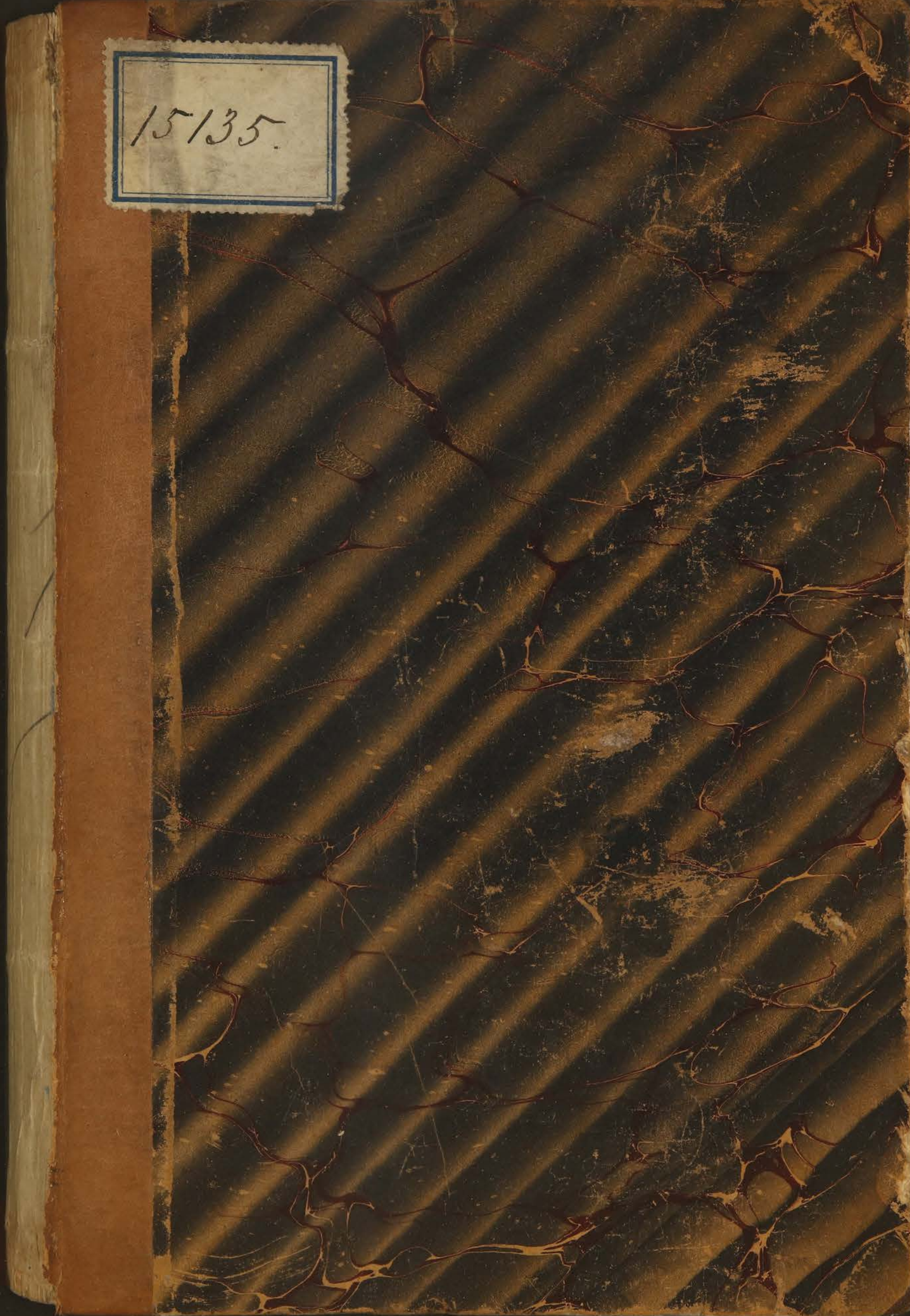


15135.













15135

0



# САМОУПРАВЛЕНІИ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОРЪ

РУССКИХЪ и ИНОСТРАННЫХЪ

ЗЕМСКИХЪ и ОБЩЕСТВЕННЫХЪ УЧРЕЖДЕНІИ.

КНЯЗЯ А. ВАСИЛЬЧИКОВА.

---

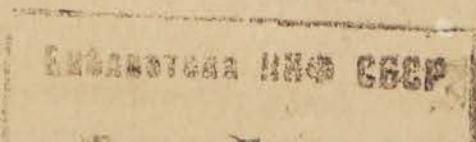
ТОМЪ II.

---

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

ТИПОГРАФІЯ ЭДУАРДА ПРАЦА, ОФИЦЕРСКАЯ УЛИЦА, ДОМЪ № 26.

1870.





12

79265



## ОГЛАВЛЕНІЕ.

СТР.

XVII. О народныхъ школахъ въ Пруссіи. Описаніе это имѣетъ преимущественно въ виду хозяйственную часть народныхъ школъ. — Училищная организація во всей Европѣ началась не ранѣе настоящаго столѣтія. Историческій ея ходъ въ Пруссіи. — Обязательное обученіе, Schulzwang, Schulpflichtigkeit. — Округъ, приписанный къ народной школъ, называется Schulgemeinde; онъ различенъ отъ сельской общины Landgemeinde. — Участіе вотчинниковъ (Gutsherrn) въ расходахъ на училища. Порядокъ управленія народными школами: Schulvorstand und Schuldeputation, Kreisschulinspector, Schulrath, Schulcollegium. — Статьи дохода, покрывающія школьные расходы: а) Школьная плата (Schulgeld), взимаемая съ учениковъ. б) Общественные сборы (Schulbeiträge), уплачиваемые обществами. в) Казенныя пособія (Staatszuschüsse). — Проектъ о надѣлѣ землей сельскихъ учителей (Land-Dotation). — Жалованье и содержаніе учителей. — Статистика народныхъ школъ въ Пруссіи. Положеніе ихъ въ 1819 — 22 годахъ. — Настоящее ихъ положеніе. — Учительскія семинаріи. — Характеристика народнаго образованія въ Пруссіи: строгая послѣдовательность всѣхъ мѣропріятій; сопротивленіе реакціонерной партіи. — Недостатки прусской системы народныхъ школъ: школьная плата (Schulgeld), отмѣненная и основнымъ закономъ, сохраняется по мѣстнымъ обычаямъ и распоряженіямъ министровъ; школьныя общины (Schulgemeinden) не имѣютъ достаточной самостоятельности; общественные сборы (Schulbeiträge) распределены неравномѣрно. . . . . 1

XVIII О вольныхъ школахъ (free schools) въ сѣверо-американскихъ Соединенныхъ штатахъ. Три группы штатовъ; западныя территоріи присоединены къ республикѣ въ сороковыхъ годахъ. Введеніе новаго устава о народныхъ школахъ относится къ 1837 — 1854 годамъ. Главныя черты училищной организаціи: school-districts и townships. — Размѣры тѣхъ и другихъ. Мѣстные комитеты и училищные совѣты. — Правительственные комиссары — superintendent, school-commissioner. — Главноуправленіе народныхъ школъ — board of education. — Хозяйственное управле-



ніе: а) Общественные сборы на училища — school-money. б) Государственные имущества, приписанные къ школамъ public lands. в) Государственный фондъ, пожертвованный для училищъ—deposit-fund. Устройство и обзаведеніе училищъ. Содержаніе и порядокъ опредѣленія учителей. — Значеніе центральныхъ правительственныхъ учрежденій въ управленіи народныхъ школъ. Учительскія семинаріи, normal-schools.—Общая характеристика начального образованія въ Америкѣ: первой заботой правительства было обезпеченіе матеріальныхъ средствъ для содержанія школъ. — Сравненіе прусской системы обязательнаго обученія (Schulpflichtigkeit) съ американской системой вольныхъ школъ (system of free schools.). . . . .

39

XIX. О начальномъ образованіи въ Англии и Франціи. — Англія. Положеніе народныхъ школъ въ началѣ настоящаго столѣтія. Учрежденіе частныхъ обществъ для начального образованія The British school-society, the National society. Реформа 1833 года. — Учрежденіе въ 1839 г. центрального главноуправленія, Council of education. Казенныя субсидіи для народныхъ школъ. Инспекторы; учительскіе помощники, pupil-teachers; королевскіе стипендіаты, queens-scholar. Разныя предложенія объ устройствѣ и преобразованіи начального образованія. Законоположенія 1846—1847 года. Учрежденіе нормальныхъ школъ, normal-schools. Школы для бѣдныхъ дѣтей. Общая характеристика народнаго образованія въ Англии: коронная инспекція и казенныя субсидіи. Глубокое различіе между народными и частными училищами, public-schools, private-schools. Низшіе классы въ Англии воспитываются бесплатно на счетъ обществъ и государства. Франція. Система народнаго образованія, нынѣ принятая во Франціи, основана Наполеономъ I. Проекты революціонныхъ правительствъ съ 1790 по 1800 годъ. Уставъ 1808 г. Различіе между écoles publiques и écoles libres. Главный начальникъ народныхъ школъ есть префектъ. Порядокъ опредѣленія сельскихъ учителей. Ecoles libres переходятъ въ завѣдываніе католическаго духовенства. Законъ 1833 г. Измѣненіе его Наполеономъ III, окончательное подчиненіе народныхъ школъ администраціи; истолкованіе основнаго закона посредствомъ циркуляра министра 1862 г. Участіе правительства въ расходахъ на народное образованіе. . . . .

76

XX. О начальномъ образованіи въ Россіи. Общенародное образованіе было организовано въ Европѣ въ первой и второй четверти настоящаго столѣтія, — Участіе иностранныхъ правительствъ въ расходахъ на начальное образованіе. — Особое положеніе американскихъ Соединенныхъ штатовъ. — Участіе земскихъ учрежденій въ дѣлахъ народнаго образованія. — Распредѣленіе этихъ дѣлъ между губернскими и уѣздными земствами. — Предметъ вѣдомства земскихъ учрежденій есть только



начальное обученіе. — Разграниченіе власти между земскими учрежденіями и центральною администраціей. — Система инспекцій народныхъ школъ. Что надо разумѣть подъ словами хозяйственное управленіе. — Обязательное обученіе и обязательные сборы на народное образованіе; противоположная система вольныхъ школъ и добровольныхъ сборовъ. Учительскія школы или семинаріи. — Американская система неприкосновеннаго училищнаго фонда и земельного надѣла народныхъ школъ. — Сравненіе государственныхъ имуществъ въ Россіи и въ Соединенныхъ штатахъ. Казенныя земли — public lands въ Америкѣ; порядокъ ихъ продажи и преимущественное предназначеніе на содержаніе народныхъ школъ. — Примѣненіе этой системы къ Россіи. Возраженія и преувеличенныя опасенія. — Нужно опредѣлить дѣйствительную стоимость народнаго образованія. Среднее число учениковъ и нормальная пропорція ихъ къ народонаселенію. Средняя стоимость содержанія училища, учителя и обученія одного ученика. Общая смѣта расходовъ на начальное образованіе въ Россіи. — Источники для покрытія этихъ расходовъ; 1) общественные сборы, 2) земскіе сборы, 3) правительственныя субсидіи и учрежденіе неприкосновеннаго фонда для училищъ изъ казенныхъ земель и лѣсовъ. . . . . 137

XXI. Законы о бѣдныхъ (poor-law) въ Англии. Значеніе ихъ въ общественномъ быту Англии. Нищенство зарождается одновременно съ безземельнымъ освобожденіемъ крестьянъ. — Организациа общественнаго призрѣнія въ XVII ст. poor-law и act of settlement. — Законы о водвореніи и выселеніи бѣдныхъ. — Преслѣдованіе бродягъ. Статистика бѣдныхъ въ XVII и XVIII столѣтіяхъ. — Начало реформъ въ концѣ XVIII вѣка. Новый уставъ 1834 г. (poor-law-amendment act). Главныя его основанія: 1) новое распредѣленіе нищихъ по разрядамъ; 2) учрежденіе округовъ или союзовъ (unions); 3) учрежденіе управъ (boards) изъ выборныхъ членовъ; 4) главноуправленіе вѣдомства общественнаго призрѣнія (poor-law board); 5) опредѣленіе должностныхъ лицъ на жалованьи; 6) рабочіе дома (workhouses) и домашнія пособія. Статистическія свѣдѣнія о призрѣніи бѣдныхъ въ XIX столѣтіи. Общая сумма расходовъ. — Процентъ обложенія. — Число призрѣваемыхъ. Расходы на призрѣніе въ Лондонѣ. Отношеніе числа собственниковъ къ числу призрѣваемыхъ. — Новѣйшія свѣдѣнія 1863 — 1867 г. . . . . 191

XXII. Общественное призрѣніе — assistance publique во Франціи. Королевскіе эдикты прежнихъ временъ. Законы революціонныхъ правительствъ. Уставъ Наполеона I о нищенствѣ. Послѣдующее законодательство. — Настоящее положеніе этого вѣдомства. Различіе между призрѣніемъ законнымъ (assistance légale) и частною благотворительностію (charité privée). — Къ первому относятся: а) воспитательныя дома и б) дома умалишенныхъ. — Ко



второму разряду: — а) больницы и богадѣльни, б) общества благотворительности (*bureaux de bienfaisance*), в) дорожныя пособия (*secours de route*), д) судебныя пособия (*assistance judiciaire*), е) окружныя доктора (*médecins cantonaux*). — Разныя частныя заведенія. Обязательныя повинности обществъ и департаментовъ. — Субсидіи отъ казны. Вѣдомство общественнаго призрѣнія находится въ полной зависимости отъ администраціи. — Списки неимущихъ (*listes des indigents*) утверждаются префектомъ. Распредѣленіе повинностей между семьями и обществами подлежитъ его утвержденію. Члены мѣстныхъ комиссій опредѣляются отъ правительства. Сравненіе Англій и Франціи по вопросу о призрѣніи неимущихъ. Свѣдѣнія о числѣ призрѣваемыхъ. — Расходы на призрѣніе. — Существенное различіе системъ управленія и обложенія въ Англій и Франціи . . . . .

230

XXIII. Попечительство о бѣдныхъ — *Armenpflege* въ Пруссіи. Историческій ходъ вопроса о бѣдныхъ до XIX столѣтія. — Организациа этого вѣдомства законами 1842 и 1855 годовъ. Вопросъ о вольномъ переходѣ — *Freizügigkeit*. Докладъ комиссіи 1855 г. по этому предмету. Окончательное разрѣшеніе вольнаго перехода. Различіе между *Armenpolizei* и *Armenpflege*. Право на призрѣніе, *Ansprüche auf Armenpflege*. — Обязанность призрѣнія, *Verpflichtung der Armenpflege* возлагается на а) родственниковъ, б) на общества и в) на провинціи. — Расходы на бѣдныхъ покрываются: а) имуществами и собственными капиталами приказовъ общественнаго призрѣнія (*Armenverbände*), б) сборами, взимаемыми въ пользу центральныхъ приказовъ (*Landarmenverbände*), — в) казенными субсидіями — *Staatsarmenfonds*. Различіе между прусскими и англійскими законами о вольномъ переходѣ. Порядокъ увольненія и приписки къ обществамъ. Различіе между жительствоиъ (*Wohnsitz*) и пребываніемъ (*Aufenthalt*). Статистическія свѣдѣнія объ общественномъ призрѣніи въ Пруссіи. Общія заключенія изъ сравнительнаго обзора призрѣнія бѣдныхъ въ Англій, Франціи и Пруссіи. Число призрѣваемыхъ во всей Европѣ уменьшается, исключая Франціи, Бельгіи и Норвегіи. Стоимость содержанія призрѣваемыхъ возвышается, исключая Франціи, гдѣ она нѣсколько понизилась. Главный характеръ общественнаго призрѣнія въ Англій, Франціи и Пруссіи. — Вліяніе рабочихъ ассоціацій и ссудныхъ товариществъ на уменьшеніе нищенства. Взаимный кредитъ и взаимное страхованіе . . . . .

266

XXIV. Общественное призрѣніе и народное продовольствіе въ Россіи. Связь этихъ двухъ вѣдомствъ. — Единственный ихъ предметъ есть пособіе неимущимъ. — Различныя условія, требуемыя для призрѣнія въ городскомъ и сельскомъ быту. — Вліяніе общиннаго землевладѣнія на устройство общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія. Значеніе русской



поземельной общины и различіе ея отъ рабочихъ ассоціацій въ Европѣ. Нынѣшнее устройство общественнаго призрѣнія въ Россіи. Обязанности сельскихъ обществъ. Порядокъ приѣма неимущихъ въ заведеніяхъ приказовъ общественнаго призрѣнія. — Кто признается неимущимъ въ Россіи? Семейное и мірское призрѣніе въ нашихъ законахъ не опредѣлено. — Вредное дѣйствіе семейныхъ раздѣловъ на распложеніе нищенства. Призрѣніе и продовольствіе неимущихъ должны быть распределены: а) между семьями и родственниками, б) обществомъ или волостью, и с) земствомъ уѣзднымъ и губернскимъ. Право на призрѣніе. — Обязанность призрѣнія. — Способы призрѣнія. — Домашнія пособия должны составлять главный предметъ общественнаго призрѣнія; содержаніе неимущихъ въ заведеніяхъ обходится несравненно дороже. Постепенность пособій семейныхъ, общественныхъ, земскихъ. Необходимо стѣснить и опредѣлить точнѣе кругъ дѣйствій обоихъ этихъ вѣдомствъ, призрѣнія и продовольствія. Два разряда мѣръ для предупрежденія нищенства: 1) мѣры вспомогательныя, частная благотворительность и обязательные налоги въ пользу бѣдныхъ. 2) Мѣры предупредительныя — взаимный кредитъ и взаимное страхованіе. . . . .

301

XXV. О Дорожномъ управленіи въ Англіи, Франціи и Пруссіи. Различныя системы, принятыя для устройства путей сообщеній. Историческій ходъ этого устройства въ Англіи, Франціи и Германіи. Франція. Законъ о сельскихъ дорогахъ 21 мая 1836 г. (Loi des chemins vicinaux). Распределеніе дорогъ. Раскладка дорожной повинности. Право выкупа натуральной повинности. Урочное положеніе. Раскладка дорожной повинности и исполненіе работъ. Общій дорожный фондъ (Fond commun). Перечисленіе главныхъ статей расхода въ распоряженіе префектовъ и министра. Англія. Три предмета дорожнаго управленія: а) грунтовыя и проселочныя дороги, highways, crossroads. б) Мосты, bridges. с) Заставныя дороги, turnpike-roads. — Сравненіе дорожной повинности въ Англіи и Франціи. Стоимость этой повинности. Пруссія. Дорожный уставъ, проектированный въ 1820 г., по сіе время не изданъ. Неопредѣленность дорожной повинности въ Пруссіи. Государственныя дороги, общественныя и частныя. . . . .

352

XVI. О дорожной и подводной повинностяхъ въ Россіи. Разряды дорогъ, установленныя уставомъ путей сообщеній. — Различіе ихъ: а) по способамъ содержанія, б) по вѣдомствамъ управленія. — Правила содержанія дорогъ по уставу. Дѣйствительный порядокъ ихъ содержанія, устройства и исправленія. Новое распределеніе дорожнаго управленія, введенное положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, — смѣшеніе вѣдомствъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ и земскаго управленія вообще съ вѣдомствомъ путей сообщеній. — О подводной повинно-



сти. Порядок исправленія этой повинности въ Англіи, Пруссіи и Россіи. Обывательскія станціи; росписаніе мѣстныхъ жителей по стойкамъ; нарядъ подводъ; открытые листы. Необходимость общаго пересмотра устава путей сообщеній . . . . . 395

XXVII. О народномъ здоровіи. Различіе между врачебнымъ управленіемъ и народнымъ здоровіемъ. Франція. Управление вѣдомствомъ народнаго здоровія (*higiène publique*). Богадѣльни и больницы. — Окружные доктора (*médecins cantonaux*). — Дома умалишенныхъ. Распредѣленіе расходовъ между родственниками и общинами. Полновластіе администраціи по дѣламъ народнаго здоровія. — Пруссія. Различіе между *Medizinal-Wesen* и *Sanitäts-Wesen*. Организациія врачебной части. — Санитарныя комиссіи. — Больницы входятъ въ кругъ вѣдомства общественнаго призрѣнія. Дома умалишенныхъ. — Повальные болѣзни. — Англія. До новѣйшихъ временъ народное здоровіе вовсе не составляло предмета управленія. — Организациія этого вѣдомства началась въ 1838 г. — Слѣдственная комиссія 1843 г. — Три системы управленія, примѣненныя къ народному здоровію. Порядокъ введенія новыхъ уставовъ. Учрежденіе управъ (*local-boards* или *boards of health*). Отношенія управъ къ центральному правительству. Порядокъ управленія и дѣлопроизводства. Вѣдомство народнаго здоровія обнимаетъ въ Англіи всѣ предметы общественнаго благоустройства. — Уставъ для города Лондона, *local Management-act 1855*. Недостатки новаго положенія. — Пользы онаго: а) оно указало связь между санитарною частію и прочими вѣдомствами, строительнымъ, общественнымъ благоустройствомъ и пр. б) оно согласило начала самоуправленія съ административнымъ надзоромъ. Россія. Настоящая организациія врачебнаго управленія. Раіонъ дѣйствій одного врача. Различіе между медицинскимъ и санитарнымъ вѣдомствами. Предметы, входящіе въ кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій. Предѣлы ихъ власти; право частнаго иска. Отношенія медицинскихъ чиновъ къ народному здоровію. Связь между санитарнымъ управленіемъ и другими частями внутренняго управленія . . . . . 415





## XVII.

О народных школахъ въ Пруссіи. Описание это имѣетъ преимущественно въ виду хозяйственную часть народныхъ школъ.—Училищная организація во всей Европѣ началась не ранѣе настоящаго столѣтія. Историческій ея ходъ въ Пруссіи.—Обязательное обученіе, Schulzwang, Schulpflichtigkeit. — Округъ, приписанный къ народной школѣ, называется Schulgemeinde; онъ различенъ отъ сельской общины Landgemeinde.—Участіе вотчинниковъ (Gutsherrn) въ расходахъ на училища. Порядокъ управленія народными школами: Schulvorstand und Schuldeputation, Kreisschulinspector, Schulrath, Schulcollegium. — Статьи дохода, покрывающія школьные расходы: а) Школьная плата (Schulgeld), взимаемая съ учениковъ. б) Общественные сборы (Schulbeiträge), уплачиваемые обществами. в) Казенныя пособія (Staatszuschüsse). — Проектъ о надѣлѣ земель сельскихъ учителей (Land-Dotation).—Жалованье и содержаніе учителей.—Статистика народныхъ школъ въ Пруссіи. Положеніе ихъ въ 1819—22 годахъ. — Настоящее ихъ положеніе.—Учительскія семинаріи.—Характеристика народнаго образованія въ Пруссіи: строгая послѣдовательность всѣхъ мѣропріятій; сопротивленіе реакціонерной партіи. — Недостатки прусской системы народныхъ школъ: школьная плата (Schulgeld), отмѣненная и основнымъ закономъ, сохраняется по мѣстнымъ обычаямъ и распоряженіямъ министровъ; школьныя общины (Schulgemeinden) не имѣютъ достаточной самостоятельности; общественные сборы (Schulbeiträge) распределены неравномѣрно. — (1).

---

Въ Введеніи къ первой части этого сочиненія мы сказали, что народная школа есть одинъ изъ главнѣйшихъ органовъ самоуправленія и потому открываемъ вторую—спеціальную часть нашихъ изслѣдованій этимъ предметомъ — начальнымъ образованіемъ.

Мы его прослѣдимъ такимъ же порядкомъ какъ и прочія черты мѣстнаго самоуправленія, т. е. приведемъ учрежденія другихъ



странъ и постараемся изъ нихъ сдѣлать выводы объ устройствѣ начальныхъ школъ въ Россіи. Придерживаясь, какъ можно строже, нашей программы, мы должны были исключить изъ нашихъ изслѣдованій общія соображенія объ учебной организаціи среднихъ и высшихъ школъ, которыя, по нашему мнѣнію, составляютъ предметъ вѣдомства государственныхъ властей и высшаго правительства; по той же причинѣ и въ самомъ дѣлѣ начального образованія мы касаемся какъ можно менѣе педагогической части, признавая, что эти соображенія о методахъ и приѣмахъ обученія не подлежатъ руководству земскихъ и общественныхъ властей и должны быть преподаны центральными учрежденіями, завѣдывающими народнымъ просвѣщеніемъ въ полномъ, обширнѣйшемъ смыслѣ слова.

Предметъ этихъ изслѣдованій будетъ собственно хозяйственная часть народныхъ школъ: ихъ размѣщеніе и устройство, содержаніе училищъ и учителей, порядокъ управленія, взиманіе и раскладка общественныхъ сборовъ и расходованіе училищныхъ суммъ; изъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній мы коснемся только такъ называемыхъ учительскихъ семинарій или нормальныхъ школъ, предназначенныхъ для приготовленія сельскихъ учителей.

Стѣняя такимъ образомъ кругъ нашего изложенія, мы дѣлаемъ его нѣсколько одностороннимъ и неполнымъ, но съ другой стороны даемъ ему болѣе опредѣлительности и это намъ кажется необходимымъ для разъясненія нѣкоторыхъ спорныхъ вопросовъ, задерживающихъ развитіе начального образованія въ Россіи и въ другихъ странахъ.

Одно изъ замѣчательныхъ и утѣшительныхъ явленій нашего современнаго быта есть то, что потребность образованія пробудилась въ Россіи одновременно съ первыми опытами самоуправленія; она выразилась смутно, преувеличенно, съ разными натяжками и увлеченіями какъ и первые порывы нашей земской самодѣятельности, однако настолько твердо, чтобы заставить умолкнуть явное противодѣйствіе.



Но умолкнувъ , оно приняло видъ притворнаго сочувствія и это сочувствіе опаснѣе явной вражды.

Противники народнаго образованія уже болѣе не оспариваютъ его пользы , но выставляютъ аргументы очень искусно подобранные , для вліянія на общественное мнѣніе. Они утверждаютъ , и умѣли уже отчасти провести это убѣжденіе , что дѣло народнаго образованія есть сверхъестественный трудъ , превышающій человѣческія силы , что оно требуетъ несмѣтныхъ издержекъ , вѣковыхъ усилій , работы цѣлыхъ поколѣній , что сѣмена просвѣщенія всходятъ черезъ столѣтія и что , затрачивая производительныя силы страны на эту долгосрочную операцію , надо прежде отказаться отъ надежды воспользоваться ея выгодами и плодами.

Изъ этого непосредственно выводятъ цѣлый рядъ заключеній о безчисленныхъ затрудненіяхъ , встрѣчающихся при введеніи начальнаго образованія и такимъ образомъ стращая народъ преувеличенными смѣтами расходовъ , внушаютъ ему какую-то смутную вѣру , что въ этомъ дѣлѣ нечего дѣлать и надо ожидать отъ милости Божіей сошествія святаго духа всенароднаго просвѣщенія.

Противъ этого лжеученія мы старались привести изъ исторіи народнаго образованія другихъ странъ положительные факты , числа и суммы , свидѣтельствующія , во первыхъ , что дѣло начальнаго обученія началось въ Европѣ очень недавно , на нашей памяти и нашихъ глазахъ , что народная школа въ значеніи общедоступнаго , всенароднаго учрежденія введена была въ учебную организацію въ началѣ или даже во второй четверти настоящаго столѣтія , что цивилизація прежнихъ временъ была не народная , а *сословная* , исключительно посвященная среднему и высшему образованію среднихъ и высшихъ классовъ , и во вторыхъ , что средства , ассигнованныя на это дѣло , въ большей части европейскихъ государствъ были очень умѣренны , даже скудны до новѣйшихъ временъ , положеніе учителей крайне бѣдно , а правительственныя субсидіи скупы.

Если же , не смотря на эту жалкую обстановку народной школы , она не болѣе какъ въ полстолѣтіе успѣла поднять уровень



просвѣщенія на ту степень, на коей она нынѣ стоитъ въ Германіи, Англіи, не говоря о Соединенныхъ штатахъ, то мы смѣемъ думать, что и въ Россіи дѣйствіе ея не будетъ такъ медленно, безсрочно и бесплодно, какъ хотятъ насъ увѣрить люди и партіи преслѣдующіе свою цѣль, высшую цѣль реакціонеровъ всѣхъ временъ—владычество образованнаго меньшинства надъ невѣжественной массой народа.

Пруссія. Историческій ходъ начальнаго обученія. Нѣмецкіе писатели обыкновенно приписываютъ основаніе народной школы и всей системы обязательнаго народнаго обученія самому великому реформатору Мартину Лютеру. Они приводятъ слова его, «что дѣтей надо держать въ школѣ» (*dass man Kinder solle zur Schule halten*) и «что начальство обязано принуждать подданныхъ къ посѣщенію школы» (*die Obrigkeit schuldig sei die Unterthanen zu zwingen...*) и изъ этихъ изрѣченій выводятъ, какъ догматъ, принципъ обязательнаго обученія. Но догматъ этотъ долго оставался въ Германіи чистою отвлеченностію и только черезъ два столѣтія, въ исходѣ XVIII-го, началъ получать примѣненіе. Первымъ мѣропріятіемъ прусскаго правительства по части начальнаго обученія былъ Уставъ 1763 г. (*Landschulreglement v. 12 August 1763*). Второе Положеніе 1794 г. (*Allgemeines Landrecht*), въ коемъ цѣлая глава (*Tit 12*) посвящена устройству школъ средних и низшихъ.

Эти узаконенія, дополненныя Уставомъ 1819 г. имѣютъ и понынѣ законную силу.

Въ 1850 г. изданъ былъ учредительный законъ (*Verfassungs-Urkunde*), по коему между прочими реформами предполагалась и новая организація народныхъ школъ. Главныя основанія, установленныя этимъ закономъ, были слѣдующія: расходы по устройству и содержанію школъ покрываются обществами (*Gemeinden*) и въ случаѣ недостатка общественныхъ средствъ — государствомъ (*vom Staate*). Сборы на училище разлагаются на всѣхъ обывателей—обученіе должно быть бесплатное—учителямъ обеспечивается приличное жалованье, преподаваніе должно быть вольное.



Но эти высокіе принципы, провозглашенные въ 1850 г. по настоящей 1869 г. не были введены въ дѣйствіе и вотъ по какому случаю : въ § 26 той же *Verfassungs-Urkunde* сказано, что дальнѣйшая организація народнаго образованія будетъ узаконена особымъ уставомъ (*Unterrichts-Gesetz*) и въ § 112, что до изданія упомянутаго устава учебное вѣдомство остается на прежнемъ основаніи. Этими двумя параграфами учредительнаго закона воспользовалась реакціонерная партія, чтобы обойти самый законъ ; ей удавалось съ года на годъ откладывать представленіе и разсмотрѣніе обѣщаннаго проэкта и такимъ образомъ либеральныя, основныя правила, провозглашенныя въ 1850 г., по настоящее время признаются въ Пруссіи отложенными (*suspendirt.*) По этому дѣйствующими законами являются и понынѣ уставы 1763 и 1794 г., хотя многія изъ ихъ постановленій уже потеряли если не законную, то жизненную свою силу ; отъ этого и дѣло начальнаго обученія, какъ и всѣ прочія общественныя отношенія въ Пруссіи, представляютъ смутную картину старосвѣтскихъ преданій, смѣшанныхъ и перепутанныхъ съ демократическими учрежденіями новѣйшихъ временъ.

**Обязательное обученіе, *Schulpflichtigkeit, Schulzwang.*** Обязательность обученія есть главный характеръ народнаго образованія въ Пруссіи. Начало это проведено строго и послѣдовательно. Родители всѣ безъ исключенія обязаны посылать дѣтей въ школы съ 5-ти лѣтняго возраста до 14-го ; тѣ отцы семействъ, которые воспитываютъ дѣтей дома, должны о томъ заявить учебному начальству. По достиженіи 14 лѣтъ ученики увольняются не иначе, какъ по удостовѣренію, что познанія ихъ признаны удовлетворительными.

Эти предписанія подтверждаются строгими взысканіями : родители, уклоняющіеся отъ ихъ исполненія, штрафуются въ первый разъ отъ 5 зильбергр. до 2½ тал., смотря по ихъ состоянію, во второй разъ вдвойнѣ. Мастера и хозяева, имѣющіе малолѣтнихъ въ услуженіи, должны высылать ихъ въ школу и въ противномъ случаѣ штрафуются 5 тал.



Въ каждой школѣ держится особый журналъ прогульныхъ дней (*Versäumniss-Buch*), который предъявляется ежемѣсячно училищному начальству; начальство вызываетъ родителей, и если не признаетъ причинъ прогула уважительными, то налагаетъ денежное взысканіе; если виновный не имѣетъ средствъ заплатить штрафа, то по требованію мѣстныхъ властей, ландратъ можетъ приговорить его къ работѣ или тюремному заключенію. Уважительными причинами къ увольненію отъ школы признаются слѣдующія: 1) болѣзнь самого ученика или его родителей, 2) дурная погода, вьюга, буря, разливъ рѣкъ, 3) увольнительное свидѣтельство отъ приходскаго священника, которое выдается не болѣе какъ на 3 дня.

Округъ, приписанный къ народной школѣ, (*Volkschule*) называется *Schulgemeinde*. Отличительная черта учебной организаціи въ Пруссіи есть та, что община, завѣдывающая школой, не совпадаетъ съ такъ называемымъ сельскимъ обществомъ, признаваемымъ органомъ мѣстнаго управленія (*Landgemeinde*), и по своему составу отъ него отличается; къ послѣднему, какъ мы уже объяснили въ первой части этого сочиненія, принадлежатъ всѣ обыватели, имѣющіе осѣдлость и домохозяйство (*Haushalt u. Wohnsitz*); къ первой же всѣ отцы семействъ (*Hausväter*), хотя бы временно пребывающіе въ данной мѣстности; кромѣ того если сельское общество состоитъ изъ жителей разныхъ вѣроисповѣданій, то оно раздѣляется на отдѣльныя школьныя общины, которыя поэтому и называются въ отличіе отъ *Landgemeinde—Schulgemeinde* или *Schulsozietät* или *Landschulverein*. Слово *Hausvater* означаетъ не только отца семейства, но и всякое лицо старшее въ домѣ: дядю, брата, хотя бы они были холосты и бездѣтны (*ohne Unterschied ob sie Kinder haben oder nicht*).

Составъ и объемъ школьной общины по закону не опредѣленъ; сказано только, что въ каждомъ селеніи должна быть устроена школа и что приписка разныхъ селеній къ одному центральному училищу допускается только въ томъ случаѣ, если содер-



жаніе особой школы для отдѣльной деревни оказывается обременительнымъ; но и въ такомъ случаѣ разстояніе между приписными деревнями должно быть не болѣе  $\frac{1}{4}$  мили въ гористыхъ мѣстностяхъ и  $\frac{1}{2}$  мили въ ровныхъ и притомъ они не должны лежать зарѣками или болотами, затрудняющими сообщеніе.

Впрочемъ эта двойственная организація общины принадлежитъ къ числу учреждений, сохранившихъ свою законную силу но постепенно отмѣняемыхъ на практикѣ; многіе *Landgemeinden* по собственной инициативѣ приняли на общественный счетъ содержаніе сельскихъ школъ; въ провинціи Пруссіи и въ Прирейнскихъ областяхъ всѣ училищные расходы причислены къ общиннымъ повинностямъ (*Gemeinde-Lasten*). Но вопросъ этотъ законодательнымъ порядкомъ еще не разрѣшенъ и піетисты съ одной стороны, католическое духовенство съ другой, упорно отстаиваютъ отдѣльность школъ по вѣроисповѣданіямъ (*Konfessionelle Schule*), на основаніи коей и школьная община должна быть устроена отдѣльно отъ сельской.

Въ расходахъ на содержаніе школъ участвуетъ и вотчина *Gutsherrschaft*. Она обязана доставлять лѣсной матеріалъ на постройку и починки училищныхъ зданій; если вотчинникъ скупилъ нѣсколько имѣній, изъ коихъ одни входятъ въ составъ учебной общины, другія нѣтъ, то онъ все-таки долженъ ставить нужный лѣсъ изъ той части вотчины, гдѣ онъ имѣется, хотя бы этотъ участокъ лежалъ внѣ предѣловъ учебнаго округа. Управление народными школами въ Пруссіи раздѣляется на 4 инстанціи, соотвѣтствующія общему іерархическому дѣленію на провинціи (*Provinzen*), губерніи (*Regierungen*), уѣзды (*Kreise*) и общины (*Gemeinden*). Въ каждой изъ этихъ инстанцій полагается особое учрежденіе для завѣдыванія народными школами:

Въ сельскомъ обществѣ — *Schulvorstand*, въ городскихъ — *Schuldeputation*, въ уѣздѣ — *Kreisschulinspector*, въ губерніи *Schulrath*, въ области *Schulcollegium*. Это нѣсколько сложное управленіе организовано съ замѣчательною полнотою и послѣдо-



вательностию. **Schulvorstand** есть мѣстное, непосредственное училищное начальство; оно состоитъ изъ попечителя-мѣстнаго вотчинника (**Schulpatron**), приходскаго священника и 3—4 отцовъ семействъ. Священникъ завѣдываетъ внутреннимъ учебнымъ управленіемъ, свѣтскіе члены—хозяйственнымъ. Право попечительства надъ школой принадлежитъ всѣмъ владѣльцамъ рыцарскихъ имѣній (**Rittergutsbesitzern**), пользующихся правомъ вотчинной полиціи и всѣмъ медиатизированнымъ принцамъ (**Standesherrn**) въ предѣлахъ своихъ вотчинъ; имъ предоставлено и опредѣленіе сельскихъ учителей, но не иначе какъ съ утвержденіемъ высшаго начальства.

**Schul-Deputation** въ городахъ составляютъ особое отдѣленіе городскихъ думъ и магистратовъ и образуются изъ 1 — 3 членовъ городского правленія, изъ такого же числа депутатовъ отъ общества, и трехъ свѣдущихъ людей; они подчиняются магистрату и дѣйствуютъ отъ его имени и по его уполномочію.

Общій надзоръ надъ всѣми школами уѣзда (**Kreis**) порученъ духовному лицу, въ протестантскихъ мѣстностяхъ большею частію суперинтенденту, въ католическихъ декану, которые именуется **Овер-или Kreis-Schulinspektor**. Должность эта считается почетною, жалованья инспекторамъ не полагается кромѣ разѣздныхъ денегъ по числу проѣханныхъ миль. Въ уѣздѣ бываетъ и нѣсколько инспекторовъ и вообще полагается, одному инспектору поручать не болѣе 40 сельскихъ школъ.

Такимъ образомъ въ обѣихъ этихъ низшихъ инстанціяхъ училищнаго управленія, въ сельской общинѣ и въ уѣздѣ, учебное руководство предоставлено духовенству, — хозяйственное выборнымъ общественнымъ властямъ. Административный надзоръ начинается въ губерніи въ лицѣ **Schulrath**-а, члена губернскаго правленія, совѣтника по дѣламъ народнаго образованія. Это должностное лицо, опредѣляемое министромъ народнаго просвѣщенія, но вмѣстѣ съ тѣмъ въ качествѣ члена главнаго административнаго присутствія (**Regierungsrath**) имѣющее голосъ и въ



общихъ правительственныхъ дѣлахъ, составляетъ главную связь между администраціей и общественными властями, завѣдывающими начальными школами на мѣстахъ. Онъ состоитъ на коронной службѣ, получаетъ жалованье, сносится съ общинными школьными начальствами, инспекторами и учителями, представляетъ отчеты губернскому правленію и донесенія высшему областному начальству.

**SCHULCOLLEGIUM** въ провинціи есть послѣдняя и высшая инстанція по всеѣмъ учебнымъ дѣламъ, она составляетъ отдѣленіе духовной консисторіи, которая подраздѣляется на собственную консисторію для духовныхъ дѣлъ (**Konsistorium für geistliche Angelegenheiten**) и коллегію для училищъ (**Provinzialschul-Collegium**). Не смотря на духовное значеніе этого учрежденія, въ него входитъ и свѣтскій элементъ; предсѣдателемъ полагается оберъ-президентъ провинціи, кромѣ того губернскіе совѣтники (**Schulräthe**) должны два раза въ годъ съѣзжаться и засѣдать въ **Schulcollegium**-ѣ. Этой инстанціи принадлежитъ по части начального обученія только высшій надзоръ, но учительскія семинаріи и все мѣры къ приготовленію сельскихъ учителей завѣдываются ею непосредственно.

Такимъ образомъ училищное управленіе въ Пруссіи имѣетъ тройкій характеръ: земскій или общественный въ лицѣ **Schulvorstand**-а, свѣтскій или административный въ лицѣ совѣтниковъ (**Schulräthe**), засѣдающихъ въ губернскихъ правленіяхъ и президентовъ, предсѣдательствующихъ въ провинціальныхъ коммисіяхъ; наконецъ духовный, въ званіяхъ приходскихъ священниковъ, инспекторовъ и членовъ консисторій. Это послѣднее значеніе духовное есть преобладающее и народная школа признается въ Пруссіи учрежденіемъ неразрывно связаннымъ съ вѣроисповѣданіемъ (**Konfessionelle Schule**).

Училищные расходы покрываются изъ трехъ источниковъ дохода: школьной платы (**Schulgeld**), училищнаго сбора (**Schulbeiträge**) и правительственныхъ субсидій (**Staatzuschüsse**).

Школьная плата — **Schulgeld** есть частный сборъ,



взимаемый съ самихъ учениковъ и ихъ родителей. Этотъ предметъ есть одинъ изъ тѣхъ спорныхъ вопросовъ, о коемъ идутъ рѣчи и пренія въ Германіи уже около ста лѣтъ. Еще въ уставѣ 1794 г. *Allgemeines Landrecht* было положено, что такъ называемый *Schulgeld* отмѣняется и что училищные расходы должны быть приняты на общій счетъ школьнаго общества (*Schulgemeinde*). То же самое было подтверждено учредительнымъ закономъ 1850 г. (*Verfassungs-Urkunde* § 25) и еще прибавлено, что ученики положительно освобождаются отъ платы за обученіе. Но этотъ основной законъ, два раза торжественно провозглашенный въ Пруссіи въ двухъ законоположеніяхъ, изданныхъ въ разстояніи 56 лѣтъ, всетаки былъ обойденъ ловкими происками феодальной партіи и въ 1852 г., то есть черезъ два года послѣ формальной отмѣны школьной платы, министръ Раушеръ пояснилъ (!) циркуляромъ министра народнаго просвѣщенія, что *Schulgeld* долженъ быть сохраненъ, потому что «онъ составляетъ самый естественный источникъ дохода для содержанія сельскихъ учителей» (*Eines der naturgemässesten Emolumente zur Lehrerbeseoldung*).

На основаніи этихъ глубокомысленныхъ министерскихъ соображеній, *вопреки закону*, школьная плата взимается и понынѣ въ большей части Пруссіи и ассигнуется преимущественно на жалованье учителей, между тѣмъ какъ другими общественными сборами покрываются всѣ прочіе расходы.

Эти общественные училищные сборы называются *Schulbeiträge*. Въ однихъ обществахъ они составляютъ особую, повинность, разлагаемую на всѣхъ отцовъ семейства (*Hausväter*), и какъ выше сказано, взимаемую со всѣхъ семействъ, независимо отъ того, имѣютъ ли они дѣтей и пользуются ли школьнымъ обученіемъ или нѣтъ. Въ другихъ обществахъ сборы эти причислены къ государственнымъ прямымъ податямъ и взимаются въ видѣ добавочной платы къ казеннымъ налогамъ (*Zuschuss zu den Staatssteuern*). Льготой отъ училищнаго сбора пользуются: а) военнослужащіе, если они не владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, б) церковнослужители и учителя, в) служителя и рабочіе, если они



не держать своего хозяйства и живутъ на хозяйскихъ харчахъ. Раскладка сбора производится общественной сходкой всѣхъ членовъ общества и по соображенію владѣнія и доходности (*nach Verhältniss der Besitzungen und Nahrungen*).

Третьяофициальная статья дохода для училищъ есть правительственные субсидіи—*Staatszuschüsse* и во всѣхъ основныхъ законахъ Пруссіи выражено и повторено какъ высшее правило всей учебной организаціи, что за недостаткомъ школьной платы (*Schulgeld*) и училищнаго сбора (*Schulbeiträge*) государство (*der Staat*) принимаетъ на себя весь излишекъ расходовъ, что учителямъ должно быть обезпечено приличное содержаніе (*angemessenes Einkommen*) и что для этого правительство должно установить нормальный окладъ учительскаго жалованья, которое предполагалось принять въ 100 талеровъ (*Minimalsatz von 100 Thl.*) съ тѣмъ, чтобы казна выплачивала изъ особаго фонда сумму, недостающую до этой нормы. Но эти щедрыя и либеральныя предположенія были также приостановлены (*sistirt*). Въ 1845 г. министерство народнаго просвѣщенія еще разъ напоминало провинціальнымъ собраніямъ о необходимости установить общій обязательный сборъ для народныхъ школъ и особый неприкосновенный училищный фондъ и даже уполномочило губернскія правленія (*die Regierungen*) взимать таковыя сборы административнымъ порядкомъ (*im Wege administrativer Execution*). Но всѣ эти благія намѣренія были заматы противодѣйствіемъ мѣстныхъ собраній (*Kreis-und Provinzialstände*), гдѣ большинство, состоящее изъ вотчинныхъ владѣльцевъ, отвергало какъ принципъ бесплатнаго обученія и обязательныхъ сборовъ, такъ и проэекты о правительственныхъ субсидіяхъ, представляемые самимъ правительствомъ.

Оппозиція ихъ была всегда поддержана палатой перовъ (*Oberhaus*) и въ 1862 г., когда учебный уставъ, проэктированный въ 1819 былъ наконецъ черезъ 43 года представленъ прусскимъ камерамъ, представители охранительной партіи прямо и безъ дальнѣйшаго разсмотрѣнія отклонили пренія по этому предмету и перешли къ очереднымъ замятіямъ.



Результатъ этихъ дружныхъ усилій феодальной партіи былъ тотъ, что Staatszuschüsse, субсидіи, торжественно обѣщанныя верховною властію въ 1794 г. и въ 1850—составляли въ послѣднее время скромную цифру 187 и до 200,000 тл. на всю Прусскую монархію, гдѣ считалось около 30,000 школъ, по 6 — 7 рублей на школу.

Мы должны еще упомянуть о другомъ предназначеніи прусскаго правительства, которое также остановилось на полу-мѣрѣ. При изданіи сельскаго Устава 1811 г. (Landescultugesetz v. 14 Sept. 1811) выражено было между прочимъ намѣреніе для обезпеченія училищъ и учителей, къ каждой школѣ приписать участокъ земли (Landdotation); въ законѣ о разверстаніи общинныхъ угодій (Gemeinheitstheilungs-Ordnung 7 Juni 1821) подтверждено и предписано выдѣлять таковыя участки изъ общественныхъ земель (Dorffeldmark) въ такомъ размѣрѣ, чтобы они покрывали нужды одного семейнаго хозяйства (zur Haushaltung einer Familie), состоящаго изъ отца, матери, трехъ дѣтей и двухъ штукъ крупнаго скота. Но когда дѣло дошло до самаго надѣла, то въ большей части селеній удовольствовались отводомъ подъ училище 2 моргеновъ ( $\frac{1}{2}$  десятины), пропорція очевидно недостаточная для пропитанія не только цѣлаго семейства, но и одного человѣка. Мы однако обращаемъ вниманіе читателя на это предположеніе, такъ какъ та же мысль, заявленная въ Пруссіи въ началѣ текущаго столѣтія, получила въ Америкѣ, какъ мы увидимъ ниже, полное свое примѣненіе въ половинѣ того же столѣтія и принята въ Соединенныхъ штатахъ главнымъ основаніемъ всей учебной организаціи.

Положеніе сельскихъ учителей составляетъ уже издавна въ Пруссіи предметъ заботъ и особаго попеченія правительства. Мы уже выше сказали, что въ принципѣ признано, что учителямъ долженъ быть гарантированъ *minimum* жалованья, который предполагалось принять въ 100 тал. и дополнять правительственными пособіями; но такъ какъ этотъ проектъ не состоялся, то по настоящее время назначеніе содержанія учителямъ предоставляется



мѣстному училищному начальству (*Schulvorstand*), а утверждение — провинціальной коллегіи (*Schulcollegium*), которая можетъ и установить нормальный окладъ и обязать общество выплачивать учителю такое жалованье. Въ дѣйствительности положеніе сельскихъ учителей было очень скудное и въ средней сложности жалованье ихъ за исключеніемъ городовъ не превышало въ началѣ настоящаго столѣтія 85 тал. въ годъ.

Опредѣленіе ихъ зависитъ непосредственно отъ губернскихъ правленій (*Regierungen*); во всѣхъ патримоніальныхъ округахъ, гдѣ попечительство надъ школами принадлежитъ по праву вотчиннику, кандидаты въ учительскія должности предлагаются имъ (*Schulpatron*); въ нѣкоторыхъ, но очень немногихъ, общинахъ учителя опредѣляются по выбору. Общимъ правиломъ полагается назначать въ учителя только воспитанниковъ учительскихъ школъ (*Schulseminarien*), выдержавшихъ требуемый экзаменъ.

Для облегченій общественныхъ расходовъ дозволяется отпустить учителю положенное ему содержаніе натурой, хлѣбомъ и пр., но не иначе какъ съ его согласія. Ему отводится полевой земли и огородной не менѣе 2 моргеновъ ( $\frac{1}{2}$  десят.), въ нѣкоторыхъ общинахъ онъ принимается на харчи домохозяевами по круговой очереди (*Wandeltisch*), но этотъ способъ пропитанія ему не зачитывается въ жалованье и считается дополнительнымъ пособіемъ. Въ тѣхъ селеніяхъ, гдѣ есть общій выгонъ, скотъ его выпускается вмѣстѣ съ деревенскимъ стадомъ.

Вообще по общему смыслу прусскихъ учебныхъ уставовъ оказывается, что школьная плата, взимаемая съ самихъ учениковъ предназначена исключительно на содержаніе учителей, между тѣмъ какъ общественный сборъ, платимый всѣми домохозяевами, ассигнуется на прочіе расходы, — наемъ и отопленіе квартиры, учебныя пособія и пр.

Изложивъ общій механизмъ хозяйственнаго управленія народныхъ школъ, мы теперь перейдемъ къ статистическимъ дан-



нымъ , чтобы указать результаты , добытые въ Пруссіи по части начального обученія .

При этомъ мы просимъ читателя обратить вниманіе въ особенности на хронологическую послѣдовательность нашего изложенія и на то обстоятельство , что народныя школы были организованы въ Пруссіи не далѣе какъ въ послѣдніе годы XVIII столѣтія на основаніи Устава 1794 г. Въ 1819 году , значить черезъ 25 лѣтъ послѣ введенія этихъ первыхъ мѣръ , черезъ 5 лѣтъ послѣ мира , заключившаго длинный періодъ непрерывныхъ войнъ , разрушившихъ до основанія Прусскую монархію , положеніе народныхъ школъ было уже слѣдующее :

Училищъ было въ городахъ 2,462, въ селеніяхъ 17,623.

Учителей » » » 3,745, » » 18,140.

Хозяйственное положеніе этихъ школъ было въ то время крайне скудное. На 2,462 училища городскія издерживалось всего 796,523 тал. На 17,623 сельскихъ 1.556,229 тал.

На одно училище приходится въ городѣ 323 тл., въ селеніи 88 тал.

Содержаніе сельскихъ учителей было еще бѣднѣе. По среднимъ вычисленіямъ приходилось на 1 учителя въ городѣ 212 тл. въ селеніи  $85\frac{1}{2}$  тл.

Но эти средніе выводы еще не даютъ вѣрнаго понятія о томъ нищенскомъ положеніи , въ коемъ находилась большая часть учителей въ отдаленныхъ областяхъ Пруссіи. Въ провинціи Кенигсбергъ на сельскаго учителя приходилось всего жалованья 63 тл. 7 злбгр., въ Позенѣ 50—2 , въ Бромбергѣ 44—11 , въ Кеслинѣ 30 — 18 тал.

Изъ общаго числа 18,140 сельскихъ учителей

323	получали жалованья менѣе	10 тл.
857	» »	отъ 10 до 20 »
2,287	» »	» 20 — 40 »
2,826	» »	» 40 — 60 »
2,957	» »	» 60 — 80 »
2,833	» »	» 80 — 100 »



5,080 получали жалованія отъ 100 — 200 тл.

987 » » » свыше 200 »

Значитъ около  $\frac{1}{3}$  учителей (6293) получали жалованья менѣе 60 талеровъ, 5 руб. въ мѣсяцъ!

Сравнивая эти свѣдѣнія, относящіяся къ 20 годамъ съ новѣйшими 1858 г. мы получимъ слѣдующіе результаты :

	въ 1822	—	въ 1858 г.
Народонаселеніе . . . .	11.664,000		17.739,000
Число училищъ. . . . .	20,440		24,923
» учителей. . . . .	21,776		33,432
» учениковъ . . . . .	1.436,045		2.619,072

Изъ этого оказывается, что главнѣйшіе результаты были уже достигнуты въ двадцатыхъ годахъ, что учащихся считалось уже въ то время по 122 на 1000 жителей и что пропорція эта незначительно измѣнилась въ 1858 году — 145 учениковъ на 1000 жителей. <sup>(2)</sup>

Настоящее положеніе народныхъ школъ представляется въ слѣдующихъ главныхъ чертахъ, изложенныхъ въ статистическихъ таблицахъ, изданныхъ въ 1867 г. (*Denkschrift vom 1 September 1867*):

Число всѣхъ малолѣтнихъ, подлежащихъ обязательному обученію (5—14 лѣтъ), простиралось въ Пруссіи при народонаселеніи въ 19 мил. жителей на 3.470,300; около 18 дѣтей на 100 жителей.

Изъ нихъ дѣйствительно посѣщали школы 2.938,679 учениковъ; не смотря на обязательность обученія 531,622 дѣтей не ходили въ школы.

Въ это общее число учениковъ включены и воспитанники частныхъ школъ и пансіоновъ, которыхъ считалось всего 88,064.

Всѣхъ народныхъ школъ (*Volksschulen*) считается въ Пруссіи городскихъ 3,149, сельскихъ 21,971. Итого 25,120, и въ нихъ учителей 34,803, учительницъ 2,016; всего 36,819.

Расходы распредѣляются на слѣдующія три главныя статьи:



а) Жалованье учителей. . . . .	8.042,237 тал.
въ средней сложности приходится на 1 учителя въ городахъ 294 тал. , въ сельскихъ обществахъ 185.	
б) на текущія расходы: (наемъ квартиры, отопленіе, учебныя пособія) . . . . .	1.054,085 »
с) на постройки училищъ . . . . .	1.814,762 »

---

Итого. . . 10.911,085 »

Эта сумма извлекается изъ слѣдующихъ источниковъ:

а) изъ школьной платы (Schulgeld) . . . . .	2,516,681 или 31 $\frac{0}{0}$
б) изъ общественныхъ сборовъ (Gemeindeleistungen). . . . .	5.229,652 » 65 $\frac{0}{0}$
с) казенныхъ суммъ (Staatsfonds) . . . . .	295,604 » 4 $\frac{0}{0}$

Всѣхъ училищныхъ расходовъ приходится на 1 ученика въ городахъ шесть талеровъ, въ селеніяхъ три, въ общей сложности городовъ и селеній три съ половиной талера.

Школьной платы (Schulgeld) съ каждаго ученика въ средней сложности сходитъ 25 зильбергрошей, около 90 коп. въ годъ.

Казенныхъ субсидій на 1 ученика 8—10 копеекъ.

Главную статью расхода и предметъ особыхъ настоятельныхъ заботъ прусскаго правительства составляетъ содержаніе учителей. Мы уже выше указали, какое оно было скудное въ началѣ настоящаго столѣтія и также упомянули, что нынѣ въ средней сложности, оно простирается на 185 тал. въ сельскихъ обществахъ. Но эта средняя сумма значительно возвышается отъ высокихъ окладовъ, установленныхъ въ нѣкоторыхъ богатѣйшихъ общинахъ, по 500 и до 1000 талеровъ. Въ частности же оказывается, что большинство сельскихъ учителей, а именно 15,412 получаютъ жалованья менѣе 180 тал. или 15 р. въ мѣсяць, и изъ нихъ 5200 менѣе 125 тал. около 10 $\frac{1}{2}$  р. въ мѣсяць. Сумма въ 180 тал. принимается въ Пруссіи, какъ *minimum*, при коемъ существованіе учителя можно признать обеспеченнымъ.

Совершенно особую и важнѣйшую отрасль начальнаго обра-



зованія составляетъ въ Пруссіи приготовленіе учителей для народныхъ школъ въ такъ называемыхъ учительскихъ семинаріяхъ (SCHULLEHRER - SEMINARIEN).

Училищное управленіе въ Пруссіи, какъ мы видѣли, возложено исключительно на попеченіе мѣстныхъ властей и расходы по содержанію начальныхъ школъ составляютъ повинность общественную; напротивъ семинаріи содержатся изъ государственныхъ или губернскихъ сборовъ и завѣдываются высшимъ начальствомъ (Provinzial-Schulcollegium).

Введеніе ихъ относится къ первымъ годамъ настоящаго столѣтія.

Въ 1806 г. уже состояло въ Пруссіи 6 учительскихъ семинарій. Въ 1812 г. основано ихъ вновь 12 въ одинъ годъ.

Въ 1821 г. считалось всѣхъ семинарій 28, въ нихъ учениковъ 4500; расходы простирались на 99,815 тл., на одного ученика 66 тал.

Въ 1819 г. издано было новое положеніе о семинаріяхъ, которое и по сіе время служитъ главнымъ основаніемъ ихъ устройства и управленія:

Предписано открыть по одной семинаріи въ каждой губерніи. Число студентовъ (Präparanten) въ одной семинаріи должно быть не болѣе 70. Возрастъ для приѣма полагается не моложе 16 — 18 лѣтъ. Учебный курсъ трехлѣтній. Для приѣма требуются тѣ познанія, какія даются въ народныхъ школахъ и элементарныхъ училищахъ. Первый годъ посвящается повторенію и дополненію начального образованія, преподаваемаго семинаристамъ въ народныхъ школахъ; второй курсъ — педагогическому образованію; третій — практическому упражненію въ преподаваніи въ образцовыхъ элементарныхъ школахъ, состоящихъ при семинаріяхъ.

Дѣйствіе закона 1819 года было такъ успѣшно, что уже въ 1825 г. во всѣхъ губерніяхъ (Regierungsbezirk) состояло по одной главной семинаріи (Haupt-Seminar), содержаніе и управленіе коей производилось отъ казны; кромѣ того по инициативѣ мѣстныхъ жителей открыто нѣсколько частныхъ заведеній (Hülfssemi-

59261



parien), которымъ отъ казны положительнаго содержанія не ассигновалось, но только субсидіи.

Первоначальное устройство этихъ земскихъ семинарій было самое скромное, пособія отъ казны самыя скудныя: въ Кенигсбергѣ на 6 семинаристовъ отпускалось казенныхъ стипендій 700 тал., въ Гумбиненѣ на 24—1200 тал., въ Потсдамской семинаріи было въ 1825 г. 26 учениковъ., въ Кеслинской въ 1818 г. 10, въ 1827 — 50 семинаристовъ, въ мѣстечкѣ Шлегель — 10.

Нѣкоторыя центральныя губерніи помимо семинарій, устроенныхъ отъ правительства основали значительное число таковыхъ *Hilfsseminarien* на счетъ мѣстныхъ жителей и не щадили издержекъ на ихъ содержаніе; въ округѣ Мерзебургѣ уже въ 1825 г. считалось ихъ 15, каждая съ 2 и не болѣе какъ съ 3 учителями и при весьма ограниченномъ числѣ учениковъ, въ одной 11, въ другой 20.

Въ 50-хъ годахъ число семинарій возрасло до 48. Онѣ стоили всего въ годъ 177,000 тал., изъ коихъ 118,955 отпускались отъ казны и 58,102 тл. покрывались собственными доходами отъ имущества, приписанныхъ къ этимъ заведеніямъ.

Уже въ 30-хъ годахъ, по свидѣтельству француза Кузень, производившаго, по порученію министра нар. пр. Гизо, изслѣдованіе о народномъ образованіи въ Пруссіи, изъ 38 семинарій, тогда устроенныхъ, выпускалось въ годъ 630 студентовъ; изъ частныхъ семинарій около 120, всего 750, что составило бы въ послѣдніе 35 лѣтъ всего выпущенныхъ семинарскихъ учителей 26,250, а такъ какъ въ послѣдующіе годы число семинаристовъ почти удвоилось, то можно принять, что всѣ народныя школы въ Пруссіи нынѣ снабжены учителями спеціально подготовленными (3).

Таковы главныя черты этой замѣчательнѣйшей учебной организаціи, введенной въ исходѣ XVIII столѣтія, неуклонно поддержанной прусскимъ правительствомъ въ самыя тяжкія времена Наполеонскаго разгрома, обновленной немедленно по заключеніи мира, и съ 1815 г. по настоящій, въ теченіи полувѣка преслѣдуемой и развиваемой послѣдовательно, сознательно, какъ высшая нравственная и политическая цѣль государственнаго строя.



Послѣдовательность эта тѣмъ болѣе достойна уваженія, что и прусское правительство не избѣгло въ этомъ дѣлѣ сильнѣйшей оппозиціи реакціонерной партіи; ему предсказывали, что народныя школы будутъ служить разсадниками демагогическихъ учений, а сельскіе учителя агентами революцій и эти зловѣщія предсказанія отчасти сбылись: при общемъ броженіи умовъ, обуявшемъ Германію въ 1848 г., многія народныя школы и учительскія семинаріи пристали къ движенію: учительскіе съѣзды, въ особенности *Schulconferenzen*, превратились въ настоящіе политическіе клубы. (4)

Но прусское правительство, и это послужитъ ему къ вѣчной чести, не утрашилось этихъ юношескихъ увлеченій, не закрыло школъ, не сослало учителей, какъ французскіе временные правители въ томъ же 1849 г. и не мечтало построить китайской стѣны противъ сокрушительнаго дѣйствія новыхъ идей; оно дало простыть этому лихорадочному жару и немедленно послѣ усмиренія мятежей принялось съ новымъ рвеніемъ за дальнѣйшее развитіе своей системы народныхъ школъ (*Volks-Schulwesen*).

Между тѣмъ именно въ это время, въ 50-хъ годахъ, противодѣйствіе юнкерской партіи сдѣлалось особенно сильно; она успѣла, какъ мы выше сказали, отсрочить представленіе новаго Учебнаго Устава, отмѣнить ст. 25 основнаго закона 1850 г. о бесплатномъ обученіи, удержать попечительство вотчинниковъ надъ народными школами.

Но, какъ мы уже замѣчали неоднократно при обсужденіи прусскихъ учрежденій, это реакціонерное движеніе было поверхностное, наружное и не могло исказить общаго и глубокаго смысла германской цивилизаціи. Прусское правительство уступало феодальной партіи настолько, сколько нужно было, чтобы задобрить эти вліятельные, свѣтскіе и придворные кружки; но дѣло начальнаго образованія шло своимъ путемъ и уступки эти были только почетныя и пустыя преимущества, оставляемыя на время знатнымъ особамъ феодальной партіи. Бесплатное обученіе постепенно вводилось, не смотря на обязательность школьной платы, удерж-



жанной въ противность конституціоннаго Акта 1850 г.; попечительство (*Schulpatronat*) превратилось въ номинальное право представлять кандидатовъ въ учительскія должности, но такъ какъ кандидаты эти выбирались исключительно изъ воспитанниковъ учительскихъ семинарій и утверждались Губернскими правленіями, то власть попечителей въ дѣйствительности ограничивалась одной рекомендаціей.

Такимъ образомъ руководство учебною частью перешло всецѣло въ руки духовнаго и административнаго начальства, а хозяйственное управление въ вѣдѣніе общественныхъ выборныхъ властей *Schulvorstand*.

На этой общей характеристикѣ начальнаго образованія въ Пруссіи мы остановимся, чтобы сдѣлать изъ всего вышесказаннаго слѣдующіе выводы.

Прусской администраціи принадлежитъ безспорно та честь, что сознавая пользу просвѣщенія, она сочувственно, внимательно, послѣдовательно слѣдила за развитіемъ народныхъ школъ, оказывая мѣстнымъ, сельскимъ и городскимъ обществамъ постоянную моральную помощь, давая имъ во всѣхъ нужныхъ случаяхъ разумное руководство, снабжая ихъ педагогами и преподавателями.

Но кромѣ этой моральной поддержки, платонической любви, правительство ничего не давало народнымъ школамъ и вся хозяйственная часть, то есть училищное управленіе и расходы на это управленіе, лежали и лежатъ понынѣ на повинности мѣстныхъ обществъ. Высшее начальство много заботилось о народномъ образованіи, но изъ государственной казны отпускало на учительскія семинаріи въ 1862—64 году—276,606 тал. и на всѣ школы Прусскаго королевства 295,604 тал.

Въ то же время въ 1862 г. общественные сборы простирались на сумму 5.229,952 тал., что составляетъ около 1—80руб. на ученика; всѣ прочіе расходы покрывались платой самихъ учениковъ (*Schulgeld*); по 90 коп. съ cadaго.

Прусскую систему начальнаго образованія обыкновенно означаютъ однимъ словомъ *Schulzwang*, *Schulpflichtigkeit* и всѣ



успѣхи цивилизаціи въ сѣверной Германіи приписываютъ именно этому началу принудительнаго, обязательнаго обученія, забывая при этомъ, что другіе народы, слѣдовавшіе совершенно противоположной системѣ и не допускавшіе никакого принужденія достигли тѣхъ же результатовъ какъ и нѣмцы и въ кратчайшій періодъ времени.

Мы смѣемъ думать, что въ примѣрѣ Пруссіи надо искать не то, что обыкновенно въ немъ выхваляютъ — примѣрѣ насильственнаго просвѣщенія народа, но другія наставленія болѣе поучительныя и полезныя для всѣхъ правительствъ и народовъ: какъ съ первыхъ дней основанія государства (1763 г.) король-полководецъ провозглашаетъ высокое значеніе народной школы и издаетъ уставъ о повсемѣстномъ введеніи элементарнаго обученія; какъ среди трепета и ужаса французскаго террора, противъ коего другія европейскія правительства защищались цензурой и тайной полиціей — прусское прибѣгаетъ къ просвѣщенію народныхъ массъ и основнымъ положеніемъ 1794 г. (*Allgemeines Landrecht*) вводитъ народную школу въ общій организмъ своего управленія; какъ оно бодро и послѣдовательно выдерживаетъ свое направленіе среди политическихъ бѣдствій, постигшихъ Пруссію въ началѣ текущаго столѣтія; въ годину самыхъ тяжелыхъ испытаній (въ 1812 г.) открываетъ разомъ 12 учительскихъ семинарій и, сложивъ побѣдоносное свое оружіе, въ 1815 г. посвящаетъ всѣ свои усилія окончательному устроенію училищнаго вѣдомства; какъ наконецъ при взрывѣ 1848 г. Пруссія, мгновенно смущенная революціоннымъ духомъ учителей народныхъ школъ, вскорѣ опомнилась отъ малодушнаго страха и принялась съ новымъ рвеніемъ за усовершенствованіе ихъ спеціальнаго образованія, въ то время какъ Франція ссылала своихъ (*maîtres d'école*) въ Каиенну, а Россія закрывала университеты.

И такъ главное достоинство прусской системы, главная заслуга прусскаго правительства заключается, по нашему мнѣнію, не въ обязательности обученія, а въ слѣдующихъ двухъ чертахъ, рѣзко отличающихъ его политическій взглядъ на народное образованіе.



1) Со времени Фридриха Великаго и по настоящее время Пруссія никогда не колебалась въ своей образовательной политикѣ, ни разу не усомнилась въ пользѣ всенароднаго начальнаго образованія: она выслушивала, правда, съ учтивымъ и даже почтительнымъ вниманіемъ заявленія своихъ *Gutsherren* и *Standesherren* о вредѣ и опасности грамотнаго развитія простаго народа, но этими зловѣщими предостереженіями не смущалась, не опасалась направлений, не стѣсняла благихъ начинаній изъ страха зловредныхъ послѣдствій, однимъ словомъ не боялась народнаго просвѣщенія и съ неуклоннымъ вниманіемъ въ продолженіи цѣлаго столѣтія поощряла, развивала, улучшала народную школу.

2) Вторая заслуга прусскаго правительства состоитъ, по нашему мнѣнію, въ томъ, что оно при первомъ введеніи школъ ограничилось наименьшимъ размѣромъ требованій и поэтому самому достигло съ наименьшими расходами первоначальной цѣли, грамотнаго, элементарнаго образованія всей массы народа.

Не заводя роскоши, не расточая денегъ на великолѣпное убранство училищъ въ городахъ и на большихъ трактахъ, не требуя отъ страны и мѣстныхъ жителей того, чего они дать не могли—научно образованныхъ учителей и обширныхъ помѣщеній, довольствуясь жалованьемъ по 85 тал. на учителя и по 66 тал. на содержаніе семинариста, прусскіе правители сдѣлали народную школу доступною всѣмъ сельскимъ, бѣднѣйшимъ обществамъ и такимъ образомъ положили хотя и грубое, но твердое основаніе народному образованію, подготовивъ въ теченіи 35 лѣтъ 26,250 учителей для 25,156 народныхъ школъ при весьма умѣренномъ расходѣ 177,000 тал. въ годъ.

Эту двоякую заслугу слѣдуетъ безспорно признать за прусскимъ правительствомъ.

Но во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ система начальнаго образованія, принятая и дѣйствующая въ Пруссіи, едва ли заслуживаетъ одобренія и представляетъ поразительный и плачевный примѣръ притѣсненія низшаго и бѣднѣйшаго класса жителей, съ одной



стороны администраціей, съ другой землевладѣльческимъ сословіемъ, такъ что можно безъ преувеличенія сказать, что вся тягость этой высокой германской цивилизаціи, начиная съ элементарнаго обученія до высшаго учебнаго образованія, падаетъ преимущественно на низшій классъ обывателей и идетъ прогрессивно сверху внизъ, обрушиваясь окончательно на неимущихъ и бѣднѣйшихъ отцовъ семействъ.

Вопросъ этотъ представленъ съ такою наглядностію въ послѣдней брошюрѣ Гнейста (*Die Selbstverwaltung der Volksschule. Berlin 1869*) (5), что мы придержимся его изложенія и, слѣдуя ему, раздѣлимъ вопросъ на три главныя статьи: а) о школьной платѣ (*Schulgeld*); б) объ училищныхъ обществахъ (*Schulsocietäten*); в) о земскихъ сборахъ и казенныхъ пособіяхъ (*Communalbesteuerung und Staatszuschüsse*).

**Школьная плата, Schulgeld.** По общей системѣ народнаго образованія плата эта въ Пруссіи предназначена собственно для содержанія и жалованія учителей и потому вопросъ этотъ тѣсно связанъ съ положеніемъ учителей вообще. Это положеніе было искони и осталось до новѣйшихъ временъ самое униженное. Въ прошломъ столѣтіи они набирались изъ мастеровыхъ и ремесленниковъ въ городахъ, дворовыхъ людей въ селеніяхъ; когда Фридрихъ Великій предпринялъ устроить сельскія школы, то онъ предпочтительно обратился къ помѣщичьимъ имѣніямъ (*adelige Dörfer*); уволилъ учителей отъ господскихъ повинностей (*von den Oneribus*), приказалъ надѣлять ихъ землей, но въ то же время и подчинилъ ихъ полному произволу вотчинника (*Gutsherrn*). Въ этой зависимости они оставались до новѣйшихъ временъ и, войдя въ составъ вотчиннаго владѣнія, исправляя свою должность какъ господскую службу, занимаясь въ школѣ въ часы свободные отъ другихъ работъ, превратились въ служителей землевладѣльцевъ, слѣдвались, можно сказать, принадлежностію рыцарскихъ помѣстій, и точно такъ какъ кузнецъ, столяръ, плотникъ такъ и учитель входилъ въ составъ, въ инвентарь всякаго благоустроеннаго имѣнія.



Но принявъ власть и опеку надъ школами, прусскіе рыцари поспѣшили отклонить отъ себя расходы на ихъ содержаніе и уже въ 1763 г. провели мѣру, по коей этимъ учителямъ, большею частью исправлявшимъ службу въ господскихъ домахъ и не болѣе 2—3 часовъ занимавшимся преподаваніемъ, ассигновано было добавочнаго жалованья по  $\frac{1}{2}$  и до 1 зильбергроша (3 коп. сер.) въ недѣлю съ каждаго ученика, и чтобы обезпечить исправное поступленіе этого новаго налога, установили штрафъ по 16 зилбер. (50 коп. за каждаго ученика, неприлежно посѣщающаго школу.

Это было начало и основаніе школьной платы, основаніе столь прочное, столь твердо связанное съ опекой (*Schulpatronat*) землевладѣльца, что всѣ позднѣйшія усилія правительства не могли его поколебать. Нѣсколько разъ верховная власть пробовала отмѣнить (*Schulgeld*) и ввести вмѣсто платы съ учениковъ общій земскій сборъ на училища. Въ Уставѣ 1794 г. предписано «уволить дѣтей навсегда отъ школьной платы.» (*Die Kinder sind von Entrichtung eines Schulgeldes für immer frei. Allgemeines Landrecht § 32*). Въ королевскомъ рескриптѣ 18 апрѣля 1831 г. подтверждено, «что со дня изданія Устава 1794 г. школьная плата не имѣетъ законной силы.» Въ учредительномъ законѣ 1850 г. (*Verfassungs Urkunde 1850 г.*) опять повторено, «что плату съ учениковъ запрещается взимать.»

Но она продолжалась взиматься, и въ большей части сельскихъ общинъ составляла единственное вознагражденіе учителя. Всѣ узаконенія, исходящія какъ отъ самодержавной властинеограниченнаго монарха, такъ и отъ полномасштабнаго собранія народныхъ представителей были обойдены и въ 1852 г. министръ простымъ циркуляромъ пояснилъ, что *SCHULGELD* можетъ быть не только сохраненъ, но по усмотрѣнію и возвышенъ.

Такъ то бессильно всякое центральное правительство, и самодержавное и представительное, противъ происковъ политическихъ и сословныхъ партій, когда оно не опирается на мѣстныя земскія или общественныя учрежденія.

Настоящее положеніе этого вопроса въ Пруссіи представляетъ



слѣдующіе замѣчательные факты, *sehr anomale Fakten*, говорятъ нѣмцы.

Въ провинціи Позень *Schulgeld* вовсе не взимается.

Въ провинціи Пруссіи ученики платятъ только  $2\frac{1}{2}$  зильб. въ годъ 7 — 8 коп.

Въ другихъ областяхъ плата эта идетъ возвышаясь и составляетъ слѣдующій процентъ всѣхъ училищныхъ расходовъ: въ Оппелнѣ  $5\frac{0}{0}$ , въ Бромбергѣ  $8\frac{0}{0}$ , въ Данцигѣ  $20\frac{0}{0}$ , въ Кѣльнѣ  $28\frac{0}{0}$ , въ Франкфуртѣ  $40\frac{0}{0}$ , въ Лигницѣ и Минденѣ  $52\frac{0}{0}$ .

Въ городахъ школьная плата видоизмѣняется, смотря по разрядамъ, къ коимъ отнесены жители и сами города или сельскія общества между 15 коп. и 33 рублями, въ селеніяхъ между 8 коп. и 33 рублями. — По этому средняя плата, которая выходитъ отъ дѣленія общей суммы школьной платы ( $2\frac{1}{2}$  мил. талеровъ) на общее число учениковъ (3 мил.) не даетъ вѣрнаго понятія о тягости этого налога, простирающагося въ большей части общинъ до 3—5 рублей вмѣсто 90 коп., выходящихъ изъ средней сложности.

Если мы вспомнимъ, что плата эта взимается со всѣхъ дѣтей учебнаго возраста, отъ 5—14 лѣтъ (*Schulpflichtige Kinder*), независимо отъ того, ходятъ они въ школу или нѣтъ и что только свидѣтельство о совершенномъ неимуществѣ увольняетъ отъ платы, то можно себѣ представить, какой высокій и чисто подушный налогъ это составляетъ для родителей, обремененныхъ семействомъ.

Главное направленіе, противъ коего безуспѣшно борются какъ правительство такъ и палата представителей въ Пруссіи, есть стремленіе мѣстныхъ собраній (*Kreis-und Provinzialstände*) переносить на самихъ родителей и учениковъ главную часть расходовъ для облегченія таковою же частію земскихъ и общественныхъ сборовъ; при исключительно дворянскомъ составѣ этихъ собраній и при поддержкѣ верхней палаты феодальная прусская партія успѣла преодолѣть всѣ усилія властей и народа и отсрочить бесплатное обученіе съ 1794 года по настоящій 1869.

Училищное общество—*Schulsocietät*. Въ тѣсной связи



съ школьной платой представляется и вопросъ о составѣ и организациі школьнаго общества, и здѣсь то мы прямо встрѣчаемъ у нѣмецкихъ писателей сильнѣйшіе доводы противъ земскаго и общественнаго быта, введеннаго въ ихъ отечествѣ.

Сельскихъ обществъ (*Dorfgemeinden*) считается въ Пруссіи около 30,000, вотчинъ (*Gutsbezirke*) — 15,000, школьныхъ обществъ (*Schulsocietäten*) — около 20,000, приходовъ (*Pfarrsysteme*) — 9,500.

Къ сельскому обществу принадлежатъ одни домохозяева не дворянскаго происхожденія; къ школьному обществу — всѣ отцы семействъ; къ приходамъ приписаны жители по вѣроисповѣданію; наконецъ вотчинники въ предѣлахъ своихъ вотчинъ не причисляются ни къ обывателямъ, членамъ сельскаго общества, ни къ отцамъ семействъ (*Hausväter*), членамъ школьнаго общества; они стоятъ особо и выше, въ званіяхъ землевладѣльца и попечителя (*Gutsherr und Schulpatron*), и ни въ общественныхъ, ни въ училищныхъ расходахъ не участвуютъ. Въ провинціяхъ Позенѣ и Саксоніи вотчинники были временно (въ началѣ XIX столѣтія) притянуты къ училищнымъ сборамъ, но впоследствии уволены.

Такимъ образомъ мѣстное, такъ называемое административное, общество (*die politische Landgemeinde*) распадается на три части по различію вѣроисповѣданія, имущества и происхожденія: лютеране отдѣляются отъ католиковъ, домохозяева отъ прочихъ отцовъ семействъ, простые обыватели отъ дворянъ-вотчинниковъ, и въ результатѣ выходитъ, что изъ 30,000 крестьянскихъ обществъ и 15,000 рыцарскихъ имѣній, образуются какіе то вымышленные союзы, ассоціаціи отцовъ семействъ, къ коимъ приписаны и бездѣтные родители (!!), искусственныя общества, неимѣющія никакаго другаго интереса кромѣ школы, товарищества, гдѣ купецъ или землевладѣлецъ (если только онъ не *Rittergutsbesitzer*) облагается школьной платой наравнѣ съ чернорабочимъ (если онъ не уволенъ по свидѣтельству о неимуществѣ).

Въ сущности эти Прусскія *Schulsocietäten* суть только территориальные округа, произвольно учреждаемые администраціей, по



размѣрамъ тоже произвольно установленнымъ, а именно разстояніе между школой и деревней должно быть не болѣе  $\frac{1}{4}$  или  $\frac{1}{2}$  мили и число учениковъ должно быть не болѣе 100.

Въ средней сложности пространство одного школьнаго округа въ Пруссіи принимается въ  $\frac{1}{3}$  и до  $\frac{1}{6}$  квад. мили и народонаселеніе въ 600 жителей обоего пола; и кромѣ этого сосѣдственнаго, околоточнаго отношенія никакой другой связи въ нихъ не оказывается.

Отъ этого и произошло, что они вскорѣ лишились всякой самостоятельности и подчинились безусловно съ одной стороны вотчиннымъ попечителямъ (*Schulpatronen*), съ другой административнымъ властямъ, отъ коихъ зависитъ и разграниченіе школьных округовъ и исчисленіе смѣтныхъ расходовъ и раскладка сборовъ между отцами семействъ, и разбирательство жалобъ на неравномѣрность налога. Эта патриархальная машина (*diese patriarchale Maschinerie*), какъ выражается Гнейстъ, есть одинъ изъ тѣхъ спасительныхъ якорей, за который держится утопающая германская аристократія, воображая себѣ, что чѣмъ слабѣе и мельче будетъ община, тѣмъ легче будетъ высшимъ сословіямъ на нее вліять и удерживать ее въ своей зависимости.

Земскіе сборы и казенныя субсидіи. Точно такъ какъ налогъ для бѣдныхъ (*poortaxe*) составляетъ въ Англіи главную основу всѣхъ общественныхъ и земскихъ сборовъ, такъ въ Пруссіи тоже самое значеніе имѣютъ училищныя сборы.

По свѣдѣніямъ за 1857 годъ всѣхъ общественныхъ сборовъ (*Gemeinde- Steuern*) считалось:

На народныя школы. . . . .	5.956,000 тал.
» церковныя надобности . . . . .	3.411,000 »
» прочіе предметы. . . . .	14.941,000 »

Училищныя сборы составляютъ по этому около  $\frac{1}{4}$  всѣхъ общинныхъ сборовъ, и если причислить къ этой суммѣ еще школьную плату около 2.500,000 тал., то выходитъ всего сборовъ и платежей на школы около 8.456,000 тал.

Вся сумма эта распредѣляется между 21,000 школьных об-



ществъ (*Schulsocietäten*), что составляетъ на каждое по 400 талер.

Принимая среднее населеніе одного общества въ 600 жителей, выходитъ на каждаго жителя об. п. около 20 зилбгр. или на 1 ревизскую душу мужескаго пола 40 зилб. около 1 р. 30 коп.

Сборы эти разлагаются въ тѣсномъ кругу ближайшихъ сосѣдей и чѣмъ тѣснѣе этотъ кругъ, чѣмъ мельче общество, тѣмъ труднѣе достигается равномерная раскладка.

Удѣльныя и дворянскія имѣнія выдѣляются изъ этихъ союзовъ. Закономъ 31 марта 1833 г. предписано «отмѣнить всякія пособія (*Beiträge*), взимаемая съ дворянскихъ и удѣльныхъ помѣстій (*Rittergüter u. Domainen*) на такіе предметы расходовъ, которые не относятся къ ихъ нуждамъ и пользамъ.»

Новѣйшее узаконеніе 14 апрѣля 1856 г. подтвердило эту отдѣльность общины отъ вотчины. Такимъ образомъ крестьянскія общины (*Dorfgemeinden*) были предоставлены собственнымъ своимъ силамъ и средствамъ; уѣздныя и провинціальныя учрежденія (*Kreis-und Provinzialstände*) помогали имъ только въ содержаніи учительскихъ семинарій.

Казна субсидіями на школы . . . . 295,604 тал.

» и на семинаріи . 276,606 »

Изъ среды сельскаго населенія выдѣлялись крупные землевладельцы и удѣльныя имѣнія въ числѣ 15,000.

Вся тягость начальнаго образованія лежала и лежитъ понынѣ на 20,000 школьныхъ обществахъ, состоящихъ преимущественно, почти исключительно, изъ крестьянъ. (6)

Таковы главные результаты системы начальнаго образованія, принятой въ Пруссіи.

Она достигла наивысшихъ успѣховъ, съ наименьшими пожертвованіями государственныхъ и дворянскихъ интересовъ; этимъ она и заслужила громкую славу, коей пользуется во всей Европѣ; администрація и дворянство имѣли полное право гордиться цивилизаціей своего народа, тѣмъ болѣе, что она имъ ничего не стоила.



Но для безпристрастнаго и посторонняго наблюдателя представляется и другая сторона вопроса:

Прусская учебная организація даетъ народу наименьшій размѣръ образованія, какой только можно разумѣть подъ словомъ грамотность и съ наибольшимъ обремененіемъ низшихъ классовъ народа, безъ всякой помощи отъ высшихъ сословій и при самыхъ скудныхъ пособіяхъ отъ государственной казны.

Прусское элементарное обученіе можетъ дѣйствительно служить аргументомъ противъ пользы грамотности и оправдать обвиненія нѣкоторыхъ реакціонеровъ, что начальное образованіе мало способствуетъ развитію простаго народа, когда оно останавливается на чтеніи, писаніи и арифметикѣ.

И мы того же мнѣнія, но прибавимъ слѣдующее: когда по выходѣ изъ школы передъ народомъ запирается входъ въ общественную жизнь, гдѣ бы онъ могъ примѣнить пріобрѣтенныя познанія, когда вся умственная его дѣятельность прекращается въ 15 лѣтъ, послѣ выпуска изъ училища, когда ученикъ по званію и сословію устраняется отъ всякаго участія въ общественныхъ и земскихъ дѣлахъ, когда, однимъ словомъ какъ было доселѣ въ Пруссіи, обученіе обязательно, а самоуправленіе недоступно народнымъ массамъ — тогда грамотность есть дѣйствительно излишняя и дорогая прихоть; она всетаки полезна въ томъ отношеніи, что подготавливаетъ народъ къ среднему и высшему образованію, но никогда не принесетъ такихъ обильныхъ плодовъ какъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ школа есть подготовленіе къ свободной самодѣятельности и гдѣ развитіе умственныхъ и нравственныхъ способностей продолжается во всю жизнь, въ совѣщаніяхъ, сходкахъ, собраніяхъ.

Поэтому мы думаемъ, что на развитіе народа дѣйствуетъ не столько грамотность, сколько примѣненіе этой грамотности въ свободной средѣ мірскаго, общественнаго и земскаго самоуправления.



ПРИМѢЧАНІЯ:

1) Въ этой главѣ источники, коими мы преимущественно пользовались, были слѣдующіе:

RÖNNE *das Staatsrecht der Preussischen Monarchie* I. B. Ss. 522 u. ff. — II. B. Ss. 388 u. ff. Leipzig 1865.

STEIN. *Das Elementar u. Bildungswesen*. Stuttgart 1868.

RENDU. *De l'enseignement populaire dans l'Allemagne du Nord*. Paris 1857.

COUSIN. *Rapport sur l'instruction primaire en Allemagne*. Paris 1833.

GNEIST. *Die Selbstverwaltung der Volksschule*. Berlin 1869.

2) Свѣдѣнія эти извлечены изъ отчета французскаго писателя Cousin (*Rapport sur l'instruction primaire en Allemagne*), посланнаго министромъ Гизо для изученія народныхъ школъ въ Германіи; онъ ѣздилъ въ 1833 г., но свѣдѣнія, имъ представленныя, относятся къ 20 годамъ. Мы съ намѣреніемъ представили ихъ и просимъ читателя обратить на нихъ вниманіе, чтобы выяснить фактъ особенно замѣчательный, который послужитъ намъ для заключеній о введеніи и устройствѣ начальнаго образованія въ Россіи, тотъ именно, что уже въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія, (отчетъ Кузена основанъ большею частію на свѣдѣніяхъ за 1818—1825 годъ) уровень образованія былъ уже въ Пруссіи почти на той же степени какъ нынѣ.

Число училищъ и учениковъ было тоже самое пропорціонально населенію; расходы тоже возвысились немного; въ особенности правительственныя субсидіи были также скупы въ 1850 г. какъ и въ 1825 году. Если вспомнить, что первая организація народныхъ школъ относится къ 1794 г., что въ этотъ тридцатилѣтній періодъ Пруссія прошла черезъ такія государственныя и всенародныя бѣдствія, какія едва ли испытала какая либо другая страна, что притомъ эта учебная система, обновленная въ Пруссіи, была первымъ, безпримѣрнымъ еще въ Европѣ опытомъ всенароднаго обученія, — если вспомнить это, то нельзя не изумиться результатамъ, добытымъ въ 1825 году, черезъ 31 годъ послѣ введенія школъ, черезъ 10 лѣтъ послѣ умиротворенія Европы и возстановленія монархіи, почти стертой съ лица земли мечемъ Наполеона.

Послѣ 30 года послѣдовала реакція, консервативная партія усилилась и этотъ періодъ съ 1830 — 1860 г. былъ почти потеряннымъ временемъ; по крайней мѣрѣ очевидно, что еслибъ движеніе продолжалось и далѣе съ такой же энергіей какъ съ 1810—1825 г., еслибъ поло-



женіе учителей было улучшено и субсидіи правительства прогрессивно возвышены, то прусская народная школа стояла бы нынѣ еще гораздо выше.

Для насъ важно только одно заключеніе: что въ періодъ 30 лѣтъ, прерванный кровопролитнѣйшими войнами, Пруссія, не имѣя передъ собой никакихъ руководствъ, никакого опыта другихъ народовъ, потрясенная до основанія въ политическомъ своемъ быту, разстроенная въ финансахъ, раззоренная постоемъ Наполеоновскихъ войскъ, что Пруссія, говоримъ, достигла того что имѣла 20,000 народныхъ школъ съ 1.436,000 учениками при населеніи въ 11.664,000. Это доказываетъ, если не ошибаемся, что дѣло народнаго образованія не такъ недоступно и долгосрочно, какъ увѣряютъ, и что для его успѣха нужно болѣе послѣдовательности, твердой воли, искренняго содѣйствія, чѣмъ денегъ, уставовъ, заявленій и сочувствій, или такихъ принудительныхъ мѣръ, какъ предлагалъ одинъ товарищъ одного русскаго министра — запретить всѣмъ неграмотнымъ вступленіе въ бракъ!

---

3) Полагая, что для насъ въ Россіи первыя начинанія въ дѣлѣ народнаго образованія любопытнѣе и поучительнѣе чѣмъ новѣйшія свѣдѣнія, мы выписываемъ изъ замѣчательнаго отчета Cousin, о коемъ уже упомянули, исторію открытія одной изъ первыхъ учительскихъ семинарій прусскихъ, Потсдамской, считающейся нынѣ изъ лучшихъ.

До половины XVIII столѣтія въ провинціи Бранденбургской учителя народныхъ школъ избирались сельскими обществами безъ всякаго разбора, отъ нихъ требовалось немного чтенія, еще менѣе чистописанія и ариѳметики и церковное пѣснопѣніе. Помѣщики пользовались правомъ попечительства надъ школами, чтобы производить своихъ домашнихъ служителей въ званіе сельскихъ учителей и награждать ихъ добавочнымъ жалованьемъ изъ общественныхъ суммъ, и школьной платы.

Въ 1748 — 1753 г. было основано въ Берлинѣ первое учебное заведеніе для образованія наставниковъ. Въ 1770 г. Фридрихъ Великій учредилъ особый неприкосновенный фондъ въ 100,000 тал. для добавочнаго жалованья лучшимъ учителямъ, но всѣ эти благія намѣренія не привели ни къ какимъ результатамъ и Берлинская семинарія не оправдала ожиданій. Въ 1810 г. обращено было вниманіе на улучшение этого заведенія и прежде всего возбужденъ былъ вопросъ, не слѣдуетъ ли перевести его изъ столицы въ другое мѣсто, гдѣ бы уче-



ники оставались въ болѣе скромной и тихой средѣ и въ такой житейской обстановкѣ, въ какой имъ и суждено провести свой вѣкъ послѣ выпуска изъ училища. Положено было непремѣнно вывести семинарію изъ Берлина и устроить около Потсдама, гдѣ она и открыта была вновь въ 1817 г. Въ 1824 г. уже считалось въ семинаріи 60 студентовъ, а въ 1826 г. директоръ представилъ слѣдующій отчетъ :

**Помѣщеніе.** Оно состояло изъ 2-хъ этажнаго зданія, имѣющаго 127 футовъ длины (18 саж.). Въ немъ помѣщались: двѣ семейныя квартиры для директора и 1 учителя и три холостыхъ для остальныхъ 3 учителей, квартира для смотрителя, столовая, двѣ аудиторіи для семинаристовъ и 4 классныя комнаты для образцовой школы, 5 комнатъ и 2 спальни для 80 воспитанниковъ — больница, прачешная и проч.

**Доходы.** Отъ казны получалось 5,400 тал. въ годъ, отъ семинаристовъ платы собиралось до 2,750 тал., кромѣ того платы отъ учениковъ образцовой школы 250 тал. Итого всѣхъ доходовъ 8,400. тал.

Число семинаристовъ въ 1826 г. было 78; полный штатъ полагается въ 80. Число это опредѣлено по соображенію общаго числа учительскихъ должностей въ народныхъ школахъ провинціи Бранденбургъ: ихъ считалось (въ 1833 г.) всего 1,500, изъ коихъ въ средней сложности открывалось вакансій ежегодно по 30 школамъ; на этомъ основаніи и расчитано число семинаристовъ 75—80, изъ коихъ одна треть 25—30 выпускается ежегодно.

Учителей при семинаріи 5: 1) для пѣнія и музыки, 2) для закона Божія, исторіи и нѣмецкаго языка, 3) для педагогики и методики, 4) для математики, физики и естественныхъ наукъ 5) для чистописанья и рисованья.

При вступленіи требуются слѣдующія познанія: полный курсъ библейской исторіи и зак. Божія, нѣмецкій языкъ, ариѳметика и предварительныя упражненія въ музыкѣ, пѣньи или игрѣ на фортепьяно или скрипкѣ.

**Содержаніе семинаріи и студентовъ.** Если у нихъ нѣтъ родителей, жительствовавшихъ въ самомъ Потсдамѣ, то они помѣщаются въ семинаріи съ платою по 48 тал. за свое содержаніе и обученіе.

Директору положено жалованья 1,060 тал., учителямъ 530, 480, 400, 220, 200 тал. — На содержаніе сада и садовника ассигновано 180 тал., на бібліотеку 120 тал. Всѣхъ расходовъ приходится около 100 тал. на ученика (8,400 тал. на 80 студентовъ), изъ коихъ около



половины, 48 тал. выплачивается ими самими, а остальные изъ казенныхъ суммъ.

При семинаріи состоитъ элементарная школа для практическаго упражненія семинаристовъ. Въ ней полагается по штату 160—170 учениковъ, набираемыхъ изъ бѣднѣйшихъ семействъ города Потсдама. За обученіе городское общество платитъ директору семинаріи по 4 тал. въ годъ. Школа раздѣлена на 3 класса, въ двухъ первыхъ дается обыкновенное начальное преподаваніе; третій классъ служитъ исключительно для педагогическихъ упражненій студентовъ семинаріи.

Выпускъ изъ семинаріи производится черезъ 3 года; по экзамену выпускаемые студенты раздѣляются на три разряда: старшій разрядъ имѣетъ право поступать прямо въ должность учителя; младшіе опредѣляются на службу условно, срокомъ на три года и по истеченіи 3 лѣтъ должны явиться на вторичный экзаменъ въ семинарію. Окончательный аттестатъ дается этимъ послѣднимъ по выдержаніи втораго дополнительнаго экзамена.

Cousin, описывая это первоначальное устройство первой учительской семинаріи Пруссіи, дѣлаетъ нѣсколько выводовъ и заключеній, замѣчательныхъ по ихъ здравому практическому смыслу. Онъ совѣтуетъ своему министру Guizot, которому представляетъ этотъ докладъ, завести нормальныя школы въ каждомъ департаментѣ по одной и въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ и поручить ихъ завѣдыванію мѣстныхъ общественныхъ собраній и властей, объясняя, что учителя народныхъ школъ должны быть тѣсно связаны по своимъ понятіямъ, нравамъ и свѣдѣніямъ съ мѣстнымъ населеніемъ — что нормальныя школы отнюдь не должны быть помѣщаемы въ большихъ городахъ — что число учениковъ не должно превышать средняго числа учительскихъ должностей, замѣщаемыхъ ежегодно въ департаментѣ, чтобы не лишать воспитанниковъ, кончившихъ курсъ, возможности поступленія въ должность, для коей они готовились. Далѣе Cousin исчисляетъ бюджетъ казенныхъ субсидій для подобныхъ школъ: онъ полагаетъ въ первое время ассигновать въ видѣ пособій отъ правительства на департаментъ или на 1 школу, полагая въ нихъ казеннокоштныхъ не болѣе 15 студентовъ, на cadaго по 300 франковъ (75 р.) въ годъ, на покупку книгъ и учебныхъ пособій 500 фр. (125 р.), на жалованье директору 800 фр. (200 р.) и такимъ образомъ подводитъ итогъ казенныхъ субсидій на 1 школу примѣрно 5,000 фр., а на 84



учительскихъ семинарій, то есть на всю Францію испрашиваетъ отъ казны кредитъ въ 400,000 фр. въ годъ.

Если же, пишетъ Cousin въ заключеніи своего доклада, мы захотимъ начать дѣло съ конца, основать нормальныя школы въ 50,000 и 60,000 годоваго содержанія, помѣстить въ каждой изъ нихъ по 60 воспитанниковъ, которые по выпускѣ изъ училища въ нѣкоторыхъ департаментахъ не найдутъ себѣ и мѣста, если не извѣдавъ мѣстныхъ потребностей, мы съ разу будемъ увлекать генеральныя совѣты къ расходамъ, превышающимъ ихъ средства, то надо опасаться, что мы ихъ отвратимъ отъ этихъ благихъ, хотя и скромныхъ, начинаній и въ упованіи на весьма сомнительную будущность подавимъ съ самаго начала общепользное дѣло.

Читая эту краснорѣчивую, глубоко обдуманную переписку о начальномъ образованіи между философомъ Cousin и историкомъ Guizot, нельзя не изумиться здравому смыслу, высокому пониманію народныхъ нуждъ, проявляющемуся въ этихъ двухъ людяхъ науки — и не пожалѣть, что Франція ихъ совѣтовъ не послушалась.

Rapport sur l'état de l'instruction primaire en Allemagne par Cousin. Paris 1833).

---

<sup>4)</sup> SCHUL-CONFERENCEN, учительскіе съѣзды устроены во всей Германіи въ двойной формѣ: приходскіе съѣзды, собирающіеся ежемѣсячно по приходамъ и окружныя или уѣздныя (Kreisschul-Conferenzen), которыхъ полагается отъ 4 до 6 въ годъ. Эти съѣзды, какъ мы уже сказали, въ смутное время 1848 г. превратились въ политическія собранія, дѣйствія коихъ причинили не мало затрудненій прусскому правительству, но оно однако не сочло нужнымъ ихъ запретить и закрыть, какъ дѣлаютъ обыкновенно слабые правители, не умѣющіе справиться съ временными замѣшательствами. Напротивъ, коль скоро броженіе умовъ затихло, то приняты были мѣры къ возобновленію учительскихъ конференцій на новыхъ и болѣе широкихъ основаніяхъ и въ 1853 г. изданы были инструкціи по этому предмету. Между прочимъ въ Потсдамскомъ округѣ установлены были слѣдующія правила: приходскимъ съѣздамъ поручено заниматься всѣми дѣлами мѣстныхъ школъ, заявлять о нуждахъ училищъ и учителей и составлять общіе отчеты о состояніи и успѣхахъ преподаванія — всѣ учителя должны являться на съѣзды ежемѣсячно — предсѣдательство принадлежитъ приходскому священнику (пастору) отчеты конференціи представляются окружному инспектору (Kreis-Schulinspector); въ случаѣ



безпорядковъ инспекторъ долженъ доносить о томъ губернскому правленію (Regierung)—окружные сѣзды созываются не менѣе 4 разъ въ году — всѣ учителя округа обязаны по должности (Sind amtlich verpflichtet) посѣщать эти сѣзды и могутъ быть уволены суперинтендентомъ только по преклонности лѣтъ. Предметы совѣщаній суть обсужденіе педагогическихъ вопросовъ, новыхъ методъ и учебныхъ изданій и вообще разсужденія о предполагаемыхъ улучшеніяхъ въ преподаваніи. Кромѣ этихъ срочныхъ и официальныхъ сѣздовъ дозволено учителямъ учреждать и частныя собранія (Conferenz-Gesellschaften) съ условіемъ, чтобы число членовъ было не менѣе 12.

(Rendu. De l'Enseign. pop. dans l'Allemagne du Nord. p. 92 — 97).

5) DIE SELBSTVERWALTUNG DER VOLKSSCHULE —самоуправленіе народной школы. Подъ этимъ заглавіемъ и по поводу новаго устава, предложеннаго осенью 1869 г. прусскимъ камерамъ, извѣстный нѣмецкій публицистъ Гнейстъ издалъ брошюру, въ коей предлагаетъ тѣснѣйшее сліяніе народныхъ школъ съ земскимъ самоуправленіемъ. Проектъ его тѣмъ болѣе для насъ замѣчателенъ, что онъ предлагаетъ ввести въ Пруссіи тотъ же самый порядокъ общественнаго и земскаго управленія, какой установленъ или, вѣрнѣе сказать, предначертанъ въ Россіи. Нѣкоторые поверхностные критики возражаютъ Гнейсту, что онъ будто бы всѣ свои понятія и проекты заимствуетъ изъ Англіи; и дѣйствительно съ перваго взгляда, читая его сочиненія съ постоянными ссылками на англійскія учрежденія, можно придти къ заключенію, если читатель не изучилъ этихъ учреждений, что предложенія его слово въ слово взяты изъ этой страны, которую онъ изучилъ глубже чѣмъ сами Англичане. Но этотъ упрекъ совершенно неоснователенъ, въ особенности относительно проекта народныхъ школъ, изложеннаго въ этой брошюрѣ: въ Англіи народная школа не имѣетъ никакой связи съ общественными и земскими учреждениями; она завѣдывается частными обществами, British National Society и къ вѣдомству общественныхъ и земскихъ властей относятся только приходскія училища (parochial-schools) и нѣкоторыя другія, число коихъ относится къ общему числу школъ какъ 999 къ 24,563.

Главнымъ характеромъ начальнаго обученія въ Англіи какъ и въ Пруссіи было доселѣ строжайшее раздѣленіе учениковъ по вѣроисповѣданію (confession), и поэтому подчиненіе народныхъ школъ духовенству въ внутреннемъ, учебномъ управленіи. Хозяйственная же часть завѣдывалась въ Англіи частными, благотворительными об-



ществами, а въ Пруссіи, какъ мы выше объяснили, ассоціаціями, не частными и не общественными, *Schulgemeinden*, отличными отъ *Landgemeinden*.

Значить, предложенія Гнейста вовсе не клонятся къ тому, чтобы подражать Англіи, а напротивъ имѣютъ совершенно противоположное значеніе. Онъ ихъ формулируетъ такъ :

1) Устроить земскія собранія каждое изъ 24 — 48 гласныхъ въ 327 округахъ (*Kreise*) для общаго управленія училищной частію и прочими земскими дѣлами, установленія смѣтъ, раскладокъ и сборовъ.

2) Учредить въ каждомъ округѣ училищный совѣтъ изъ 8 — 12 членовъ.

3) Поручить волостямъ (*Sammtgemeinden*), въ числѣ около 4,000 для всей Пруссіи, непосредственное хозяйственное управленіе школъ чрезъ попечительные совѣты (*Lokal - Curatorien*) изъ 5 — 8 членовъ.

Эти 327 *Kreise* съ среднимъ населеніемъ 50 — 60 тыс. жителей и съ собраніями изъ 24—48 гласныхъ, училищные совѣты и попечительства, наконецъ и волости, на которыя приходилось бы около 5,000 жителей обоого пола (2,500 ревизскихъ душъ) все это, какъ-то, вѣроятно случайно и неумышленно, напоминаетъ не Англію, а ту страну, гдѣ земскія учрежденія, введенныя въ 1864 г., такъ озлобленно осуждаются представителями германской цивилизаціи!..

*Die Selbstverwaltung der Volksschule* — стр. 120 v. Gneist.

6) Мы представляемъ здѣсь еще нѣсколько новѣйшихъ статистическихъ свѣдѣній о народныхъ школахъ въ Пруссіи, съ замѣчаніемъ, что ни въ одномъ изъ современныхъ государствъ эти свѣдѣнія не представляютъ столько достовѣрности какъ въ Пруссіи.

Департаментъ народнаго просвѣщенія въ Пруссіи (*Departement der Unterrichtsverwaltung*) собираетъ и публикуетъ подробнѣйшія свѣдѣнія о числѣ дѣтей, учениковъ, школъ и учителей по трехлѣтіямъ и выводитъ каждый разъ точную пропорцію между числомъ всѣхъ дѣтей, подлежащихъ обязательному обученію 5 — 15 лѣтъ, (*Schulpflichtige Kinder*) и наличныхъ учениковъ.

Всѣхъ дѣтей было въ трехлѣтіе 1859—61 . . . . .	3.090,000.
При народонаселеніи въ . . . . .	18.476,000.
Изъ нихъ дѣйствительно ходило въ школу . . . . .	2.875,000.
Въ трехлѣтіе 1862 — 64 г. всѣхъ дѣтей было . . . . .	3.475,000.
При народонаселеніи въ . . . . .	19.226,000.
Изъ нихъ дѣйствительно ходило въ школу . . . . .	2.938,000.



Изъ этого оказывается, что дѣтей, обязанныхъ ходить въ школу, но однако не исполняющихъ этой обязанности было въ первое трехлѣтіе 215,000, во второе — гораздо болѣе 537,000. Это уже доказываетъ несостоятельность системы обязательнаго обученія. При этомъ можно бы было подумать, что значительная часть тѣхъ дѣтей перешла изъ народныхъ школъ въ частныя; но и это будетъ ошибочно; въ частныхъ школахъ (Privat-Schulen) считалось въ 1859 — 61 г. 84,000, въ 1862—64 г. 88,000 учениковъ. Пропорція тоже замѣчательная, указывающая, что почти все населеніе Пруссіи воспитывается въ народныхъ школахъ, на однихъ школьныхъ скамьяхъ, безъ различія сословія и состояній.

При этомъ бросается въ глаза различіе между Пруссіей и Франціей, хотя сія послѣдняя и выдаетъ себя за отечество демократическаго равенства. Во Франціи на 38.000,000 жителей (двойное число противъ Пруссіи) считалось въ 1863 г. въ народ-

ныхъ школахъ. . . . .	2.399,000 дѣтей
и въ частныхъ écoles privés . . . . .	208,582 »
» » pensionnats . . . . .	25,240 »
въ дѣвичьихъ пансіонахъ , congrégations . . . . .	1,014,537 »

Итого 1.248,000 учениковъ въ частныхъ заведеніяхъ противъ 2.399,000 въ народныхъ школахъ. Болѣе половины французскаго юношества выдѣляется изъ простонародныхъ училищъ. Весьма замѣчательно и поучительно въ организациі школьнаго дѣла въ Пруссіи отношеніе сельскаго общества къ училищной общинѣ—Landgemeinde къ Schulgemeinde.

Тутъ проявилась въ дѣйствительномъ практическомъ примѣненіи мысль, проводимая и въ Россіи, что община должна быть не хозяйственная, основанная на общемъ владѣніи, а административная; таковая (Verwaltungs-Gemeinde) и устроена въ Пруссіи подъ именемъ Schulgemeinde. Изъ 30,000 сельскихъ обществъ (Dorfgemeinden) и 15,000 вотчинныхъ помѣстій (Gutsbezirke) образовано было 22,000 школьныхъ общинъ, независимыхъ отъ общественной связи, выдѣляющихся изъ состава сельскихъ обществъ и вотчинъ, въ территориальные округа или околки въ 600 жителей, въ  $\frac{1}{3}$  и до  $\frac{1}{6}$  квадратныхъ миль, коихъ единственная связь есть завѣдываніе мѣстнымъ училищемъ и повинностями, на него ассигнуемыми.—Новѣйшіе нѣмецкіе публицисты почти единогласно признаютъ эту общину безжизненнымъ учрежденіемъ (nicht lebensfähig) и отыскиваютъ дру-



гую связь земскую или общественную, которая могла бы замѣнить эту административную общину.

Но въ Пруссіи вопросъ этотъ еще усложняется тѣмъ, что землевладѣльцы (Gutsherrn) никакъ не хотятъ, или по крайней мѣрѣ не хотѣли до 1869 г. слиться съ крестьянскими обществами (Dorfgemeinden); они постоянно ссылались, точно такъ какъ и русскіе консерваторы, на то соображеніе, что обученіе крестьянскихъ дѣтей не касается пользы и нужды прочихъ сословій и потому должно быть отнесено на исключительную повинность сельскихъ обществъ, приводили и положительное предписаніе (Königliche Verordnung v. 31 März 1833 § 2), въ коемъ сказано, «что всякіе сборы съ рыцарскихъ и удѣльныхъ имѣній въ пользу такихъ общественныхъ нуждъ и учреждений, коими они не пользуются, съ 1-го января 1834 г. прекращаются» и на этомъ основаніи не только отрекались отъ всякихъ мѣстныхъ повинностей въ пользу начальныхъ школъ, но и отвергали даже и проекты правительства о введеніи государственнаго налога для вспоможенія народному образованію. Чтобы нѣсколько смягчить эту оппозицію и не прослыть гасильниками передъ публикой, они нашли разные извороты, подъ коими и проводили свою мысль: то защищали мѣстную самостоятельность уѣздовъ и обществъ (die lokale Autonomie) и пользовались ею, чтобы не платить на народное образованіе, то провозглашали высоко-либеральныя истины, что все дѣло народнаго образованія должно быть предоставлено вольному соглашенію (freie Vereinigung der Gemeindeglieder), зная заранѣе, что такого соглашения не послѣдуетъ—то наконецъ горько сѣтовали о недостаткѣ средствъ, бѣдности, неурожаяхъ и всевозможныхъ язвахъ и бѣдствіяхъ, посѣтившихъ данную мѣстность и вызывающихъ предпочтительную заботливость начальства о продовольствіи, здравіи и призрачнѣи, все это для того только, чтобы замаять вопросъ о начальномъ обученіи.

Такъ и удалось нѣмецкому рыцарству отстоять свое благородное изъятіе изъ сборовъ на народныя школы (Schulbeiträge) и обрѣзать смѣту государственныхъ пособій на народное образованіе (Staatszuschüsse) до скромной цифры 295,000 тал. на всю Пруссію, въ то время какъ англійскій парламентъ, составленный изъ такихъ же землевладѣльцевъ, ассигновалъ на народныя школы 800,000 лив. стерл. около 6 милліоновъ рублей.

---



## XVIII.

О вольныхъ школахъ (free schools) въ сѣверо-американскихъ Соединенныхъ штатахъ. Три группы штатовъ; западныя территоріи присоединены къ республикѣ въ сороковыхъ годахъ. Введеніе новаго устава о народныхъ школахъ относится къ 1837 — 1854 годамъ. Главныя черты училищной организаціи: school-districts и townships.—Размѣры тѣхъ и другихъ. Мѣстные комитеты и училищныя совѣты. — Правительственные комиссары—superintendent, school-comissioner.—Главноуправленіе народныхъ школъ—board of education. — Хозяйственное управленіе: а) Общественные сборы на училища—school-money. b) Государственныя имущества, приписанныя къ школамъ public lands. c) Государственный фондъ, пожертвованный для училищъ—deposit-fund. Устройство и обзаведеніе училищъ. Содержаніе и порядокъ опредѣленія учителей. — Значеніе центральныхъ правительственныхъ учрежденій въ управленіи народныхъ школъ. Учительскія семинаріи, normal-schools.—Общая характеристика начальнаго образованія въ Америкѣ: первой заботой правительства было обезпеченіе матеріальныхъ средствъ для содержанія школъ. — Сравненіе прусской системы обязательнаго обученія (Schulpflichtigkeit) съ американской системой вольныхъ школъ (system of free-schools.) (1).

---

Сѣверо-американскіе соединенные штаты—въ отношеніи всего общественнаго своего строя и учебной организаціи въ особенности должны быть раздѣлены на нѣсколько группъ: а) штаты новой Англійи и примыкающіе къ нимъ крупныя штаты—Нью-Йоркъ, Пенсильванія, гдѣ густота населенія, промышленность и торговая и народная образованность достигли наивысшей степени, b) южныя штаты, рабовладѣльческіе, погруженные еще понынѣ въ невѣжество и глубокую апатію по предмету народнаго образованія;



с) наконецъ центральные штаты, лежащiе по широкой и плодородной долинѣ Миссиссипи: Огіо, Мичиганъ, Индіана, Іова, Висконсинъ, Иллинойсъ, съ весьма рѣдкимъ населеніемъ, не превышающимъ 500 жителей на квадратную географическую милю, и во многихъ мѣстностяхъ доходящимъ до 120 жителей на милю.

Эта послѣдняя группа должна въ особенности служить намъ для сравненія, такъ какъ и климатическія условія страны, по крайней мѣрѣ въ сѣверной ея оконечности, и размѣщеніе жителей, и самые промыслы, нравы, бытъ народа, очень близко подходятъ къ соціальному положенію нашихъ великороссійскихъ губерній. Какъ у насъ, точно такъ и въ этомъ новомъ царствѣ, людямъ приходится бороться съ разстояніями, недостаткомъ рабочихъ рукъ, съ суровостію климата и грубостью плодородной, но не воздѣланной почвы и какъ за приволжской полосой Россіи, такъ и за долиной Миссиссипи въ Америкѣ разстилается необъятное пространство безлюдныхъ степей, смыкающее съ Беринговымъ проливомъ.

Но въ Америкѣ, не такъ какъ у насъ, борьба людей съ природой началась съ того, что заложены были желѣзныя дороги и народныя школы, и на этихъ двухъ силахъ, паровой и умственной, основано будущее преуспѣяніе страны и народа. Закладка эта произошла очень недавно, такъ какъ нѣкоторыя изъ вышеупомянутыхъ территорій присоединены къ республикѣ и произведены въ штаты въ началѣ настоящаго столѣтія, два (Іова и Висконсинъ) въ 1846—48 годахъ. Поэтому ходъ народнаго образованія въ этой полосѣ Соединенныхъ штатовъ можетъ служить прямымъ отвѣтомъ на вопросъ: во сколько лѣтъ и на какую сумму расходовъ можетъ быть достигнуто элементарное, грамотное образованіе всего народа въ данной мѣстности, при самыхъ неблагоприятныхъ естественныхъ условіяхъ, но при энергической самодѣятельности самого народа. Что же касается прочихъ штатовъ, то и въ нихъ дѣло всенароднаго образованія началось не такъ давно, какъ себѣ воображаютъ, и не восходитъ далѣе тридцатыхъ годовъ настоящаго столѣтія.



Правда, высшій принципъ всенароднаго обученія и глубокое сознаніе его нужды и пользы водворились въ Америкѣ вмѣстѣ съ первыми отцами—эмигрантами (*Pilgrimfathers*), поселившимися въ 1621 г. на берегахъ Массачузетскаго залива и провозгласившими какъ одну изъ основъ своей новой гражданственности, «что на каждые 50 дворовъ должна быть учреждена начальная школа (*primary school*), а на 100 домохозяевъ—среднее училище (*grammar school*)». Но это заявленіе осталось мертвой буквой до начала XIX вѣка, точно такъ какъ завѣтныя слова Мартина Лютера, «что всѣ дѣти должны ходить въ школу», и въ Новомъ какъ и въ Старомъ свѣтѣ дѣло начальнаго образованія находилось въ полномъ пренебреженіи (2).

Первый законъ о народныхъ школахъ былъ изданъ въ 1827 г. въ штатѣ Массачузетъ, но и онъ въ теченіи 10 лѣтъ оставался безъ примѣненія и безъ подражанія. Въ 1837 г. по инициативѣ *Horace Mann*-а открытъ былъ въ Бостонѣ училищный совѣтъ *board of education* и приступлено было къ общей организаціи учебнаго вѣдомства, по новой системѣ, получившей названіе *system of common, free, public schools*; но въ большей части штатовъ новые порядки введены въ сороковыхъ и пятидесятихъ годахъ. Въ Нью Гампширѣ въ 1849 г. въ сѣверной Каролинѣ въ 1840 г. въ Алабамѣ въ 1854 г.

Въ 1843 г. американецъ Юнгъ, описывая жалостное положеніе народнаго образованія въ одной изъ образованнѣйшихъ частей своего отечества, въ штатѣ Нью-Йоркъ, свидѣтельствуемъ, что изъ 9,836 школъ онъ нашелъ около 6,000 безъ столовъ и скамеекъ и даже безъ отхожихъ мѣстъ; всѣ помѣщенія за исключеніемъ 544 училищъ были тѣсны, грязны и зловонны.

Агитація, начатая *Horace Mann*-омъ въ 1837 г. и поддержанная Юнгомъ Бернардомъ, пробудила общественное вниманіе, сочувствіе не ранѣе какъ въ сороковыхъ годахъ и общая реформа народныхъ школъ послѣдовала въ Америкѣ въ послѣднее 20-ти лѣтіе.

Нынѣшняя организація народныхъ школъ въ Америкѣ назы-



вается, какъ мы выше сказали, системой публичныхъ, вольныхъ общественныхъ школъ; она можетъ служить полнымъ образцомъ примѣненія начала самоуправленія къ народному образованію и потому заслуживаетъ съ нашей стороны особаго вниманія.

Главныя черты ея слѣдующія:

Вся территория Соединенныхъ штатовъ раздѣляется по учебному вѣдомству на *SCHOOL-DISTRICTS* и *TOWNSHIPS*.

*TOWNSHIP*, какъ мы уже объяснили, въ первой части этого сочиненія, есть округъ, соответствующій въ извѣстной степени нашей волости, не общество и не союзъ, а территориальный участокъ, околдокъ, съ главнымъ центральнымъ селеніемъ и приписанными къ нему односелками и деревнями; среднее населеніе *township*-а отъ 2,000 до 3,000 жителей; въ западныхъ штатахъ нормальное пространство одного *township*-а 36 квадратныхъ англійскихъ миль или около 80 квадр. верстъ. Города (*city*) не входятъ въ составъ этихъ сельскихъ округовъ и составляютъ особыя общества. Въ юго-западныхъ штатахъ существуетъ еще высшая земская инстанція-графство (*county*), въ коемъ сходятся и сосредоточиваются дѣла волостей и обществъ, но въ учебной организациіи главнымъ органомъ мѣстнаго управленія является почти повсемѣстно волость — *township*.

Она подраздѣляется на школьные участки *SCHOOL-DISTRICTS*. Первоначально предложено было дѣлать эти участки по возможности мелкими и, придерживаясь завѣтнаго положенія основателей американской вольности, чтобы на каждые 50 дворовъ было устроено училище; въ нѣкоторыхъ штатахъ эти участки дѣйствительно состояли не болѣе какъ изъ 150 — 300 жителей; въ штатахъ новой Англій считалась понынѣ въ Менѣ на 583,000 жителей 3,965 участковъ, въ Вермонтѣ на 314,000 — 2,594, то есть по 140 и 120 жителей въ одномъ *school-district*. Но эта чрезмѣрная дробность вскорѣ оказалась неудобной и нынѣ замѣтно общее направленіе сливать участки въ болѣе крупныя округа.

Такъ въ Пенсильваніи на 2,311,000 жителей и 10,642 школы считается 1,632 участка, въ Висконсинѣ на 1,141 *school dis-*



tricts 101 школа, въ Iowa на 2,352 — 1520; въ штатъ Коннектикутъ предписано упразднить тѣ участки, гдѣ малолѣтнихъ менѣе 12 и не подраздѣлять школъ, если учениковъ менѣе 40.

На этихъ двухъ инстанціяхъ *TOWNSHIP* и *SCHOOL-DISTRICT* основано все училищное управленіе. Мѣстные обыватели каждаго участка избираютъ особый комитетъ для завѣдыванія школой или въ нѣкоторыхъ штатахъ (Индіана) одного директора училища. Участковый комитетъ подчиняется волостному училищному совѣту, который есть главный органъ всего учебнаго самоуправленія. Составъ и порядокъ дѣйствій этихъ совѣтовъ очень различны: въ однихъ штатахъ члены совѣта въ числѣ 3, 6 и до 9 исправляютъ и должность ревизоровъ народныхъ школъ и получаютъ потому особенныя разъѣздныя деньги по  $1\frac{1}{4}$  доллара въ сутки (около 1р. 75 к.), въ другихъ они считаются непосредственными директорами школъ и завѣдываютъ всею учебною частію; вообще же дѣла распредѣляются между участковыми и волостными властями такъ, что первыя завѣдываютъ ближайшею хозяйственною частію, помѣщеніемъ, отопленіемъ, освѣщеніемъ, — вторыя учебною и въ особенности распредѣленіемъ денежныхъ пособій и субсидій.

Третью и высшую инстанцію по училищному управленію составляютъ такъ называемые *SUPERINTENDENT* или *SCHOOL-COMMISSIONAIRE* и при нихъ центральныя училищныя правленія *BOARDS OF EDUCATION*. Это учрежденіе составляетъ главное нововведеніе и отличительную черту системы начальнаго образованія, введенной *Horace Mann*-омъ, и произвело рѣшительный переломъ въ прежнемъ училищномъ управленіи. Чтобы понять все значеніе этой мѣры, нужно вспомнить, что мѣстная школа признавалась искони въ Америкѣ учрежденіемъ чисто общественнымъ, что она содержалась изъ мѣстныхъ сборовъ, взимаемыхъ по смѣтамъ и раскладкамъ волостныхъ собраній и что вмѣшательство какаго либо начальства въ это домашнее дѣло доселѣ признавалось посягательствомъ на народныя вольности. Не мало усилій стоило новымъ реформаторамъ побѣдить это врожденное отвращеніе воль-



нолюбивыхъ yankee отъ всякой опеки и надзора ; но побѣда все-таки осталась за ними и послѣ многолѣтней борьбы новая система правительственной ревизіи была принята сначала въ Массачузетѣ, за тѣмъ и въ другихъ штатахъ.

SUPERINTENDENTъ есть правительственное лицо, представляющее въ себѣ высшую власть штата ; онъ опредѣляется въ должность или законодательнымъ собраніемъ или губернаторомъ ; въ центральныхъ штатахъ (Indiana, Iowa) онъ выбирается всеобщимъ голосованіемъ всего народа на 2 и на 3 года. Официальное его положеніе различное, въ штатахъ новой Англійи онъ считается членомъ правленія (secretary of board of education) и ведетъ дѣла отъ имени и по порученію коллегіальнаго присутствія ; въ Массачузетѣ особаго superintendent-а не полагается ; правленіе состоитъ изъ губернатора, вице-губернатора и 8 членовъ, назначаемыхъ губернаторомъ, изъ коихъ одинъ исправляетъ должность секретаря и занимается исключительно ревизіей школъ ; въ центральныхъ штатахъ власть superintendent-а есть одноличная, права его болѣе обширны и вообще онъ пользуется такимъ почетомъ, что жалованье, присвоенное этой должности, даже выше губернаторскаго.

Дѣйствія генералъ-интенданта и правленія состоятъ въ общемъ надзорѣ за народными школами и въ особенности въ наблюденіи за разными правилами и порядками, установленными законодательною властію штата и конгрессомъ.

Такъ какъ школьные расходы, какъ мы ниже объяснимъ, болшею частію покрываются правительственными субсидіями и доходами съ государственныхъ имуществъ и фондовъ и распределеніе этихъ пособій обусловливается соблюденіемъ со стороны обществъ и волостей нѣкоторыхъ правилъ, для нихъ обязательныхъ, то и признано было нужнымъ имѣть особыхъ представителей центральной власти для общаго надзора за этою частію. Такимъ образомъ принципъ неограниченнаго самоуправленія въ дѣлѣ народнаго образованія уже уступилъ извѣстной централизаціи и не смотря на сопротивленіе, съ коимъ эти мѣры были первоначально встрѣчены, успѣхъ оправдалъ ихъ вполне.



Хозяйственное управление американскихъ школъ основано на общемъ правилѣ, что мѣстные жители обязаны устроить школы и ассигновать на содержаніе ихъ извѣстный *minimum* общественныхъ сборовъ, но что коль скоро эта обязанность соблюдена, самонужнѣйшіе расходы покрыты, вся остальная часть принимается на счетъ казны, штата или государственныхъ имуществъ и фондовъ.

Это общее правило послужило основаніемъ всей новѣйшей системы начального обученія, примѣненіе и развитіе коей мы здѣсь изслѣдуемъ. Прежде всего слѣдуетъ замѣтить, что принципъ бесплатнаго ученія, хотя и не былъ официально провозглашенъ, но постепенно вводился въ послѣднее время и нынѣ принять почти во всѣхъ штатахъ; въ 1849 г. законодательное собраніе Нью-Йорка первое приняло систему вольныхъ или бесплатныхъ школъ (*free-schools*) и примѣру его послѣдовали и другіе штаты; только въ двухъ, Родисландъ и Мичиганъ еще сохранилась плата за обученіе подъ именемъ *fees*, взимаемая непосредственно съ учениковъ; въ Виргиніи также еще взималась такая же плата (*school quotas*) въ пятидесятыхъ годахъ, но всего собиралось этимъ способомъ 6,519 дол. противъ 68,265 общественныхъ сборовъ.

Училищные расходы покрываются изъ трехъ источниковъ: 1) изъ общественныхъ сборовъ *school-money*, 2) изъ доходовъ государственныхъ имуществъ, приписанныхъ къ школамъ, *public-land*; 3) изъ общаго государственнаго фонда: *deposit-fund*.

Общественные сборы на училища не обязательны для обывателей, но при этомъ установлено общее правило, что если какое либо общество или волость не облагаетъ себя въ достаточномъ размѣрѣ, то оно лишается и права на субсидіи отъ правительства. Размѣры эти различны; въ нѣкоторыхъ штатахъ нормальный сборъ рассчитанъ по общему числу жителей, на примѣръ въ Менѣ по 0,60 долл. (80 коп.) съ души, въ Индіанѣ 0,50 долларовъ (66 копеекъ); въ другихъ установленъ сборъ съ цѣнности или доходности имуществъ, въ Конектикутѣ по 1 $\frac{9}{10}$



съ оцѣнки имуществъ, записанныхъ въ инвентарной описи (Grand-list); но въ большей части штатовъ расчетъ дѣлается такъ, что по общему числу дѣтей 5—15 лѣтняго возраста мѣстные обыватели обязываются собирать пропорціональнаго сбора по  $\frac{1}{2}$  и до  $1\frac{1}{2}$  долл. (отъ 66 коп. до 2 р.), при чемъ раскладка дѣлается съобща на всѣхъ жителей или всѣ имущества.

Въ дѣйствительности общественные сборы почти во всѣхъ штатахъ превышаютъ норму, въ Массачузетъ на 213,934 малолѣтнихъ собирается школьнаго сбора 1.137,407 долл. (около 7 руб. на одного).

Средняя пропорція SCHOOL-MONEY общественнаго сбора составляетъ въ годъ около 75 к. и до 1 рубля съ каждаго жителя. (3)

Общимъ правиломъ при составленіи смѣтъ и раскладокъ училищныхъ сборовъ принято, что они рассчитываются не по числу учениковъ, посѣщающихъ школы, но по общему числу дѣтей, принадлежащихъ къ учебному возрасту; возрастъ этотъ полагается вообще отъ 5 до 15 лѣтъ, въ нѣкоторыхъ штатахъ до 21, и волости обязываются взимать сборъ пропорціонально этому огульному числу, не обращая вниманія на то, сколько изъ показанныхъ дѣтей дѣйствительно посѣщаютъ школы.

Второй источникъ, это доходы государственныхъ имуществъ PUBLIC-LANDS.

Они составляютъ неприкосновенный фондъ народныхъ школъ и состоятъ отчасти изъ недвижимостей—земель, отчасти изъ денежныхъ капиталовъ, образовавшихся отъ продажи земель.

Организація этихъ имуществъ, составляющихъ, можно сказать, удѣлъ народнаго образованія въ Америкѣ, точно такъ какъ въ монархическихъ странахъ стараго свѣта составлялись удѣлы для царствующихъ фамилій, заслуживаетъ съ нашей стороны особеннаго вниманія, такъ какъ русское правительство находится въ томъ же самомъ положеніи какъ американское, располагая нѣсколькими милліонами десятинъ пустыхъ и непроизводительныхъ земель.



Земли государственныхъ имуществъ въ Америкѣ занимаютъ необъятное пространство 1.584,000,000 акровъ (586.000,000 десятинъ).

Они раздѣлены на квадратные участки, состоящіе изъ незаселенныхъ земель, каждый въ 6 квад. англ. миль, образующіе отдѣльные township и подраздѣленные на sections въ 640 акровъ (236 десятинъ). Эти sections, коихъ въ township полагается 36, предназначены по акту конгресса 1862 г. въ продажу цѣльными участками въ 236 дес. или четвертями не менѣе 160 акровъ (60 десятинъ); по двѣ section изъ каждаго township изъяты изъ этой операціи и приписаны къ неприкосновенному училищному фонду.

Они называются school-section, состоятъ въ видѣ пожалованныхъ земель въ распоряженіи училищныхъ комитетовъ, и могутъ быть или непосредственно ими эксплуатируемы или продаваемы съ тѣмъ, чтобы вся сумма, вырученная отъ продажи, хранилась неприкосновенно.

Такъ какъ большая часть этихъ земель (public-lands) лежитъ въ сѣверо и юго-восточныхъ штатахъ, то по отдаленности ихъ училищные совѣты принуждены были большею частію ихъ продавать; цѣна за десятину сначала была не выше 1 доллара за акръ (4 руб. за десятину) и нынѣ достигла  $1\frac{1}{4}$  и до 2 д. за акръ (5 и 10 р. за десятину).

Таковыхъ училищныхъ земель, приписанныхъ къ неприкосновенному school fund-у, считалось въ 1861 г. около 50 милл. акровъ и кромѣ того подарено было сверхъ узаконенныхъ school-sections разнымъ обществамъ въ видѣ особой субсидіи отъ центрального правительства 10.785,253 акра, такъ что весь надѣлъ народныхъ училищъ въ Америкѣ равняется 22 мил. десятинъ.

Продажей и эксплуатацией земель штаты воспользовались не равно; нѣкоторые уже успѣли реализовать всѣ свои имущества и составить изъ нихъ значительные капиталы, другіе еще не находятъ покупателей, и по малонаселенности своей террито-



рії принуждены держать земли непроизводительно; такъ въ штатѣ Калифорніи училищныхъ земель считалось въ 1854 году 6.622,200 акровъ, изъ коихъ продано было только 463,360 акровъ по средней цѣнѣ 2 доллара за акръ (8 руб. за десят.); остальные земли никакого дохода не приносятъ.

Эта система земельного надѣла училищъ основана на совершенно вѣрномъ и правильномъ расчетѣ, что земледѣльческая культура развивается совмѣстно и одновременно съ нравственной, что по мѣрѣ образованія обывателей, земли лучше воздѣлываются и дороже цѣнятся, и на оборотъ, по мѣрѣ того какъ улучшаются земледѣльческіе приемы, возрастаютъ матеріальныя средства и потребность въ народномъ образованіи, такъ что плугъ, заступъ и топоръ американскаго колониста идутъ вездѣ въ одинъ шагъ и рука объ руку съ народнымъ образованіемъ, извлекая изъ той же родной земли и вещественныя, и нравственныя свои силы.

**School-fund**, училищный фондъ составляетъ третью статью дохода. Онъ первоначально образованъ былъ изъ общихъ государственныхъ суммъ: въ 1835 году балансъ бюджета Соединенныхъ штатовъ представилъ такой значительный излишекъ, что конгрессъ нашелъ возможнымъ обратить 40 милліоновъ долл. (около 53.000,000 р.) на образованіе особаго неприкосновеннаго училищнаго фонда, который по своему происхожденію и получилъ названіе **surplus-revenue-fund** или **deposit fund**. Онъ былъ распредѣленъ по штатамъ пропорціонально населенію и послужилъ главнымъ основаніемъ общаго фонда, называемаго **common-school-fund**, изъ коего одна часть назначена для высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній (**grammar, high-schools**), другая для начальныхъ школъ (**primary-schools**). Съ этого началось всенародное движеніе въ пользу начального образованія и всѣ штаты, обеспеченные для первыхъ своихъ начинаній щедрымъ даромъ конгресса, съ особымъ рвеніемъ старались увеличить этотъ первоначальный фондъ; къ нему приписаны были разныя статьи дохода, извѣстный процентъ съ основныхъ капиталовъ, вновь учреждаемыхъ банковъ (въ штатѣ Менѣ



$\frac{1}{2} \frac{0}{0}$ ); плата за увольнение отъ службы въ милиціи (*militia commutation tax*), доходы съ соловарень (*salt-lands*), суммы, выручаемые отъ торфяныхъ болотъ (*swamp-lands*) и разныя пошлины съ страховыхъ обществъ, мостовыхъ сборовъ и проч. Къ тому же фонду отнесены въ большей части штатовъ и суммы, вырученныя отъ продажи государственныхъ земель, приписанныхъ къ училищамъ (*public-lands*).

Изъ этихъ многоразличныхъ источниковъ составились въ теченіи послѣднихъ 20 лѣтъ громадныя капиталы, берегаемые и приращаемыя штатными правительствами съ такимъ же рвеніемъ, съ какимъ европейскія правительства соперничаютъ другъ передъ другомъ въ усиленіи полицій и дѣйствующихъ войскъ. Не говоря о богатѣйшихъ штатахъ атлантическаго побережья, гдѣ, какъ напримѣръ въ Нью-Йоркѣ, *common-school-fund* простирается на 10.000,000 рублей, но и въ отдаленныхъ центральныхъ территоріяхъ училищныя капиталы достигаютъ уже очень значительныхъ размѣровъ.

Въ Техасѣ	на	212,000	жителей	2.128,688	долл.
» Кентукѣ	»	982,000	»	1.433,164	»
» Мичиганѣ	»	397,000	»	1.384,288	»
» Висконсинѣ	»	552,000	»	1.897,269	»

По свѣдѣніямъ, опубликованнымъ въ *American Almanac* за 1857 годъ, всѣхъ училищныхъ фондовъ въ 24 штатахъ, отъ коихъ отчеты были представлены, считалось 28.669,626 дол., или около 36 милліоновъ руб., изъ коихъ большая часть помѣщена была въ пятипроцентныхъ билетахъ или въ шестипроцентныхъ рентахъ, такъ что общій доходъ *school-fund*-а уже въ то время, тому 12 лѣтъ, долженъ былъ составлять около 2.000,000 р., не считая доходовъ съ училищныхъ имуществъ.

И такъ общая организація хозяйственнаго управленія народныхъ школъ представляется въ слѣдующемъ видѣ: всякая отдѣльная мѣстность, крупное селеніе или городъ обязаны содержать школу и какъ только школа открыта, то приписанные къ ней обыватели образуютъ участокъ *school-district*. Волость-*township*, въ



составъ коей входятъ эти участки, обязана взимать общій сборъ со всѣхъ домохозяевъ и сборъ этотъ обыкновенно опредѣляется нормой, установленной законодательнымъ собраніемъ.

Въ помощь къ этому общественному налогу ассигнуются двѣ статьи государственныхъ доходовъ *public-lands*—казенныя земли въ числѣ 22.000,000 дес. и *school-fund*—денежный капиталъ въ 36.000,000 рублей. Сборами съ обществъ, доходами съ земель и процентами съ капитала содержатся американскія школы, при чемъ общимъ правиломъ полагается, что мѣстныя общества вольны устраивать и содержать школы, какъ имъ заблагоразсудится, и устанавливать сборы, какіе найдутъ нужными, но что только тѣ изъ нихъ получаютъ поземельный надѣлъ изъ казенныхъ имуществъ и субсидіи изъ государственнаго фонда, которыя принимаютъ во первыхъ ревизію генералъ интенданта и училищнаго правленія (*SUPERINTENDENT AND BOARD OF EDUCATION*) и во вторыхъ обезпечиваютъ часть расходовъ мѣстными средствами, общественными сборами (*school-money*).

Это косвенное побужденіе имѣло такое дѣйствіе, что Массачузетскій уставъ начальныхъ школъ,—такъ называемая система вольнаго обученія, принята была во всѣхъ штатахъ; даже и тѣ еще полу-населенныя территоріи, гдѣ общественная жизнь только пробуждается, смѣшили воспользоваться предложеніями конгресса и устроили у себя училищные фонды, прежде даже чѣмъ открыли самыя училища.

Въ Техасѣ, гдѣ на квадратную милю приходится по 19 жителей (пропорція, подходящая къ нашей Архангельской губ. 17 жителей на 1 кв. милю), *school-fund* составляетъ уже 2.128,688 дол. (2.800,000 р.) наличными деньгами, хранящимися въ 5<sup>0</sup>/<sub>6</sub> банковыхъ билетахъ. Изъ земель, подаренныхъ конгрессомъ всего 2.054,592 акра (759,000 дес.), надѣлены всѣ волости (*township*) и на каждую ассигновано для содержанія мѣстныхъ школъ по 17,712 акровъ (6,553 дес.). Въ Калифорніи, гдѣ на квадратную милю считается 30 жителей (столько же, сколько въ Ставрополь-



ской губ. и въ Черноморской области) изъ 5.700,000 акровъ казенныхъ земель продано было въ 1854 г. 463,360 акровъ (161,443 дес.) и училищное управленіе уже было организовано чрезъ 10 лѣтъ послѣ перваго населенія этой страны; нынѣ вся территорія штата раздѣлена на учебные округа, изъ коихъ каждый выбираетъ комитетъ изъ 3 членовъ (school-comissioners) подъ общимъ надзоромъ главнаго смотрителя (surveyor-general).

Мы нарочно выписали эти числовыя данія, относящіяся къ полудикимъ частямъ Соединенныхъ штатовъ, чтобы указать какимъ порядкомъ проводится элементарное образованіе въ Америкѣ. Тамъ оно не составляетъ предмета безплодныхъ заявленій о пользѣ народнаго образованія или притворныхъ сѣтованій о невѣжествѣ и безнравственности народныхъ массъ, но немедленно и непосредственно со дня занятія территоріи именемъ великой республики вводится въ дѣйствіе, и это дѣйствіе опять не ограничивается какъ въ Европѣ сочиненіемъ уставовъ и приглашеніемъ мѣстныхъ жителей къ челоѡколюбивымъ подвигамъ въ пользу меньшихъ братій, но прямо и прежде всего обращается къ матеріальному обезпеченію самаго содержанія училищъ, такъ что когда съ приращеніемъ населенія, съ пробужденіемъ жизни и культуры въ этихъ безплодныхъ пустыняхъ пробуждается и потребность образованія—средства уже готовы и капиталы, образованные изъ земель, считавшихся нѣкогда малопродуктивными и неудобными, сами собою возрастаютъ и даютъ для первыхъ начинаній прочный и обильный источникъ доходовъ. (4).

Изложивъ главныя основанія хозяйственнаго управленія училищъ, мы должны теперь описать нѣкоторыя другія своеобразныя черты американской системы of common-schools, изъ коихъ главныя:

Устройство училищъ.

Содержаніе и опредѣленіе учителей.

Учрежденіе учительскихъ семинарій.

Устройство училищъ, то есть приведеніе ихъ въ нѣсколько приличный и благообразный видъ есть также дѣло новое въ Америкѣ. Не далѣе какъ въ 1843 г. Samuel Young, описывая



школы штата New-York, объяснялъ, что изъ числа 9,368 народныхъ школъ онъ нашелъ только 544 о двухъ комнатахъ; почти во всѣхъ безъ исключенія недоставало столовъ и скамеекъ, не выметались грязь и соръ въ теченіе цѣлой недѣли, не было даже отхожихъ мѣстъ.

Въ западныхъ штатахъ, въ степяхъ дальнаго farwest-а и по настоящее время училищныя строенія сколачиваются на живую руку изъ нетесанныхъ бревенъ въ видѣ нашихъ деревенскихъ срубовъ и называются log-house. Въ главныхъ городахъ Philadelphie, Boston, New-York только въ сороковыхъ и пятидесятихъ годахъ текущаго столѣтія приступлено было къ перестройкѣ и улучшенію училищныхъ помѣщеній и въ послѣднемъ, Нью-Йоркѣ, истрачено на этотъ предметъ съ 1853 по 1861 г. 1.472,000 долларовъ.

Примѣру этому послѣдовали другіе города и цѣлыя штаты съ тою внезапностію и энергіей, которая отличаютъ все дѣйствія американцевъ и въ послѣднее время затрачены на матеріальное устройство школъ неимовѣрныя суммы; въ Конектикутѣ ассигновано на постройки и ремонтъ училищъ въ годъ 155,797 дол., въ Нью-Йоркѣ 404,061, въ Пенсильваніи 266,198 дол.

Впрочемъ роскошное убранство тѣхъ городскихъ школъ, которыя обыкновенно посѣщаются европейскими туристами и описываются ими съ особеннымъ восторгомъ, не даетъ еще вѣрнаго понятія объ общемъ положеніи сельскихъ народныхъ школъ въ центральныхъ и западныхъ штатахъ. Такъ напр. въ штатѣ Iowa издержано было на постройку 1,004 училищныхъ зданій 170,565 дол., или на 1 училище около 224 р., въ штатѣ Висконсинѣ 2,395 училищъ стоили 542,662 дол. или 1 училище 226 рублей.— Стоимость эта очень умѣренная и доказываетъ, что сельскіе округа благоразумно воздерживаются отъ излишнихъ расходовъ и затратъ, коими щеголяютъ одинъ передъ другимъ пышные города атлантическаго побережья, въ Iowa изъ 1,004 училищныхъ строеній только 98 каменныхъ, въ Висконсинѣ изъ 2,395—94 кирпичныхъ и 88 булыжныхъ, все остальные деревянные, одноэтажныя.



Организація учительской части народныхъ школъ имѣетъ въ Америкѣ такой своеобразный характеръ, что европейцамъ трудно себѣ представить, чтобы при подобныхъ порядкахъ народное образованіе могло преуспѣвать; всѣ правила этого устройства прямо противорѣчатъ нашимъ понятіямъ научнымъ и практическимъ и введены какъ будто на перекоръ педагогическимъ методамъ, усвоеннымъ Старымъ свѣтомъ.

Прежде всего бросается въ глаза, что учительское званіе вовсе не почитается въ Америкѣ особой профессіей, коей посвящаются молодые люди на много лѣтъ или на всю жизнь, избирая эту карьеру какъ постоянное и исключительное свое занятіе. Сельскій учитель въ Америкѣ избирается на 1 годъ, много на 2 (a terme); кромѣ того, такъ какъ большая часть сельскихъ школъ закрывается лѣтомъ, то многіе учителя и особенно учительницы опредѣляются только на полгода, то есть на зимній семестръ. Само собой разумѣется, что при новыхъ выборахъ возобновляется не весь составъ учительскаго корпуса, но измѣненія бываютъ рѣзкія; въ Massachusetts — въ зимній сезонъ 1861 г. было всѣхъ сельскихъ наставниковъ мужчинъ 4,856 и женщинъ 472, въ лѣтній сезонъ того же года мужчинъ 1,508, женщинъ 3,886. Въ 1850 году въ томъ же штатѣ изъ 2,447 учителей было только 273 такихъ, которые занимали эту должность въ тѣхъ же школахъ въ предъидущій годъ. Большая часть учителей, какъ изъ этого видно, опредѣляется только на зимніе мѣсяцы и съ открытіемъ весны и полевыхъ работъ вмѣстѣ съ учениками увольняются по домамъ и переходятъ къ обычнымъ своимъ промысламъ и работамъ; на это время ихъ замѣняютъ женщины и къ слѣдующему зимнему полугодію производятся новые выборы.

Но кромѣ этихъ періодическихъ измѣненій и колебаній состава учительскаго корпуса, въ Америкѣ еще принято за правило не оставлять въ должности учителя вообще болѣе 4—5 лѣтъ; молодой человѣкъ проходитъ, можно сказать, эту педагогическую службу для предварительнаго испытанія своихъ силъ и способностей; окончивъ свой собственный курсъ ученія въ среднихъ и



высшихъ заведеніяхъ (grammar и high schools), онъ поступаетъ какъ будто для повторенія выдержаннаго имъ экзамена, для передачи другимъ пріобрѣтенныхъ имъ познаній въ учителя элементарныхъ школъ (primary-schools).

Высокое жалованье, щедро ассигнуемое сельскимъ учителямъ, даетъ ему возможность въ скромной должности сельскаго учителя выжидать обстоятельства, избирать себѣ на досугъ будущій промыселъ и ловить случай, который составляетъ, какъ извѣстно, въ Америкѣ главное средство обогащенія, вѣчно присущую заботу этихъ неутомимыхъ тружениковъ.

Число людей, занимавшихъ должности учителей и перешедшихъ впослѣдствіи къ другимъ занятіямъ и службамъ, такъ велико въ Соединенныхъ штатахъ, что во всѣхъ вѣдомствахъ и всѣхъ обществахъ этотъ разрядъ мужчинъ и въ особенности женщинъ встрѣчается съ особымъ типомъ, отличающимся по отзывамъ американцевъ, точностію выраженій и ясностію мыслей—качествомъ пріобрѣтенныхъ педагогическими ихъ упражненіями.

Когда открылась война 1862 г. то унтеръ-офицерскія и офицерскія должности замѣщены были преимущественно учителями и въ одномъ штатѣ Ohio изъ 10,459 наставниковъ поступило въ армію 4,617.

Вторая черта, весьма замѣчательная въ организаціи учительской части, есть замѣщеніе большей части этихъ должностей лицами женскаго пола. Нововведеніе это, возбуждающее въ Европѣ (и въ нашемъ отечествѣ, по отголоску Европы) столько глубокомысленныхъ преній о преимуществѣ женскаго и мужскаго преподаванія съ разныхъ высокихъ точекъ зрѣнія семейной жизни, общечеловѣческаго развитія, сердечнаго и нравственнаго образованія, нововведеніе это, говоримъ, принялось въ Америкѣ само собой по необходимости и практической пользѣ этой мѣры.

Какъ мы ниже объяснимъ, народныя школы американскія посѣщаются преимущественно зимой и на лѣтніе мѣсяцы остаются въ школахъ только дѣти родителей средняго состоянія, не нуждающихся въ рабочихъ силахъ, и такаваго же разряда учителя,



не имѣющіе своего родительскаго дома и хозяйства; школы по этому не закрываются, но составъ ихъ временно сокращается и чтобы соотвѣтственно этому сократить и расходы, наставники замѣняются наставницами, которымъ полагается жалованье половинное противъ учителей. Это былъ первоначальный, чисто экономическій поводъ ко введенію женскаго преподаванія; за тѣмъ дѣло пошло такъ успѣшно, представило столько матеріальныхъ и нравственныхъ выгодъ, что въ городахъ и густо населенныхъ мѣстностяхъ атлантическихъ штатовъ большая часть учительскихъ должностей были заняты женщинами и въ 1857 г. считалось наставниковъ женскаго пола почти вдвое противъ мужчинъ. Но мѣра эта не могла быть вполне приспособлена къ сельскимъ школамъ, расположеннымъ въ пустынныхъ и еще полудикихъ степяхъ центральныхъ и западныхъ штатовъ, и тамъ отсутствіе всѣхъ житейскихъ удобствъ, comfort-a, который такъ высоко цѣнятъ всѣ женщины англо-саксонской расы, одиночество и всякія лишенія и даже опасности, коимъ подвергаются мирные жители отъ буйныхъ новосельцевъ, заставили придерживаться учителей мужскаго пола.

Въ штатахъ этихъ мы находимъ уже другую пропорцію.

Въ Индіанѣ	3,018	мужчинъ	841	женщина.
» Иллинойсѣ	2,492	»	1,557	»

Въ сельскихъ школахъ учительскія должности почти всѣ заняты мужчинами, въ городахъ и промышленныхъ мѣстечкахъ женщинами.

Учебный сезонъ въ американскихъ школахъ очень коротокъ. Въ Массачузетѣ учебныя занятія въ средней сложности продолжаются не болѣе  $7\frac{1}{2}$  мѣсяцевъ, въ Пенсильваніи  $5\frac{1}{3}$  мѣсяца, въ Огіо 5—6 мѣсяцевъ, въ Индіанѣ около 3 мѣсяцевъ. Въ Нью-Йоркѣ въ 1854 г. всѣхъ дѣтей, посѣщавшихъ школы, было 900,532. Но изъ нихъ 429,651 учились менѣе 4 мѣсяцевъ и только 13,925 ходили въ училище круглый годъ. По новѣйшимъ узаконеніямъ въ большей части штатовъ предписано мѣстнымъ



комитетамъ продолжать учебныя занятія не менѣе 3 мѣсяцевъ въ году.

Окладное жалованье учителей, если считать его помѣсячно, довольно высокое—въ Новой Англіи оно доходитъ до 33 и 41 дл. въ мѣсяць (44—56 р.), но въ центральныхъ и западныхъ штатахъ полагается обыкновенно въ 19—25 дол. для мужчинъ и отъ 9—15 для женщинъ. Если же принять во вниманіе, что жалованье выплачивается только за учебные мѣсяцы и что таковыхъ, какъ мы выше сказали, выходитъ не болѣе 5—6, а въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и менѣе, то годовой окладъ будетъ въ средней сложности на учителя не болѣе 150 дол., на учительницу 90 дол., то есть 200 и 120 руб. Отзывы многихъ европейскихъ туристовъ о громадномъ жалованьи, будто-бы ассигнованномъ американскимъ наставникамъ, относятся большею частію къ приатлантическимъ городамъ, гдѣ дѣйствительно оно очень высоко, на примѣръ въ нѣкоторыхъ школахъ Нью-Йорка 1,500 дол.

Мы уже выше замѣтили, что на этомъ поприщѣ народнаго образованія, духъ мѣстнаго самоуправленія, столь твердо укоренившійся въ Америкѣ, въ новѣйшее время уступилъ благоразумной политикѣ, установившей общій правительственный контроль (разумѣется не Соединенныхъ штатовъ, а cadaго штата отдѣльно) надъ обществами и округами.

Отношенія эти приняли такой видъ, что въ большей части штатовъ учреждены центральныя управы, или совѣты, члены коихъ избираются тѣми же выборщиками, которые выбираютъ народныхъ представителей или же назначаются губернаторомъ штата.

Въ Нью-Гампширѣ на каждое графство полагается по 1 комиссару (County school-comissioner) и всѣ вмѣстѣ составляютъ board of education. Въ Массачузетѣ board of education состоитъ изъ губернатора и 8 членовъ, опредѣляемыхъ имъ. Въ Конектикутѣ штатное правительство ввело (законъ 1 іюля 1856 г.) очень строгія, обязательныя правила для содержанія училищъ. Запрещено открывать училища въ такихъ селеніяхъ, гдѣ число малолѣтнихъ



(4—16 лѣтъ) менѣе 40. Для полученія пособій изъ училищнаго фонда требуется, чтобы учитель состоялъ въ должности не менѣе 6 мѣсяцевъ и чтобы въ это время была произведена не менѣе двухъ разъ ревизія, удостовѣрившая въ успѣшномъ преподаваніи; кромѣ того отъ училищныхъ комитетовъ должны быть представлены подробные отчеты въ расходованіи всѣхъ суммъ. Предписано мѣстнымъ обществамъ взимать училищнаго сбора не менѣе  $1\frac{0}{10}$  съ цѣнности податныхъ имуществъ. Если school-district самъ отъ себя ассигнуетъ сумму не менѣе 10 дол. (12 р.) на училищную библіотеку, то штатъ ему выдаетъ изъ общихъ суммъ столько же.

Въ Делаварѣ правительство выдаетъ субсидіи тѣмъ школамъ, которымъ отъ мѣстныхъ жителей ассигновано не менѣе 25 дол. (31 руб.).

Въ Индіанѣ училищнымъ комитетамъ предоставлено право устанавливать обязательные сборы для постройки училищъ и опредѣлять учителей въ тѣхъ округахъ, гдѣ обыватели не исполняютъ таковыхъ своихъ обязанностей. Townships обязаны взимать училищнаго сбора не менѣе  $10\frac{0}{10}$  съ цѣнности имуществъ и  $\frac{1}{2}$  доллара (62 коп.) подушныхъ; кромѣ того  $\frac{1}{4}$  дол. (31 коп.) на училищныя библіотеки. Главный директоръ (superintendent) избирается общимъ голосованіемъ всѣхъ жителей штата и срокомъ на 2 года.

Учительскія семинаріи называются въ Америкѣ normal-schools. Онѣ введены въ новѣйшее время, большею частью въ 50 годахъ и повидимому по образцу прусскихъ семинарій, для изслѣдованія коихъ американцы посылали особыхъ комиссаровъ.

Въ Массачузетѣ устроены 4 нормальныя школы, въ коихъ воспитывается 322 ученика (42 мальчика и 290 дѣвушекъ), на обученіе ихъ расходуется 13,500 дол. (18,000 рублей) или на 1 воспитанника 57 рублей.

Въ Rhode-Island, Conecticut, New-Jersey, Philadelphia, Kentucky, Michigan, Wisconsin учреждено по 1 нормальной школѣ.



Школы эти большею частію открытыя; лекціи продолжаются 6 часовъ; студенты живутъ на вольныхъ квартирахъ или въ пансіонахъ, гдѣ годовая плата за ихъ содержаніе установлена въ 100 дол. (133 руб.). Во всѣхъ округахъ устроены учительскіе съѣзды—TEACHERS CONVENTIONS, родъ митинговъ, гдѣ собираются учителя во время вакацій для обсужденія общихъ дѣлъ.

Таковы главныя черты этой замѣчательной и своеобразной учебной организаціи, извѣстной подъ именемъ SYSTEM OF FRIVLIS-COMMON-FREE SCHOOLS, составляющей предметъ справедливой гордости американскаго народа и изумленія всѣхъ иностранныхъ изслѣдователей. Но этихъ проѣзжихъ наблюдателей поражаютъ болѣе тѣ стороны американскихъ школъ, которыя съ перваго взгляда и на первыхъ шагахъ бросаются въ глаза и которыя именно всегда и показываются туристамъ въ Нью-Йоркѣ, Бостонѣ, Филадельфіи хвастливыми патриотами великой республики, прославившимися искусствомъ показывать свой товаръ лицомъ. Эти стороны особенно блестящія и выставляются всегда на показъ и понемногу распространили въ Европѣ такое мнѣніе, что народныя школы въ Америкѣ хороши но дороги, что начальное обученіе составляетъ въ этой странѣ предметъ роскоши и превратилось даже въ затѣйливыя и прихотливыя предпріятія, коими щеголяютъ другъ передъ другомъ штаты и большіе города изъ пустаго тщеславія.

Чтобы получить вѣрное понятіе объ этомъ предметѣ, надо заглянуть дальше и глубже и обратить вниманіе на отдаленные штаты центральной и западной Америки, гдѣ населеніе и вообще вся культура страны очень близко подходятъ къ нашимъ обстоятельствамъ въ Россіи. Такъ напримѣръ въ штатахъ Іова и Висконсинъ населеніе составляетъ въ первомъ 210 жителей на квад. милю, во второмъ 120, что соотвѣтствуетъ нашимъ губерніямъ Астраханской (120 на квад. милю), Олонецкой (107), Вологодской (137) Оренбургской (290).

Территоріи эти возведены въ штаты и присоединены къ республикѣ: Іова въ 1846 г., Висконсинъ въ 1848 г.; поэтому все



дѣло не только учебной, но и общественной организаціи восходить не далѣе 21—22 лѣтъ.

Результаты же оказываются слѣдующіе: въ Іовъ училищный фондъ (school-fund) отъ продажи земель простирался въ 1854 г. приблизительно на 1 мил. дол. (1.333,000 рублей), которые помѣщены въ кредитныхъ учрежденіяхъ изъ 10<sup>0</sup>/<sub>0</sub> и давали чистаго дохода 133,000 руб. Общественныхъ сборовъ взималось только 30,247 дол. (около 40,000 руб.). На эти суммы устроено было 1,520 училищъ; первоначальная постройка и обзаведеніе школьныхъ строеній въ числѣ 1,004 обошлась въ 170,565 дол. (около 225,000). Въ этихъ 1,520 училищахъ считалось 44,115 учениковъ, 961 учитель и 772 учительницы; первые получали въ мѣсяць 19, 61 дол. (26 р. 15 к.), вторыя 9,39 д. (12 р. 52). На 1 ученика тратилось около 4 рублей въ годъ; на 1 жителя причиталось училищнаго сбора около 8 коп.

Въ Висконсинѣ по отчету суперъ-интенданта, къ 1 января 1856 г. училищный фондъ, образовавшійся отъ продажи public-lands, простирался на 1.859,242 дол.; каковая сумма отдана была въ займы изъ 7<sup>0</sup>/<sub>0</sub> и давала дохода 130,076 дол. (около 173,000 руб.). Значительная часть земель, приписанная къ училищамъ, еще не была продана и потому ожидалось быстрое приращеніе капитала. Общественныхъ сборовъ не взималось, такъ какъ всѣ расходы покрывались процентами съ капиталовъ и доходами отъ непроданныхъ земель. Таковыхъ расходовъ считалось на содержаніе учителей по 22,84 дол. въ мѣсяць (30 р. 45) и учительницъ по 12 дол. (16

руб.) всего въ годъ. . . . .	216,542 дол.
На покупку книгъ и учебныхъ пособій . . . . .	4,741 »
На прочіе расходы . . . . .	28,791 »

---

Итого . . . . 250,074 дол. (330,000 руб.).

На эту сумму содержалось 3,854 училища, и въ нихъ учениковъ 186,085. Учебный сезонъ въ средней сложности продол-



жался не болѣе  $5\frac{1}{3}$  мѣсяцевъ, учителя преподавали только 3 мѣсяца въ году; остальное время обученіе производилось женщинами. Всѣхъ расходовъ на 1 ученика выходитъ менѣе 2 руб. въ годъ.

Этими цифрами, какъ намъ кажется, вѣрнѣе опредѣляется американская система дѣйствій, чѣмъ громадными суммами, затрачиваемыми на тотъ же предметъ въ штатахъ Новой Англій. Дикія и безлюдныя пустыни присоединяются въ сороковыхъ годахъ къ территоріи Соединенныхъ штатовъ и немедленно съ перваго же дня въ нихъ организуется народная школа; такъ какъ средства мѣстнаго населенія еще скудны, то имъ уступаются въ даръ отъ центрального правительства земли государственныхъ имуществъ; они ихъ продаютъ, выручаютъ денежные суммы, ссужаютъ ихъ разнымъ банкамъ и промышленнымъ обществамъ за высокіе проценты (10 и 7%) и этими процентами покрываютъ большую часть расходовъ; въ то же время для удешевленія всего дѣла народного образованія сокращаютъ учебный сезонъ до 5 мѣсяцевъ, изъ коихъ только 3 остаются на долю учителя, потому что его жалованье высокое — 26 и 30 руб. въ мѣсяць, а содержаніе учительницъ въ половину или даже втрое дешевле, и такимъ образомъ облегчая по возможности первыя начинанія, упрощая ихъ государственными пособіями, заботясь не столько объ успѣхахъ и усовершенствованіяхъ, сколько о томъ, чтобы дѣло было начато и пущено въ ходъ, достигаютъ первой и главной своей цѣли, устроить матеріальную, хозяйственную часть народныхъ школъ съ наименьшими затратами мѣстныхъ средствъ, оставляя впереди вопросы о педагогикѣ, методикѣ и о наилучшихъ приѣмахъ преподаванія. (5)

Заключая этимъ очеркъ американскихъ народныхъ школъ, мы должны повторить, что мы не вошли въ изслѣдованіе педагогической части этого предмета, потому что не сознаемъ за собой тѣхъ спеціальныхъ свѣдѣній, которыя нужны для описанія и оцѣнки методовъ и системъ преподаванія, и хотя отъ этого изложеніе наше и выходитъ нѣсколько односторонне, но съ другой стороны оно



прямѣ относится къ главному нашему предмету, — земскому дѣлу, то есть устройству и содержанію училищъ.

Эту матеріальную, хозяйственную часть народнаго образованія мы желали бы разъяснить практическими указаніями, примѣрами и опытами другихъ странъ и считаемъ это тѣмъ болѣе необходимымъ, что главнымъ аргументомъ противъ введенія народныхъ школъ остается всетаки недостатокъ средствъ и громадность требуемыхъ расходовъ. Мы также замѣтили, что нѣкоторая одно-сторонность мнѣній педагоговъ, профессоровъ, академиковъ и вообще людей науки, пренебрегающихъ болѣе или менѣе практическими соображеніями, болѣе вредитъ, чѣмъ содѣйствуетъ дѣлу народнаго образованія, постоянно пугая мѣстныхъ обывателей, людей практики, домохозяевъ и отцовъ семействъ излишними взыскательностію и требованіями. Поэтому предоставляя болѣе компетентнымъ судьямъ изслѣдовать достоинства и пороки педагогическихъ методъ, мы ограничились разъясненіемъ практическихъ вопросовъ: что стоитъ устройство и содержаніе народныхъ школъ? — какъ распредѣляются расходы и разлагаются училищныя повинности и сборы? какую часть принимаютъ на себя родители, сельскія и городскія общества и правительство? — во что обходится содержаніе учителей? и наконецъ какіе достигнуты результаты у двухъ народовъ, стоящихъ нынѣ во главѣ всемірной цивилизаціи въ Старомъ и Новомъ свѣтѣ, въ Пруссіи и Соединенныхъ штатахъ.

Мы считаемъ въ особенности полезнымъ сопоставить и сравнить эти двѣ страны, потому что находимъ въ нихъ примѣненіе двухъ совершенно противоположныхъ системъ народнаго образованія, обязательной (*Schulzwang*) и вольной (*system of free-schools*); эти двѣ системы привели однако къ результатамъ одинаково блистательнымъ, если судить по статистическимъ даннымъ.

Въ Пруссіи на 18 мил. жителей считалось въ 1858 годахъ учащихся 2.619,000 или на 1,000 жителей 145.

Въ Америкѣ на 26 мил. въ 1860 годахъ было учениковъ 4.525,872 или на 1000 жителей 171.



Но эта черта и составляет единственное сходство между прусской и американской системами начального образования.

Во всѣхъ прочихъ отношеніяхъ, въ духѣ и разумѣ законодательства, въ принципѣ хозяйственнаго управленія и въ методѣ педагогическаго обученія они представляютъ самую рѣзкую противуположность:

Въ Пруссіи — обязательное обученіе — *Schulpflichtigkeit*.

Въ Америкѣ — система вольныхъ школъ — *system of free school*.

Въ Пруссіи училищная плата *Schulgeld* есть общее правило и бесплатное обученіе допускается только какъ исключеніе. Въ Америкѣ наоборотъ школьная плата *school-fees* есть исключеніе, встрѣчающееся еще только въ немногихъ штатахъ и бесплатное обученіе признается общимъ принципомъ.

Въ Пруссіи расходы начального образования распредѣляются такъ, что значительнѣйшая часть (по неизвѣстной и произвольной раскладкѣ) падаетъ на самихъ учениковъ и ихъ родителей, вторая часть на общество *Schulgemeinden*, въ 1860 г. 5.956,000 тал., что составляетъ по числу жителей Прусской монархіи около 35 копеекъ на жителя, третья часть на казну — *Staatsbeiträge* всего 295,000 тал. или 17 копеекъ на жителя.

Въ Америкѣ при системѣ бесплатнаго обученія главный расходъ падаетъ на общества *school-district*, и составляетъ налогъ отъ  $\frac{1}{2}$  до 1 дол. съ жителя или съ ревизской души отъ 1 р. 33 коп. до 2 р. 66 к. Субсидіи отъ государства даются въ видѣ неприкосновенныхъ фондовъ, недвижимыхъ имуществъ и капиталовъ, проценты и ренты коихъ въ нѣкоторыхъ штатахъ покрываютъ одну четверть или даже треть всѣхъ училищныхъ расходовъ.

Въ Пруссіи плата за ученіе и общественный сборъ на училища признаются обязательными повинностями и взыскиваются вмѣстѣ и наравнѣ съ казенными налогами, подъ страхомъ наказанія (денежнаго штрафа), налагаемаго административнымъ порядкомъ (*in administrativem Wege*). Въ Америкѣ прямаго понужденія нѣтъ, ни для частныхъ лицъ, пользующихся обученіемъ бесплат-



но, ни для обществъ, вольныхъ облагать себя, какъ имъ заблаго-разсудится; правомъ этимъ нѣкоторые округа южныхъ штатовъ пользуются такъ широко, что не тратятъ на народныя школы вообще никакихъ суммъ изъ общественныхъ сборовъ и всѣ расходы по этому вѣдомству относятъ на счетъ училищныхъ имуществъ и депозитнаго государственнаго фонда (United-States deposit-fund). Это побудило въ новѣйшее время принять мѣру косвеннаго по-нужденія, состоящаго въ томъ: во первыхъ, что ссуды изъ запас-наго фонда даются только тѣмъ обществамъ, которыя сами обла-гаютъ себя извѣстнымъ, нормальнымъ сборомъ и вовторыхъ, что са-мыя ренты и проценты разлагаются по обществамъ пропорціо-нально числу дѣтей отъ 5—15 лѣтняго возраста.

Учительское званіе составляетъ въ Пруссіи особую службу, иногда соединяемую съ церковными должностями пономарей и ор-ганистовъ, но во всякомъ случаѣ признаваемую постояннымъ и пожизненнымъ занятіемъ, коему посвящаются молодые люди съ юныхъ лѣтъ.

Въ Америкѣ учителя народныхъ школъ составляютъ подвиж-ное населеніе, переходящее отъ педагогическихъ занятій къ дру-гимъ службамъ и промысламъ по произволу; они получаютъ не спеціальное, а общее образованіе, занимаются преподаваніемъ между дѣломъ, на досугѣ, въ зимнее время, когда полевыя и хо-зяйственныя работы прекращаются и періодически каждое лѣто возвращаются къ обыденнымъ, житейскимъ занятіямъ своего се-мейнаго быта.

Эти американскіе порядки идутъ такъ прямо и рѣзко на пере-коръ всѣмъ нашимъ европейскимъ, или позаимствованнымъ изъ Европы понятіямъ, что мы готовы бы были ихъ признать безсмы-сленными, противуестественными, еслибъ факты, дѣйствительные и неопровержимые факты, не свидѣтельствовали, что Соеди-ненные штаты безъ всякихъ министерствъ и министровъ народ-наго просвѣщенія, безъ принужденія и попеченія правительства, съ учителями, кочующими изъ одной школы въ другую и перехо-дящими отъ педагогики къ другимъ ремесламъ и промысламъ, съ



школами, открытыми только 5—6 мѣсяцевъ въ году, со всей этой обстановкой вольнаго, произвольнаго, отрывистаго обученія, что Соединенные штаты, говоримъ, достигли результатовъ болѣе удовлетворительныхъ чѣмъ всѣ другія страны свѣта, принявшія разныя другія системы педагогики, методики, народнаго просвѣщенія и элементарнаго обученія.

Разумѣется, что объ успѣхахъ народнаго образованія надо судить не по числу училищъ и учениковъ, а потому общему и среднему уровню просвѣщенія, который съ помощію элементарнаго обученія и при содѣйствіи другихъ техническихъ и классическихъ учебныхъ заведеній устанавливается въ данной странѣ.

Въ этомъ то отношеніи, самомъ существенномъ, Америка стоитъ положительно выше единственной своей соперницы сѣверной Германіи.

Если подобные отвлеченные вопросы могутъ быть разрѣшены, или по крайней мѣрѣ объяснены цифрами, то самая статистика подтверждаетъ сказанное нами; въ Пруссіи, при обязательномъ обученіи учатся изъ 1,000 человекъ — 145. Въ Америкѣ при вольномъ обученіи изъ 1,000 жителей — 171.

Но это число, выведенное изъ средней сложности всѣхъ Соединенныхъ штатовъ не даетъ еще вѣрнаго понятія о дѣйствительной мѣрѣ развитія элементарнаго обученія въ коренныхъ штатахъ сѣверной и средней Америки, потому что въ пропорцію эту входятъ полудикія еще территоріи востока и рабовладѣльческіе южные штаты, гдѣ народное образованіе далеко отстало. Въ Массачузетѣ учащихся приходится на 1,000 жителей 182, въ Нью-Йоркѣ 230, въ Огіо 319, въ Висконсинѣ 206.

Но краснорѣчивѣе и убѣдительнѣе этихъ числовыхъ данныхъ говоритъ въ пользу Америки простое сравненіе умственнаго развитія этихъ двухъ народовъ и стоитъ только сопоставить предприимчиваго, неутомимаго и смышленнаго простолюдина yankee съ тупымъ нѣмецкимъ Bauer-омъ, чтобы удостовѣриться въ преимуществѣ перваго. Обязательность (*Dienstpflichtigkeit, Schulpflichtigkeit*) есть коренной принципъ германской цивилизаціи. На



немъ, на строжайшей дисциплинѣ, на педантизмѣ, доходящемъ до крайности, основаны были всѣ нѣмецкія, военныя и гражданскія преуспѣянія. Но точно такъ какъ военная тактика, доведенная до высочайшаго совершенства Фридрихомъ Великимъ и его послѣдователями, оказалась несостоятельною передъ французскими ополченіями 1791 года, такъ и педагогическія системы ученой Германіи, вѣроятно, не выдержатъ сравненія съ новой методой самоуправления и самообразования, введенной въ Новомъ свѣтѣ.

Французскій публицистъ Лавеле (*Revue des deux Mondes* P. 305 1865) дѣлаетъ слѣдующее заключеніе о народномъ просвѣщеніи въ Старомъ и Новомъ свѣтѣ, которое мы выписываемъ какъ послѣднее слово этого сравнительнаго обзора:

«Въ Европѣ, говоритъ Лавеле, гдѣ преобладаютъ аристократическіе интересы, государства прежде всего озаботились устроить со всевозможнымъ благолѣпіемъ высшія и среднія техническія и классическія учебныя заведенія, гдѣ на казенный счетъ воспитываются дѣти дворянъ и мѣщанъ (*bourgeois*); начальное же образованіе простаго народа было искони предоставлено милости частныхъ благодѣтелей, благотворительности церквей и монастырей и самодѣятельности т. е. самообложенію сельскихъ и городскихъ обществъ.

Въ Америкѣ на оборотъ элементарное обученіе какъ насущная пища, необходимая для всѣхъ сословій, дается бесплатно всѣмъ и каждому на общій государственный счетъ; и напротивъ среднія и высшія учебныя заведенія устраиваются частными лицами и религіозными обществами и содержатся преимущественно своекоштными студентами, обложенными высокою платой за обученіе.»

Въ Старомъ свѣтѣ, на всемъ континентѣ Европы высшіе и средніе классы получили свое образованіе на казенный счетъ въ гимназіяхъ, университетахъ, кадетскихъ корпусахъ и другихъ школахъ, содержимыхъ изъ общихъ государственныхъ суммъ, а такъ какъ эти суммы до новѣйшихъ временъ взимались почти исключительно съ низшихъ классовъ, съ такъ называемыхъ по-



датныхъ сословій, то можно сказать, что вся современная цивилизація, вся наша ученость и образованность выработана и выплачена въ матеріальномъ отношеніи такъ называемыми податными обывателями, *la gent taillable et corvéable*, въ Россіи крестьянствомъ и мѣщанствомъ.

Въ Новомъ свѣтѣ и отчасти въ Англіи проводится другой противуположный принципъ: высшее образованіе, доступное только тому разряду людей, которые пользуются нѣкоторымъ достаткомъ и досугомъ, есть дѣло частное, устраиваемое на счетъ тѣхъ домохозяевъ и отцовъ семействъ, которые высшими учебными заведеніями пользуются, а начальное образованіе на оборотъ есть дѣло общественное, расходъ государственный, покрываемый земскими и казенными сборами, а такъ какъ эти сборы въ Америкѣ и Англіи падаютъ преимущественно на имущіе классы и раскладываются пропорціонально доходности имуществъ, то изъ этого выходитъ, что въ этихъ двухъ англосаксонскихъ государствахъ въ противуположность континентальной Европѣ бѣдные люди воспитываются на счетъ богатыхъ. (6)

---

#### П Р И М Ѣ Ч А Н І Я.

1) Источниками для этой главы намъ служили слѣдующія сочиненія :

Rigelow. *Les Etats-unis d'Amérique.*

Laveley. *L'enseignement dans les écoles Américaines. Revue d. d. Mondes 1865, p. 272.*

Schmidt. *Encyclopedie des Unterrichtswesen, Americanisches Unterrichtswesen.*

Американскій долларъ=1 р. 33 коп.; америк. акръ=0,37 десятины.



2) Въ 1620 г. поселяются въ Новой Англіи первые выходцы — пуритане и, заложивъ колонию въ Массачузетскомъ заливѣ, немедленно приступаютъ къ учрежденію школъ; въ Указѣ Массачузетской колоніи 1647 г. предписывается «каждой общинѣ, коль скоро Господь увеличитъ число ея дворовъ до 22, имѣть одного учителя для обученія дѣтей чтенію и письму и каждому городу, содержащему въ себѣ 100 домовъ, завести школу втораго разряда (grammar school).»

Это были первые на всемъ свѣтѣ благородные порывы къ просвѣщенію народныхъ массъ; но они еще долго оставались безплодными и въ XVII вѣкѣ, какъ и въ XIX возбуждали сильное негодованіе консерваторовъ. Сиръ Геркелей, представитель англійской администраціи въ Виргиніи, писалъ въ 1671 г.: «благодаря Бога, въ Виргиніи нѣтъ школъ и печати, ибо ученіе принесло съ собой въ міръ расколы и неповиновеніе, а печать не замедлила распространить ихъ по свѣту». Въ самыхъ послѣднихъ годахъ XVIII столѣтія Вашингтонъ, завѣщавъ передъ смертію 30,000 долларовъ на устройство университета, горько жаловался, «что молодые люди новыхъ штатовъ отсылаются для своего образованія въ чужія страны прежде, чѣмъ ихъ умъ успѣетъ достигнуть самостоятельности и прежде, чѣмъ они нѣсколько поймутъ превосходство своей родины передъ прочими странами».

Читая эти отзывы, мы какъ будто слышимъ отголосокъ собственныхъ нашихъ мнѣній и заявленій pro и contra народнаго образованія и должны заключить, что и въ Америкѣ какъ и въ Россіи благія начинанія не обошлись безъ противодѣйствія мнительныхъ реакціонеровъ.

(О народномъ образованіи въ С. Америкѣ, статья Соколова въ журналѣ Учитель 1863 г. № 5. 6).

3) Common-school-fund по своему происхожденію отличается отъ такъ называемаго deposit-fund или surplus-revenue-fund. Первый состоялъ первоначально изъ земель, подаренныхъ штатамъ отъ центральнаго правительства въ числѣ 22 милліоновъ десятинъ, изъ коихъ, какъ мы видѣли, часть продана и обращена въ капиталы, а другая еще не реализирована. Deposit-fund состоитъ изъ наличныхъ суммъ, перечисленныхъ въ неприкосновенный капиталъ: въ 1835 г. балансъ федеральнаго бюджета представилъ такой значительный остатокъ, что изъ него постановлено было обратить 40 милліоновъ долларовъ на образованіе особаго училищнаго фонда, который по



своему происхождению и получилъ названіе surplus-revenue-fund. Кромѣ этихъ фондовъ для элементарныхъ народныхъ школъ, назначены еще для другихъ высшихъ учебныхъ заведеній значительные капиталы. Въ 1840 г. ассигнованы земли на устройство земледѣльческихъ и ремесленныхъ училищъ, въ 1849 г. подарено 629,951 акровъ университетамъ. Впрочемъ чрезмѣрное приращеніе этихъ фондовъ въ нѣкоторыхъ штатахъ возбуждаетъ нѣкоторыя справедливыя опасенія, чтобы при такомъ обезпеченіи народнаго образованія, самъ народъ не сдѣлался равнодушнымъ къ дѣлу воспитанія. «Школьные фонды, замѣчаетъ одинъ американскій педагогъ, драгоценны какъ корни, а не какъ пища народнаго образованія и не должны быть такъ велики, чтобы сдѣлать излишнимъ всякое участіе и личное вмѣшательство родителей въ дѣло воспитанія своихъ дѣтей».

(О народномъ образованіи въ С. Америкѣ. ст. Соколова. Журналъ Учитель 1863 г. № 5 и 6).

---

<sup>4)</sup> Эти земли—public-lands, составляютъ площадь въ 586.000,000 десятинъ, большая часть изъ нихъ (около 4.113,000,000 акровъ — 400.000,000 десятинъ), лежитъ въ пустыняхъ крайнихъ западныхъ территорій, Oregon, Utah, Kansas, Nebraska, California, New-Mexico и пр., соотвѣствующія по суровости и дикости мѣстныхъ обстоятельствъ нашей Сибири; собственно въ организованныхъ штатахъ центральной и восточной Америки считается public-lands 471.892,439 акровъ—около 174 миліоновъ десятинъ. Въ европейской Россіи земель и лѣсовъ государственныхъ имуществъ около 100 мил. десятинъ. Намъ неизвѣстно, когда именно началась эта операція продажи государственныхъ земель, но въ 1860 — 1862 годахъ дѣло находилось въ слѣдующемъ положеніи: изъ всего пространства снято было на планы и кадастровано только  $\frac{1}{3}$  или  $\frac{1}{4}$  часть (около 167 мил. десятинъ) и изъ нихъ продано, законтрактовано и уступлено въ частное владѣніе 145 мил. десятинъ. Вся остальная территория лежала въ пустѣ. Тогда то, а именно въ 1862 г., издано было по предложенію президента Линкольна новое положеніе о государственныхъ имуществвахъ, имѣвшее главною цѣлію закрѣпить федеральный союзъ общими матеріальными выгодами и солидарностію интересовъ: всѣ пустопорожнія земли признаны государственными, разбиты на участки (sections) и подраздѣлены на четверти, каждая въ 160 акровъ=60 десятинъ, и на осьмушки въ 40 акровъ=15 дес.



По отдѣлу I-му этого закона всѣмъ гражданамъ Соединенныхъ штатовъ предоставлено право съ 1-го іюля 1863 г. приобрѣтать таковыя участки съ платою за нихъ задаточной суммы и пошлинъ, всего за 60 десятинъ 10 дол. (13 р. 33 к.) единовременно, и пользоваться имъ для предварительнаго обзаведенія въ теченіи 5 лѣтъ.

Въ теченіи этихъ 5 годовъ онъ долженъ внести и остальную купчую сумму, каковой полагается, если онъ беретъ цѣлый участокъ въ 160 акровъ, не менѣе  $1\frac{1}{4}$  дол. за акръ, (4 р. 50 к. за десятину), а если онъ займетъ только половинную часть, 80 акровъ, то по  $2\frac{1}{2}$  дол. за акръ (9 р. за десятину). Землевладѣлецъ и всякій обыватель (resident), имѣющій собственныя свои земли въ смежности съ public-lands, можетъ получить концессию на прилегающія къ его владѣнію государственныя земли, съ тѣмъ однако, чтобы все пространство владѣній прежнихъ и вновь приобрѣтенныхъ не превышало 160 акровъ (60 десятинъ).

По отдѣлу II-му того же закона установленъ порядокъ отвода и ввода во владѣніе покупаемыхъ участковъ; онъ замѣчательно простъ и коротокъ. Покупатель, являясь въ дирекцію кадастровыхъ работъ, коей поручена и вся операція продажи, заявляетъ о своемъ намѣреніи приобрѣсти такой-то участокъ по установленной нормальной цѣнѣ; за тѣмъ даетъ подъ присягой и письменно удостовѣреніе, что онъ покупаетъ земли для собственнаго своего пользованія и имѣетъ въ виду непосредственно заняться ихъ воздѣлываніемъ и эксплуатаціей, обязываясь клятвенно не передавать и не переуступать ихъ другому лицу. По надлежащемъ засвидѣтельствovanіи таковаго показанія, покупатель вноситъ задатку 13 р. 33 к. за весь участокъ и съ того же срока вступаетъ во владѣніе отведенныхъ земель. Но окончательный отводъ и выдача вводной или купчей крѣпости отлагается до истеченія 5 лѣтняго срока; по минованіи его и двухъ льготныхъ годовъ (всего семи лѣтъ), владѣлецъ обязанъ представить доказательства и показанія подъ присягой двухъ благонадежныхъ свидѣтелей, что онъ дѣйствительно во все это время обиталъ на отведенныхъ земляхъ и ихъ лично эксплуатировалъ и не продалъ никакой части изъ своего надѣла.

По отобраніи такога показанія и изслѣдованіи всѣхъ этихъ обстоятельствъ, новосельцу выдаются формальныя крѣпостныя документы.

Въ отдѣлѣ IV заключается между прочимъ очень важное условіе, что земли эти освобождаются отъ всякихъ взысканій и запрещеній,



падающихъ на ихъ владѣльцевъ за прежнія ихъ долговья обязательства.

Наконецъ въ отдѣлѣ VIII подтверждено, что если владѣлецъ внесетъ полную нормальную плату, въ отдѣлѣ I установленную (отъ  $4\frac{1}{2}$  до 9 руб. за десятину), и прежде узаконеннаго пятилѣтняго срока, и притомъ представить требуемыя удостовѣренія, что онъ пользовался этими землями для собственнаго своего хозяйства, то ему выдаются акты концессіи и владѣнія немедленно и до истеченія срока. Мы не нашли свѣдѣній о дѣйствіяхъ этого новаго закона и о продажѣ земель въ послѣдовавшіе за изданіемъ закона годы.

Повидимому, военныя дѣйствія помѣшали развитію этой операціи, принимавшей уже громадныя размѣры въ 1861—62 годахъ. Въ этотъ годъ, передъ самымъ изданіемъ новаго положенія, а именно къ 30 июня 1862 г., продано было въ теченіи послѣднихъ 12 мѣсяцевъ 144,849 акровъ на сумму 125,048 дол., (53,592 десятины на сумму 166,730 рублей). Кроме того сдано въ аренду и оброчное содержаніе 611,826 акровъ (236,144 десят.) ; уступлено подъ желѣзныя дороги 597,129 акровъ (221,527 десятинъ), сдано бесплатно неудобныхъ земель 24,116 акровъ (8,913 десятинъ) ; всего же въ теченіи одного года отчуждено земель государственныхъ имуществъ 1.377,922 акра=520,176 десятинамъ.

Какъ изъ этого видно, средняя продажная цѣна въ 1862 г. была даже ниже той, которая назначена по новому положенію и равняется 3 руб. 11 коп. за десятину.

(Les Etats-Unis d'Amérique en 1863 par Rigelow, Consul des Etats-Unis à Paris. 1863, p. 384 et suiv.).

---

5) Земледѣльческія школы. Хотя предметъ этотъ не относится въ строгомъ смыслѣ къ начальному обученію, но мы полагаемъ не излишнимъ пояснить порядокъ устройства земледѣльческихъ и техническихъ коллегій въ Америкѣ, такъ какъ вопросъ этотъ былъ уже неоднократно поднятъ въ нашихъ земскихъ собраніяхъ и принадлежитъ, по нашему мнѣнію, къ кругу дѣйствій земскихъ учреждений. Дѣйствительно, если общее научное образованіе относится безспорно къ вѣдомству центральнаго правительства, то спеціальныя отрасли прикладныхъ наукъ и въ особенности земледѣлія, скорѣе должны быть приписаны къ вѣдѣнію мѣстныхъ учреждений, такъ какъ онѣ много зависятъ отъ условій климата, почвы и отъ мѣстныхъ обстоятельствъ.



По этимъ соображеніямъ и примѣняясь къ общей системѣ поземельнаго надѣла училищъ, принятой для народныхъ школъ, американскій конгрессъ старался пробудить самодѣятельность отдѣльныхъ штатовъ къ устройству такъ называемыхъ коллегій земледѣлія, и эта мѣра проведена была съ такой энергіей, и съ такой широкою щедростію, что въ настоящее время, 7 лѣтъ послѣ изданія акта, всѣ штаты имѣютъ свои спеціальныя, техническія и земледѣльческія академіи.

Почти одновременно съ учрежденіемъ (15 мая 1862 г.) департамента земледѣлія, конгрессъ актомъ 27 іюля 1862 года постановилъ: дарить казенныя земли разнымъ штатамъ и территоріямъ съ тѣмъ, чтобы дарованныя земли служили средствомъ къ устройству школъ, имѣющихъ цѣлю развитіе земледѣльческаго и механическаго искусства.

Въ силу этого акта каждому штату предоставлено для означенной цѣли по 30,000 акр. земли на каждаго сенатора и представителя или депутата, засѣдающихъ въ конгрессѣ отъ имени штата. Такое распоряженіе конгресса, вошедшее въ законъ сѣверо-американскихъ штатовъ, было встрѣчено націею съ восторгомъ, тѣмъ болѣе что отъ штата зависѣлъ выборъ земли въ любой мѣстности. Видя, какъ многія школы пали или не приносили ожидаемой отъ нихъ пользы, главнымъ образомъ вслѣдствіе склонности американцевъ къ роскошнымъ постройкамъ и расширенію земельныхъ владѣній, конгрессъ вынужденъ былъ въ приведенномъ выше актѣ сдѣлать нѣкоторыя ограниченія относительно пользованія жалуемыми землями. Такъ напр. конгрессъ обусловливаетъ, чтобы всѣ расходы по управленію, надзору и оцѣнкамъ со дня выбора дарованныхъ земель до продажи ихъ, а также всѣ расходы по завѣдыванію и полученію денегъ, должны быть отнесены на счетъ собственныхъ средствъ того штата, которому пожалована земля. Далѣе, конгрессъ требуетъ, чтобы послѣ реализаціи подобныхъ земель въ денежный капиталъ «ни одна часть этого капитала, ни процентъ съ него, ни посредственно, ни непосредственно, ни подъ какимъ предлогомъ, не расходовались на приобрѣтеніе, сооруженіе, содержаніе или ремонтъ построекъ.» Для предупрежденія потери капитала отъ неосмотрительнаго вклада, въ актѣ оговорено, что всѣ деньги, вырученныя отъ продажи дарованныхъ земель, должны быть обращаемы въ государственныя бумаги Соединенныхъ штатовъ или въ другія благонадежныя бумаги, приносящія, однакоже, не менѣе 5% и чтобы, въ случаѣ потери части капитала или процентовъ съ него,



штатъ пополнилъ недостающее изъ собственныхъ суммъ ; при такихъ условіяхъ капиталъ гарантированъ отъ растраты и остается на всегда неприкосновеннымъ фондомъ , за исключеніемъ 10% съ суммы, получаемой штатомъ по акту , которые могутъ быть израсходованы на приобрѣтеніе земель для опытныхъ фермъ, но не иначе, какъ съ разрѣшенія высшей власти.

Объяснивъ общій планъ, проектированный конгрессомъ, мы приведемъ еще нѣсколько частныхъ данныхъ о примѣненіи этой государственной мѣры.

Въ штатѣ Мичиганъ (2,645 □ миль, 402,000 жителей) пожаловано конгрессомъ на устройство земледѣльской школы 240,000 акровъ (98,800 дес.), оцѣненныхъ въ 600,000 дол. (800,000 руб.); Оцѣнка не высокая — 8 руб. за десятину, доказывающая, что и въ Америкѣ какъ въ Россіи, земли государственныхъ имуществъ подъ казеннымъ управленіемъ не имѣли никакой производительности и очень малую цѣнность.

Въ штатѣ Іова (2,395 □ миль , 503,265 жителей) ассигновано тоже 240,000 акровъ , которые оцѣнены еще дешевле въ 480,000 дол., одна дес. около 5 рублей.

Весьма важное обстоятельство было то, что мѣстнымъ начальствамъ по акту конгресса было предоставлено право выбирать изъ пустопорожныхъ казенныхъ земель лучшіе участки. Въ штатѣ Іова земли были выбраны весьма свѣдущимъ агентомъ со стороны штата; агентъ былъ указанъ губернаторомъ и утвержденъ совѣтомъ повѣренныхъ коллегіи, согласно требованію законовъ Соединенныхъ штатовъ. Земли эти, по качествамъ своимъ, принадлежатъ къ числу лучшихъ изъ незаселенныхъ земель штата Іова, и во время объявленія о продажѣ ихъ, онѣ обращали особенное вниманіе эмигрантовъ , которые обыкновенно отличаются строгимъ выборомъ мѣстности для своей постоянной осѣдности. Такъ какъ на расходы по содержанію заведенія, согласно акту , назначаются только проценты съ вырученной отъ продажи этихъ земель суммы, то въ непродолжительномъ времени созданъ уже фондъ, вполне обезпечивающій существованіе коллегіи.

И дѣйствительно, вся земля была оцѣнена въ 480,000 долларовъ; кромѣ того, если принять въ соображеніе , что на пожертвованные правительствомъ первоначально 10,000 долларовъ приобрѣтена ферма, которая со всѣми при ней постройками и инвентаремъ цѣнится уже въ 69,834 долларовъ (1 дол. — 1 $\frac{1}{3}$  рубля), то окажется, что основной капиталъ земледѣльской коллегіи штата Іова въ общей сложно-



сти простирается до 567,834 долларовъ; на проценты съ такого сравнительно громаднаго капитала можно дать коллегіи самое широкое развитіе. Независимо отъ этого, на постройку коллегіи правительствомъ была единовременно ассигнована особая сумма.

6) Представляемъ здѣсь свѣдѣнія, извлеченныя изъ *American Almanach* 1857 г. и помѣщенныя въ энциклопедіи Шмидта т. I стр. 88 и посл., изъ коихъ можно сдѣлать слѣдующіе выводы:

Всѣхъ расходовъ пропорціонально числу учениковъ приходится въ Массачузетѣ всего болѣе: около 7 дол. (10 р. 50 к.) на ученика въ годъ.—Въ прочихъ штатахъ Новой Англій и восточной полосы, около 3—4 дол. ( $4\frac{1}{2}$  до 6 р.). Въ центральныхъ и южныхъ штатахъ итоги не сведены или сведены ошибочно съ явною несообразностію.

Общественныхъ сборовъ взимается всего болѣе тоже въ Массачузетѣ около 1 дол. (1 р. 33 к.) съ cadaго жителя обоого пола; въ другихъ штатахъ отъ 50 — 60 сотыхъ (65 — 80 коп.).

Ренты училищнаго фонда и доходы отъ земель (*public-lands*) покрываютъ въ нѣкоторыхъ штатахъ около  $\frac{1}{3}$  всѣхъ училищныхъ расходовъ, а именно:

Въ Родъ-Ейландѣ	изъ	131,675 дол.	50,000
» Конектикутѣ	»	342,049 »	147,215
» Нью-Джерзей	»	475,168 »	166,177
» Нью-Йоркѣ болѣе $\frac{2}{3}$	»	3.216,689 »	2.118,062

При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что въ центральныхъ и западныхъ штатахъ продажа земель еще производится и часть самаго капитала, выручаемаго отъ этой операціи, тоже идетъ на текущіе расходы по учебному вѣдомству.

Число училищъ, показанное въ таблицѣ, означаетъ собственно число школьныхъ околовъ (*school-districts*), которое большею частію (но не всегда) соответствуетъ числу школъ; такъ напр. въ Индіанѣ въ 1853 г. считалось 5,170 *school-districts* и только 3,652 дѣйствительно открытыхъ *free-schools*. Въ Iowa 2,352 *school-districts* и 1,520 школъ. Это доказываетъ, что училищная организація въ этихъ штатахъ еще не вполне покончена.

Среднее пространство одного школьнаго околовка можно опредѣлить въ  $\frac{1}{2}$  мили географической, или около 10—15 □ верстъ; въ штатахъ Новой Англій оно менѣе и приходится на 1 □ милю 5 и 7 школъ.



ШТАТЫ.	Населеніе. въ 1853 г.	Число учени- ковъ.	Всѣхъ расхо- довъ. дол.	Изъ того числа.	
				Обществ. сборовъ дол.	Доходовъ отъ земель и капита- ловъ. дол.
Менъ . . . . .	583,169	100,560	491,069	333,019	71,388
Нью-Гамширъ . . . . .	317,976	67,103	258,776	212,346	—
Вермонтъ . . . . .	314,120	90,110	—	—	—
Массачузетъ . . . . .	1.133,123	157,607	1.184,772	1.137,407	48,000
Родъ-Ейландъ . . . . .	147,545	18,988	131,675	62,500	50,000
Конектикутъ . . . . .	370,972	—	342,049	—	147,215
Нью-Йоркъ . . . . .	3.470,059	—	3.216,689	1.116,000	2.118,062
Нью-Джерзей . . . . .	489,555	114,923	475,168	256,254	166,177
Пенсильванія . . . . .	2.311,786	361,316	1.041,571	1.241,222	159,554
Делаваръ . . . . .	91,532	10,239	49,469	—	—
Мариандъ . . . . .	583,034	—	—	—	—
Виргинія . . . . .	1.421,600	—	69,404	63,293	—
Сѣвер. Каролина . . . . .	869,039	11 2632	240,000	60,000	180,000
Южн. Каролина . . . . .	668,507	9,122	85,225	—	—
Георгія . . . . .	935,090	—	—	—	—
Алабама . . . . .	841,704	—	159,552	—	—
Миссисипи . . . . .	606,520	—	—	—	—
Луизіана . . . . .	517,762	36,000	250,524	200,000	—
Техасъ . . . . .	212,592	66,150	—	—	—
Арканзасъ . . . . .	209,897	—	—	—	—
Тенеси . . . . .	1.002,717	291,047	183,586	—	—
Кентуки . . . . .	982,405	113,763	—	76,000	—
Огіо . . . . .	1.980,329	287,914	—	1.295,400	125,206
Мичиганъ . . . . .	397,654	129,517	—	130,996	—
Индіана . . . . .	988,164	161,536	—	—	288,665
Иллинойсъ . . . . .	1.306,576	136,371	—	42,705	196 281
Миссури . . . . .	682,044	—	—	—	140,000
Іова . . . . .	503,265	44,115	—	—	—
Висконсинъ . . . . .	365,553	186,000	—	—	130,776
Итого . . . . .	24 304,295	2.495,013	8.184,029	6.227,202	3.821,324

Примѣчанія: Итоги, подведенные въ этой таблицѣ, не имѣютъ значенія, въ другихъ; показанія о числѣ учениковъ тоже очень сбивчивы, потому что въ тившихъ школы въ теченіи года и раздѣливъ общій итогъ на число дней въ году годъ показано такимъ образомъ около 2½ милліоновъ учениковъ, за исключеніемъ ланному статистическимъ обществомъ, было всѣхъ дѣтей въ народныхъ школахъ

Училищный фондъ. дол.	Число учи- лицъ. —	Число		Жалованье		
		Учите- лей. —	Учитель- ницъ. —	Учите- лей. дол.	Учитель- ницъ. дол.	
—	—	—	—	—	—	
125,881	3,965	2,599	4,137	20,57	760	въ мѣсяцъ.
—	2,276	1,077	3042	18,47	842	
—	2,594	—	—	13,55	554	
1.625,932	—	2,114	7,333	41,45	17,29	
73,896	384	275	404	33,65	17,96	
2.049,953	1,626	—	—	28,75	17,25	
6.471,040	8,808	—	—	—	—	въ годъ.
413,474	1,427	1,111	719	355	216	
—	10,632	8,003	4,140	—	—	въ годъ.
435,500	236	—	—	—	—	
181,167	—	—	—	—	—	въ годъ.
—	261	—	—	224	—	
1.538,995	2,995	—	—	21	18	въ мѣсяцъ.
—	1,023	—	—	—	—	
23,086	—	—	—	—	—	
—	1,000	—	—	—	—	
—	—	—	—	—	—	
461,269	681	1,000	—	—	—	
2.128,686	—	—	—	—	—	
—	—	—	—	—	—	
548,069	—	—	—	—	—	
—	—	—	—	—	—	
1.208,283	—	—	—	25	14	
1.384,288	3,665	—	—	—	—	
2.559,308	3,652	3,018	841	23	15,72	
2 955,594	4,125	2,492	1,557	25	12	
500,000	—	—	—	—	—	
1.000,000	1,520	961	772	1,961	939	
1.897,269	3,584	—	—	2,284	12,09	
27.581,690	54,454	22,650	22,945	—	—	

потому что статьи прихода и расхода, показанныя въ однихъ штатахъ, пропущены въ некоторыхъ штатахъ принята метода вычислять среднее количество дѣтей, по съ-выводить такимъ образомъ среднюю наличность учениковъ. По донесеніямъ за 1857 9 штатовъ, не представившихъ свѣдѣній; въ 1860 г. по общему исчисленію, сдѣ-4.525,872.



## XIX.

О начальномъ образованіи въ Англіи и Франціи. — Англія. Положеніе народныхъ школъ въ началѣ настоящаго столѣтія. Учрежденіе частныхъ обществъ для начальнаго образованія The British school-society, the National society. Реформа 1833 года. — Учрежденіе въ 1839 г. центрального главноуправленія, Council of education. Казенныя субсидіи для народныхъ школъ. Инспекторы; учительскіе помощники, pupil-teachers; Королевскіе стипендіаты, queens-scholar. Разныя предложенія объ устройствѣ и преобразованіи начальнаго образованія. Законоположенія 1846 — 1847 года. Учрежденіе нормальныхъ школъ, normal-schools. Школы для бѣдныхъ дѣтей. Общая характеристика народнаго образованія въ Англіи: коронная инспекція и казенныя субсидіи. Глубокое различіе между народными и частными училищами, public-schools, private-schools. Низшіе классы въ Англіи воспитываются бесплатно на счетъ обществъ и государства.

Франція. Система народнаго образованія, нынѣ принятая во Франціи, основана Наполеономъ I. Проекты революціонныхъ правительствъ съ 1790 по 1800 годъ. Уставъ 1808 г. Различіе между écoles publiques и écoles libres. Главный начальникъ народныхъ школъ есть префектъ. Порядокъ опредѣленія сельскихъ учителей. Ecoles libres переходятъ въ завѣдываніе католическаго духовенства. Законъ 1833 г. Измѣненіе его Наполеономъ III, окончательное подчиненіе народныхъ школъ администраціи; истолкованіе основнаго закона посредствомъ циркуляра министра 1862 г. Участіе правительства въ расходахъ на народное образованіе.

---

Англія. Въ предъидущей главѣ мы указали, что Пруссія и Американскіе Соединенные штаты, хотя и признавали издавна пользу и обязательность всенароднаго обученія, но къ осуществленію этихъ высокихъ началъ приступили только въ новѣйшее время и что старшинство этихъ народовъ передъ нами должно



считаться не вѣками, какъ обыкновенно намъ это представляютъ, но не болѣе какъ тридцатью или сорока годами.

Англія выступила на это поприще (мы говоримъ объ элементарномъ, народномъ образованіи) еще позже и можно положительно принять, что до второй половины настоящаго столѣтія въ этой богатѣйшей странѣ всего Стараго свѣта не только ничего не дѣлалось для образованія народныхъ массъ, но и самое начало, самая обязанность правительства или общества заботиться объ обученіи низшихъ классовъ — отвергалась.

Общій принципъ самоуправленія и самодѣятельности (self-government, self-help) былъ доведенъ подъ вліяніемъ высшихъ сословій до такой крайности въ учебномъ вѣдомствѣ какъ и во всѣхъ другихъ, что Англія жила какъ будто въ предположеніи, что каждый Великобританскій подданный долженъ и можетъ самъ собой заботиться о своемъ просвѣщеніи и что правительству предлежитъ только обязанность устранять препятствія къ вольному и равному образованію всѣхъ классовъ народа. При этомъ забыто было только одно—что главнѣйшее препятствіе есть бѣдность и личный трудъ, не оставляющие низшимъ классамъ ни средствъ, ни досуга для полного своего образованія. Впрочемъ и въ этомъ отношеніи, какъ и во всѣхъ другихъ чертахъ общественнаго быта, англійская цивилизація развивалась совершенно иначе чѣмъ континентальныя. Она была по крайней мѣрѣ строго — послѣдовательна и до извѣстной степени справедлива. Принципъ народнаго образованія прямо отвергнулся въ Англіи, въ то время какъ онъ торжественно провозглашался протестантской церковью въ Пруссіи, философскою школою во Франціи; но въ дѣйствительности результатъ былъ одинъ и тотъ же, ни въ Англіи, ни на континентѣ къ дѣлу начальнаго просвѣщенія народа никто не приступалъ.

Но здѣсь именно и открывается существенное различіе между англійскими и другими воззрѣніями на права и обязанности различныхъ сословій. Не смотря на то, что народъ нигдѣ не допускался къ школѣ и что для обученія низшихъ классовъ не принималось никакихъ мѣръ, во всей Европѣ правительства и выс-



шія сословія считали себя въ правѣ облагать этотъ народъ, именно эти низшіе классы, на содержаніе учебныхъ заведеній средняго и высшаго разряда, и такимъ образомъ давать отчасти бесплатное, отчасти очень дешевое воспитаніе другимъ сословіямъ на счетъ податныхъ, бѣднѣйшихъ классовъ и въ тоже время отказывать этимъ послѣднимъ въ средствахъ къ ихъ первоначальному обученію.

Въ Англіи напротивъ изъ несправедливой посылки, что каждому отцу семейства нужно самому заботиться о просвѣщеніи своихъ дѣтей, введено было строго послѣдовательное и справедливое заключеніе—что и плата за обученіе должна падать исключительно на отцовъ, обучающихъ дѣтей. Поэтому все воспитаніе было признано частнымъ дѣломъ, въ которое правительство не вмѣшивалось, въ коемъ мѣстныя собранія и власти не участвовали, но которое по той же самой причинѣ покрывалось частными взносами, добровольными пожертвованіями, не обязательными ни для сельскихъ и городскихъ обществъ, ни для частныхъ лицъ.

Между этимъ взглядомъ — англійскимъ и воззрѣніями другихъ европейскихъ государствъ на тотъ же предметъ обнаруживается то единственное, но существенное разногласіе, что континентальныя правительства считали себя въ правѣ, не давая никакого образованія простому народу, облагать его сборами и налогами для просвѣщенія высшихъ классовъ; въ Англіи же, хотя и принимался тотъ же самый принципъ исключительнаго образованія среднихъ сословій, но за то ихъ же самихъ, отцовъ семействъ, болѣе или менѣе зажиточныхъ, и заставляли платить за воспитаніе, не обременяя людей неимущихъ платой за обученіе людей богатыхъ.

Этотъ оттънокъ, не рѣзкій но глубокій, проводитъ замѣчательную черту различія между англійскимъ бытомъ и нравами другихъ аристократическихъ странъ.

Начальное образованіе въ смыслѣ общенароднаго управленія открылось въ Англіи въ 30 годахъ настоящаго столѣтія. До этой эпохи англичане не вѣдали и не признавали обязанности обучать



дѣтей грамотѣ; дѣло это считалось семейнымъ долгомъ родителей, исполняемымъ по мѣрѣ частныхъ средствъ каждаго домохозяина. Среднія и высшія учебныя заведенія (*grammar schools, colleges*) уже процвѣтали въ XV и XVI столѣтіи, содержимыя отчасти капиталами и имуществами, пожертвованными частными благодѣтелями, отчасти высокою платою, наложенною на самихъ учениковъ; ими пользовались только люди богатые; о низшихъ народныхъ училищахъ никто не помышлялъ и не заботился.

Въ половинѣ XVIII столѣтія въ первый разъ было обращено вниманіе на элементарное образованіе, но только въ отношеніи нищихъ дѣтей, которыя вслѣдъ за своими нищими родителями наводняли города и докучали великосвѣтскому обществу пышной англійской метрополіи. Въ то же время какъ начали выростать съ страшною быстротою расходы на призрѣніе неимущихъ, и устроиваться вѣдомство Общественнаго Призрѣнія, основаны были и первыя общества для воспитанія бѣдныхъ дѣтей, *societys* и *unions* различныхъ наименованій; они большею частію имѣли религіозное направленіе и исключительною своею цѣлію элементарное обученіе тѣхъ малолѣтнихъ, родители коихъ принадлежатъ къ разряду низшихъ бродягъ и призрѣваемыхъ.

Къ этому разряду школъ относились и воскресныя школы, введенныя въ 1785 г., въ коихъ обученіе было бесплатное и преподаваніе добровольное, они состояли при приходскихъ церквахъ и завѣдывались челоуѣколюбивыми обществами, *Society for promoting Christian knowledge Sundry-School-Union*. Этимъ обученіемъ по 3 и 3½ часовъ въ недѣлю и ограничивалось народное образованіе низшихъ классовъ Англій до начала XIX столѣтія.

Кромѣ *Sundry-schools*, которыя содержались отчасти изъ общественныхъ сборовъ, существовали разныя частныя училища *даме-schools* и *private adventure schools*; первыя были собственно дѣтскіе пріюты, гдѣ преподаваніе было самое элементарное и грубое; въ тѣхъ изъ нихъ, гдѣ содержаніе дѣтей было нѣсколько улучшено, плата полагалась довольно высокая, около



4 — 7 пенсовъ въ недѣлю, такъ что даже эти пріюты, предназначенные для бѣдныхъ, были для нихъ недоступны.

Вторые, *adventure schools*, соответствовали народнымъ школамъ, но обстановка ихъ была самая жалостная; учителя набирались изъ негоднѣйшихъ и неспособнѣйшихъ людей, оставленныхъ отъ другихъ должностей; плата за ученіе простиралась отъ 9 до 18 пенсовъ въ недѣлю (25 — 50 к.) (1).

Въ 1803 г. произведено было по распоряженію парламента первое слѣдствіе о состояніи народнаго образованія; представленъ былъ докладъ, обнаружившій постыдный фактъ, что въ странѣ, считавшей себя богатѣйшей страной міра, едва  $\frac{1}{4}$  дѣтей получала грамотное обученіе и не болѣе  $\frac{1}{10}$  умѣла читать и писать.

Впечатлѣніе, произведенное этими открытіями, было глубокое; англійская аристократія и духовенство пробудились отъ своего усыпленія, и пробужденіе это ознаменовано основаніемъ двухъ главнѣйшихъ учрежденій по части народнаго образованія, двухъ частныхъ обществъ, которыя вскорѣ пріобрѣли всесильное вліяніе и общенародное значеніе: *THE BRITISH SCHOOL-SOCIETY* и *THE NATIONAL SOCIETY*.

Первое, открытое 1808 — 1810 году, приняло въ основаніе знаменитую въ то время систему Ланкастерскихъ школъ — взаимное обученіе посредствомъ такъ называемыхъ *monitors*, и старалось придать воспитанію общечеловѣческой характеръ, избѣгая исключительности религіозно-догматическаго преподаванія, и простирая свои виды не только на три королевства, но и на иностранныя государства, поэтому оно приняло названіе *BRITISH AND FOREIGN SOCIETY* и успѣло провести свою систему во всѣ англійскія колоніи и въ разныя страны Европы; въ Россіи, какъ извѣстно, Ланкастерская метода имѣла тоже въ свое время горячихъ приверженцевъ и слѣпыхъ подражателей.

Второе общество именовалось *THE NATIONAL SOCIETY FOR PROMOTING THE EDUCATION OF THE POOR*; оно возникло собственно изъ противодѣйствія высшаго духовенства свѣт-



скому воспитанію (*secular education*), даваемому въ школахъ Британскаго общества, и провозгласило главнымъ своимъ основаніемъ строго религіозное образованіе въ принципѣ англиканской церкви (*high church*). Къ этому обществу съ полнымъ сочувствіемъ примкнула всемогущая въ началѣ XIX столѣтія партія тори; король Георгъ IV принялъ почетное попечительство, Кантербурійскій епископъ — президентство общества, и щедрыя подаванія богатой англійской аристократіи полились въ казну Национальнаго общества.

Главныя правила этихъ такъ называемыхъ національныхъ школъ были слѣдующія: при приходскихъ церквяхъ открывались училища, содержанія коихъ покрывались добровольными складчинами прихожанъ, членовъ общества; членомъ состоялъ всякій домохозяинъ, вносившій не менѣе 1 гиней (7 р.) въ годъ; хозяйственная часть завѣдывалась мѣстнымъ комитетомъ, учебная приходскимъ священникомъ англиканскаго вѣроисповѣданія; въ случаѣ пререканій между свѣтскимъ комитетомъ и духовнымъ наставникомъ назначался епархіальный епископъ.

Успѣхи этихъ обоихъ обществъ были очень быстры; уже въ 1817 г. послѣднее, *National society* считало около 1000 школъ, въ коихъ обучалось до 200,000 дѣтей, съ затратою въ годъ 30,000 ф. (210,000 р.).

Но въ дѣйствительномъ, государственномъ значеніи эти опыты крайне неудачны; народныя училища превратились въ орудія политическихъ партій, въ предметъ соревнованія гуманитарныхъ послѣдователей Ланкастера и религіозныхъ стремленій высшаго англиканскаго духовенства. Поприщемъ ихъ было и осталось воспитаніе бѣднѣйшихъ дѣтей нищихъ родителей, воспитаніе, даваемое изъ милости, какъ подаваніе высшихъ классовъ въ пользу низшихъ и вся обстановка школъ какъ *british* такъ и *national-schools* была соображена такъ, что никто изъ добропорядочныхъ родителей не рѣшался отпускать дѣтей въ такъ называемыя публичныя училища.

Парламентскія слѣдствія 1815 и 1818 г. подтвердили это пла-



чевное состояніе частныхъ школъ; въ двадцатыхъ годахъ принятъ былъ, по предложенію Роберта Пиля, новый законъ (42. Georg III. 73), по коему хозяева фабрикъ и заводовъ обязывались держать при своихъ заведеніяхъ на собственный свой счетъ училище для дѣтей, работающихъ на фабрикахъ и обучать ихъ въ теченіи 4 лѣтъ, но и эти училища находились до общей реформы учебной части въ самомъ неудовлетворительномъ состояніи.

Въ 1833 г. по официальнымъ свѣдѣніямъ, представленнымъ парламенту, дѣтей, посѣщающихъ школы, всетаки считалось  $\frac{1}{10}$  всѣхъ малолѣтнихъ 7—15 лѣтняго возраста. Значитъ съ 1803 г. дѣло элементарнаго образованія вовсе не подвинулось. Въ этомъ году (1833) воспослѣдовала крутая и глубокая реформа англійской учебной системы. Она выразилась не въ новыхъ регламентахъ и уставахъ, какъ обыкновенно проводятся всякія реформы въ другихъ странахъ, но въ поворотѣ, совершившемся въ общественномъ мнѣніи и принявшемъ видъ послѣдовательныхъ актовъ парламента. Чтобы уразумѣть, съ какими закоренѣлыми предубѣжденіями и предрасудками приходилось бороться въ Англии въ этомъ дѣлѣ какъ и при всякихъ другихъ нововведеніяхъ, нужно себѣ представить, что старые порядки, всякіе, какіе бы ни были, всегда защищаются въ Англии двумя партіями, изъ коихъ одна политическая, тори, считаетъ своимъ призваніемъ и долгомъ отстаивать ихъ по чувству чести и вѣрности престолу (*loyalty*), другая напротивъ, опасаясь во всякомъ дѣлѣ вмѣшательства властей и правительства, противится тѣмъ же нововведеніямъ по чувству преувеличеннаго пристрастія къ самоуправленію и закоснѣлаго отвращенія къ административной или даже парламентской централизаци. Въ вопросѣ о народномъ образованіи эта послѣдняя партія сомкнулась по англійскому обычаю въ цѣлое общество, принявшее названіе *THE VOLUNTARY PARTY*, и посредствомъ печатныхъ своихъ органовъ защищало мнѣніе, «что воспитаніе есть дѣло семейное, и что вся святость родительской власти и брачнаго союза будетъ поколеблена, если допущенъ будетъ какой-либо надзоръ мѣстныхъ или центральныхъ властей».



Съ этими упорными противниками борьба была нелегкая; поборники народнаго просвѣщенія, въ главѣ коихъ стояли въ парламентѣ Lord Brougham и Lord J. Russell, въ литературѣ Stuart Mill притупили о нихъ всѣ свои ораторскія и научныя орудія—дѣло не подвигалось.

Въ 1833 году наконецъ удалось Lord Althorp-у провести билль, по коему ассигновано было первое пособіе отъ правительства въ пользу народныхъ школъ, но собственно только для постройки училищъ по распоряженію и распредѣленію обществъ *british* и *national* и въ крайне умѣренномъ размѣрѣ 20,000 ф. на всю Англію (140,000 р.) — Но можно сказать, что эта мѣра, скромная и скуная, съ разу прорвала плотину вѣковыхъ противодѣйствій. Принципъ содѣйствія государственной казны народному образованію былъ провозглашенъ, и хотя лорду Рюсселю и не удалось на этотъ разъ провести другое предложеніе о томъ, чтобы допустить и нѣкоторый надзоръ правительства надъ училищами, но по логической послѣдовательности этой мѣры можно было ожидать скорого ея примѣненія. Оставалось однако еще превозмочь и разсѣять одно задушевное сомнѣніе, запавшее въ глубину совѣсти набожныхъ англичанъ; допустивъ однажды, какъ общее начало, пособія правительства въ пользу народныхъ школъ, надо было допустить, что всѣ школы безъ различія вѣроисповѣданія имѣютъ право домогаться этихъ субсидій; этого и требовала свѣтская партія (*the secular party*); но предложенію этому противилось съ ожесточеніемъ большинство англійскаго народа, подстрекаемое консерваторами и духовенствомъ, утверждавшими, что большая часть сельскихъ школъ самими ихъ учредителями приписаны къ церквамъ, подчинены духовному началу, что поэтому воспитаніе и религія состоятъ въ неразрывной связи (*the religion and education must be closely connected*) и что правительственныя пособія могутъ идти только училищамъ, такъ называемымъ конфесіональнымъ, гдѣ дается вмѣстѣ съ грамотностью религіозное обученіе и притомъ въ духѣ господствующей, англиканской церкви.



Послѣ долгихъ преній вопросъ этотъ былъ разрѣшенъ, или лучше сказать обойденъ, королевскимъ приказомъ 10 апрѣля 1839 г., которымъ, безъ разсмотрѣнія парламента, прямо установленъ **Сомітtee of the Privy Council of Education**; этотъ комитетъ состоялъ при государственномъ совѣтѣ (*privy council*) въ видѣ особаго отдѣленія, изъ 5 членовъ по опредѣленію королевы, и какъ центральное учрежденіе, завѣдывалъ всѣми народными училищами, но кругъ его дѣйствій былъ сначала очень тѣсный: «онъ долженъ былъ только наблюдать за употребленіемъ суммъ, ассигнуемыхъ отъ парламента въ пособіе училищамъ».

Съ этого числа, 10 апрѣля 1839 года, можно только считать введеніе начального народнаго образованія въ Англіи. Здравыя понятія объ этой важнѣйшей отрасли государственнаго благосостоянія начали съ того времени распространяться медленно, но послѣдовательно и непрерывно.

Въ томъ же году субсидіи правительства были возвышены съ 20,000 ф. на 30,000. Преобразована была нормальная школа въ **Borough-Road**, послужившая впослѣдствіи образцомъ для прочихъ учительскихъ семинарій; обществамъ Британскому и Національному ассигновано изъ государственной казны 10,000 ф. (70,000 р.) для учрежденія учительскихъ семинарій. Въ 1840 г. послѣдовало весьма важное нововведеніе: принято за правило, что субсидій отъ правительства могутъ домогаться только тѣ школы, которыя подчиняются добровольно правительственному надзору; съ этой цѣлію опредѣлены вновь инспекторы (**Inspectors of schools**) и эта мѣра послужила главнымъ основаніемъ новой системы, принятой и развиваемой до настоящаго времени.

Инспекторы имѣли первоначально только право ревизіи; мнѣнія свои они подавали не иначе какъ по запросу мѣстныхъ училищныхъ начальствъ; непосредственнаго права вмѣшательства имъ по закону не предоставлялось (1).

Въ 1843 г. вышло новое постановленіе, по коему инспекторы назначаются отдѣльно для каждаго разряда школъ: для школъ ан-



гликанскаго вѣроисповѣданія съ утвержденія епископовъ, для шотландскихъ училищъ съ одобреніемъ мѣстнаго синода.

Казенныя субсидіи до 1846 г. ассигновались только для постройки училищныхъ помѣщеній, при чемъ соблюдалось правило давать пособія только тѣмъ обществамъ, которыя покрываютъ не менѣе половины расходовъ изъ собственныхъ своихъ суммъ.

Общая сумма казенныхъ субсидій простиралась :

въ 1840 году на	40,000 ф.	—	280,000 р.
» 1843 » »	50,000 »	—	350,000 »
» 1846 » »	100,000 »	—	700,000 »

Съ 1846 года приступлено было къ систематическому пересмотру законовъ о народныхъ школахъ и къ составленію общаго ихъ свода, принявшаго названіе *Revised-Code*.

Вмѣсто прежняго правила объ ассигнованіи суммъ исключительно и единовременно для построекъ введены ежегодныя пособія (*annual grants*), которыя предположено выдавать подъ разными условіями, такъ что мѣстныя училищныя начальства и частныя общества, оставаясь вполнѣ вольными въ своихъ распоряженіяхъ, должны были однако принять программу правительства и соблюдать предписанные имъ порядки, если желали воспользоваться казенными пособіями.

Эта система косвеннаго побужденія и составляетъ понынѣ главную характеристическую черту вѣдомства народнаго просвѣщенія въ Англии. Главныя правила, введенныя законоположеніемъ 1846—1847 г., суть слѣдующія :

Во первыхъ такъ называемая *rural teacher system*, система учительскихъ питомцевъ : если высшее начальство убѣдилось въ хорошемъ состояніи народной школы, то оно можетъ ассигновать нѣсколько стипендій для содержанія при школѣ на казенный счетъ одного или нѣсколькихъ учительскихъ помощниковъ, набираемыхъ изъ лучшихъ и старшихъ (не моложе 13 лѣтъ) воспитанниковъ училища ; они подвергаются ежегодно экзамену главнаго инспектора, по истеченіи 5 лѣтъ получаютъ аттестатъ



и съ этимъ аттестатомъ представляются на окончательный экзамень, дающій право на званіе королевскаго стипендіата QUEENS SCHOLAR и на занятіе должности учителя съ добавочнымъ жалованьемъ отъ казны.

Во вторыхъ установлено правило, что тѣ изъ учителей, которые при вступленіи въ должность добровольно представляются на экзамень въ главное управленіе училищнаго вѣдомства (Privy council of education), получаютъ добавочное жалованье (AUGMENTATION GRANT) изъ казенныхъ суммъ, причемъ однако мѣстныя общества и частные содержатели обязаны обезпечить его окладомъ, равняющимся двойной суммѣ казенной субсидіи.

Въ третьихъ подобныя же пособія отъ казны были ассигнованы и на обзаведеніе училищъ разными учебными пособиями: покупку книгъ, физическихъ аппаратовъ и пр. Главноуправленіе составляетъ списокъ рекомендуемыхъ учебныхъ книгъ и пособій и затѣмъ принимаетъ на себя  $\frac{1}{3}$  расходовъ, если училище само отъ себя покрываетъ остальные  $\frac{2}{3}$ , и если общая сумма покупокъ не менѣе 3 фун. (21 рубл.); для пріобрѣтенія физическихъ аппаратовъ казна принимаетъ на себя  $\frac{2}{3}$  расходовъ и ассигнуетъ на одну школу отъ 10—20 ф. (70—140 р.). Расходы эти не должны однако повторяться чаще 3 лѣтъ.

Основавъ такимъ образомъ общую систему казенныхъ субсидій въ пользу народныхъ школъ, оставалось обезпечить самое существованіе этихъ школъ правильными, закономъ установленными сборами. Этотъ вопросъ составляетъ послѣднее дѣйствіе долготѣней борьбы о народномъ просвѣщеніи въ Англій; пренія о немъ продолжались 10 лѣтъ; они открылись въ 1852 г. актомъ парламента, извѣстнымъ подъ именемъ Adderleys-Act, возобновлялись почти ежегодно, въ 1853, 1855, 1856 — 57 г. и наконецъ предложенія L. I. Russel-я и Pakkington-a, послѣ многократныхъ неудачъ разрѣшились основнымъ закономъ 1862 г., нынѣ дѣйствующимъ во всѣхъ трехъ королевствахъ.

Хотя пренія эти составили для самой Англій бесполезную



трату времени, но для прочихъ народовъ они крайне любопытны и поучительны, какъ описаніе борьбы вольнолюбиваго народа, преданнаго духу самоуправленія, съ началомъ правительственнаго надзора; послѣднее заявляетъ свои права, принимается сначала со всеобщей недовѣрчивостію, потомъ допускается въ самыхъ умѣренныхъ размѣрахъ; наконецъ водворяется и въ Англии но въ тѣсной связи съ самодѣятельностію мѣстныхъ обществъ и частныхъ людей и въ предѣлахъ строжайшей законности.

Главное препятствіе, которое представлялось для учебной организациі, было то, что по коренному принципу англійскаго self-government-а всякій расходъ можетъ быть сдѣланъ обязательнымъ для мѣстныхъ обществъ (приходовъ и графствъ), но только въ общемъ своемъ основаніи; размѣры этихъ расходовъ и самихъ сборовъ распоряженію правительства и даже законодательной власти не подлежатъ и зависятъ исключительно отъ усмотрѣнія и раскладки обывателей. Изъ этого слѣдуетъ, что парламентъ можетъ установить обязательный сборъ для призрѣнія неимущихъ, содержанія дорогъ, освѣщенія улицъ, но не имѣетъ права опредѣлить норму сборовъ на эти предметы; въ дѣлахъ матеріальнаго управленія это затрудненіе еще менѣе чувствительно, потому что сами обыватели заинтересованы въ исправности путей сообщенія, городского хозяйства, сельскаго благоустройства и по всякимъ безпорядкамъ жалуются и апеллируютъ въ судебныя мѣста, которыя съ своей стороны понуждаютъ неисправныя общества. Но въ дѣлѣ народнаго образованія труднѣе найти критеріумъ исправности; въ Англии точно такъ какъ и въ Россіи официальные показанія числа училищъ преувеличивались и школами назывались такія заведенія, гдѣ кромѣ машинальнаго, одуряющаго долбленія азбуки ничего не преподавалось.

Въ 1838 г. по изслѣдованіямъ, произведеннымъ въ самой образованной части Англии, въ городахъ Манчестерѣ, Ливерпулѣ, Йоркѣ и другихъ, изъ 80,050 дѣтей, обучавшихся въ мѣстныхъ школахъ, приходилось на хорошія училища, гдѣ преподаваніе было до извѣстной степени удовлетворительно только 21,957 уче-



никовъ, всѣ остальные 58,093 писались только для счета и не получали никакого правильнаго образованія.

Изъ фабричныхъ школъ оказалась въ 1851 г. въ одномъ изъ округовъ только  $\frac{1}{5}$  исправна :

Въ округѣ считалось всѣхъ училищъ . . . . .	427
Изъ нихъ признаны удовлетворительными . . . . .	76
Посредственными . . . . .	26
Изрядными . . . . .	146
Дурными . . . . .	112
Положительно вредными . . . . .	66

И такъ вопросъ, который подлежалъ разрѣшенію, былъ дѣйствительно весьма сложенъ: надо было во первыхъ согласить принципъ самообложенія съ обязательностію расходовъ на народное образованіе, признаваемыхъ необходимыми, но кромѣ того надо было объяснить, какая степень исправности требуется отъ народныхъ школъ, для того чтобы взимаемые сборы не тратились непроизводительно или даже не растрчивались злоумышленно: наконецъ надо было повѣрять положеніе школъ и успѣхи учениковъ, чтобы удостовѣриться въ добросовѣстномъ и разумномъ употребленіи суммъ.

Въ демократическомъ обществѣ, каково американское, легче было провести правило объ обязательности сборовъ на народныя школы, чѣмъ въ аристократической Англій, потому что всѣ сословія, всѣ семейства ими пользуются наравнѣ и поэтому всѣ одинаково сознаютъ по личному своему интересу ихъ пользу и необходимость облагать себя для воспитанія своихъ дѣтей. Но въ Англій, гдѣ имущественные классы строго придерживались домашняго или пансіонскаго воспитанія, гдѣ народная школа и по сіе время считается скорѣе пріютомъ бѣдныхъ дѣтей чѣмъ учебнымъ заведеніемъ, въ Англій, говоримъ, трудно было склонить эти высшіе классы, на иждивеніи коихъ уже лежало все бремя внутренняго управленія, къ новому налогу въ пользу чужихъ дѣтей чернорабочихъ. Съ этими—то типичными англій-



скими воззрѣніями и пришлось новымъ идеямъ упорно бороться въ теченіи 10 лѣтъ.

Въ 1853 г. предложено было ввести: а) для городовъ обязательный сборъ на училища, б) для сельскихъ обществъ поголовную субсидію отъ казны (SARITATION GRANT), въ такомъ порядкѣ, что за каждаго ученика, если онъ ходилъ въ школу не менѣе 176 дн. въ году и уплачивалъ самъ за себя не менѣе 1—4 пенсовъ въ недѣлю ( $2\frac{1}{2}$  — 10 коп.), казна приплачивала по 5 шиллинговъ (1 р. 50 коп.) въ годъ. Первое предложеніе было отвергнуто, второе — принято и распространено на городскія общества.

Въ 1856 г. L. J. Russel еще разъ попробовалъ провести мѣру, обязывающую мѣстныя общества, городскія и сельскія, принять на себя расходы по народнымъ школамъ и для этого предложилъ поручить инспекторамъ училищъ сдѣлать общій расчетъ стоимости содержанія училищъ и средствъ, имѣющихся для покрытія расходовъ, и въ случаѣ ихъ недостаточности, обязать училищные округа (school-districts) съ 1 января 1858 внести въ свои смѣты полный сборъ для народныхъ школъ.

Эта попытка, какъ и слѣдовало ожидать, не имѣла успѣха. Но вниманіе англійскаго общества все болѣе и болѣе привлекалось къ дѣлу народнаго образованія и въ этомъ отношеніи неутомимыя, хотя и неудачныя, усилія виговъ заслуживаютъ полнаго признанія. Комитетъ народнаго образованія въ 1856 г. былъ преобразованъ въ департаментъ, соотвѣтствующій нашему министерству народнаго просвѣщенія — THE EDUCATION DEPARTMENT, съ двумя отдѣленіями, изъ коихъ первое — PRIMARY DIVISION завѣдывало народными и вообще элементарными школами. Лучшимъ доказательствомъ пробуждающагося интереса къ народному образованію есть быстрое возвышеніе субсидій, ассигнуемыхъ ежегодно парламентомъ.

Въ 1850 г. общая сумма пособій отъ правительства составляла только . . . . .	125,000 ф.
» 1853 г. . . . .	260,000 »
» 1858 г. . . . .	663,000 »



Въ 1860 г. . . . . 800,000 ф.

Въ теченіи 10 лѣтъ сумма эта перешла отъ 875,000 рублей на 5.600,000 руб.

Въ 1858 г. учреждена была по предложенію **J. Pakkington** парламентская коммисія для изслѣдованія положенія начальнаго образованія въ Англіи (*parlamentary commission to inquire the state of popular education*). Она состояла изъ 7 непремѣнныхъ членовъ и 10 добавочныхъ (*assistan comissioner*); эти послѣдніе, выбранные изъ ученаго сословія, должны были произвести подробнѣйшую ревизію по 10 учебнымъ округамъ, каждый по одному; округа были выбраны такъ, чтобы можно было по ихъ состоянію сдѣлать средніе выводы о положеніи прочихъ и для этого назначено было два округа земледѣльческіе, два горнозаводскіе, два мануфактурные, два приморскіе и два изъ предмѣстьевъ Лондона. Работы этой коммисіи подъ предсѣдательствомъ **Lord Newcastle** продолжались три года, просмотрѣны были всѣ отчеты инспекторовъ за послѣдніе годы; вызваны и выслушаны нѣсколько тысячъ сельскихъ учителей, членовъ училищныхъ обществъ и другихъ мѣстныхъ дѣятелей; два комисара ѣздили въ Голландію, Германію и Швейцарію для собиранія свѣдѣній. Донесеніе коммисіи было представлено парламенту 18 марта 1861 г. на 700 печатныхъ страницахъ.

Главные предложенія, изложенныя въ докладѣ коммисіи, были слѣдующія :

а) Пособія отъ правительства предполагалось выдавать въ размѣрѣ 5 — 6 шил. (1 р. 50 к. — 1 р. 80 коп.) на cadaго ученика, и только тѣмъ школамъ, гдѣ опредѣлены учителя экзаменованные.

б) Пособія отъ земства а именно изъ сборовъ графства (*county rates*) ассигновать школамъ по числу учениковъ, а именно на cadaго въ годъ отъ 21 — 23 шил. (6 р. 30 к. — 6 р. 90 коп.), если притомъ онъ ходилъ въ школу не менѣе 140 дней и выдержалъ экзаменъ удовлетворительно.

с) Экзамены производить окружнымъ совѣтамъ, состоящимъ



изъ членовъ по выбору мѣстныхъ обывателей, но съ условіемъ, чтобы въ числѣ членовъ былъ одинъ изъ коронныхъ инспекторовъ.

Пособія отъ земства независимы отъ пособій отъ правительства и выдаются всякому училищу, предъявившему своихъ учениковъ къ экзамену.

Въ заключеніи доклада комиссія объясняла для успокоенія умовъ, взволнованныхъ столь радикальными преобразованіями, что она строго придерживалась принципа добровольнаго соглашения и потому мѣстнымъ училищнымъ совѣтамъ и обществамъ предоставила полную волю принимать или отвергать инспекцію коронныхъ чиновниковъ и экзамены училищныхъ совѣтовъ.

Но и эти умѣренные предложенія съ успокоительными объясненіями возбудили бурю негодованій, такъ что правительство принуждено было значительно измѣнить первоначальный проэктъ и наконецъ послѣ многихъ отсрочекъ издать его въ скромномъ видѣ свода дополненій и поправокъ *REVISED CODE OF REGULATIONS* 29 іюня 1861 г.

Главное измѣненіе состояло въ томъ, что пособія отъ земства, предложенныя комисіи, были выкинуты и замѣнены новымъ распределеніемъ казенныхъ субсидій: мѣстнымъ обществамъ положено выдавать по 1 пенсу за каждый учебный день по слѣдующему расчету: предполагая по среднимъ выводамъ, удостовѣреннымъ докладною комисіей, что обученіе обходится въ 30 шил. (9 р.) въ годъ на ученика, казна принимаетъ на себя отъ 10 ш. (3 р.) до 15 шил. ( $4\frac{1}{2}$  р.) и раздѣляя эту сумму на среднее число учебныхъ дней, коихъ полагается, тоже по изслѣдованіямъ комисіи, 140 въ году, выводитъ среднюю нормальную цифру пособій отъ 10 до 15 шил. = 120—180 пенс., соотвѣтствующую нормальному числу учебныхъ дней не менѣе 120—180. Приплата эта выдается только за тѣхъ учениковъ, которые приходили въ школу не менѣе 100 дн. въ году. Инспекторъ экзаменуетъ ежегодно каждаго ученика въ чтеніи, письмѣ и счетѣ, и если по какому либо изъ этихъ предметовъ успѣхи неудо-



влетворительны, то съ приплаты, ассигнуемой отъ казны, скидывается  $\frac{1}{3}$  за каждый изъ этихъ предметовъ.

Казенная субсидія вовсе отказывается тѣмъ училищамъ: а) о коихъ инспекторъ показываетъ, что они устроены въ помѣщеніяхъ нездоровыхъ и тѣсныхъ, гдѣ на ученика приходится менѣе 80 куб. футовъ; б) гдѣ замѣчены тѣмъ же инспекторомъ важныя упущенія и безпорядки, на примѣръ, что дневная вѣдомость о посѣщеніи учениковъ (diary, logbook) держится неисправно, с) въ коихъ преподаватель не экзаменованъ по установленному порядку.

Въ слѣдующую сессію парламента были предложены и приняты (28 марта 1862 г.) еще нѣкоторыя дополнительныя статьи: Независимо отъ поденной приплаты по 1 пенсу, о коей выше упомянуто, положено выдавать по 8 шил. приплаты за каждаго ученика, ходившаго въ школу не менѣе 200 разъ въ году, если отвѣты его по экзамену удовлетворительны, и еще сверхъ того по 4 шил. на всѣхъ учениковъ тѣмъ школамъ, которыя будутъ въ особенности одобрены инспекторомъ, такъ что *шагіт* казенныхъ субсидій въ лучшихъ училищахъ можетъ дойти до  $15+8+4=27$  шил. (8 р. 10 к.) на ученика.

На этомъ, сколько намъ извѣстно, остановились новѣйшія преобразованія учебной части въ Англіи. Послѣднее слово еще далеко не сказано. Но успѣхи, оказанные этой системой добровольнаго соглашенія и казенныхъ пособій, замѣчательны и мы приводимъ слѣдующія статистическія данныя, напоминая читателю, что по парламентскому изслѣдованію 1803 года  $\frac{9}{10}$  всего числа дѣтей королевства Англіи и княжества Валлиса не получали вовсе никакого образованія.

Въ 1858 г. всѣхъ дѣтей учебнаго возраста (7—14 лѣтъ) считалось въ Англіи 2.655,767. Изъ нихъ обучалось 2.535,462; остается дѣтей, не получающихъ обученія, 120,305, менѣе 5 $\frac{0}{10}$ .

Но распредѣленіе учениковъ между народными школами и частными совершенно иное чѣмъ въ Пруссіи и Америкѣ: народныхъ школъ (public-schools) считается 24,563 и въ нихъ



1.675,158 учениковъ ; въ средней сложности по 68 дѣтей на училище ; частныхъ школъ 34,412 съ 860,304 учениками, по 25 на одну школу.

Это обстоятельство много облегчаетъ задачу правительства въ Англіи, слагая съ общихъ счетовъ болѣе  $\frac{1}{3}$  расходовъ, принятыхъ частными лицами и благотворительными обществами на свой счетъ. —Субсидіи отъ казны выдаются только народнымъ школамъ : въ 1860 году ими пользовались 6,897 школъ, въ коихъ числилось 917,255 воспитанниковъ ; безъ пособій оставалось большее число школъ—15,952, но съ меньшимъ числомъ учениковъ—654,393.

Эти данныя, а именно, что на первыя приходится 132 ученика на школу, а на вторыя только 41 уже доказываютъ, что правительство быстро подвигается къ своей цѣли привлечь посредствомъ добровольнаго соглашенія большинство учащихся въ тѣ заведенія, которыя подчиняются контролю центральныхъ властей.

Обращаясь за тѣмъ къ главному хозяйственному вопросу о расходахъ на содержаніе училищъ, мы находимъ въ докладахъ парламентскихъ комиссій слѣдующіе интересные выовды : Средняя стоимость содержанія 1 ученика (разумѣя одно обученіе) безъ содержанія обходится въ Англіи  $1\frac{1}{2}$  ф. (10 р. 50) и считая въ году 44 учебныхъ недѣли, на 1 недѣлю приходится 8 пен. (20 к.). Эти суммы приняты за нормы для опредѣленія средствъ содержанія народныхъ школъ и затѣмъ самые источники училищныхъ доходовъ раздѣляются на три главныя категоріи : а) добровольныя пожертвованія и частныя складчины. (Subscription, charitable endowments), б) школьная плата, вносимая самими учениками (schoolpence), в) казенныя субсидіи (governments grants).

Какъ видно изъ этого, главные доходы, изъ коихъ покрываются учебныя издержки въ другихъ странахъ—мѣстные земскіе сборы, въ Англіи доселѣ еще не тронуты и приплату пособія въ пользу народныхъ школъ принимаетъ на себя не земство (не приходъ и не графство), а государственная казна. Исключеніе изъ



этого общаго правила составляютъ только школы для призрѣваемыхъ дѣтей и для подсудимыхъ (*workhouse — ragged-schools*), которыя содержатся: первая отъ приходскихъ обществъ, вторья изъ земскихъ сборовъ (*County-rate*), но расходъ этотъ незначителенъ; изъ  $2\frac{1}{2}$  милліоновъ всѣхъ дѣтей, посѣщающихъ школы, на эти двѣ категоріи приходится не болѣе 50 или 60 тысячъ.

Первую категорію доходовъ, добровольныя складчины и подписки, нельзя опредѣлить въ общемъ итогѣ; но приблизительному расчету они составляютъ около  $\frac{1}{3}$  или  $\frac{1}{4}$  всѣхъ сборовъ.

Школьная плата устанавливается приходскими начальствами и частными обществами по усмотрѣнію и потому очень различна.

Въ народныхъ школахъ (*public-schools*) обыкновенная плата отъ 1—2 пенс. въ недѣлю, (въ мѣсяцъ отъ 10—20 коп.): изъ общаго числа учениковъ 78 человекъ на сто вносятъ по 1 и 2 п. въ недѣлю, 13 по 3 пенса, 6 по 4 пенса, остальные болѣе 4 пенсовъ.

Въ частныхъ школахъ плата гораздо выше, въ большей части этихъ училищъ она составляетъ отъ 2 до 6 пенсовъ въ недѣлю.

Третій источникъ *governments grants*, правительственныя субсидіи простирались въ 1860 г., какъ мы выше видѣли, на 800,000 ф., вычтя изъ нихъ расходы на учительскія семинаріи (въ 1859 году 80,188 ф.), остается на народныя школы 719,812 ф. Раздѣляя эту сумму на число учениковъ въ училищахъ, пользующихся субсидіями—917,255, приходится на каждаго ученика около 5 р. 50 к. правительственныхъ пособій. Если принять въ соображеніе, что по расчету парламентской комисіи обученіе и содержаніе школы и учителей обходится въ средней сложности по 10 р. 50 к. на ученика, и что изъ этой суммы сами они вносятъ школьной платы за 44 недѣли по 1—3 пенс. въ недѣлю, всего въ годъ отъ 110 до 330 к., то выходитъ, что въ училищахъ,



получающихъ казенныя субсидіи, почти всеѣ расходы, до 8 или 9 руб. съ ученика покрываются этими двумя источниками—казной и платой за обученіе.

Эти средніе выводы по числу учениковъ не совершенно точны, потому что часть казенныхъ субсидій распредѣляется не по числу учениковъ, но пропорціонально числу учительскихъ помощниковъ (*queens scholars*), состоящихъ при народныхъ школахъ. Но главное заключеніе, которое мы хотѣли вывести изъ этихъ статистическихъ данныхъ, остается тѣмъ не менѣе въ полной силѣ, то именно, что послѣ долгихъ колебаній, подавивъ упорную оппозицію провинціального сепаратизма и отвращеніе могущественной партіи тори и высшаго духовенства отъ всякаго вмѣшательства правительства, аристократическая Англія въ новѣйшее время послѣдовала примѣру своей демократической соперницы Новаго свѣта и уразумѣла основную истину народнаго образованія нашего вѣка, что безъ щедрого содѣйствія государственной казны просвѣщеніе народныхъ массъ обойтись не можетъ и что въ этой отрасли внутренняго управленія разумное руководство центральной власти должно быть допущено даже и при всестороннемъ развитіи мѣстнаго самоуправленія.

Намъ остается дополнить этотъ очеркъ начальнаго образованія Англіи нѣкоторыми отдѣльными описаніями — устройства учительской части, нормальныхъ школъ, спеціальныхъ училищъ при рабочихъ домахъ.

Мы уже замѣтили, что положеніе сельскихъ учителей было самою слабою стороною англійскихъ народныхъ школъ и что этому занятію посвящали себя только люди, оставленные по неспособности отъ другихъ службъ и должностей. Преобразование этого вѣдомства началось только въ 1846—1847 годахъ и выразилось въ двухъ главнѣйшихъ мѣропріятіяхъ: введеніи учительскихъ питомцевъ или помощниковъ (*pupil-teachers*) и учрежденіи нормальныхъ школъ (*normal schools*).

Въ основаніи всей системы начальнаго образованія принято



общее правило, что частныя лица и общества вольны учреждать и содержать школы, какъ имъ заблагоразсудится, но что правительство выдаетъ субсидіи только тѣмъ школамъ, которыя имѣютъ: 1) по одному или нѣскольکو pupil-teachers; 2) учителя или наставника, выдержавшаго экзаменъ и получившаго аттестатъ, certificated teacher, master или mistress.

Такъ какъ эти два условія составляютъ главное отличіе англійской системы, то мы рассмотримъ ихъ съ нѣкоторою подробностію. (2)

Учительскіе помощники, pupil teachers.

Тѣмъ начальнымъ школамъ, которыя по засвидѣтельствованію инспекторовъ найдены въ удовлетворительномъ состояніи, разрѣшается по особому распоряженію главнаго училищнаго управленія (Council of education) опредѣлять изъ числа своихъ учениковъ — учительскихъ помощниковъ или питомцевъ, на содержаніе коихъ отпускается добавочное казенное жалованье.

Притомъ требуется: а) чтобы по донесенію инспектора, школа имѣла экзаменованнаго и аттестованнаго главнаго наставника (certificated master), б) чтобы она снабжена была нужными учебными книгами и прочими принадлежностями, с) чтобы самое содержаніе школы и учителя было до извѣстной степени обезпечено мѣстными средствами, d) наконецъ чтобы ученики, предлагаемые въ должность учительскихъ помощниковъ, были не моложе 13 лѣтъ и выдержали въ присутствіи инспектора особый экзаменъ.

Въ одной школѣ, подъ руководствомъ одного наставника полагается учительскихъ помощниковъ не болѣе 4-хъ и на cadaго изъ нихъ не болѣе 40 учениковъ.

При такихъ условіяхъ правительство выдаетъ на cadaго pupil teacher добавочнаго жалованья въ первый годъ 10 ф. (70 руб.) и прибавляя ежегодно по  $2\frac{1}{2}$  ф. въ пятый годъ 20 ф. (140 руб.)



Кромѣ того учитель (*master* или *teacher*) за успѣшное подготовленіе таковыхъ учительскихъ помощниковъ получаетъ въ видѣ поощренія отъ правительства отъ 5 до 15 ф. (35—105 р.) ежегодно; если онъ сверхъ обыкновенныхъ предметовъ обучаетъ ихъ рисованію, садоводству, огородничеству, или рукодѣлю, то имѣетъ право на экстренное пособіе отъ 1—3 ф. въ годъ за каждаго ученика.

Успѣхъ этой мѣры, которую англичане называютъ системой (*pupil-teacher-system*), превзошелъ ожиданія, и ей приписывается по единогласнымъ отзывамъ инспекторовъ и высшаго училищнаго начальства быстрое улучшеніе методъ преподаванія. Что она дѣйствительно способствовала умноженію числа образованныхъ преподавателей, это доказывается тѣмъ, что не смотря на строгость экзамена и многосложность программы, огромное большинство этихъ учительскихъ помощниковъ ( $76\frac{0}{100}$ ) выдерживали испытаніе и поступали на дѣйствительную службу въ званіи аттестованныхъ учителей.

Но эта мѣра была только предварительная и составляла, можно сказать, первую степень учительскаго образованія; она тѣсно связана съ другимъ учрежденіемъ, къ описанію коего мы и переходимъ.

Учительскія семинаріи (*normal schools*) организованы тѣмъ же положеніемъ 1846—47 г. Существовавшая до того времени центральная и, если не ошибаемся, единственная нормальная школа въ *Borough-Road* указала только недостатки педагогическаго воспитанія, въ ней введеннаго, и къ исправленію этихъ недостатковъ приступлено было не ранѣе 1846 г.

По новому положенію нормальныя школы должны служить для высшаго и окончательнаго образованія учителей народныхъ школъ, уже получившихъ нѣкоторую подготовку при исправленіи должностей учительскихъ помощниковъ; такимъ образомъ лучшіе ученики начальныхъ училищъ по достиженіи 13 лѣтъ и до 18 проходятъ предварительный курсъ методики въ званіи *pupil-teachers*, какъ помощники стар-



шихъ наставниковъ; за тѣмъ выдержавъ экзаменъ послѣ этого 5-лѣтняго курса, въ продолженіи коего пользуются пособіями отъ правительства отъ 5 до 15 ф. въ годъ, поступають въ такъ называемыя учительскія семинаріи или нормальныя школы; здѣсь они подвергаются вторичному экзамену или, вѣрнѣе сказать, конкурсу для полученія стипендій и, выдержавъ его, поступають на 1 и 2 года казеннокоштными студентами (*queens scholar*) въ учительскія семинаріи. Эта организація есть главнѣйшая, существенная черта англійской системы начальнаго образованія, и ей приписываютъ всѣ успѣхи этого дѣла въ послѣдніе годы, успѣхи, нынѣ признаваемые даже противниками законоположенія 1846—47 г.

Число нормальныхъ школъ съ того времени стало быстро возрастать. Онѣ учреждались частными лицами и обществами: при національномъ обществѣ (*national society*) нынѣ считается 3 *normal-schools*, при *british-society* тоже 3; при мѣстныхъ церковныхъ совѣтахъ (*Diocesan boards of education*) 9; всѣхъ 35, изъ коихъ только одна содержится частными средствами, всѣ прочія подчинились добровольно правительственному надзору, приняли ревизію инспекторовъ и вмѣстѣ съ тѣмъ получили казенныя субсидіи, составляющія главную статью ихъ доходовъ.

Изъ всего числа 35 *normal-schools* или *Training Colleges* 16 мужскихъ, 15 женскихъ, 4 смѣшанныхъ.

Всѣхъ студентовъ (*students*) считалось въ 1862 г. 1,134 мужскаго пола, 1,121 женскаго, всего 2,255, изъ коихъ 2,095 казенныхъ стипендіатовъ. Въ 1863 г. число студентовъ возросло до 2,393.

Содержаніе этихъ школъ покрывается отчасти частными средствами обществъ, отчасти казною.

Въ 1858 г. на всѣ нормальныя школы тратилось въ годъ 94,734 ф., изъ коихъ 50,513 ф. (около 53%) покрывались казенными субсидіями. Въ 1862 изъ 103,088 ф. казна принимала на свой счетъ 80,886 ф. (78%).

По средней сложности расходы на нормальныя школы обходились



въ 45 ф. (315 р.) на одного студента; стипендій выдается студенту мужскаго пола 23 ф. (161 руб.), женскаго пола 17 ф. (119 р.).

Въ концѣ cadaго года (въ декабрѣ м.) производится короннымъ инспекторомъ общій экзаменъ какъ студентамъ, переходящимъ изъ младшихъ курсовъ въ старшіе, такъ и выпускнымъ, поступающимъ на дѣйствительную учительскую службу. Послѣдствія этого экзамена весьма важны и составляютъ главное основаніе для распредѣленія казенныхъ субсидій; каждому воспитаннику выдается ежегодно аттестатъ, смотря по его успѣхамъ, 1-го, 2-го или 3-го разряда и аттестаты эти даютъ училищному начальству, независимо отъ стипендій, право на полученіе особаго пособія по 13—20 ф. за каждый аттестатъ 1-го разряда и по 16—24 ф. за 2-ой разрядъ. Наконецъ при выпускѣ лучшіе студенты, получившіе особое свидѣтельство за отличіе (*CERTIFICATE OF MERIT*) обезпечиваются постояннымъ добавочнымъ жалованьемъ (*augmentation grant*), которое имъ отпускается отъ казны во все время ихъ служенія въ званіи учителя народныхъ школъ, если притомъ мѣстное училищное вѣдомство съ своей стороны ему гарантируетъ приличную квартиру и нужное содержаніе. Эта приплата простирается, смотря по разрядамъ, отъ 45—90 ф. на учителя (315—630 руб.) и 30—60 ф. (210—420 руб.) на учительницу.

Всѣ таковыя правительственныя пособія могутъ быть приостановлены по распоряженію центральнаго начальства, въ случаѣ дурнаго поведенія учителя или злоупотребленій и упущеній мѣстныхъ училищныхъ властей.

Особый разрядъ составляютъ школы для бѣдныхъ, носяція различныя названія *parish schools*, *workhouse-schools*, *ragged-schools*, *industrial-schools*. Къ этому же разряду надо отнести и училища, устраиваемыя при фабрикахъ для дѣтей чернорабочихъ (*workmen*).

*PARISH SCHOOLS*, приходскія училища не составляютъ собственно отдѣльнаго учрежденія: они обыкновенно основывают-



ся частными лицами или приходскими обществами (parish) по собственной их инициативѣ, содержатся отчасти пожертвованіями, отчасти общественными сборами и завѣдываются церковнымъ причтомъ.

Главное ихъ отличіе отъ прочихъ народныхъ школъ заключается въ томъ, что въ нихъ дается обученіе бесплатно бѣднѣйшимъ дѣтямъ.

Workhouse-schools, школы при рабочихъ домахъ. Эти школы принадлежатъ къ вѣдомству общественнаго призрѣнія и устроены для воспитанія дѣтей, призрѣваемыхъ и неимущихъ. Въ 1834 г. мѣстнымъ приказамъ общественнаго призрѣнія (boards of Guardian) вмѣнено въ обязанность содержать при каждомъ рабочемъ домѣ школу для малолѣтнихъ на счетъ общихъ суммъ налога для бѣдныхъ (poor-rate.). Но этотъ опытъ повидимому оказался вовсе неудачнымъ: многіе приходы обнаружили полную свою несостоятельность къ веденію такого дѣла, какъ учебное образованіе, и школы, ими открытыя, были въ самомъ жалкомъ положеніи; вскорѣ, въ 1841 г. парламентъ вынужденъ былъ принять новую мѣру, онъ предложилъ отдѣльнымъ приходамъ соединиться въ училищные округа, пространство коихъ должно быть не болѣе 15 англійскихъ квадратныхъ миль и избирая одинъ изъ центральныхъ рабочихъ домовъ, открывать при немъ общую школу для призрѣваемыхъ дѣтей. На этотъ предметъ ассигновано экстренное пособіе отъ правительства въ 30,000 ф. (210,000 руб.). Но и эта мѣра не подѣйствовала: съ 1841 по 1859 г. открыто было на этомъ основаніи всего 6 окружныхъ школъ (district-schools) съ 2682 учениками.

Главный упрекъ, который дѣлали этимъ учебнымъ заведеніямъ, былъ за ихъ сліянiе съ рабочими домами и воспитаніе дѣтей въ зачумленной средѣ бродягъ и нищихъ; для устраненія этихъ неудобствъ предпринято было устройство отдѣльныхъ школъ, числящихся при рабочихъ домахъ, но помѣщаемыхъ отдѣльно (separate workhouse-schools); но и таковыхъ училищъ числилось въ 1859 г. всего въ Англiи и кн. Валлисѣ 19 съ 4381 ученикомъ.



Такимъ образомъ по официальнымъ свѣдѣніямъ за 1859 г. изъ всего числа призрѣваемыхъ малолѣтнихъ, около 50,000 получали нѣсколько лучшее образованіе въ district schools 2,682, въ separate schools 4,381, всѣ прочіе около 42,937, заключенные въ рабочихъ домахъ вмѣстѣ съ преступниками, воспитывались, можно сказать, въ развратѣ и пороки.

Эти соображенія, выясненныя какъ все выясняется въ Англии — гласною печатью, практическимъ смысломъ, опытомъ, а не умозрѣніями, заставили англичанъ перейти къ другому способу вспомошествованія для дѣтей неимущихъ родителей: а именно раздавать пособія для воспитанія нищихъ по домамъ (out door paupers). Въ 1859 г. таковыхъ училищныхъ пособій ассигновано было 288,424 дѣтямъ.

#### RAGGED-INDUSTRIAL-REFORMATIVES SCHOOLS.

Характеристическая черта англійскаго быта есть учрежденіе или, лучше сказать, попытки къ учрежденію особыхъ школъ для неимущихъ и раздѣленіе самихъ малолѣтнихъ на классы и разряды по матеріальнымъ средствамъ и состоянію ихъ родителей: кромѣ вышеупомянутыхъ школъ для дѣтей, формально и официально приписанныхъ къ классу неимущихъ (paupers), нашелся еще особый разрядъ малолѣтнихъ, родители коихъ хотя и имѣли собственно для себя средства пропитанія, но оставляли дѣтей своихъ безъ призрѣнія, высылая ихъ въ умышленно оборванной одеждѣ на собраніе милостыни въ большихъ городахъ. Изъ этой спеціальной категоріи нищихъ, которые такимъ образомъ не могли быть приписаны къ вѣдомству общественнаго призрѣнія, но тѣмъ не менѣе требовали помощи и всего болѣе заслуживали состраданія, образовалась и особая категорія школъ ragged schools — школы оборванцевъ.

Само собой разумѣется, что такое презрительное названіе наложило на эти жалкія училища клеймо отверженія и не смотря на аристократическій составъ благотворительнаго общества, принявшаго ихъ въ свое завѣдываніе (ragged-school-union), состоящаго подъ предсѣдательствомъ одного изъ столбовыхъ вельможъ



Lord-a Schafesbury, положеніе ихъ было столь неудовлетворительно, что черезъ нѣсколько лѣтъ, въ 1856 г. (общество было основано въ 1844 г.) правительство вынуждено было принять мѣры къ ихъ преобразованію. Мѣры эти состояли въ томъ, что этимъ ragged schools предложены были казенныя субсидіи, а именно по 50 шилл. (15 руб.) на ученика, половину квартирной платы и  $\frac{1}{3}$  расходовъ на учебныя книги и пособія, подъ условіемъ, чтобы онѣ обучали дѣтей, кромѣ грамоты, земледѣльческимъ или другимъ разнымъ работамъ и подчинились ревизіи инспекторовъ, наряжаемыхъ отъ Главноуправленія народныхъ школъ.

Эти преобразованныя школы оборванцевъ приняли названіе Ремесленныхъ или Реформированныхъ училищъ. Последнія, Reformatories отличаются отъ первыхъ еще тѣмъ, что предназначены исключительно для несовершеннолѣтнихъ, приговоренныхъ по суду, и содержатся изъ общихъ земскихъ сборовъ графства (county-rate).

Полный перечень всѣхъ начальныхъ школъ Англіи, съ безчисленными ихъ наименованіями, соотвѣтствующими многоразличнымъ ихъ направленіямъ, системамъ, методамъ, благотворительнымъ, научнымъ, общечеловѣческимъ, религіознымъ, спеціальнымъ, техническимъ цѣлямъ — перечень этотъ былъ бы слишкомъ длиненъ.

Система начального образованія въ Англіи есть отрицаніе всякой системы, торжество личной и частной инициативы.

Отъ этого понятно, что она порицается и отвергается учеными нѣмецкими писателями, представителями педагогической науки, съ ожесточеніемъ, какъ безобразное смѣшеніе всѣхъ здравыхъ и превратныхъ понятій, какъ поприще всякихъ безразсудныхъ попытокъ, эмпирическихъ опытовъ надъ человѣческимъ умомъ, и неограниченнаго произвола, часто переходящаго въ шарлатанство. Прочіе народы европейскаго континента, для коихъ германцы въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія служатъ авторитетомъ, приняли ихъ мнѣніе, соотвѣтствующее общему духу порядка и однообразія, противъ коего, можно сказать, протестуетъ всѣми



силами Англія съ своими разнообразнѣйшими школами, устроенными по разнообразнѣйшимъ образцамъ. Англійскіе приемы, англійская организація народныхъ школъ окончательно признаны европейскими педагогами безсмысленными и противъ столь высокихъ авторитетовъ возражать бы намъ не слѣдовало, если бъ мы не имѣли передъ собой факта, что въ теченіи 25 лѣтъ, съ 1833—1858 г., эти безсмысленные порядки, противные всякой методикѣ и дидактикѣ, привели однако Англію отъ полной безграмотности всего простонародья къ тому результату, что всѣ малолѣтніе, за исключеніемъ 120,305, получаютъ начальное образованіе.

Передъ подобными положительными данными, (а статистическимъ даннымъ въ Англіи можно вѣрить, потому что они повѣряются свободной печатью и гласнымъ парламентомъ), передъ подобнымъ фактомъ наука должна бы, кажется, смягчить свой приговоръ и признать нѣкоторыя достоинства за организаціей и организмомъ, дѣйствующими съ такой изумительной быстротой.

Для насъ, рассматривающихъ начальное образованіе съ земской и общественной точки зрѣнія, то есть въ хозяйственномъ и социальномъ отношеніи, важнѣе всего та сторона вопроса, которая касается общаго распредѣленія народныхъ школъ, способовъ ихъ содержанія, снабженія ихъ учебными средствами и наставниками, однимъ словомъ практической части этого вѣдомства.

Другая сторона педагогическая: она рѣшаетъ вопросъ о цѣлесообразности принятыхъ мѣръ и рассматриваетъ, какими методами и приемами достигается наивысшій уровень народнаго просвѣщенія.

Поставя такимъ образомъ обѣ стороны вопроса и обращаясь преимущественно къ первой, мы смѣемъ заявить, что англійская организація, (какъ-бы она ни была несовершенна въ строго педагогическомъ отношеніи), кажется намъ наилучшей для возбужденія въ народныхъ массахъ живаго интереса къ дѣлу просвѣщенія и вмѣстѣ съ тѣмъ самой благоразумной для правильнаго и рациональнаго руководства самодѣятельностію народа. Она оставляетъ частнымъ обществамъ и лицамъ всю инициативу, не устра-



шаетъ ихъ тягостными, обязательными поборами, не принуждаетъ бѣдныхъ родителей или даже бездѣтныхъ отцовъ семействъ, какъ въ Пруссии, платить за богатыхъ, но съ другой стороны вводитъ постепенно правительственный надзоръ надъ всѣми училищами, подвергаетъ каждую школу, каждаго ученика, каждаго учителя общей инспекціи, исходящей отъ единого центрального учрежденія, и вознаграждаетъ ихъ за эту уступку щедрыми пособіями, простирающимися, какъ выше сказано, до 55<sup>0</sup>/<sub>0</sub> всѣхъ училищныхъ расходовъ.

Нѣкоторые нѣмецкіе писатели, уже черезъ чуръ строгіе въ своихъ сужденіяхъ, дѣлаютъ этой системѣ правительственныхъ субсидій упрекъ, что она будто-бы соблазняетъ учителей матеріальными выгодами; но здѣсь, по нашему мнѣнію, цѣль вполне оправдываетъ средства.

Цѣль же эта состоитъ въ томъ, чтобы, не нарушая организма мѣстнаго самоуправленія, не измѣняя насильственно прежняго порядка обученія, признаваемого нынѣ несовершеннымъ, внушать самому народу потребность лучшей организаци и приводить его постепенно, но непреложно къ здоровымъ понятіямъ о народномъ просвѣщеніи.

Въ странѣ какъ Соединенные штаты, гдѣ первыя колоніи въ XVII вѣкѣ были основаны, можно сказать, подъ знаменемъ народной школы и высокаго значенія всенародной грамотности, гдѣ вся социальная основа пропитана духомъ личной самодѣтельности, тамъ не нужно было привлекать народъ къ сознанію пользы и нужды элементарнаго обученія, потому что эти пользы и нужды сами собой проникали въ тѣло и душу каждаго человѣка, коснувшись почвы вольной республики; тамъ достаточно было открыть школы, чтобы ихъ наполнить учащимися и снабдить ихъ всѣми нужными средствами.

Но въ Англіи и во всѣхъ странахъ съ болѣе или менѣе сословными учрежденіями — дѣло другое.

Просвѣщеніе было въ Старомъ свѣтѣ исконное и высшее преимущество благородныхъ и торговыхъ классовъ и для того чтобы



убѣдить съ одной стороны эти имущіе классы удѣлить часть своихъ избытковъ на воспитаніе неимущихъ, съ другой же чтобы объяснить самимъ неимущимъ пользу грамотности, которую они въ своемъ угнетенномъ быту ни къ чему доселѣ примѣнить не могли, для всего этого потребовались многосложныя мѣры: Пруссія избрала систему принудительную, Англія — порядокъ добровольныхъ соглашеній посредствомъ казенныхъ субсидій, и если результаты, добытые этими двумя народами въ настоящій моментъ ихъ соціального развитія почти одинаковы, то едва ли не слѣдуетъ дать предпочтеніе той организаціи, которая внушаетъ самому народу потребность просвѣщенія передъ той, которая его принуждаетъ къ такому же просвѣщенію.

Порядокъ ревизіи школъ посредствомъ инспекторовъ намъ кажется краеугольнымъ камнемъ всей англійской системы и наилучшимъ средствомъ для соглашенія самостоятельности мѣстныхъ обществъ со вмѣшательствомъ правительственныхъ властей. Системѣ экзаменовъ и аттестатовъ, введенной положеніемъ 1846 — 1847 г., дѣлаютъ упрекъ, отчасти справедливый, что она слишкомъ сложна, такъ какъ аттестатовъ полагается до 9 степеней, согласно коимъ ассигнуются и казенныя субсидіи, тоже раздѣляемая на 9 разрядовъ. Замѣчаютъ также, что власть этихъ инспекторовъ, отъ аттестацій коихъ зависитъ благосостояніе и даже существованіе училищъ, слишкомъ велика и подаетъ поводъ къ частымъ пререканіямъ. Новѣйшія преобразованія клонятся къ тому, чтобы упростить экзамены и дать нѣкоторыя точнѣйшія нормы для обозначенія успѣховъ отдѣльныхъ школъ.

Но главнѣйшій и уже не отчасти, а вполне справедливый упрекъ, тоже дѣлаемый системѣ начального образованія въ Англіи, есть тотъ, что она носитъ на себѣ отпечатокъ глубокой розни англійскаго общественнаго строя и не только не содѣйствуетъ къ сліянью классовъ, сектъ, партій, но какъ будто переноситъ въ самую школу все оттѣнки соціального быта, все разряды англійскаго общества. Мы уже нѣсколько разъ въ этомъ сочиненіи упоминали, что въ Англіи не существуетъ и никог-



да не было сословія въ томъ аристократическомъ смыслѣ, какъ разумѣли ихъ французы и нѣмцы, по праву рожденія, по занятіямъ, промысламъ или заслугамъ, но что весь народъ англійскій раздѣляется во всѣхъ земскихъ общественныхъ своихъ отношеніяхъ на два разряда — имущихъ и неимущихъ. Это рѣзкое, глубокое, непримиримое различіе внесено и въ организацію начальныхъ школъ или, вѣрнѣе сказать, оно отразилось въ нихъ какъ темная, но присущая всѣмъ народнымъ нравамъ, сторона англійскаго общественнаго быта.

Въ этомъ отношеніи всѣ начальныя школы раздѣляются во первыхъ на двѣ главныя категоріи: народныя и частныя, *PUBLIC SCHOOLS*, *PRIVATE SCHOOLS*, которыя соотвѣтствуютъ главному дѣленію всѣхъ англійскихъ подданныхъ на имущій классъ и неимущій. Замѣчательно опредѣленіе, дѣлаемое однимъ англійскимъ авторомъ *Senior: The labourer whose children frequent the public schools and the ratepayer whose children do not frequent them.*

Народная школа предназначена для чернорабочихъ, земледѣльцевъ — *the labourer; ratepayer*, то есть податной обыватель, владѣющій имуществомъ и по оному обложенный земскими сборами (*rates*), не долженъ пользоваться учебнымъ заведеніемъ, устроеннымъ для бѣдныхъ дѣтей. Пропорція дѣтей, обучаемыхъ въ народныхъ и частныхъ школахъ (въ первыхъ 1.675,158, во вторыхъ 860,304), указываетъ и пропорцію неимущихъ къ имущимъ въ Англии. Хотя въ новѣйшее время правительство и старалось привлечь частныя пенсіоны къ общему управленію народнаго просвѣщенія, предлагая имъ такія же пособія какъ и народнымъ школамъ, если они подчинятся ревизіямъ инспекторовъ, но повидимому, мѣра эта не имѣла успѣха: парламентская коммисія 1858 г. доносила, что въ 10 округахъ, гдѣ производилось изслѣдованіе, изъ числа 3,594 частныхъ учителей только 17 имѣли аттестаты и пользовались казенными субсидіями.

И такъ первый важнѣйшій результатъ англійскаго воспитанія есть тотъ, что только неимущество, пролетаріатъ



ДАЕТЪ ПРАВО НА ДЕШЕВОЕ ИЛИ БЕЗПЛАТНОЕ ОБУЧЕНІЕ въ народной школѣ на счетъ мѣстныхъ обществъ и государственной казны и что всѣ прочія дѣти и цѣлыя поколѣнія изъ рода въ родъ воспитываются на свой собственный коштъ, платя такимъ образомъ вдвойнѣ и за свое обученіе и за элементарное образованіе бѣдныхъ, нищихъ, бѣглыхъ, бродягъ, оборванцевъ; а такъ какъ на 1 ученика частныхъ школъ приходится по 2 ученика народныхъ школъ, то въ общемъ итогѣ выходитъ, что каждый *ratepayer* — податной обыватель воспитываетъ на свой счетъ по два чужихъ на каждого изъ своихъ дѣтей.

Но и въ этомъ второмъ разрядѣ народныхъ школъ для бѣдныхъ дѣтей приняты еще многочисленныя подраздѣленія. Ихъ можно раздѣлить на двѣ главныя группы: а) такія училища, гдѣ кромѣ казенныхъ субсидій и общественныхъ суммъ полагается извѣстная, хотя и весьма умѣренная плата и б) такія, гдѣ обученіе и даже содержаніе бесплатны.

Къ первымъ относятся большая часть всѣхъ начальныхъ училищъ *parish-national-british schools* и всѣ прочія, учрежденныя благотворительными обществами, приходами, училищными округами; въ нихъ введена плата, отъ 1 до 2 пенсовъ въ недѣлю (10 — 20 коп. въ мѣсяцъ) какъ будто для того, чтобы отдѣлать этотъ высшій разрядъ неимущихъ отъ низшаго, обреченнаго на безвыходную нищету и безпріютное бродяжничество. Но и этихъ послѣднихъ англійская благотворительность не забываетъ, по крайней мѣрѣ въ малолѣтствѣ, пока ручная работа имъ не по силамъ; подъ безчисленными наименованіями, со всевозможными цѣлями, направленіями, религіозными тенденціями открываются непрерывно новые *unions* и *societys*, гдѣ малолѣтніе сортируются также тщательно какъ и разныя сѣмена растений или породы животныхъ, выводимыя въ Англіи, какъ извѣстно съ отмѣннымъ искусствомъ. Къ этому послѣднему разряду относятся *industrial-schools* для техническаго образованія, *reformatories* — для малолѣтнихъ, присужденныхъ къ тюремному заключенію, *dame-schools* — дѣтскіе пріюты, *workhouse-schools* — школы при



рабочихъ домахъ, фабричныя школы для фабричныхъ работниковъ, *eveningschools*, *union houses* и наконецъ на послѣдней ступени этой лѣстницы, нисходящей до глубины англійскаго общества *ragged schools*, соответствующія пролетаріату во всей его наготѣ, лохмотьяхъ и рубищахъ.

Можно сказать, что англійская элементарная школа есть точнѣйшій снимокъ, вѣрное и полное изображеніе всего строя англійскаго общества, всѣхъ его высокихъ достоинствъ и грубыхъ пороковъ. Точно такъ какъ въ политическомъ и общественномъ быту взрослые люди разбиты на два лагеря, имущихъ и неимущихъ, такъ и малолѣтніе получаютъ воспитаніе сообразно имуществу своихъ родителей. На школьной скамьѣ дѣти сидятъ по разряду ихъ состоянія: нищіе съ нищими, чернорабочіе съ чернорабочими, фабричныя съ фабричными; высшія сословія вовсе отдѣляются отъ низшихъ, нигдѣ съ ними не сходятся, воспитываются на свой коштъ и съ малолѣтства привыкаютъ смотрѣть на рабочаго какъ на челоуѣка, призрѣваемаго на счетъ общественной и частной благотворительности, и на дѣтей его какъ на своихъ пансіонеровъ и стипендіатовъ.

Но вмѣстѣ съ тѣмъ (и эту черту англійскаго общественнаго быта надо замѣтить и запомнить) низшіе классы уволены отъ всякихъ обязательныхъ повинностей и сборовъ на содержаніе училищъ. Ни принудительнаго обученія (*Schulpflichtigkeit*), какъ въ Пруссіи, ни обязанности для сельскихъ и городскихъ обществъ содержать школу и платить на нее, какъ въ Америкѣ, не существуетъ въ Англии. Школы устраиваются и содержатся частными челоуѣколюбивыми обществами изъ добровольныхъ подаяній высшихъ сословій, духовныхъ и свѣтскихъ, покрывающихъ около  $\frac{1}{3}$  или  $\frac{1}{4}$  всѣхъ училищныхъ расходовъ — другая треть выплачивается государственной казной — остальная сумма самими учениками; но такъ какъ ни сборы, ни посѣщеніе школы ни для кого не обязательны, то бѣднѣйшія семьи сами собой пользуются полною льготой отъ всякихъ расходовъ.

Эту систему англійскаго начальнаго образованія нельзя защи-



щать безусловно ни съ педагогической, ни съ соціальной стороны вопроса; она поддерживаесть и увѣковѣчиваетъ рознь сословій и дѣленіе народа на политическія партіи, религіозныя секты и общественные классы.

Частныя общества, содержація школы, ревнують не столько объ образованіи, сколько о привлеченіи въ свои школы и къ своимъ политическимъ видамъ наибольшей массы низшихъ классовъ народа. Всѣ эти недостатки сознаются нынѣ въ Англии и къ коренному преобразованію начальныхъ школъ уже приступлено. Изслѣдованіе настоящаго положенія въ особенности полезно и поучительно въ томъ отношеніи, что оно указываетъ правильный и постепенный переходъ отъ неурядицы прежней системы, отъ полной и неограниченной самодѣятельности частныхъ лицъ и обществъ къ новой современной организаціи, соглашающей принципы мѣстнаго самоуправленія и правительственнаго надзора въ предѣлахъ строгой законности, на основаніи общихъ соображеній, а не личнаго произвола и административнаго самовластія. (3)

#### Франція.

Французскіе писатели всѣ единогласно свидѣтельствуютъ, что въ дѣлѣ начального образованія ихъ отечество далеко отстало отъ другихъ континентальныхъ государствъ — Германіи, Бельгіи, Голландіи, Швейцаріи. Слѣдующія числовыя данныя подтверждаютъ это мнѣніе:

Въ 1832 году на 32 мил. жителей считалось во всѣхъ школахъ около 2 мил. учениковъ или  $62\frac{1}{2}$  на 1000 жителей. Въ 1847 году на 35 мил. жителей 3.146,510 учениковъ или 89,9 на 1,000 жителей. Въ 1863 г. изъ общаго числа дѣтей 7 — 15 лѣтн. возраста одна пятая 884,887 не получала никакого образованія.

Степень познаній, пріобрѣтаемыхъ во французскихъ народныхъ школахъ, также оказывается самой низкой: изъ 657,401 дѣтей, выпущенныхъ изъ школъ въ 1863 г., только  $60\frac{0}{0}$  умѣли читать и писать; остальные  $40\frac{0}{0}$  признаны малограмотными.



Изъ 100 рекрутъ (*conscrits*), принятыхъ въ 1862 г., было неграмотныхъ 27.

Изъ 200 мужчинъ и женщинъ, вступившихъ въ бракъ въ 1862 году, не могли подписать своихъ именъ 28 первыхъ и 54 вторыхъ.

Особенно поразительна неравномѣрность, съ коею распределено просвѣщеніе во Франціи: въ центральныхъ и сѣверныхъ департаментахъ пропорція неграмотныхъ очень низка: на 100 жителей 3; въ западныхъ и южныхъ она доходитъ до 68<sup>0</sup>/<sub>0</sub> (въ департаментѣ Финистеръ).

Сознавая и оплакивая этотъ грустный фактъ, разныя политическія партіи приписываютъ эту отсталость дѣйствию тѣхъ правительствъ, принципы коихъ не согласны съ ихъ убѣжденіями и на оборотъ, инициативу всѣхъ благихъ начинаній приписываютъ тѣмъ властямъ и династіямъ, коимъ сочувствуютъ.

Такъ напримѣръ, легитимисты съ гордостію ссылаются на эдикты прежнихъ королей, посулившихъ Франціи, въ родѣ знаменитой *roule au rot* Гейнриха IV, и благодѣяніе всенароднаго образованія; они приводятъ даже акты провинціальныхъ парламентовъ XVI столѣтія, по коимъ предписывается: *lever une contribution pour l'instruction de la pauvre jeunesse du plat pays et soient tenus les pères et mères à peine d'amende à envoyer les dits enfants à l'école* (*Cahier des charges du Parlement d'Orléans de 1560 art. XII*); изъ этого сторонники *ancien régime* заключаютъ, что всенародное и обязательное обученіе было уже на умѣ королей и парламентовъ Франціи и что только революція воспрепятствовала осуществленію этихъ великихъ предначертаній.

Съ другаго берега, изъ либеральнаго лагеря отвѣчаютъ, что вся честь и слава въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія, починъ и признаніе его нужды и пользы принадлежатъ великой революціи, что она провозгласила обязательность и бесплатность обученія какъ одно изъ своихъ основныхъ началъ (*principes de 1789*) и что дѣло это было остановлено и испорчено противодѣйствіемъ монархическихъ партій.

И дѣйствительно въ числѣ многочисленныхъ и высокихъ ис-



тинъ, пущенныхъ въ ходъ французской революціей, были и слѣдующія: Il sera créé et organisé une instruction publique, commune à tous les citoyens, gratuite à l'égard des parties indispensables pour tous les hommes. (Constitution du 3 septembre 1791. Titre 1).

L'instruction est le besoin de tous. La société doit favoriser de tout son pouvoir les progrès de la raison publique et mettre l'instruction à la portée de tous. (Constitution du 24 juin 1793. Art. 22.)

Но кромѣ этихъ напыщенныхъ фразъ революціонныя правительства ничего не успѣли или не умѣли сдѣлать для просвѣщенія народныхъ массъ и пресловутые принципы 1789 г. по сіе время, по прошествіи 80 лѣтъ, не получили и начала примѣненія въ своемъ отечествѣ, между тѣмъ какъ уже въ девяностыхъ годахъ прошлаго столѣтія Пруссія и вся сѣверная Германія ихъ себѣ усвоили, а Соединенные штаты ихъ примѣнили въ самыхъ широкихъ размѣрахъ.

Обсуждая безпристрастно это странное положеніе великой націи, какъ будто неспособной вводить въ дѣйствіе реформы и улучшенія, ея прежде всѣхъ другихъ народовъ признаваемыя и торжественно провозглашаемыя, мы должны придти къ заключенію, что въ организмѣ Франціи есть какой либо порокъ, задерживающій это приспособленіе. Этотъ порокъ, по нашему мнѣнію, есть излишняя административная централизація, и ни въ одномъ изъ вѣдомствъ внутренняго управленія она не проявилась съ такою послѣдовательною и неумолимою строгостію какъ въ народномъ просвѣщеніи.

Настоящимъ устройтеlemъ учебнаго вѣдомства какъ и всѣхъ другихъ отраслей администраціи является во Франціи не революція, а ея державный преемникъ и суровый укротитель Наполеонъ I. Декретомъ 17 марта 1808 г. основана была та система народнаго образованія, которой понынѣ слѣдуетъ Франція и какъ бы ни утверждали французы, что наполеоновская политика была подтвержденіемъ и развитіемъ принциповъ великой революціи, какъ бы они ни старались увѣрить себя и другихъ, что демократиче-



ская имперія была продолженіемъ демократической республики, для посторонняго изслѣдователя, не посвященнаго въ эти таинственныя соображенія, трудно найти какую либо связь между системой всенароднаго обученія, провозглашенной учредительнымъ собраніемъ 1791 г., и уставомъ 1808 г. Въ этомъ уставѣ принципъ централизаціи былъ примѣненъ вполнѣ и безусловно ко всѣмъ учебнымъ заведеніямъ : во главѣ ихъ поставленъ университетъ (*Institut National, Université de France*); Франція раздѣлена на учебные округа, школы на разряды, *écoles primaires, secondaires supérieures*; учебное вѣдомство пользовалось самостоятельностью въ томъ отношеніи, что завѣдывалось собственными чинами, независимыми отъ министровъ, но университетъ составлялъ тоже особое центральное главноуправленіе, такое же министерство какъ и прочія, подчиненное личной власти императора, выдѣлявшееся изъ всего общественнаго строя страны и полномасштабное въ отношеніи всѣхъ народныхъ школъ, сельскихъ учителей и мѣстныхъ обществъ, ему подвѣдомственныхъ. (4)

Этотъ главный характеръ удержался понынѣ въ учебной организаціи Франціи, хотя послѣдующія правительства нѣсколько разъ пытались ввести земскій элементъ въ управленіе начальныхъ школъ. Такъ закономъ 22 февраля 1816 г. учреждены были въ коммунахъ комитеты изъ мѣстныхъ обывателей (*Comités de surveillance pour l'instruction publique*); по уставу 1833 года выборъ членовъ этого комитета былъ предоставленъ муниципальнымъ совѣтамъ и имъ же дано право опредѣлять учителей съ утвержденіемъ министра. Но съ 1850 г. послѣдовала реакція; партія порядка, *le grand parti de l'ordre*, какъ называли сами себя династическіе кружки того времени, успѣшила въ виду охранительныхъ своихъ принциповъ упразднить выборные комитеты (*comités locaux*) и замѣнить ихъ коронными чиновниками, *inspecteurs d'arrondissement*, которые въ свою очередь подчинены были высшему начальству, какъ должностныя лица (*chefs de service*), прямо зависящія отъ администраціи.

Особенно любопытно прослѣдить въ новѣйшей французской



исторіи безконечныя колебанія въ порядкѣ опредѣленія сельскихъ учителей. По закону революціи (*Décret du 27 Brumaire art. III*) они назначались присяжными, выбранными отъ общества; по закону 1 мая 1802 г.—меромъ по соглашенію съ муниципальнымъ совѣтомъ; по королевскому приказу 20 февраля 1816 г.—ректоромъ академіи; по приказу 21 апр. 1828 г.—епархіальнымъ епископомъ; по уставу 1833 г.—муниципальнымъ совѣтомъ съ утвержденіемъ министра; по приказу 9 марта 1852 г. — опять ректоромъ и наконецъ по законоположенію 14 іюня 1854 г. — префектомъ.

Эта система, введенная Наполеономъ I., достигла полного своего развитія при Наполеонѣ III. Какъ мы выше видѣли, вторая имперія застала училищное вѣдомство въ положеніи довольно либеральномъ, реорганизованномъ въ министерствѣ Гизо.

По закону 15 марта 1850 г., подтвердившему положеніе 1833 года, учительскія должности замѣщались муниципальными совѣтами; они выбирали кандидатовъ изъ особаго списка (*liste d'admissibilité*), составляемаго академическимъ совѣтомъ департамента (*Conseil académique*) или предлагаемаго начальниками духовныхъ обществъ католическаго вѣроисповѣданія, завѣдывающихъ церковными и монастырскими училищами; тоже самое право предлагать кандидатовъ предоставлялось и консисторіямъ протестантскимъ и другимъ; — но право опредѣленія въ должность оставалось всецѣло за муниципальнымъ совѣтомъ, то есть за представителями мѣстной коммуны.

Немедленно по провозглашеніи имперіи сдѣлана была первая попытка къ ограниченію этого права: закономъ 9 марта 1852 г. установлено, что сельскіе учителя опредѣляются ректорами академій, по уполномочію министра (*par délégation du ministre*), и что мнѣнія муниципальных совѣтовъ при этомъ только выслушиваются, *les Conseils municipaux entendus*. — Затѣмъ немедленно послѣдовало разъясненіе закона циркуляромъ министра (3 апрѣля 1852 г.), въ коемъ объяснено, что собственно мнѣнія муниципальных совѣтовъ отбираются только ст<sup>б</sup>



тою цѣлю , чтобы узнать ихъ желаніе — опредѣлить ли въ должность учителя свѣтское или духовное лицо.

Этимъ сдѣланъ уже былъ первый, но весьма важный шагъ къ подчиненію сельскихъ учителей безответственной власти министра. Но по коренному принципу административной централизаціи, преобразование это было еще не полно, пока особое вѣдомство, а именно учебное, въ лицѣ ректора академіи завѣдывало опредѣленіемъ учителей и дисциплинарной властію надъ ними. Для порядка и связи управленія признавалось неудобнымъ , чтобы люди науки вмѣшивались въ народное образованіе и чтобы эта важнѣйшая часть такимъ образомъ была изъята изъ круга дѣйствій настоящаго представителя власти — начальника департамента и изъ общаго руководства полиціи, сосредоточенной въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. По этимъ соображеніямъ былъ изданъ новый законъ (24 іюня 1854 г. ст. 8), по коему опредѣленіе въ должности учителей народныхъ школъ поручено префекту; ему же предоставлено дѣлать имъ замѣчанія и выговоры, отстранять временно или вовсе отставлять отъ должности, производить вычеты изъ жалованья или удерживать оное сполна (*reprimander, suspendre avec ou sans privation totale ou partielle de traitement, ou révoquer l'instituteur communal*).

Законъ этотъ однако подалъ вскорѣ поводъ къ нѣкоторымъ недоразумѣніямъ, такъ какъ въ немъ не было утвердительно сказано, чтобы прежній совѣщательный голосъ муниципальных совѣтовъ былъ отмѣненъ и по жалобамъ нѣкоторыхъ провинціальныхъ жителей дѣло восходило до сената; послушный сенатъ оправдалъ префекта, опредѣлившаго какаго-то учителя безъ спроса и вѣдома совѣта, и по этому случаю министръ издалъ циркуляръ (12 іюля 1862 г.), о которомъ мы выше упомянули, какъ объ образцовомъ произведеніи циркулярной переписки, введенной по примѣру Франціи и въ другихъ правительствахъ для истолкованія и поясненія коренныхъ законовъ по указаніямъ опытныхъ отдѣльныхъ министерствъ.



Въ этомъ циркулярѣ г. министръ прежде всего отстраняетъ аргументъ, будто-бы, о незаконности распоряженія префекта, объясняя, что право, предоставленное этому послѣднему такъ несомнѣнно (*s'appuyant sur le texte précis, positif, ÉNERGIQUE de l'article précité*), что сенать, блюститель конституціи и закона (*gardien de la constitution et des loix*), не усомнился отвергнуть жалобу просителей. Затѣмъ г. министръ переходитъ къ обсужденію вопроса о совѣщательномъ голосѣ, предоставленномъ, какъ выше сказано, муниципальнымъ совѣтамъ. Онъ этого права не отвергаетъ, но истолковываетъ такъ, что совѣтамъ остается право подавать свои мнѣнія (*un avis préalable et motivé*), что это право не есть пустая формальность, что законодатель придаетъ ему весьма важное значеніе и что ходатайства совѣтовъ составляютъ для начальства нравственное обязательство (*lie morallement l'administration*). Изъ всего этого министръ выводитъ остроумное заключеніе, что префектъ, отбирая мнѣніе совѣта, нравственно его обязывающее, можетъ фактически имъ не руководствоваться, но что въ такомъ случаѣ онъ долженъ представить свои возраженія и далѣе, исполнивъ эту свою обязанность, уже дѣйствовать независимо, по своему усмотрѣнію—какъ по опредѣленію, такъ и по смѣщенію учителей.

Циркуляръ заключается слѣдующими словами:

«*Ainsi, Monsieur le Préfet, vous devez pourvoir d'OFFICE ET DIRECTEMENT aux changements de service et mutations*». Такимъ образомъ циркуляръ министра разъяснилъ, что мѣстнымъ совѣтамъ оставляется полное право рекомендовать, предлагать, ходатайствовать, а за префектомъ тоже остается право не слушать этихъ рекомендацій, предложеній, ходатайствъ, и это соглашеніе голословныхъ словопреній мѣстныхъ собраній съ полномочными распоряженіями мѣстныхъ администраторовъ и составляетъ, какъ по учебному, такъ и по всѣмъ другимъ вѣдомствамъ сущность того благословеннаго порядка и примѣрнаго благоустройства, въ коемъ процвѣтаетъ современная императорская Франція и ея попечительное правительство.



Настоящее положеніе начальнаго образованія во Франціи слѣдующее :

Низшую инстанцію училищнаго управленія составляютъ въ общинѣ (*commune*) комитеты, составленные изъ мера, приходскаго священника и 2 — 3 мѣстныхъ обывателей (*délegués cantonaux*). Дѣйствія ихъ указаны въ законѣ только общимъ выраженіемъ, что они имѣютъ надзоръ надъ элементарнымъ образованіемъ, *surveillance de l'instruction primaire*. Но въ чемъ состоитъ этотъ надзоръ не сказано и потому правительство могло, не нарушая буквы закона, стѣснить кругъ дѣйствій общинныхъ властей по своему произволу. Такъ оно и сдѣлало: самое существенное право, опредѣленіе учителей, было отнято у мѣстныхъ комитетовъ въ 1854 г. и передано префекту; меру оставлена однако власть временно отстранять учителей (*suspendre*), донося о томъ ректору, начальнику учебнаго округа. Единственный предметъ, въ коемъ проявляется нынѣ самодѣятельность общинъ по части народныхъ школъ, есть право заявлять о своемъ желаніи имѣть въ должности учителя свѣтское или духовное лицо.

Вторую инстанцію составляютъ инспекторы по одному въ уѣздѣ — *inspecteurs d'arrondissement pour l'instruction primaire*, и главные инспекторы, по одному на учебный округъ — *inspecteurs académiques*.

Наконецъ въ департаментѣ учебное управленіе раздвояется, административно-хозяйственная часть завѣдывается префектомъ, учебная — ректоромъ академіи. При первомъ состоитъ *conseil départemental de l'instruction publique*; при второмъ *conseil académique*. Члены обоихъ совѣтовъ назначаются отъ правительства; ректоръ подчиняется министерству просвѣщенія, префектъ — министерству внутреннихъ дѣлъ.

Ректоръ облеченъ какою-то неопредѣленною и двусмысленною властію слѣдить за нравственнымъ и умственнымъ направлениемъ школъ (*le gouvernement intellectuel et moral de l'enseignement*); инспекторы, уѣздные и окружные, въ качествѣ его агентовъ ревизуютъ училища, экзаменуютъ кандидатовъ въ учи-



тельскія должности, выбираютъ учебныя руководства и вообще считаются главными дѣятелями по части народнаго образованія. *Le véritable gouvernement de l'instruction publique*, пишутъ французы, *c'est l'inspection*.

Но едва-ли это такъ :

Рядомъ съ этой нравственной и нѣсколько шаткой властью академіи, ректоровъ и инспекторовъ поставлена другая одноличная и совершенно опредѣлительная власть начальника департамента — префекта. Ему принадлежатъ все дѣйствія и распоряженія, имѣющія по существу вліяніе на начальное обученіе : онъ разрѣшаетъ устройство и открытіе школъ, опредѣляетъ и увольняетъ учителей, распоряжается приходомъ и расходомъ денежныхъ суммъ, представляетъ учителей къ наградамъ и сверхштатному жалованью, штрафуетъ ихъ, устраняетъ и отставляетъ отъ должности.

Поэтому можно по всей справедливости сказать, что настоящій начальникъ народныхъ школъ есть префектъ и что нравственное вліяніе ректора (*le gouvernement intellectuel et moral*) совершенно подавляется политической властію мѣстной администраціи.

Особенно замѣчательна ловкость, съ коей императорское правительство проводило свою систему административнаго полновластія въ отношеніи учителей, которые всегда обнаруживали нѣкоторый оппозиціонный духъ и считались людьми подозрительными. Положеніе ихъ до 1850 г. было слѣдующее : они должны были получать штатнаго оклада не менѣе 600 фр., изъ коихъ 200 взимались съ общины (*commune*), а остальные съ учениковъ въ видѣ школьной платы (*rétribution scolaire*); если изъ общественныхъ сборовъ совокупно съ школьной платой набиралось для учителя менѣе 600 фр., то недостающая сумма доплачивалась казной; оба эти сбора, общинный и частный съ учениковъ, устанавливались муниципальными совѣтами; послѣ 5 лѣтъ учитель получалъ 100 фр. добавочнаго жалованья, послѣ 10 лѣтъ — 200 фр. Наивысшій окладъ поэтому доходилъ до 800 фр. (200 руб).



Законами 1853 и 1862 г. подъ предлогомъ улучшенія быта сельскихъ учителей установлено было, что жалованье ихъ можетъ быть еще возвышено послѣ 15 лѣтъ еще на 100 франковъ, но что всякая прибавка сверхъ 600 фр. дается не по выслугѣ лѣтъ, а по непосредственному распоряженію министра; помощникамъ сельскихъ учителей назначено оклада отъ 400 до 500 фр., каковое назначеніе, прежде зависѣвшее отъ ректора, предоставлено нынѣ усмотрѣнію префекта; эмеритальныя кассы для учительскихъ пенсіоновъ (*caisses d'épargne et de prévoyance*) отмѣнены и учителя сравнены по пенсіоннымъ штатамъ съ прочими должностными лицами (*fonctionnaires publics*).

Въ томъ же духѣ былъ преобразованъ и порядокъ опредѣленія учителей; по прежнимъ законамъ требовалось свидѣтельство отъ совѣта училищъ (*conseil départemental*), которое называлось *brevet de capacité* и выдавалось по экзамену; впоследствии это было измѣнено въ такомъ смыслѣ, что всякій учительскій помощникъ, исправлявшій эту должность 3 года (*stage*), могъ быть опредѣленъ въ учителя самимъ префектомъ; для духовныхъ лицъ вообще никакого свидѣтельства, ни экзамена не требуется; такъ что въ сущности всякій французскій подданный не моложе 18 лѣтъ, поступившій въ званіе учительскаго помощника, послѣ 3 лѣтъ можетъ быть опредѣленъ въ учителя безъ всякаго испытанія, если только онъ удостоился благоволенія начальства.

Къ этому нужно еще прибавить, что установленіе школьной платы, которое прежде принадлежало муниципальнымъ совѣтамъ, нынѣ также косвеннымъ образомъ зависитъ отъ префекта; для этого ему предоставлено право увольнять бѣднѣйшія семьи отъ платы за обученіе, а такъ какъ община обязана обезпечить учителя нормальнымъ жалованьемъ не менѣе 600 фр., въ каковую сумму входитъ и *rétribution scolaire*, то отъ большаго или меньшаго числа уволенныхъ отцовъ семействъ зависитъ и большая или меньшая тягость сборовъ, причитающихся съ общины и прочихъ домохозяевъ.



Такимъ образомъ посредствомъ этой искусной комбинаціи достигнуты были одновременно самые разнообразные результаты: во первыхъ, общины были поставлены въ прямую зависимость отъ администраціи и отдѣльные домохозяева отъ милости префекта; во вторыхъ, учителя на всю свою жизнь покорены были власти министра и начальства, отъ коихъ зависѣло не только ихъ опредѣленіе и удаленіе, но и матеріальное существованіе, улучшаемое по мѣрѣ ихъ благонадежности и послушанія—отъ 600 фр. до 900, послѣ 15 лѣтней безпорочной, то есть непрекословной службы.

Все вышесказанное относится къ такъ называемымъ публичнымъ школамъ — *écoles publiques*.

Но самая эта система строжайшей централизаціи имѣла во Франціи то послѣдствіе, что рядомъ съ этимъ официальнымъ воспитаніемъ развилось и другое — частное подъ именемъ *écoles libres et pensionnats*, и самая замѣчательная черта французской учебной организаціи есть совершенная противоположность началъ, принятыхъ для этихъ двухъ отраслей одного и того-же вѣдомства народнаго просвѣщенія.

*Écoles libres* возникли подъ двоякимъ вліяніемъ: съ одной стороны — клерикальной партіи, съ другой — отчужденія среднихъ, образованныхъ сословій отъ дисциплинарной системы обученія, введенной въ народныхъ школахъ.

Мы уже видѣли въ Англіи соревнованіе этихъ двухъ системъ частнаго и общественнаго воспитанія (*voluntary and obligatory system*).

Первая выразилась въ многочисленныхъ школахъ, устраиваемыхъ частными лицами или отдѣльными обществами (*privats teaching*) для среднихъ сословій;—вторая примѣнена была къ такъ называемымъ *public - schools*, предназначеннымъ для бѣднѣйшихъ, рабочихъ классовъ, и мы также замѣтили, что эта раздѣльность воспитанія, впрочемъ соответствующая всему соціальному складу Англіи, поддерживаетъ и укореняетъ рознь, издавна уже существующую въ народѣ между имущими и неимущими классами.



Но замѣчательно, что и демократическая Франція не избѣгла того же самаго раздвоенія и что въ странѣ, провозгласившей тому 80 лѣтъ «*qu'il sera créé une instruction publique commune à tous les citoyens*», постепенно введено было такое же различіе какъ и въ Англии въ образованіи среднихъ и низшихъ сословій.

*Ecoles publiques* во Франціи суть чисто правительственныя учрежденія, какъ мы выше видѣли, безусловно подчиненныя администраціи; такъ называемыя *écoles libres* наоборотъ пользуются полной свободой и изъяты вовсе не только отъ правительственнаго, но и отъ учебнаго надзора. Въ управленіи этихъ *écoles libres* были три періода нѣсколько различные: въ царствованіе Бурбоновъ, старшей линіи, требовалось для открытія частнаго училища только предварительное согласіе, по полученіи коего содержатель пансіона никакому дальнѣйшему надзору болѣе не подлежалъ; въ 1833 г. положены были болѣе строгія правила, требовались дипломъ (*brevet de capacité*) и свидѣтельство о нравственности (*certificat de moralité*); мѣстные совѣты *conseils d'arrondissements* и инспекторы получили право ревизовать частныя школы наравнѣ съ общественными. Но съ 1850 г., въ то же время какъ начала стѣсняться самостоятельность народныхъ школъ, общинъ и учителей, проискавъ клерикальной партіи удалось порвать всѣ узы, связывавшія частное воспитаніе съ общественнымъ и подъ знаменемъ свободы обученія (*liberté de l'enseignement*) выдѣлить всѣ частныя училища изъ вѣдомства народнаго просвѣщенія. Инспекторамъ оставлено только право разрѣшать открытіе частныхъ школъ; право ревизовать учебную часть у нихъ отнято; духовныхъ лицъ дозволено опредѣлять въ должности учителя безъ экзамена и диплома, по одному свидѣтельству духовнаго начальства (*lettre d'obédience*).

Такимъ образомъ совершенно было въ пятидесятыхъ годахъ одновременно глубокое преобразование по двумъ направленіямъ: народныя школы подчинены администраціи, частныя уволены отъ всякаго надзора и католическое духовенство въ лицѣ иезуитовъ и монашескихъ орденовъ (*congrégations*) по-



спѣшило воспользоваться этой милостивой уступкой для заведенія своего собственнаго надзора, замѣнившаго правительственный, въ большей части такъ называемыхъ вольныхъ школъ. (5)

Прямые послѣдствія этой двойственной политики вскорѣ обнаружались. Средніе, образованные классы тѣмъ болѣе отчуждались отъ публичныхъ школъ и привлекались къ частнымъ, чѣмъ большей свободой пользовались послѣднія и меньшей — первыя. Въ 1860 году числилось во Франціи :

Частныхъ элементарныхъ школъ 3,108 и въ нихъ 208,582 ученика; пансіоновъ 563 съ 25,240 учениками; женскихъ училищъ 13,208 съ 1.014,531 дѣвочками. Нѣкоторыя изъ сихъ послѣднихъ принадлежатъ впрочемъ къ разряду среднихъ учебныхъ заведеній.

Большая часть всѣхъ этихъ вольныхъ школъ завѣдываются женскими религіозными обществами, называемыми *congrégations*; изъ 13,208 женскихъ школъ считается свѣтскихъ 7,637 и духовныхъ 5,571; но число дѣтей вдвое больше въ послѣднихъ — 697,195 противъ 317,142, числящихся въ свѣтскихъ училищахъ.

Общій итогъ общественнаго и частнаго воспитанія можетъ быть подведенъ въ слѣдующихъ двухъ числахъ: Въ народныхъ школахъ числилось въ 1863 году 2,399,000 учениковъ; въ частныхъ училищахъ, пансіонахъ и женскихъ школахъ около 1.100,000 учениковъ.

Первыя, принадлежащія большею частію къ низшимъ классамъ, воспитываютъ подъ строжайшимъ надзоромъ администраціи, вторыя — дѣтей французскихъ буржуа подъ руководствомъ католическаго духовенства и клерикальной партіи; учебное вѣдомство по однимъ школамъ совершенно подчинено префекту, по другимъ — вовсе устранено отъ всякаго его участія.

Таковы главные результаты этой искусственной системы централизаціи, представителемъ коей по учебному вѣдомству долженъ былъ быть по предположенію Наполеона I — университетъ; *l'Université de France*.



Подобныя же колебанія обнаружилась во Франціи и по другимъ основнымъ началамъ воспитанія, а именно по вопросу объ обязательномъ и бесплатномъ обученіи.

Обязательное обученіе, хотя и было два раза предложено въ 1833 г. Кузеномъ, въ 1849 г. министромъ Карно, но всякій разъ было отвергнуто огромнымъ большинствомъ палаты депутатовъ; въ 1861 г. былъ сдѣланъ по этому предмету запросъ самимъ учителямъ народныхъ школъ въ числѣ 1,200, изъ коихъ только 457 отозвались въ пользу обязательности, остальные признавали эту мѣру преждевременной или даже безусловно ее отвергали.

Принципъ бесплатнаго обученія также еще не усвоился во Франціи. Провозглашенный конвентомъ, онъ уже былъ ограниченъ имперіей въ такомъ смыслѣ, что бесплатное обученіе предоставлено бѣднѣйшимъ дѣтямъ въ числѣ не болѣе  $\frac{1}{5}$  всѣхъ учениковъ. По закону 1833 г. ограниченіе это отмѣнено и муниципальнымъ совѣтамъ дано право увольнять отъ платы бѣдныхъ учениковъ, сколько ихъ окажется. Этимъ правомъ они воспользовались такъ широко, что въ 1850 г. уволенныхъ считалось  $35\frac{0}{0}$  и въ 1852 г.  $40\frac{0}{0}$ .

Но и это скромное дѣйствіе самоуправленія показалось опаснымъ второй имперіи, хотя она впрочемъ и называла себя демократической имперіей. По уставу 31 декабря 1853 г. право увольнять учениковъ отъ платы отнято у представителей общинъ и префекту поручено устанавливать нормальное число учениковъ, могущихъ пользоваться обученіемъ бесплатно.

Въ то же время была возвышена и школьная плата, такъ называемая *rétribution scolaire*; до 1858 г. она въ средней сложности составляла 1 фр. 19 сан. въ мѣсяцъ, нынѣ возвысилась до 1 фр. 68 сан. и въ нѣкоторыхъ общинахъ до 2 фр. и 3 фр. 28 сан. Для облегченія взноса денегъ впрочемъ введены годовые абонементы, за шестимѣсячное обученіе полагается платы 10 фр. 89 сан.

Въ 1863 г. было рассчитано, что 2.169,000 учениковъ вносятъ школьной платы 18.500,000 фр., или съ 1 ученика по



8 фр. 56 сан. (2 р. 14 коп.) въ учебный сезонъ. Послѣдній министръ народнаго просвѣщенія (Duguу) сильно ратовалъ за бесплатное обученіе и ему удалось провести (декретомъ 28 марта 1866 г.) новую мѣру, отмѣняющую норму школьной платы, введенную въ 1853 г., но вопросъ о бесплатномъ обученіи былъ отсроченъ. По закону 1850 г. общинамъ предоставлено право устраивать и бесплатныя школы, но дѣло это идетъ туго и изъ 38,386 общинныхъ школъ въ 1866 г. было бесплатныхъ 2,752.

Хозяйственное управленіе народныхъ школъ основано на общемъ правилѣ: что общины обязаны ассигновать на начальное образованіе 3 сантима съ франка казенныхъ налоговъ (3 *centimes additionelles*), департаменты 2 сан., государственная казна остальную сумму, сколько потребуется.

Къ этому еще добавляется школьная плата (*rétribution scolaire*) въ средней сложности по  $8\frac{1}{2}$  фр. съ ученика.

Общая сумма расходовъ на народныя школы простиралась въ 1863 году на 37.756,000 франковъ. Расходы по частнымъ школамъ (*écoles privées et pensionnats*) неизвѣстны.

Изъ этой суммы ассигновалось на жалованье учителей духовнаго званія 4.390,000 и свѣтскимъ 28.573,000; на содержаніе школъ и хозяйственные расходы — 4.750,000 фр.

Жалованье учителей покрывалось слѣдующими статьями дохода: школьной платы поступало 12.748,000 фр., общинныхъ сборовъ 10.978,000, земскихъ сборовъ отъ департаментовъ 2.453,000 и казенныхъ субсидій 2.392,000 фр.

Впрочемъ нѣкоторыя статьи прихода не могли быть точно показаны и въ общей сложности можно принять, что школьной платы поступаетъ во Франціи до 18 мил., общинныхъ сборовъ около 14 мил., земскихъ и казенныхъ субсидій 5 миллионовъ фр.

Вся тягость народнаго образованія падаетъ на отдѣльныхъ домохозяевъ и на общины.

Школьная плата (*rétribution scolaire*) составляетъ около  $50\frac{0}{0}$  всей суммы расходовъ, 18 мил. изъ 37 мил. Она въ средней слож-



ности простирается на 168 сант. (42 коп.) въ мѣсяцъ и доходитъ до 2 фр. и 3 фр. 16 с. (79 коп.), значить выше платы (*school-money*) въ Англии отъ 1 — 3 пенсовъ въ недѣлю, что составляетъ только 10 — 30 к. въ мѣсяцъ.

Въ годовомъ итогѣ *rétribution scolaire* составляетъ во Франціи въ средней сложности 8 ф. 56 сан. (2 р. 14 к.) съ 1 ученика, но въ многихъ общинахъ доходитъ до 10 фр. 89 сан. и 18 фр. 48 сан. (4 р. 62 коп.). Въ Пруссіи средняя цѣна *Schulgeld*-а считается въ годъ 90 коп.

*Maximum* обязательнаго сбора на училища установленъ, какъ выше объяснено, въ 3 сант. съ общинъ и въ 2 с. съ департамента, но такъ какъ этихъ сборовъ не хватаетъ, то въ большей части Франціи взимаются еще необязательные, экстраординарные сборы на школы (*impositions extraordinaires, centimes facultatifs*) и по комбинаціи французскаго законодательства выходитъ, что и эти необязательные сборы могутъ быть вынуждены администраціей; такъ какъ общины должны во всякомъ случаѣ обезпечить учителю 600 фр. жалованья изъ мѣстныхъ сборовъ и школьной платы, то въ малолюдныхъ селеніяхъ обыватели должны, *plens volens*, возвышать тѣ и другую до полученія этой нормальной суммы; въ средней сложности приходится во Франціи на 1 школу 56 учениковъ, но въ большей части сельскихъ общинъ отъ 20 — 30; изъ этого числа около 25% увольняются отъ платы по бѣдности и по усмотрѣнію начальства; поэтому отъ начальства же зависитъ возвышать мѣстныя повинности по своему усмотрѣнію.

Казна ассигнуетъ на начальныя школы 2.392,000 фр. (598,000 руб.) почти въ девять разъ меньше чѣмъ Англія (5.600,000 р.), при народонаселеніи въ полтора раза большемъ.

Учительскія семинаріи называются во Франціи *écoles normales*; ихъ считается 78 въ 83 департаментахъ; воспитанниковъ въ нихъ считалось въ 1864 г. 3,359, изъ коихъ выпускалось ежегодно 1,060.

Расходовъ на всѣ нормальныя школы было 2.429,000 фр. Изъ



того числа земскихъ сборовъ по *budget des départements* поступало 1.584,000 фр. и казенныхъ субсидій только 278,000 фран. На 1 ученика приходится расходовъ 714 фр. (178 р.).

Мы заключаемъ этимъ обзоръ французскихъ начальныхъ школъ и стараемся сдѣлать изъ него безпристрастное заключеніе.

Въ началѣ настоящаго столѣтія Франція находилась безъ сомнѣнія въ лучшихъ обстоятельствахъ чѣмъ всѣ другія страны для проведенія общедоступнаго, всенароднаго образованія; нигдѣ среднія и высшія сословія не были болѣе развиты, нигдѣ наука не выработалась въ болѣе популярныхъ формахъ, нигдѣ образовательныя средства не были такъ обильны.

Вмѣстѣ съ тѣмъ ни одна страна въ современномъ мірѣ не представляла для цивилизаціи народныхъ массъ такой удобной и благодарной почвы какъ эта сплошная масса живыхъ, смѣтливыхъ, остроумныхъ тридцати милліоновъ французовъ.

Что же задержало ихъ развитіе? Отчего этотъ народъ, стоявшій въ продолженіи 200 лѣтъ во главѣ цивилизаціи, въ послѣднее пятидесятилѣтіе такъ отсталъ, что далъ себя перегнать тяжело-вѣсному нѣмцу? отчего нація, по всей справедливости прославившаяся именно своимъ умомъ, въ этомъ-то умственномъ дѣлѣ отстала отъ народовъ, преданныхъ меркантильному, промышленному духу? Если намъ скажутъ, что это происходитъ отъ политическихъ и соціальныхъ переворотовъ, будто-бы разстроившихъ Францію, то мы осмѣлимся возразить, что эти перевороты не помѣшали преуспѣянію народнаго богатства, политическаго могущества и вообще успѣху государственнаго благоустройства и что мгновенныя разстройства механизма управленія никогда не отзывались въ бодромъ организмѣ этого отважнаго народа.

Но нравственныя его силы были дѣйствительно усыплены и парализованы и тѣмъ именно, что у народа была отнята всякая самодѣятельность. Это-то и было, по нашему мнѣнію, главною и едва ли не единственною причиною того застоя, въ который погрузилась Франція въ дѣлѣ народнаго образованія.



Мы просимъ читателя вспомнить главныя черты учебной организациі, введенной Наполеономъ I въ 1808 г. и съ тѣхъ поръ, съ 14 лѣтнимъ промежуткомъ, съ 1833 по 1848 годъ, неуклонно дѣйствовавшей во Франціи.

Точно такъ какъ высшая политика централизуется въ императорѣ, народномъ избранникѣ, законодательная власть въ палатѣ народныхъ представителей, такъ и учебное вѣдомство всецѣло сливается въ университетъ, народномъ учрежденіи (*université de France*).

Всѣ учебныя заведенія высшія, среднія и начальныя подчиняются центральному, единому направленію академіи; ректоры, инспекторы суть только агенты правительственной власти.

Земскія и общественныя учрежденія, муниципальные и генеральные совѣты призываются къ участию въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія, но преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи, и этому преимуществу дается такое истолкованіе, что мѣстные обыватели, назначаемые и выбираемые мѣстными администраторами, принимаютъ на себя всѣ расходы, всѣ сборы, всѣ тягости училищнаго управленія, но отстраняются отъ всякихъ распоряженій, лишаются даже права опредѣлять сельскаго учителя и увольнять отъ платы неимущихъ отцовъ семейства.

Учители передаются подъ команду префектовъ—Французскихъ губернаторовъ; ихъ опредѣленіе и увольненіе, размѣръ жалованья и выдача пенсіона, однимъ словомъ, весь матеріальный бытъ ставится въ прямую зависимость отъ политической ихъ благонадежности, засвидѣтельствованной начальствомъ.

Наконецъ, и это новѣйшее законоположеніе 1862 г. было вѣнцомъ дѣла (*le couronnement de l'édifice*), каждый обыватель, отецъ семейства, можетъ выпросить себѣ отъ начальника губерніи и заслужить своимъ послушаніемъ льготу отъ платы за обученіе, установленной обществомъ и такимъ образомъ по милости администраціи перенести на общину часть расходовъ, причитающихся съ него лично за обучающихся дѣтей.

Мы полагаемъ, что при такихъ условіяхъ никакое дѣло, тре-



бующее матеріальныхъ пожертвованій, не можетъ идти, потому что человѣку вообще, какъ въ частномъ такъ и въ общественномъ быту, не свойственно давать деньги на такія, хотя бы и выгодныя или благодѣтельныя предпріятія, исполненіе коихъ ускользаетъ отъ его повѣрки и учета. Французы всѣхъ временъ и всѣхъ партій ошибались въ томъ, что воображали себѣ, что уполномочіе, даваемое представителямъ народа, депутатамъ, достаточно для удовлетворенія этого мѣстнаго любопытства, желающаго узнать, какъ и куда деньги тратятся. Дѣло начальнаго обученія не шло, потому что не доставало средствъ; средствъ не было, потому что общины видѣли и вѣдали только тягостную сторону народнаго образованія; декреты національныхъ собраній и циркуляры министровъ оставались мертвыми буквами, потому что мѣстный интересъ и самодѣятельность общинъ были систематически подавляемы всѣми правительствами Франціи.

Изъ этого вышло, что въ демократической Франціи затрачивается на начальныя школы около 32 милл. фр. или 8 м. руб. пропорціонально населенію втрое меньше чѣмъ въ аристократической Англіи ( $2\frac{1}{2}$  милл. ф. ст. или  $17\frac{1}{2}$  м. руб.) и тоже по пропорціи жителей вдвое меньше чѣмъ въ феодальной и патримоніальной Пруссіи (11 мил. руб.)

Отъ этого также произошло, что плата за обученіе въ странѣ соціального равенства отъ двухъ до четырехъ разъ дороже чѣмъ въ Пруссіи (отъ 8 до 18 фран. во Франціи и 25 зильб. въ Пруссіи) и даже выше чѣмъ въ Англіи (отъ 4 до 11 шиллинговъ).

Впрочемъ надо отдать справедливость французской администраціи, что она послѣдовательно и обдуманно вела свою образовательную политику въ строгомъ соглашеніи съ своими властолюбивыми видами, и привела, въ особенности въ послѣднее десятилѣтіе, всѣ народныя сельскія школы къ примѣрной дисциплинѣ, къ такому идеальному порядку, что за исключеніемъ буйнаго Парижа и строптивыхъ городовъ Ліона, Марсея, Бордо, всѣ 45,000 учителей въ 38,000 коммунахъ выходятъ въ одинъ шагъ



къ голосованію правительственныхъ депутатовъ и въ одну руку кладутъ шаръ направо.

---

П Р И М Ъ Ч А Н І Я .

1) Это нужно замѣтить и подчеркнуть, потому что при сужденіяхъ объ англійскихъ реформахъ послѣднихъ годовъ, нѣмецкіе публицисты часто принимаютъ наздоръ правительства, допущенный въ новѣйшее время надъ школами и другими мѣстными учрежденіями, какъ переходъ къ системѣ континентальнаго бюрократизма. Въ законоположеніи 1864 г. Revised Code of Regulation, о коемъ мы упомянули въ XIX главѣ на 85 стр., изложены главныя основанія или мотивы предложенной мѣры и между прочимъ сказано: «Инспекторы школъ не вмѣшиваются въ религіозное преподаваніе, въ дисциплинарное и хозяйственное управленіе, но они опредѣляются для того собственно, чтобы наблюдать за исполненіемъ тѣхъ условій, которыя требуются отъ училищъ и учителей для полученія казенныхъ субсидій и для донесенія главному управленію народныхъ школъ объ успѣхахъ подвѣдомственныхъ имъ элементарныхъ учебныхъ заведеній».

Такаго тѣснаго опредѣленія власти не допустить въ Европѣ никакой министръ для своихъ довѣренныхъ агентовъ и сами агенты не примутъ на себя такаго рода службы, при коей они, наблюдая за порядкомъ, не могутъ его исправлять по собственному усмотрѣнію. Въ этомъ-то и состоитъ существенная, во всѣхъ видахъ повторяющаяся разница между правительственнымъ надзоромъ, установленнымъ въ новѣйшее время въ Англии и административнымъ самовластіемъ, узаконеннымъ съ незапамятныхъ временъ въ Европѣ.

Англійскій инспекторъ приставленъ къ народной школѣ только для соблюденія закона и донесенія высшему правительству о нарушеніяхъ; французскій, прусскій, русскій чиновникъ, наблюдая за порядкомъ, считаетъ себя всегда выше закона и для осуществленія своихъ благонамѣренныхъ видовъ дополняетъ и истолковываетъ законъ по указаніямъ опыта.



Для круглаго счета мы приняли слѣдующую пропорцію для переложения англійскихъ денегъ на русскія:

1 фунтъ стерлинг. = 7 р.

1 шиллингъ = 30 к.

1 пенсъ =  $2\frac{1}{2}$  к.

---

2) *Pupil teachers system*, система учительскихъ помощниковъ.

Къ числу мѣръ, могущихъ значительно усилить и улучшить образовательныя средства, надо приписать и эту англійскую систему учительскихъ помощниковъ; она и въ Англии введена была не въ видѣ окончательной организаціи, но какъ временное средство для улучшенія метода преподаванія и пополненія числа учителей, въ коихъ чувствовался крайній недостатокъ. Система эта, введенная въ 1847 г. и дополненная въ 1859 г., очень популярна въ Англии и основана на томъ главномъ соображеніи, что много удешевляетъ школьные расходы, облегчая занятія учителей и позволяя соединять въ одну школу и подъ руководствомъ одного главнаго наставника большее число учениковъ. При этомъ для предупрежденія бесполезныхъ затратъ установлены очень строгія правила объ опредѣленіи учительскихъ помощниковъ; требуется: а) чтобы самыя училища, въ которыя они опредѣляются были въ исправности, какъ въ матеріальномъ и хозяйственномъ отношеніи, такъ и въ педагогическомъ и чтобы эта исправность была удостовѣрена свидѣтельствомъ инспектора, б) чтобы ученикъ, опредѣляемый въ помощники, былъ не моложе 13 лѣтъ, в) чтобы онъ умѣлъ внятно и разборчиво читать, правильно писать по диктовкѣ, зналъ четыре правила ариѳметики и имѣлъ общія свѣдѣнія въ географіи; на это требуется также свидѣтельство инспектора.

Выборъ помощниковъ и заключеніе съ ними условій предоставлены учителю; инспекторы не вмѣшиваются ни въ эти сдѣлки, ни въ преподаваніе вообще, но производятъ только годовыя экзамены, чтобы удостовѣриться въ успѣхахъ и по нимъ опредѣлить, продолжать ли выдачу стипендій или нѣтъ. Стипендіи эти, какъ сказано, идутъ прогрессивно съ 70 р. до 140; кромѣ того, учитель получаетъ особое вознагражденіе за каждаго помощника: за одного 5 ф. (35 р.), за двухъ 9, за трехъ 12, за четырехъ 15 (105 р.). Онъ обязанъ заниматься съ ними не менѣе  $1\frac{1}{2}$  часа ежедневно. Курсъ учительскихъ помощниковъ продолжается 5 лѣтъ, по истеченіи этого срока они поступаютъ казенными стипендіатами въ нормальныя школы, или прямо въ учителя. Одобряя вполне эту мѣру и



восхваляя единогласно ея благія дѣйствія , училищные инспекторы однако дѣлають слѣдующія оговорки :

а) Что помощники эти не должны быть употребляемы для преподаванія ни въ низшемъ классѣ , гдѣ для начальнаго обученія и распознаванія способностей учениковъ требуется особая опытность и смѣтливость наставника, ни въ высшемъ классѣ, гдѣ они по своей молодости не имѣють достаточнаго авторитета, но что въ среднихъ , — помощники очень легко замѣняютъ учителя и приносятъ огромную пользу.

б) Что они приносятъ болѣе пользы , если опредѣляются по нѣскольку человекъ въ помощь къ одному учителю , такъ , чтобы по окончаніи курса одного , другой могъ немедленно его замѣнить ; въ противномъ же случаѣ , т. е. когда помощникъ въ школѣ одинъ , то по выходѣ его это вспомогательное обученіе на время прерывается и учителю надо съизнова подготавливать себѣ помощника ; поэтому инспекторы совѣтуютъ опредѣлять таковыхъ помощниковъ не менѣе 2 — 3 въ главныя школы , гдѣ учениковъ не менѣе 40 и отмѣнить ихъ въ малочисленныхъ сельскихъ училищахъ.

Мѣру эту надо разсматривать какъ подготовительную или вспомогательную ; пока еще семинарскіе воспитанники не удовлетворяють потребности и уровень образованія сельскихъ учителей низокъ какъ у насъ въ Россіи , учительскіе помощники могутъ принести существенную пользу. Не гоняясь за примѣромъ богатой и щедрой Англіи, можно бы было у насъ назначить отъ земства дополнительную плату, хотя бы по 3 р. въ мѣсяць тѣмъ учителямъ, которые подготавливаютъ себѣ помощниковъ и представляютъ ихъ на экзаменъ въ училищные совѣты.

(Wagner, D. Volksschulw. in Engl. s. 79 и ff.)

---

<sup>3)</sup> Большая часть свѣдѣній , изложенныхъ въ этой главѣ , относится къ 1860 году и позаимствована изъ извѣстнаго сочиненія Вагнера *Die Volksschule in England*. Berlin 1864. Но такъ какъ новый уставъ народныхъ школъ, Revised Code изданъ былъ въ 1862 г. и введенъ въ дѣйствіе только съ 1 января 1863 г. , то мы сочли нужнымъ дополнить представленныя выше свѣдѣнія новѣйшими данными, изложенными въ отчетѣ за 1863 — 64 годъ (Report of the committee of Council of education).

Число инспекторовъ въ послѣднее время умножено до 64 и одному инспектору поручается до 340 школъ , (въ Пруссіи только 40); если въ округѣ болѣе 340 школъ , то опредѣляется помощникъ инспекто-



ра ; таковыхъ помощниковъ 20. Инспекторамъ подвѣдомственны всѣ народныя школы (public-schools), за исключеніемъ училищъ при рабочихъ домахъ и такъ называемыхъ industrial-schools, изъ коихъ первыя завѣдываются приказами общественнаго призрѣнія, а вторыя министерствомъ внутреннихъ дѣлъ. Число училищъ почти соответствуетъ числу приходоу : на 14,877 parish приходится 13,975 public-schools; на каждое училище около 1,400 жителей обоюга пола. Мы старались изъ разныхъ отчетоу и свѣдѣній вывести пропорцію между казенными субсидіями, школьной платоу и другими источниками дохода; но это представляетъ въ Англіи особенную трудность, по разнообразію училищнаго управленія. Въ отчетѣ за 1864 годъ представлены слѣдующія данныя, но только о 7,000 школахъ, между тѣмъ какъ ихъ считается болѣе 20,000.

Школьной платы съ ученикоу поступило	356,739 ф.
Казенныхъ субсидій . . . . .	74,637 »
Собственныхъ доходовъ и добровольныхъ складчинъ . . . . .	444,940 »

Изъ этого видно, что школьная плата (schoolfees, school-рense) составляетъ еще въ Англіи главный доходъ народныхъ шкоу. Плата эта совершенно различна по разнымъ училищамъ и доходитъ отъ 1 пенса въ недѣлю (2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> к.) до 4 п. (40 к.). По числу ученикоу рассчитано, что 34 изъ ста вносятъ школьной платы въ недѣлю отъ 1 — 2 пенсоу, 43% отъ 2 — 3 п. 13% отъ 3 — 4 и остальные % болѣе 4 пенсоу. Поэтому среднюю плату, вносимую большинствомъ ученикоу, около 2 мил. изъ общаго числа 2<sup>1</sup>/<sub>2</sub> миллионоу, можно принять въ 1 — 3 пенс. въ недѣлю или въ мѣсяць 4 — 12 (отъ 10 до 30 к.) и принимая по вычисленіямъ инспектороу, что учебныхъ недѣль не болѣе 44 въ году, выходитъ школьной платы въ годъ не менѣе 1 р. 10 коп. и до 3 р. 30 к. (Въ Пруссіи съ 1 ученика въ средней сложности сходитъ не болѣе 90 к. школьной платы).

Число ученикоу въ народныхъ школахъ въ 1860 г. показывалось въ 1.675,000, что составило бы на всѣхъ школьной платы отъ 1.842,500 рублеу до 5.527,500 руб.

Училищныя имущества — CHARITABLE ENDOWMENTS. Они приписаны къ школамъ болѣею частію по дарственнымъ записямъ и завѣщаніямъ частныхъ благотворителеу и потому завѣдываются согласно съ волеу учредителеу особыми попечителями (trustees). Въ новѣйшее время для общаго надзора за этими имуществами учреждены коронныя комисары (charity-comissioners), но власть ихъ очень



ограничена и вообще эта часть училищнаго хозяйства представляет очень смутную картину. Неравномѣрность, отличающая весь социальный бытъ Англїи, повторяется и здѣсь какъ и въ частныхъ имуществвахъ и рядомъ съ школами, получающими всѣ свои доходы изъ имуществъ, къ нимъ приписанныхъ, мы находимъ другія и большую часть не пользующіяся никакими доходами. Изъ 24,000 народныхъ школъ оказывается 13,000 имѣющихъ доходовъ менѣе 35 р.

4,600	»	»	»	70	»
3,900	»	»	»	140	»

Затѣмъ остальные 2,500 имѣютъ всѣ вмѣстѣ отъ своихъ имуществъ около 300,000 ф. ст. (2.100,000 р.) дохода, или по 840 р. на школу.

Общая доходность всѣхъ этихъ имуществъ простиралась въ 1837 году на 312,514 ф. ст.; нынѣ принимается примѣрно въ 375,000 ф. ст. или 2.625,000 р.

Если бы эта сумма была распределена равномѣрно между всѣми школами, то она составила бы болѣе 100 р. на каждую и около 1 р. 60 к. на ученика, то есть могла бы почти замѣнить школьную плату, почти равняющуюся этой суммѣ.

Но какъ сказано, болѣе половины всѣхъ школъ не участвуютъ въ этихъ щедротахъ и должны покрывать свои расходы изъ собственныхъ средствъ учениковъ.

Добровольныя складчины (SUBSCRIPTIONS) составляютъ весьма значительный процентъ училищныхъ доходовъ; такъ въ вышеупомянутомъ подробномъ отчетѣ 1864 г. о 7,000 школахъ сумма этихъ subscriptions показана въ 291,189 ф. ст., что составляетъ  $\frac{1}{3}$  всѣхъ расходовъ и 291 р. на училище. Но какъ неравномѣрно разлагаются эти сборы, видно изъ слѣдующаго частнаго примѣра.

Въ одномъ округѣ, гдѣ было 186 школъ, собиралось на нихъ добровольныхъ сборовъ 4,518 ф. ст. (31,626 рублей); изъ этого числа вносилось:

169 приходскими священниками по 10 ф. 10 ш. съ cadaго	1,782	ф. с.
399 землевладѣльцами по 5 ф. 6 ш. съ cadaго	2,127	» »
217 фермерами по 0 ф. 18 ш. съ cadaго	200	» »
102 домовладѣльцами по 1 ф. 15 ш. съ cadaго	181	» »
141 разными лицами	228	» »

Вся тягость этихъ subscriptions, какъ изъ этого видно, лежитъ на духовенствѣ и землевладѣльцахъ.

Казенныя субсидїи (GOVERNMENTS GRANT) составляютъ около  $\frac{1}{3}$  или  $\frac{1}{4}$  всѣхъ училищныхъ расходовъ и простираются ны-



нѣ до 800,000 фун. ст. = 5.600,000 рублей; но такъ какъ ими пользуются не всѣ школы, а только тѣ, которыя приняли инспекцію коронныхъ чиновниковъ, то выходитъ, что эта сумма распределяется между 6,897 школами, въ средней сложности по 725 руб. на школу.

Общая стоимость начального обученія по примѣрнымъ исчислениямъ простирается до  $1\frac{1}{2}$  ф. ( $10\frac{1}{2}$  р.) на ученика, что составило бы на 1.675,000 учениковъ народныхъ школъ около  $17\frac{1}{2}$  милліоновъ рублей.

Изъ этого числа казенныхъ субсидій.	5.600,000 р.
Доходовъ отъ имуществъ школъ . . .	2.625,000 »
Добровольныхъ складчинъ примѣрно.	5.000,000 »
Школьной платы около . . . . .	4.275,000 »

Исчисленія эти только примѣрныя и не представляютъ математической точности; но они достаточно вѣрны, чтобы по нимъ сдѣлать слѣдующія заключенія: 1) что ни въ одномъ изъ государствъ Европы казна не ассигнуетъ столь значительныхъ суммъ какъ въ Англіи на начальныя школы, 2) что нигдѣ также добровольныя складчины такъ не щедры какъ въ Англіи и 3) что земскихъ обязательныхъ сборовъ на народныя школы въ Англіи не существуетъ, и что необязательные сборы распределяются съ явною несоразмѣрностію преимущественно на духовенство, за тѣмъ на землевладѣльцевъ и въ наименьшемъ размѣрѣ на фермеровъ и домовладѣльцевъ.

● (Wagner, D. Volksch. in Engl. ss. 128 — 143. Gneist. Das englische Verwaltungsrecht § 56).

---

4) Чтобы понять систему народныхъ школъ во Франціи, надо вникнуть въ общую организацію народнаго просвѣщенія, которая представляетъ полнѣйшій примѣръ административной централизаціи; эта организація и общій ея духъ превосходно описаны Штейномъ (Die innere Verwaltung. Das Elementar und Bildungswesen). Наполеонъ, говоритъ одинъ французскій писатель Morin, пораженный дисциплиной духовнаго воспитанія, хотѣлъ ввести тѣ же самые порядки и въ образованіе народа и съ этою цѣлію устроилъ подъ именемъ университета родъ синода полу-свѣтскаго и полу-духовнаго, завѣдывающаго всѣми отраслями воспитанія. Всѣ черты этой организаціи проникнуты духомъ единства, іерархическаго подчиненія и стройнаго однообразія. Университетъ есть учрежденіе



единое и центральное Institut national, представитель и органъ всего народнаго просвѣщенія, поглощающій въ себѣ весь корпусъ учителей — le corps enseignant; вся территория Франціи подраздѣляется на учебные округа на подобіе военныхъ округовъ и во главѣ ихъ стоятъ académies, число коихъ изъ 27 нынѣ (по закону 14 іюня 1854 г.) сокращено на 16; академіи управляются ректорами; учебныя заведенія дѣлятся на разряды, écoles primaires, secondaires, supérieures; служебныя ихъ отношенія опредѣляются общимъ порядкомъ административныхъ сношеній (subordination en correspondance administrative). Университетъ, какъ объясняетъ французскій публицистъ Jourdain, «est une hierarchie d'écoles primaires et secondaires, rattachés à un corps central d'établissements d'instruction supérieure». Эта іерархія и составляетъ главный характеръ учебнаго вѣдомства во Франціи.

Изъ этой административной сѣти, искусно сплетенной Наполеономъ I, учебное вѣдомство пробовало, но никогда не успѣло, себя выпутать. Реставрація въ 1816 г., іюльское правительство въ 1833 г. пытались ввести земскій элементъ въ управленіе школъ, устроили comités de surveillance по кантонамъ изъ выборныхъ мѣстныхъ обывателей. Но уже въ 1835 г. бюрократическое начало стало постепенно вытѣснять земское, назначены были inspecteurs d'arrondissement, которые вовсе парализировали самоуправленіе этихъ comités locaux. Февральская революція ихъ отмѣнила и учредила какія-то депутатскія собранія délégués cantonaux, которыя должны были состоять при мерахъ въ качествѣ совѣтниковъ по народному образованію. Объ этихъ депутатахъ французы отзываются такъ: ils sont restés dans un état d'inertie complète (Robert. Dictionnaire de la politique). Dans les écoles communales toutemané et relève des pouvoirs publics, personnel, methode, enseignement (Rendu).

(Stein. Das Bildungswesen ss. 46 и ff.).

---

<sup>5)</sup> Всего замѣчательнѣе въ этой учебной системѣ то обстоятельство, что не смотря на кажущееся и наружное единство, въ нее вкрался совершенно чуждый элементъ, именно клерикальный подъ именемъ вольныхъ школъ — écoles libres и подъ знаменемъ свободы обученія — liberté de l'enseignement, и противоположность этихъ двухъ началъ строжайшей дисциплины, введенной въ écoles communales и полной свободы, предоставленной écoles libres, дала безспорное преимущество этимъ послѣднимъ. Такъ то бессильна и бесплодна оказывается



всякая централизація противъ свободы и дисциплина въ соревнованіи съ вольной инициативой. Главный переворотъ въ этомъ отношеніи послѣдовалъ отъ закона 1850 г., по коему инспекторамъ оставлено только право разрѣшать открытіе частныхъ школъ (*écoles privés, pensionnats*), но запрещено всякое вмѣшательство въ преподаваніе (*article 21*).

Съ этого времени клерикальная партія повела свою учебную пропаганду съ полнымъ успѣхомъ и по прошествіи 13 лѣтъ (въ 1863 г.) представила уже слѣдующіе результаты :

	Свѣтскихъ. Духовныхъ.	
Изъ общаго числа народныхъ школъ <i>écoles</i>		
<i>communales</i> считается . . . . .	35,348	3,080
Въ нихъ учениковъ . . . . .	1.986,000	412,000
На 1 училище приходится учениковъ . . . . .	56	135
Наставниковъ и учителей . . . . .	38,071	7,953
Частныхъ школъ, <i>écoles privés</i> . . . . .	2,572	536
Пансіоновъ, <i>pensionnats</i> . . . . .	602	216
Частныхъ дѣвичьихъ школъ . . . . .	7,637	5,571
Въ нихъ ученицъ . . . . .	317,142	697,195
Наставниковъ и учителей . . . . .	5,998	8,061

Если сведемъ эти итоги, относящіеся къ 1860 — 63 годамъ, то находимъ, что клерикальное воспитаніе представляется слѣдующими цифрами: разныхъ учебныхъ заведеній, состоящихъ въ духовномъ вѣдомствѣ 9,403, въ нихъ наставниковъ 16,014 и учениковъ 1.109,000. При этомъ надо замѣтить въ особенности то обстоятельство, что католическое духовенство со свойственной ему дальновидностію преимущественно обратилось къ женскому воспитанію и въ этомъ отношеніи уже положительно завладѣло народнымъ образованіемъ. Въ 1860 г. считалось во Франціи 2,970 женскихъ воспитательныхъ обществъ (*congrégations*) и при нихъ 90,000 монахинь, изъ коихъ 63,000 занимались обученіемъ. Перевѣсъ духовнаго воспитанія передъ свѣтскимъ рѣзко обнаруживается въ пропорціи между числомъ училищъ и числомъ учениковъ: въ свѣтскихъ народныхъ школахъ считается въ средней сложности по 56 учениковъ, въ духовныхъ по 135, въ женскихъ частныхъ школахъ пропорція эта еще болѣе невыгодна для свѣтскаго образованія: на духовныя училища приходится 68% всѣхъ ученицъ женскаго пола. Общій результатъ этой двойственной системы воспитанія угрожаетъ французскому народу страшнымъ разладомъ общественныхъ мнѣній, уже проявляющимся въ ультрамонтанской и клерикальной политикѣ, представительницей коей признается женщина,



императрица Евгенія, и въ буйно-революціонныхъ ученіяхъ, проповѣдуемыхъ разными самозванцами, называющихъ себя представителями рабочихъ классовъ.

Оно и не можетъ быть иначе въ странѣ, гдѣ одинъ милліонъ дѣтей воспитывается монахами, а два милліона свѣтскими учителями, исповѣдующими *les grands principes de 89*.

(Hochegger. Die Fortschritte des Unterrichtswesens ss. 97 — 105.



## XX.

О начальномъ образованіи въ Россіи. Общенародное образованіе было организовано въ Европѣ въ первой и второй четверти настоящаго столѣтія. — Участіе иностранныхъ правительствъ въ расходахъ на начальное образованіе. — Особое положеніе американскихъ Соединенныхъ штатовъ. — Участіе земскихъ учреждений въ дѣлахъ народнаго образованія. — Распредѣленіе этихъ дѣлъ между губернскими и уѣздными земствами. — Предметъ вѣдомства земскихъ учреждений есть только начальное обученіе. — Разграниченіе власти между земскими учреждениями и центральной администраціей. — Система инспекцій народныхъ школъ. Что надо разумѣть подъ словами хозяйственное управленіе. — Обязательное обученіе и обязательные сборы на народное образованіе; противоположная система вольныхъ школъ и добровольныхъ сборовъ. Учительскія школы или семинаріи. — Американская система неприкосновеннаго училищнаго фонда и земельного надѣла народныхъ школъ. — Сравненіе государственныхъ имуществъ въ Россіи и въ Соединенныхъ штатахъ. Казенныя земли — public-lands въ Америкѣ; порядокъ ихъ продажи и преимущественное предназначеніе на содержаніе народныхъ школъ. — Примѣненіе этой системы къ Россіи. Возраженія и преувеличенныя опасенія. — Нужно опредѣлить дѣйствительную стоимость народнаго образованія. Среднее число учениковъ и нормальная пропорція ихъ къ народонаселенію. Средняя стоимость содержанія училища, учителя и обученія одного ученика. Общая смѣта расходовъ на начальное образованіе въ Россіи. — Источники для покрытія этихъ расходовъ: 1) общественные сборы, 2) земскіе сборы, 3) правительственныя субсидіи и учрежденіе неприкосновеннаго фонда для училищъ изъ казенныхъ земель и лѣсовъ.

---

Представивъ въ трехъ предъидущихъ главахъ очеркъ иностранныхъ учреждений по начальному образованію, мы желали бы здѣсь указать, которыя изъ нихъ мы считаемъ для Россіи болѣе пригодными, ближе подходящими къ нашимъ нуждамъ и къ нашему народному быту.



Само собой разумѣется, что педагогика, какъ и всякая другая наука, одна для всѣхъ народовъ и всѣхъ странъ; поэтому наши изслѣдованія не касаются педагогической части, а только хозяйственной и административной организаціи. Намъ кажется, что эти вопросы, вопросы чисто практическіе, хозяйственные, денежные и составляютъ главнѣйшее препятствіе къ осуществленію предначертаній о введеніи всенароднаго элементарнаго образованія въ Россіи.

Въ пользу грамотности уже не сомнѣваются, или по крайней мѣрѣ не показываютъ сомнѣнія даже и тѣ немногіе почитатели патріархальныхъ преданій, которые въ глубинѣ души порицаютъ просвѣщеніе народныхъ массъ.

Но они прибѣгаютъ къ уловкѣ, большей частію имѣющей успѣхъ въ полуобразованной средѣ провинціальныхъ собраній и обществъ; они выставляютъ съ перваго слова громадность требуемыхъ расходовъ, ожидаемыхъ затрудненій, вымышленныхъ ими самими опасеній и недоразумѣній, и запутывая самые простые вопросы всевозможными практическими неудобствами, приходятъ и нерѣдко доводятъ цѣлыя собранія до горестнаго сознанія, что какъ бы ни желательно было учить народъ грамотѣ, но дѣло это требуетъ такихъ непомерныхъ усилій, пожертвованій, такой затраты капиталовъ, времени и людей, что превышаетъ наши наличныя средства и потому должно быть отложено до лучшихъ дней, до какаго то таинственнаго срока обогащенія и процвѣтанія Русской земли.

Вотъ на эти то сомнѣнія и преувеличенныя опасенія мы бы желали прежде всего отвѣчать и указать примѣрами другихъ странъ, что дѣло народнаго начальнаго просвѣщенія вовсе не такъ трудно, продолжительно и дорого, какъ это намъ представляютъ; что оно въ западной Европѣ предпринято было очень недавно, при самыхъ ограниченныхъ средствахъ мѣстныхъ обществъ, при самыхъ скудыхъ пособіяхъ отъ правительствъ, при такомъ же какъ и у насъ подозрительномъ противодѣйствіи такъ называемой консервативной партіи и что поэтому и намъ нельзя



терять надежды побороть тѣ же самыя препятствія, тѣми же средствами и въ такой же періодъ времени какъ у другихъ народовъ.

Можно сказать положительно, что народное образование, въ смыслѣ дѣйствительно народномъ, общедоступномъ, открылось въ Европѣ въ первой и второй четверти настоящаго столѣтія; — въ Пруссіи въ 1808 — 1812 годахъ, во Франціи въ тридцатыхъ годахъ въ министерство Гизо, въ Англии еще позже, съ изданіемъ законоположенія 1848 г.

До того времени цивилизація останавливалась на высшихъ и среднихъ слояхъ общества; процвѣтали университеты, гимназіи, техническія и спеціальныя школы, учились дѣти дворянъ, купцовъ, — но для образованія низшихъ классовъ не было еще устроено никакой общей системы и кромѣ немногихъ частныхъ благотворительныхъ обществъ никто и не помышлялъ о нравственномъ и умственномъ воспитаніи чернорабочаго люда.

Едва ли подлежитъ сомнѣнію, что въ началѣ текущаго столѣтія начальное образованіе находилось въ западной Европѣ и даже въ просвѣщеннѣйшихъ ея частяхъ въ томъ же самомъ положеніи, на той же весьма низкой степени, какъ въ Россіи въ настоящей моментъ нашего историческаго развитія. Потребность высказывалась все громче и громче, правительства заявляли о своемъ сочувствіи народному просвѣщенію, но по разстройству финансовъ послѣ Наполеоновскихъ войнъ не могли удѣлить нужныхъ суммъ на поощреніе общепользнаго дѣла, оно оставалось на бумагѣ; ученые педагоги Песталоцци въ Швейцаріи, Ланкастеръ въ Англии разрабатывали съ усердіемъ разные методы и приемы преподаванія; научный и литературный говоръ о народныхъ школахъ перешелъ и въ великосвѣтское общество, королева Луиза въ Пруссіи, лорды Шевтсбюри, Россели въ Англии стали во главѣ агитаціи въ пользу просвѣщенія народныхъ массъ. — Но школы не открывались и вновь открытыя оставались пусты.

Правительство и высшія сословія укоряли низшіе классы въ равнодушіи къ дѣлу просвѣщенія, ожидали отъ нихъ инициативы и сочиняли уставы или проекты уставовъ, по коимъ всѣ расходы,



всѣ заботы должны были пасть на мѣстныя общины, а власть, руководство и вся честь этого челоуѣколюбиваго подвига оставалась за попечительными начальствами — землевладѣльцами въ Пруссіи, чиновниками во Франціи.

Революціонныя смуты 1830 г. и повтореніе ихъ въ 1848 г. послужили для европейскихъ правительствъ въ этомъ отношеніи весьма полезными предостереженіями и только съ этого времени, никакъ не раньше, начались дружныя и послѣдовательныя усилія ко введенію начального образованія.

И такъ надо безспорно признать, что тѣ результаты, которые нынѣ добыты нашими старшими братьями, достигнуты ими не вѣковѣчными усиліями, а въ теченіи послѣднихъ 20 или 30 лѣтъ, и что поэтому старшинство ихъ передъ нами измѣряется не вѣками и поколѣніями, а только четвертью столѣтія.

Второй аргументъ, который обыкновенно выставляется какъ неоспоримое доказательство нашей отсталости, есть бѣдность нашей страны и разстройство нашихъ финансовъ и народнаго хозяйства, въ сравненіи съ другими государствами Стараго и Новаго свѣта. Но и этотъ доводъ справедливый, если мы возьмемъ для сравненія настоящій моментъ нашего и иностраннаго развитія, ложенъ или по крайней мѣрѣ преувеличенъ, если мы сличимъ настоящее наше положеніе съ состояніемъ финансовъ и народнаго хозяйства въ другихъ государствахъ въ первой четверти XIX столѣтія, когда началось образовательное движеніе въ западной Европѣ. Германія и особенно Пруссія изнывала подъ бременемъ Наполеонскаго разгрома и тяжелыхъ усилій своего освобожденія; точно такъ какъ Россія, она въ самые тяжкіе дни испытаній приступила и къ соціальному преобразованію, отмѣнивъ крѣпостнаго права и въ этотъ-то самый моментъ, при полномъ разстройствѣ всего экономическаго быта государственнаго, земскаго и частнаго, выступила твердой ногой на поприще всенароднаго образованія, на коемъ не далѣе какъ черезъ 25 — 30 лѣтъ стояла на первомъ мѣстѣ среди всѣхъ народовъ европейскаго материка.



Это по крайней мѣрѣ доказываетъ , что дѣло народнаго образованія можетъ быть начато и съ скромными средствами, что отъ государственной казны не требуется громаднхъ пожертвованій, (Прусское правительство ассигнуетъ всего пособій на начальныя школы 295,000 тал.) и что училищныя сборы и налоги не истощаютъ производительныхъ силъ страны и народа.

Но въ тоже время примѣръ Пруссіи доказываетъ, что необходимо высшее и общее руководство: искреннее, не голословное сочувствіе и разумная система, преподанная правительствомъ, для направленія отдѣльныхъ усилій мѣстныхъ обществъ — городскихъ и сельскихъ.

Примѣръ Англіи еще поразительнѣе: въ то время какъ глубокомысленные нѣмцы медленно, но неуклонно подвигались тихимъ шагомъ къ своей цѣли, англо-саксонцы еще вовсе не сознавали ея потребности и отвергали пользу обученія простаго народа въ своемъ аристократическомъ отечествѣ. Потомъ внезапно просвѣтились, или, вѣрнѣе сказать, покорились необходимости и въ сороковыхъ годахъ принялись за дѣло элементарнаго обученія низшихъ классовъ съ такою энергіей, что въ 20 лѣтъ почти догнали сѣверо-германцевъ, опередивъ Францію и всѣ прочіе европейскіе народы. Пособія правительства были въ Англіи также скупы какъ и въ Пруссіи, въ 1833 г. 20,000 ф. = 140,000 р., вмѣшательство администраціи въ дѣло начального образованія было въ матеріальномъ отношеніи очень ограничено и все главно-управленіе народными и нормальными школами завѣдывалось комитетомъ (committee for education) изъ 3 членовъ съ 50 инспекторами для всего королевства.

Но въ Англіи какъ и въ Пруссіи правительство, скупясь на денежныя затраты, возлагая большую часть расходовъ на мѣстныя общества и самихъ учениковъ, по крайней мѣрѣ не отказывало народу въ живомъ и разумномъ содѣйствіи, не довольствовалося какъ французское и многія другія высокопарными заявленіями и украшеніемъ столицъ роскошными училищами, но распредѣляло съ крайнею осмотрительностію свои пособія на возможно боль-



шую массу народа, заботилось и принимало на себя подготовленіе учителей и обусловливало субсидіи отъ казны и покровительство высшихъ властей, соблюденіе нѣкоторыхъ общихъ правилъ гигіены, педагогики и вообще благоустройства школъ.

Совершенно противоположную систему являютъ Сѣверо-Американскіе Соединенные штаты: тамъ начальное ученіе дается бесплатно съ нѣкоторымъ, но весьма умѣреннымъ участіемъ въ расходахъ сельскихъ и городскихъ обществъ (townships) и съ отнесеніемъ главныхъ издержекъ на государственную казну и имущества. Но эта радикальная организація должна еще остаться на долго для народовъ Стараго свѣта несбыточной хотя и идеальной мечтой. — Американскіе Соединенные штаты не держатъ постоянного войска и вся тайна ихъ изумительнаго преуспѣянія заключается въ томъ простомъ соображеніи, что они затрачиваютъ на народное образованіе и хозяйственныя улучшенія тѣ миллионы, которые мы безвозвратно теряемъ на содержаніе регулярныхъ войскъ. Поэтому, какъ бы ни соблазнительны казались эти американскіе порядки, мы должны какъ при настоящемъ вопросѣ такъ и при изслѣдованіи всѣхъ другихъ вѣдомствъ мѣстнаго самоуправленія имѣть въ виду это важнѣйшее различіе между нашимъ общественнымъ бытомъ и американскимъ: пока нашъ государственный бюджетъ, по примѣру всѣхъ прочихъ европейскихъ, долженъ нести тягость дѣйствующихъ армій и регулярнаго войска, до тѣхъ поръ и невозможно отъ него требовать усиленныхъ пособій на внутреннее управленіе, до тѣхъ поръ и слѣдуетъ только испрашивать у правительства содѣйствія, руководства, посильныхъ пособій, полагаясь для самаго веденія дѣла на самодѣятельность народа, мѣстныхъ учрежденій и обществъ.

Предлагая такимъ образомъ на обсужденіе три, по нашему мнѣнію, образцовыхъ организаціи начальныхъ школъ, мы полагаемъ, что изъ каждой изъ нихъ, прусской, американской и англійской, мы можемъ извлечь нѣсколько поучительныхъ указаній, хотя въ цѣлости ни одна изъ нихъ въ Россіи вполне не примѣнима.



Поэтому мы должны раздѣлить дальнѣйшія наши сужденія на отдѣльные вопросы, къ коимъ будемъ подводить соотвѣтствующія замѣчанія и дополненія изъ другихъ законодательствъ. Точкой отправленія намъ долженъ служить текстъ нашего законоположенія о земскихъ учрежденіяхъ, въ коемъ сказано ст. 2 п. VII, что земскимъ учрежденіямъ предоставляется участіе въ дѣлахъ народнаго образованія преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи.

Въ этой статьѣ всякое слово требуетъ поясненія и точнѣйшаго опредѣленія: Земскія учрежденія — какія именно? Губернскія или уѣздныя собранія или управы и въ какой постепенности распредѣляются между ними дѣла и занятія? Народное образованіе — одно-ли элементарное или и среднее и высшее? Участіе — но кому же поручается самое управленіе и въ чемъ должно состоять это участіе? Въ хозяйственномъ отношеніи? подъ словомъ хозяйство, разумѣется-ли одно ассигнованіе суммъ, или также и производство расходовъ и вся администрація, относящаяся до матеріальной части училищнаго вѣдомства? Преимущественно — означаетъ-ли это выраженіе, что и другіе предметы, кромѣ хозяйства, поручаются вѣдѣнію земства и какіе именно? На эти вопросы мы считаемъ необходимымъ дать отвѣты, чтобы не запутать земскія учрежденія въ безвыходныя пререканія между собой и съ другими вѣдомствами, чтобы поставить ихъ на твердую почву самостоятельнаго, но мѣстнаго самоуправления.

I. Начальное образованіе во всѣхъ современныхъ государствахъ завѣдывается земскими и общественными учрежденіями, завѣдывается болѣе или менѣе самостоятельно подъ надзоромъ и руководствомъ высшихъ властей и правительства, такъ что правильнѣе было бы измѣнить редакцію этой статьи и сказать: «что земскія учрежденія завѣдываютъ народными начальными школами при нѣкоторомъ участіи и надзорѣ министерства народнаго просвѣщенія».

Учительскія семинаріи или нормальныя школы также входятъ



въ кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій, потому что подготовленіе учителей прямо зависитъ отъ числа и общаго состоянія народныхъ школъ въ данной мѣстности и отъ тѣхъ обезпеченій, которыя представляются семинаристамъ по выходѣ ихъ изъ училища, то есть средняго числа вакансій и жалованья, имъ назначаемаго при поступленіи въ должность.

Самое правильное распредѣленіе дѣлъ, по нашему мнѣнію, было бы такое, по коему сельскимъ обществамъ и уѣзднымъ земствамъ было бы поручено завѣдываніе народными школами, а губернскимъ земскимъ учрежденіямъ содержаніе учительскихъ семинарій, назначеніе добавочнаго содержанія лучшимъ учителямъ, завѣдываніе педагогическими курсами и вообще всѣ мѣры, имѣющія въ виду образованіе учителей и улучшеніе методъ преподаванія.

II. По общему духу нашего законодательства нельзя и предполагать, чтобы оно имѣло въ виду поручить завѣдыванію земскихъ учрежденій среднія или даже и высшія учебныя заведенія. Но редакція вышеупомянутой статьи такъ темна и сбивчива, что нѣкоторыя собранія въ пылу ревности къ народному просвѣщенію и подстрекаемыя большинствомъ членовъ, принадлежащихъ къ помѣстному и городскому сословіямъ, приняли на свое иждивеніе и попеченіе о гимназіяхъ, техническихъ школахъ и тому подобныхъ заведеніяхъ, очевидно относящихся къ разряду среднихъ.

Такимъ образомъ скудныя средства нашего новорожденного земства развлекаются во всѣ стороны, низшія сословія заставляютъ платить сборы на содержаніе такихъ училищъ, которыя имъ недоступны и не обезпечивъ насущной пищи, не устроивъ начальнаго образованія, уже подносятъ на дорогихъ блюдахъ лакомыя яства.

Мы смѣемъ думать, что попеченіе о среднемъ и высшемъ образованіи не относится вовсе къ кругу дѣйствій земства, что оно есть дѣло государства и высшаго правительства, что расходъ на этотъ разрядъ училищъ долженъ быть покрытъ отчасти казной,



отчасти умѣренной платой съ самихъ учениковъ и студентовъ — затѣмъ что исключительное поприще земскихъ учреждений есть начальное образованіе, на устройство коего оно должно посвятить всѣ свои усилія и всѣ свои средства.

III. Подъ словами: «участіе въ дѣлахъ народнаго образованія» можно разумѣть и все и ничего.

Намъ кажется, что этотъ вопросъ сводится на то, слѣдуетъ ли предоставить земскимъ учрежденіямъ полную самостоятельность въ дѣлахъ начального образованія или подчинить ихъ нѣкоторому правительственному надзору, въ какой мѣрѣ и въ какихъ формахъ?

На эти вопросы къ нашему счастью опыты другихъ народовъ даютъ намъ полные удовлетворительные отвѣты, которые устраняютъ всякія сомнѣнія.

Съ одной стороны мы видимъ Францію, державу стоявшую уже въ половинѣ XVIII столѣтія во главѣ всемірной цивилизаціи и нынѣ, по сознанию самихъ французовъ, уже далеко отставшую отъ всѣхъ смежныхъ государствъ въ простомъ дѣлѣ народной грамотности; въ ней народная школа завѣдывалась исключительно администраціей, земство и община несли расходы, учителя опредѣлялись и отставлялись правительствомъ, ученики и наставники аттестовались по хорошему поведенію и политической своей благонадежности.

Съ другой, противоположной стороны въ Англии и Америкѣ испытана была другая система невмѣшательства правительства, полной свободы преподаванія и этотъ опытъ былъ также неудаченъ. Съ половины настоящаго столѣтія и англичане и американцы пришли къ сознанию, что самоуправленіе въ дѣлѣ народнаго просвѣщенія имѣетъ свои границы, что педагогика какъ и всякая другая наука не дается случайнымъ толпамъ, созываемымъ на митинги и сходки, что она требуетъ разумнаго, послѣдовательнаго руководства, которое и должно быть дано свыше центральными властями. Вслѣдствіе этого и была принята въ обоихъ государствахъ система инспекцій, то есть ревизій, производимыхъ



чиновниками, наряжаемыми отъ штатовъ въ Америкѣ, отъ главноуправленія народнаго просвѣщенія въ Англіи.

Изумительные успѣхи народнаго просвѣщенія въ обѣихъ этихъ странахъ въ послѣднее двадцатилѣтіе, кажется, доказываютъ, что эта система правительственнаго надзора вполне соглашается и съ государственными интересами, требующими общаго направленія народнаго воспитанія, и съ мѣстною самостоятельностью отцовъ семействъ и общинъ. Мы полагаемъ, что и для Россіи это было бы самое правильное и справедливое разграниченіе круговъ дѣйствій земскихъ учрежденій и правительственныхъ властей.

Но инспекція сама по себѣ еще ничего не разрѣшаетъ и не обезпечиваетъ, пока не опредѣлены предѣлы власти инспекторовъ: мы видимъ, что во Франціи власть этихъ *inspecteurs d'arrondissements* простирается до права закрытія училища (*suspension*) съ утвержденіемъ мера.

Напротивъ въ Америкѣ и въ Англіи вмѣшательство ихъ до нѣкоторой степени пассивное; они вовсе не касаются хозяйственной и административной части и даже по учебной не имѣютъ распорядительной власти. Въ Соединенныхъ штатахъ инспекторы только доносятъ правительству о замѣченныхъ безпорядкахъ, публикуютъ о нихъ во всеобщее свѣдѣніе, затѣмъ центральное начальство, губернаторъ штата или представительное собраніе, наказываетъ виновныя общества сокращеніемъ субсидій. Въ Англіи они экзаменуютъ, аттестуютъ учителей и учениковъ; на основаніи этихъ аттестацій и по числу балловъ ассигнуются пособія училищамъ, добавочное жалованье наставникамъ и стипендіи лучшимъ воспитанникамъ, но во внутреннее управленіе инспекторы отнюдь не вмѣшиваются.

По нашему мнѣнію, для Россіи надо бы избрать нѣчто среднее между административнымъ полномостіемъ, принятымъ во Франціи, и пассивною ролью, ассигнованной инспекторамъ въ Англіи; очевидно, что система казенныхъ субсидій дѣйствуетъ почти принудительно на бѣдныя общества, не имѣющія собственныхъ средствъ для содержанія училища, и что напротивъ школы, устраиваемыя



въ большихъ городахъ или на счетъ зажиточныхъ домохозяевъ, могутъ уклониться отъ всякаго надзора, если только не нуждаются въ пособіи и не требуютъ субсидій. Это опять приводитъ все дѣло народнаго образованія къ сословному раздвоенію: люди богатые воспитываютъ своихъ дѣтей независимо отъ контроля правительства, и подъ внушеніями религіозныхъ и политическихъ партій, весьма часто противныхъ общему духу народа — низшіе классы и бѣднѣйшія школы напротивъ подчиняются безусловно этому контролю.

Для устраненія этихъ неудобствъ необходимо нѣсколько расширить инспекторскую власть. Напримѣръ предоставить инспекторамъ право ревизовать всѣ начальныя школы, народныя и частныя, но разумѣется только по учебной части; за особенные успѣхи и хорошее состояніе школы вообще представлять учителей къ наградамъ денежнымъ или почетнымъ и предлагать выдачу субсидій на содержаніе училища или стипендій лучшимъ ученикамъ. Въ случаѣ же явныхъ безпорядковъ, неудовлетворительности преподаванія, невѣжества наставника, намъ кажется недостаточнымъ подвергать училищное начальство одному только вычету или прекращенію субсидій, и мы полагаемъ бы полезнымъ принять нѣкоторую градацію взысканій: въ первый разъ ограничиться внушеніемъ и денежнымъ штрафомъ, второй разъ, то есть при вторичной ревизіи по истеченіи года, вовсе прекратить пособія отъ правительства или земства, если таковыя получались, или же если училище ими не пользовалось, то обязать его принять новаго наставника по указанію инспектора, наконецъ при третьей ревизіи, если состояніе школы не улучшилось, то предоставить инспектору право закрыть училище съ разрѣшеніемъ уѣздной управы или собранія, если оно содержалось изъ общественныхъ или земскихъ суммъ.

Эта постепенность взысканій дала бы время мѣстнымъ училищнымъ начальствамъ исправить недостатки, замѣченные при первой ревизіи; съ другой же стороны намъ кажется, что при бѣдности средствъ нашихъ сельскихъ и городскихъ обществъ и



при ихъ скупости на народное образованіе, денежное поощреніе, хотя бы умѣренное, будетъ имѣть такую силу, что всѣ школы добровольно подчинятся контролю правительства, чтобы воспользоваться и пособіями отъ правительства. Въ Россіи едва ли найдутся, какъ въ Англіи, такія самостоятельныя общества, волости, уѣзды, которые отвергли бы субсидіи казны и земства, чтобы оградить себя отъ вмѣшательства высшихъ властей; сепаративный духъ, проявившійся въ нѣкоторыхъ земскихъ собраніяхъ, едва ли устоитъ противъ соблазна облегчить мѣстные сборы и поэтому мы полагаемъ, что англо-американская система инспекціи народныхъ школъ съ правомъ распредѣлять пособія отъ правительства по аттестаціи инспекторовъ будетъ въ Россіи еще дѣйствительнѣе чѣмъ въ Англіи и Америкѣ, она непременно, хотя можетъ быть и постепенно, привлечетъ всѣ начальныя школы къ ревизіи и контролю по учебной части, оставляя имъ въ предѣлахъ, указанныхъ положеніемъ о земствѣ, самостоятельное управленіе хозяйственной частью (1).

IV. Намъ слѣдуетъ еще разсмотрѣть значеніе словъ «хозяйственныя отношенія», приведенныя въ той же лаконической статьѣ Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ.

Съ перваго взгляда кажется совершенно правильнымъ отдѣлить хозяйственную часть отъ учебной такъ, чтобы первую завѣдывало земство, вторую спеціальное вѣдомство народнаго просвѣщенія, но на практикѣ являются и при этомъ порядкѣ неизбѣжныя столкновенія, такъ какъ улучшеніе преподаванія обыкновенно требуетъ и возвышенія расходовъ.

Если правительство присвоиваетъ себѣ право безусловно требовать таковыхъ улучшеній, то оно по всей справедливости должно и принимать на себя весь излишекъ расходовъ, вызываемыхъ подобными преобразованіями; въ этомъ смыслѣ французское законодательство установило *minimum* учительскаго жалованья, уплачиваемаго коммуной, и вынуждено было принять такую норму (200 фр., 50 руб. въ годъ), которая не обезпечиваетъ и насущной пищи простаго чернорабочаго даже въ Россіи, не говоря уже о



Франціи. Далѣе оно узаконяетъ, что изъ платы, взимаемой съ учениковъ и отцовъ семейства, жалованье это дополняется до 600 ф., каковая цифра, также очень скромная въ странѣ, гдѣ заработная плата простирается отъ 40 — 50 коп. въ день и гдѣ четверть хлѣба стоитъ 10—15 рублей, признается нормальною. Наконецъ, если изъ обоихъ этихъ источниковъ не набирается 600 фр., то добавочное жалованье ассигнуется изъ казенныхъ суммъ и по усмотрѣнію префекта можетъ быть возвышено до 800 фр. Впрочемъ всякіе расходы на матеріальное улучшеніе школъ исполняются коммунами обязательно (*d'office*) по требованію начальника департамента.

Если такъ разумѣть хозяйственныя отношенія, то сельскимъ и городскимъ обществамъ не остается ничего болѣе какъ вписывать ежегодно 50 руб. въ свои смѣты на жалованье учителя и во всемъ остальномъ полагаться на благоусмотрѣніе и милость попечительнаго начальства. Въ улучшеніи преподаванія, въ успѣхахъ учениковъ они нисколько не заинтересованы и все дѣло начальнаго обученія превращается въ машинальное заучиваніе грамоты подъ машинальнымъ руководствомъ администраціи, въ школу чтенія и письма, завѣдываемую канцеляріей начальника губерніи.

Но слово хозяйство означаетъ не только отпускъ суммъ, но и самостоятельное распоряженіе расходами. Эта распорядительная власть всецѣло относится къ кругу дѣйствій общественныхъ властей и собраній, то есть тѣхъ обывателей, которые содержатъ школу и ею пользуются. Затѣмъ земство, то есть совокупность жителей уѣзда или губерніи, и правительство, какъ представитель всего государства, могутъ и должны оказывать посильное содѣйствіе обществамъ, принимая въ соображеніе два главныя обстоятельства: 1) Успѣшный ходъ преподаванія, и 2) Наличныя средства, коими можетъ располагать мѣстное общество.

Этими двумя факторами опредѣляется мѣра пособій отъ правительства и земства, первымъ — казенныя субсидіи, вторымъ — земскія: степень успѣховъ учениковъ, достоинство учи



телей свидѣтельствуется инспекторами, наряжаемыми отъ короны, и пособия отъ правительства даются пропорціонально этимъ педагогическимъ успѣхамъ.

Степень богатства или бѣдности отдельныхъ обществъ, состоятельность ихъ для устройства и содержания школы опредѣляется земскими учреждениями и земскія пособия ассигнуются по соображенію этихъ средствъ; тамъ, гдѣ общество состоитъ изъ малолюдныхъ деревень или изъ бѣдныхъ домохозяевъ, тамъ уѣздное или губернское земство должно помочь, независимо отъ субсидій или стипендій, выдаваемыхъ казною за успѣшный ходъ преподаванія (2).

Таковы намъ кажутся главныя основанія, на коихъ могло бы быть распределено участіе обществъ, земства и государства въ хозяйственномъ управленіи начальныхъ школъ.

Общество или волость непосредственно завѣдываютъ школой и содержать ее изъ общественныхъ сборовъ.

Земство, какъ вспомогательная инстанція, ассигнуетъ пособия тѣмъ изъ обществъ или волостей, которыя собственными средствами не въ состояніи содержать школу въ должной исправности.

Правительство, а именно министерство народнаго просвѣщенія, какъ контрольная инстанція начальныхъ школъ, присуждаетъ награды и преміи лучшимъ училищамъ и ученикамъ.

Наше исходное предположеніе есть то, что обществамъ или волостямъ оставляется вся инициатива открытія школъ и установленія сборовъ на ихъ содержаніе и что начальное обученіе дается бесплатно. Въ этомъ мы кажется расходимся съ мнѣніями многихъ современныхъ педагоговъ, считающихъ обязательное обученіе и обязательный сборъ на училища единственными прочными основаніями народнаго образованія; въ оправданіе нашего мнѣнія представляемъ слѣдующія соображенія: (3)

V. Обязательность обученія для всѣхъ дѣтей школьнаго возраста отъ 7 до 14 лѣтъ неизбежно влечетъ за собой и



ОБЯЗАТЕЛЬНОСТЬ СБОРОВЪ НА УЧИЛИЩА СО ВСѢХЪ ДОМОХОЗЯЕВЪ. Въ Пруссіи этотъ принципъ проведенъ такъ строго, что даже семьи бездѣтныя и хозяйева холостые вносятъ училищный сборъ (*Schulbeiträge*) наравнѣ съ прочими обывателями. Мы уже выше замѣтили, что односторонне и невѣрно бы было приписывать именно обязательности (*Schulpflicht*) успѣхъ училищнаго дѣла въ сѣверной Германіи, невѣрно потому что въ Америкѣ и въ новѣйшее время въ Англии успѣхи были не менѣе блистательны при совершенно противоположной системѣ воспитанія (*Voluntary system.*).

Тоже самое можно сказать и о платѣ за ученіе, взимаемой съ самихъ учениковъ: она еще сохранилась въ Пруссіи (*Schulgeld*), въ Англии и во Франціи (*rétribution scolaire*); — напротивъ въ Америкѣ въ новѣйшее время отмѣнена; въ Пруссіи, по конституціи 1850 г. (не приведенной еще въ дѣйствіе), подлежитъ отмѣнѣ.

Всѣ эти примѣры только доказываютъ, что общихъ правилъ для всѣхъ народовъ и всѣхъ странъ нѣтъ и быть не можетъ и что не въ системѣ, а въ духѣ народа и въ матеріальныхъ его средствахъ заключается тайна его преуспѣяній на поприщѣ цивилизацій.

Когда потребность какаго либо соціального улучшенія еще только пробуждается и пока она не взошла на степень всенароднаго сознанія, намъ кажется лучше дѣйствовать посредствомъ побужденій, поощреній, вспомошествованій, чѣмъ посредствомъ прямого принужденія и далѣе когда уже большинство жителей, масса народа, прониклась убѣжденіемъ въ пользѣ и нуждѣ предпринимаемаго дѣла, тогда и наступаетъ необходимость сдѣлать его обязательнымъ для всѣхъ, чтобы сломить противодѣйствіе многихъ отсталыхъ людей, кружковъ и обществъ, придерживающихся старыхъ порядковъ по апатіи и закоснѣлости.

Если Германія съ своими *Schulpflicht* и *Schulgeld* достигла всенародной образованности послѣ цѣлаго столѣтія напряженныхъ усилій, то Америка при вольномъ и бесплатномъ обученіи прошла тотъ же путь въ послѣдніе 30 лѣтъ.



Мы смѣемъ думать, что наши мѣстныя условія, территоріальныя и климатическія, ставятъ насъ въ отношеніи народныхъ школъ гораздо ближе къ Америкѣ чѣмъ къ Германіи.

За исключеніемъ нѣкоторыхъ центральныхъ губерній въ Россіи совершенно невозможно сдѣлать правильное росписаніе училищныхъ обществъ или округовъ (*Schulgemeinden*) и изъ этого слѣдуетъ, что и введеніе обязательнаго обученія и обязательнаго сбора по обществамъ и волостямъ было бы крайне стѣснительно; возлагать на обывателей расходы на содержаніе такого учебнаго заведенія, коимъ они пользоваться по дальности разстоянія не могутъ, точно также несправедливо какъ заставлятъ платить петербургскихъ домовладѣльцевъ на содержаніе больницы въ Москвѣ или Кіевѣ.

Эти соображенія разстоянія, дурныхъ дорогъ, распутицы, непогоды въ нашемъ отечествѣ еще гораздо сильнѣе чѣмъ въ умѣренныхъ климатахъ, и если прусскій уставъ народныхъ школъ увольняетъ учениковъ отъ посѣщенія школы въ бурю и вообще при дурной погодѣ, то въ Россіи, допустивъ подобную льготу, надо бы отказаться отъ половины учебнаго сезона, падающаго какъ извѣстно на осенніе и зимніе мѣсяцы.

Всѣ эти соображенія вмѣстѣ взятыя, разнообразное размѣщеніе нашего сельскаго населенія, крупное въ центральныхъ губерніяхъ, мелкое въ сѣверныхъ, суровость нашего климата, трудность сообщеній, небрежность родителей въ одеждѣ и обуви дѣтей, все это вмѣстѣ привело насъ къ убѣжденію, что повсемѣстное и обязательное устройство народныхъ школъ и общій обязательный сборъ на училища не могутъ быть допущены въ Россіи въ настоящее время и что поэтому заявленіе желанія объ открытіи школы и установленіи общественнаго сбора на ея содержаніе должно быть предоставлено полной, неограниченной инициативѣ обществъ и отдѣльныхъ домохозяевъ.

Но съ того момента, какъ желаніе заявлено и добровольная складчина состоялась, дѣло должно быть принято подъ покровительство и руководство земства и правительства; остав-



лять эти первыя , и почти всегда смутныя , шаткія начинанія на произволъ судьбы, на отчетъ безграмотныхъ отцовъ семействъ значило бы лишать ихъ всякой будущности, всякой возможности улучшения.

Мы выше предложили раздѣлить участіе земства и правительства въ начальномъ образованіи такъ , чтобы первое, земскія учрежденія , преимущественно входило въ разсмотрѣніе матеріальныхъ средствъ на содержаніе училища , а вторыя , правительственныя власти, наблюдали за ходомъ и успѣхами преподаванія. Отправляясь отъ этого предположенія, мы полагаемъ , что можно отмѣтить слѣдующіе главные пункты организаціи начальныхъ школъ: а) волость, сельское общество или товарищество отдѣльныхъ домохозяевъ разныхъ деревень могутъ учреждать школы по своему усмотрѣнію, но обязаны объ открытіи ихъ доносить немедленно земской управѣ.

Они могутъ безпрепятственно составлять добровольныя складчины на содержаніе школы , но сборы эти обязательны только для домохозяевъ, подписавшихъ приговоръ , если притомъ приговоръ явленъ въ волостномъ правленіи. Если изъ домохозяевъ одной деревни половина подписалась на приговоръ , то сборъ дѣлается обязательнымъ для всѣхъ прочихъ хозяевъ односельцевъ , а равно и для крестьянъ смежныхъ деревень , лежащихъ въ разстояніи не болѣе 5 верстъ. Приговоры волостныхъ сходокъ объ открытіи училища въ волости и введеніи училищнаго сбора обязательны только для тѣхъ селеній, которыя лежатъ отъ волостнаго села не далѣе 5 верстъ.

б) Общество или товарищество, открывающее училище, можетъ во всякое время ходатайствовать объ ассигнованіи пособій отъ земства, если притомъ оно можетъ указать , что расходы на содержаніе школы превышаютъ средства обывателей, къ ней приписавшихся. Земскія управы при разбирательствѣ такихъ ходатайствъ собираютъ нужныя свѣдѣнія и, постановляя свое заключеніе, вносятъ его въ уѣздное собраніе для ассигнованія суммы пособія. Оно ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть выше той суммы,



которая назначена отъ общества на содержаніе того же училища. При соображеніяхъ о средствахъ содержанія школы земская управа должна имѣть въ виду среднюю нормальную стоимость содержанія школы и жалованья учителя, число домохозяевъ, участвующихъ въ ея содержаніи, и степень ихъ богатства или бѣдности.

с) Всѣ начальныя школы, къ какимъ бы вѣдомствамъ, вѣроисповѣданіямъ или частнымъ обществамъ и лицамъ онѣ ни принадлежали, подлежатъ надзору министерства народнаго просвѣщенія черезъ инспекторовъ, назначаемыхъ отъ правительства. Инспекторы производятъ ревизію школъ только по учебной части. Хорошая аттестація инспектора даетъ право на получение казенныхъ субсидій въ размѣрѣ, опредѣленномъ министромъ народнаго просвѣщенія. Если ходъ преподаванія признается инспекторомъ совершенно неудовлетворительнымъ, то онъ первый разъ дѣлаетъ внушеніе объ исправленіи замѣченныхъ недостатковъ или предлагаетъ обществу удержать жалованье учителя впредь до новой ревизіи, — во второй разъ предлагаетъ земской управѣ или представляетъ своему начальству о временномъ прекращеніи пособій земскихъ и казенныхъ, если же таковыя не получались, то смѣняетъ наставника, при чемъ однако обязанъ замѣстить должность учителя другимъ лицомъ по своему выбору — въ третій разъ представляетъ земской управѣ и начальнику губерніи о закрытіи училища, соблюдая при томъ, чтобы училища, получающія пособія отъ земства, закрывались не иначе какъ по распоряженію управы, а пользующіяся субсидіями отъ казны по распоряженію губернатора. Если же училище получало пособія изъ обоихъ вѣдомствъ или вовсе таковыхъ не получало, то въ первомъ случаѣ упраздненіе его производится не иначе какъ съ разрѣшенія обоихъ вѣдомствъ, а во второмъ по распоряженію инспектора. Обществу или родителямъ предоставляется въ этомъ послѣднемъ случаѣ жаловаться на распоряженіе инспектора попечителю учебнаго округа.

Мы представляемъ этотъ очеркъ правилъ для народныхъ школъ только какъ самую краткую и грубую основу предмета,



требующаго всесторонняго обсужденія ; мы признаемъ себя и большую часть людей, принадлежащихъ къ земскимъ сословіямъ, совершенно не компетентными для установленія программъ обученія и экзаменовъ, методъ преподаванія и всѣхъ прочихъ педагогическихъ условій, которыя требуются отъ начальныхъ школъ и подлежатъ ревизіи и надзору вѣдомства народнаго просвѣщенія. Изложенныя здѣсь предначертанія имѣютъ въ виду только указать ту черту, то живое урочище, на коемъ могутъ быть размежеваны вѣдомства земскихъ учрежденій и министерства народнаго просвѣщенія, хозяйственная часть и учебная, съ огражденіемъ ихъ обоюдной самостоятельности, и что всего важнѣе, по нашему мнѣнію, съ соблюденіемъ интересовъ сельскихъ обществъ, то есть самихъ отцовъ семействъ, плательщиковъ, податныхъ обывателей.

VI. Содержаніе учительскихъ семинарій и педагогическихъ курсовъ мы относимъ къ вѣдомству губернскихъ земскихъ учрежденій.

Образцовое устройство всей этой части въ Пруссіи не оставляетъ ничего желать болѣе какъ введенія той же самой организаціи въ Россіи съ нѣкоторыми однако существенными измѣненіями и дополненіями. Впервыхъ, желательно, чтобы въ семинаріи принимались преимущественно по крайней мѣрѣ на содержаніи земства воспитанники изъ мѣстныхъ сельскихъ жителей, мелкопомѣстныхъ землевладѣльцевъ, церковнослужителей и крестьянъ.

Обстоятельство это особенно важно въ Россіи: нашъ сельскій бытъ такъ убійственно однообразенъ, наши длинные зимніе вечера и безчисленные праздничные дни оставляютъ столько празднаго времени и невольнаго досуга, что человѣкъ, не принадлежащій по своему семейному быту къ этой средѣ, едва ли можетъ выдержать скуку и грубость, не говоря уже о лишеніяхъ, сопряженныхъ съ должностію сельскаго учителя. Положеніе его еще сносно, если онъ можетъ отдохнуть въ своемъ семейномъ кругу отъ пяти, шести часовъ своихъ зимнихъ однообразныхъ занятій,



если онъ можетъ лѣтомъ въ длинный перерывъ учебнаго сезона развлечься хозяйственными работами, полевыми, садовыми, домашними. Но едва ли при самомъ твердомъ нравственномъ закалѣ человѣкъ чужой, одинокій, не имѣющій въ данной мѣстности никакихъ собственныхъ интересовъ, промысловъ, связей, едва ли говоримъ, такой человѣкъ выдержитъ это ссылочное житье-бытье, не сойдя съ ума или не снившись съ горя и скуки.

Съ той же самой точки зрѣнія желательно, чтобы учительскія семинаріи остались въ завѣдываніи земства и не превратились бы въ казенно-учебныя заведенія, чтобы не педагогика и методика составляли въ нихъ главный предметъ изученія, а народный бытъ во всѣхъ его добрыхъ и вредныхъ проявленіяхъ, чтобы они узнали напередъ, съ какимъ невѣжествомъ и грубостію имъ придется бороться и какимъ оружіемъ они могутъ пользоваться для ихъ одолѣнія.

При описаніи американскихъ школъ мы видѣли, что званіе учителя народной школы вовсе не считается постоянной, спеціальной карьерой, что большая часть изъ нихъ практикуетъ только зимой, въ средней сложности не болѣе 5 мѣсяцевъ въ году, что лѣтомъ они переходятъ къ другимъ хозяйственнымъ и промышленнымъ занятіямъ, и вообще по истеченіи нѣсколькихъ лѣтъ, рѣдко болѣе шести, стараются пріискать себѣ другія болѣе выгодныя и дѣятельныя должности и службы.

Какъ ни противорѣчитъ этотъ порядокъ обще-европейскимъ воззрѣніямъ и взыскательнымъ требованіямъ современной педагогики, но съ нашей точки зрѣнія, практической, земской, намъ кажется, что этотъ постоянный приливъ и отливъ свѣжихъ и юныхъ умовъ, проходящихъ черезъ школу для передачи своихъ свѣдѣній подростяющему поколѣнію, что этотъ обмѣнъ мыслей и познаній между молодыми людьми и малолѣтними дѣтьми несравненно лучше нашихъ школьныхъ пріемовъ, гдѣ учительская должность какъ и всякая другая комнатная служба отчуждаетъ человѣка отъ народнаго быта, вселяетъ въ него одностороннія мнѣнія и мысли и превращаетъ учителей какъ и большую часть людей



науки въ пристрастныхъ, но безсильныхъ порицателей народныхъ пороковъ, къ исправленію коихъ они не подготовлены.

Поэтому мы полагали бы дать учительскимъ семинаріямъ не столько спеціально педагогическій характеръ, сколько общеобразовательный, упростить по возможности программу обученія, излагать физическія и естественныя науки въ формѣ прикладныхъ ученій, приспособленныхъ къ спеціальнымъ климатическимъ условіямъ данной мѣстности; въ лѣсныхъ губерніяхъ проходить лѣсную технологію, въ земледѣльческихъ—агрономію, въ степныхъ—особые курсы овцеводства и т. д., всѣмъ семинаристамъ безъ исключенія давать начальныя познанія о фельдшерскомъ и ветеринарномъ лѣченіи, оспопрививаніи, кровопусканіи, перевязкѣ ранъ; не отвлекая семинаристовъ отъ ихъ природнаго и семейнаго быта, отпускать ихъ на всю рабочую пору съ 1 мая по 1 октября по домамъ, такъ чтобы родители могли рассчитывать на ихъ помощь въ лѣтнюю пору, употреблять ихъ на полевые и другія хозяйственныя работы.

Далѣе по нашему предположенію слѣдовало бы пособія изъ губернскаго земскаго сбора и отъ казны распредѣлить такъ, чтобы они выдавались не въ видѣ пенсіона за выслугу извѣстнаго числа лѣтъ, а въ формѣ стипендіи или добавочнаго жалованья, ассигнуемаго семинаристамъ немедленно по выпускѣ изъ училища и поступленіи въ должность, чтобы размѣръ этихъ стипендій возвышался не по старшинству службы, а по успѣхамъ преподаванія, удостовѣреннымъ инспекторами,—наконецъ, чтобы по прослуженіи извѣстнаго числа лѣтъ, не болѣе 10 — 12, извѣстная сумма, (напримѣръ половина или  $\frac{1}{4}$  жалованья капитализированная изъ 6%) выдавалась ему единовременно и заимообразно для хозяйственнаго обзаведенія, если онъ пожелаетъ оставить должность учителя. (4)

Совокупностію этихъ мѣръ мы желали бы достигнуть того: 1) чтобы сельскіе учителя кромѣ своихъ спеціальныхъ занятій, оставляющихъ имъ, какъ выше сказано, слишкомъ много досуга, могли бы оказывать нѣкоторую медицинскую помощь населенію и



себѣ доставлять побочныя занятія, нѣсколько развлекающія ихъ отъ однообразія школьнаго преподаванія; —

2) Чтобы сельскій учитель служилъ не исключительно преподавателемъ грамотности, но проводникомъ здравыхъ понятій и общепользныхъ свѣдѣній о сельскомъ хозяйствѣ, техническихъ производствахъ, врачеваніи и т. п. предметахъ обыденнаго сельскаго быта,

и 3) Чтобы онъ не задерживался на всю жизнь въ должности сельскаго педагога, но имѣлъ бы прямой исходъ изъ этой службы и средства, по безпорочной выслугѣ извѣстнаго числа лѣтъ, перейти къ другимъ занятіямъ и преимущественно къ сельско-хозяйственнымъ устройствамъ съ помощію капитала, ему на этотъ предметъ ссужаемаго.

VII. Обстоятельство, которое заслуживаетъ въ Россіи особеннаго вниманія, есть размѣщеніе народныхъ, въ особенности сельскихъ школъ. Мы видѣли, что въ Пруссіи самый дальній раіонъ для приходскаго училища полагается въ  $\frac{1}{2}$  мили  $3\frac{1}{2}$  версты въ равнинахъ и плоскихъ мѣстностяхъ и  $\frac{1}{4}$  мили въ гористыхъ странахъ, и къ этому прусское законодательство еще прибавляетъ условіе, чтобы между селеніями, приписанными къ училищу, не было рѣкъ, болотъ и непроходимыхъ мѣстностей; въ числѣ причинъ увольняющихъ учениковъ отъ посѣщенія школы упомянуты также дурная, бурная погода и весенняя или осенняя распутица.

Въ Соединенныхъ штатахъ волость (township) подраздѣляется на училищные округа (schooldistricts) пространствомъ въ 1,000—2,000 десятинъ съ населеніемъ около 300 жителей.

Въ Россіи подобное распределеніе сельскихъ школъ было бы слишкомъ дробно и содержаніе особаго училища для 300 жителей слишкомъ обременительно; но съ другой стороны необходимо установить нормальное разстояніе, далѣе коего селенія не могли бы быть приписаны къ обязательному содержанію приходскаго училища. Въ пылу первоначальнаго, необдуманнаго нашего рвенія къ просвѣщенію нѣкоторыя земскія и правительственныя власти учреждали школы въ волостныхъ селеніяхъ и при приказахъ



удѣльнаго и казеннаго вѣдомства, заставляя всѣ деревни, къ волости и приказу приписанныя, платить обязательный сборъ на училище. Между тѣмъ нормальное разстояніе селеній отъ волости по закону (ст. 43. Общаго Положенія) допускается до 12 верстѣ, а по силѣ примѣчанія къ той же статьѣ 43 разрѣшалось очень часто губернаторами и на гораздо большій раіонъ, такъ что въ сѣверо-западныхъ губерніяхъ многія волости разбиты на 20 и 25 верстѣ. Эти принудительные сборы, обыкновенно налагаемые большинствомъ крестьянъ болѣе зажиточныхъ, обитающихъ въ главномъ волостномъ селѣ, на меньшинство, проживающее въ отдаленныхъ и одинокихъ деревушкахъ, составляютъ для этихъ послѣднихъ прямой налогъ въ пользу первыхъ; сами же они, платя сборъ на училище, пользоваться имъ за дальностію разстоянія никакимъ образомъ не могутъ.

Поэтому мы и предполагаемъ, оставляя полную инициативу самимъ сельскимъ обществамъ въ размѣщеніи школъ, оградить меньшинство отъ притѣсненія большинства общимъ правиломъ, чтобы сборы на училище не могли быть сдѣланы обязательными для селеній, отстоящихъ отъ школы далѣе пяти верстѣ.

VIII. Намъ остается разсмотрѣть предметъ самый важный для будущей организациі начальнаго образованія въ Россіи; это американскую систему неприкосновеннаго фонда для народныхъ школъ, фонда, образуемаго отъ доходовъ и продажи государственныхъ имуществъ — *public-lands*.

Мы спѣшимъ заявить, что не ожидаемъ отъ подобной мѣры какихъ-либо мгновенныхъ блистательныхъ результатовъ; напротивъ, намъ кажется, что при малопродуктивности казенныхъ земель вообще, операція эта пойдетъ весьма туго и медленно. Но и дѣло народнаго просвѣщенія мы также не считаемъ такою настоятельною внезапною потребностію, которая бы должна быть удовлетворена экстренными мѣрами; прочное, незыблемое его устройство, обезпеченіе учителей и училищъ на будущее время, огражденіе ихъ отъ произвола земскихъ и правительственныхъ властей, отъ измѣнчивыхъ, случайныхъ частныхъ взглядовъ мѣстныхъ со-



браній (5) и мѣстныхъ начальниковъ, таковы должны быть, по нашему разумѣнію, главныя основанія учебной организаци и такъ какъ недостатокъ денежныхъ средствъ бываетъ большею частію причиной, а иногда и предлогомъ бездѣйствія населенія, то ассигнованіе особаго фонда, исключительно предназначеннаго для народныхъ школъ, должно имѣть во всякомъ случаѣ вліяніе на ихъ развитіе. Это развитіе пойдетъ, можетъ быть, такъ же туго какъ и доходность отведенныхъ земель; но говоря вообще, культура нравственная и земледѣльческая идутъ равнымъ шагомъ, и тамъ, гдѣ пробуждается первая, возникаетъ и вторая, гдѣ мѣстное населеніе начинаетъ заботиться объ ученіи, тамъ оно и приступаетъ къ воздѣлыванію пустопорожныхъ земель, возвышая ихъ цѣнность по мѣрѣ возрастающаго запроса на продукты и производительности прежнихъ пустыхъ земель.

Въ Соединенныхъ штатахъ эти различные фазисы развитія учебнаго дѣла и земледѣльческой культуры уже проявляются совершенно ясно: между тѣмъ какъ въ густонаселенныхъ и промышленныхъ штатахъ восточной полосы земли, отведенныя на училищныя фонды, уже почти всѣ распроданы и капиталы, изъ нихъ образовавшіеся, достигли миллионныхъ суммъ, въ пустынныхъ штатахъ запада *public-lands* еще лежатъ непроизводительно и въ рабовладѣльческихъ штатахъ юга, гдѣ земледѣліе до послѣдней войны ограничивалось хищнической культурой бумажныхъ и табачныхъ плантацій, — училищныя фонды существуютъ только на бумагѣ.

Поэтому не восхваляя безусловно американской системы *school-fund-a* и не выставляя ее въ примѣръ, заслуживающей полного подражанія, мы однако полагаемъ, что она заслуживаетъ особаго вниманія въ Россіи, гдѣ мѣстныя условія государственныхъ имуществъ представляютъ поразительное сходство съ Америкой, гдѣ необъятныя пространства казенныхъ земель разстилаются отъ Балтійскаго моря до Камчатки и примыкаютъ на Беринговомъ проливѣ къ таковымъ же необъятнымъ и пустыннымъ американскимъ *public-lands*.



Всѣхъ земель, состоящихъ въ непосредственномъ владѣніи казны, считается въ европейской Россіи 101.974,346 дес. Необъятная площадь Сибири равняется 260,000 кв. миль, или около 450 милліоновъ десятинъ. Всего около 550 милліоновъ дес.

Въ Соединенныхъ штатахъ 1,584 милліона акровъ (по другимъ показаніямъ 1,450 мил.), что равняется 586.000,000 русскихъ десятинъ; изъ этого числа въ 1863 г. было расходувано около 400 мил. акровъ и оставалось во владѣніи казны около 1,200 мил. или около 444 мил. десятинъ.

Большая часть этихъ земель лежитъ на самомъ крайнемъ западѣ (farwest), точно такъ какъ наши казенныя земли въ Сибири. Для сравненія намъ остаются около 119 милліоновъ десятинъ въ европейской Россіи и 500.000,000 акровъ (около 200 мил. дес.) public-lands, лежащихъ въ организованныхъ штатахъ Америки.

По свѣдѣніямъ, заимствованнымъ изъ официальнаго источника смѣтъ министерства государственныхъ имуществъ за 1865—1866 г., изъ земель, состоявшихъ въ непосредственномъ владѣніи казны, за исключеніемъ крестьянскаго надѣла считалось въ европейской Россіи:

- а) Въ 27,026 хозяйственныхъ и 5,973 лѣсныхъ оброчныхъ статьяхъ всего . . . . . 5.344,000 десят.  
 б) Подъ лѣсомъ . . . . . 94.470,000 »

Прочее количество состояло подъ озерами, рѣками и неудобной землей:

П о р о с п и с я м ь.

Доходъ отъ нихъ составлялъ:	1863 г.	1864 г.	1865 г.
отъ оброчныхъ статей	3.047,550 р.	2.951,841 р.	3.429,272 р.
» лѣсовъ . . . . .	3.268,936 «	3.436,775 «	3.571,695 «

Итого . . . 6.316,486 р. 6.388,616 р. 7.000,967 р.

Мы выписываемъ эти числа только для сравненія, чтобы имѣть точку отправленія для дальнѣйшихъ нашихъ изслѣдованій, и затѣмъ переходимъ къ описанію американской системы училищнаго фонда, основаннаго, какъ мы уже объяснили въ предъидущихъ



главахъ , на эксплуатаціи и продажѣ казенныхъ земель *public-lands*.

Исторія этихъ американскихъ государственныхъ имуществъ еще любопытна въ томъ отношеніи , что представляетъ наглядно и осязательно ходъ современной цивилизаціи , пробивающейся насильственно черезъ послѣдніе слои дикихъ странъ и народностей. Большая часть этихъ *public-lands* была захвачена у индѣйцевъ , точно такъ какъ наша Сибирь у полудикихъ инородцевъ , но съ тою разницею , что вмѣсто грубой силы оружія были употреблены другія средства менѣе насильственныя , хотя и болѣе развратныя , подкупъ вліятельныхъ старшинъ индѣйскихъ племенъ и спаиваніе ихъ англійской водкой , *wiskey*. Этими двумя способами Соединенные штаты пріобрѣли за безцѣнокъ пространство въ 2.625,000 англійскихъ миль и нѣкоторыя изъ этихъ сдѣлокъ были такъ выгодны , что Франклинъ говоритъ между прочимъ , что вся территорія , нынѣ составляющая штатъ Родъ-Исландъ , была вымѣнена на пару очковъ.

Изъ этихъ вымѣненныхъ , купленныхъ и захваченныхъ пустынь образовалось нѣчто въ родѣ американской Сибири , съ тою разницею , что она населялась не ссыльными преступниками , а вольными колонистами ; все это необъятное пространство было подѣлено по градусамъ широты и долготы на правильные прямоугольники , называемые территоріями — *range* ; территоріи раздѣлены на графства — *countys* ; графства — на волости — *townships* ; волости — на околки — *sections* , и наконецъ околки — на участки — *lots*.

Изъ этой-то общей сѣти казенныхъ земель выдѣлено было , во-первыхъ , каждому отдѣльному штату по 500 тысячъ акровъ (185 т. десятинъ) на мѣстные расходы по внутреннему управленію , далѣе по акту конгресса 2 іюля 1862 г. по 1.500,000 акровъ (550 т. дес.) въ восточныхъ штатахъ и по 5.280,000 (1.953,000 дес.) въ западныхъ — на устройство земледѣльческихъ и техническихъ школъ ; въ 1849 г. подарено было университетамъ 629,951 акръ (232 т. дес.). Кромѣ того изъ общей



массы *public-lands*, пожалованныхъ центральнымъ правительствомъ отдѣльнымъ штатамъ, еще ассигнованы особые участки, не менѣе  $\frac{1}{36}$  всѣхъ казенныхъ земель на содержаніе народныхъ школъ и въ нѣкоторыхъ штатахъ еще такой же участокъ на устройство учительскихъ семинарій.

Впрочемъ *public-lands* не назначаются исключительно на содержаніе школъ и учебныхъ заведеній; они надѣляются въ пособіе всякому предпріятію, обещающему пользу и выгоды странѣ и народу; такъ напримѣръ при концессіяхъ главныхъ линій желѣзныхъ дорогъ строителямъ обыкновенно уступается изъ казенныхъ земель по 4 — 6 участковъ (*sections*) на англійскую погонную милю — отъ 650 до 944 десятинъ на версту; болота (*swamp-lands*), принадлежація казнѣ, обыкновенно отдаются бесплатно въ оброчное содержаніе или даже въ полную собственность частнымъ лицамъ, предпринимающимъ ихъ осушеніе; въ новѣйшее время сдѣланы были крупныя концессіи казенныхъ земель компаниямъ, предпринявшимъ винодѣліе, лѣсонасажденія и копку артезіанскихъ колодцевъ въ безводныхъ степяхъ Новой Мексики, Колорадо, Аризона.

Дѣло это не обходится безъ значительныхъ потерь для казны и вопіющихъ злоупотребленій; такъ напримѣръ въ 1863 году слѣдственная коммисія доносила конгрессу, что при раздачѣ болотъ (*swamp-lands*) оказывается, что около 38 мил. акровъ были захвачены болѣе или менѣе неправильно и незаконно. Это заставило конгрессъ принять строжайшія мѣры взысканія: во-первыхъ, противъ буйныхъ поселенцевъ, возстававшихъ противъ межеванія земель: они подвергаются за сопротивленіе землемѣрамъ штрафу отъ 50 до 3,000 долл. и тюремному заключенію 1 — 3 лѣтъ; во-вторыхъ, противъ разныхъ аферистовъ, подкупомъ и угрозами отклонявшихъ покупателей или сбивавшихъ цѣну: они наказываются денежнымъ взысканіемъ до 1,000 долл. или заключеніемъ въ тюрьму до 2-хъ лѣтъ. Наконецъ закономъ 20 мая 1862 г., извѣстнымъ подъ именемъ *homesteadlaw*, который мы привели въ примѣчаніяхъ къ XVШ-ой главѣ, учреждена была общая продажа казен-



ныхъ земель по мелкимъ участкамъ въ 160 и 40 акровъ (60 и 15 десятинъ), съ разсрочкой уплаты на 5 лѣтъ.

Эти громадныя операціи, какъ мы выше видѣли, простирались передъ войной 1862 г. на полмилліона десятинъ въ годъ. Послѣ трехлѣтняго промежутка военного времени онѣ возобновились съ новымъ оживленіемъ и въ 1865 г. было отчуждено казенныхъ земель:

Продажей на наличныя деньги . . . . .	557,200 акровъ.
То же съ разсрочкой. . . . .	1.160,500 »
Уступлено бесплатно отставнымъ военнымъ чинамъ. . . . .	348,700 »
Подарено переселенцамъ . . . . .	460,100 »
Сдано болотъ (swamp-lands) . . . . .	571,400 »
Уступлено подъ желѣзныя дороги . . . . .	607,400 »
Пожаловано школамъ и прочимъ учебнымъ заведеніямъ . . . . .	808,400 »

Всего въ одинъ годъ перешло изъ казеннаго владѣнія въ частное 4.513,700 акровъ около  $1\frac{1}{2}$  мил. десятинъ.

Мы представили этотъ общій обзоръ продажи казенныхъ земель въ Америкѣ, потому что операціи эти находятся въ тѣснѣйшей связи съ учрежденіемъ училищныхъ фондовъ и всей учебной организаціи въ Соединенныхъ штатахъ и также потому что находимъ очень близкое соотношеніе между русскими государственными имуществами и американскими public-lands.

Вся образовательная и хозяйственная политика Соединенныхъ штатовъ основана на двухъ главныхъ соображеніяхъ: 1) что казенное хозяйство не способно извлечь настоящей доходъ изъ недвижимыхъ имуществъ и 2) что улучшеніе хозяйственнаго быта и успѣхъ народнаго образованія составляютъ два неразлучныя и неразрывныя условія всякаго народнаго преуспѣванія.

Первое предположеніе было подтверждено въ Россіи какъ и въ Америкѣ положительными и убѣдительными фактами; въ Россіи 100 мил. десятинъ казенныхъ земель даютъ 8 и 10 мил. рублей дохода, отъ 8 до 10 коп. въ средней сложности съ десятины.



Въ Америкѣ 200 мил. десятинъ (не считая крайне — западныхъ территорій) давали въ 1854 — 1856 годахъ отъ 8 до 11 милліоновъ долларовъ дохода; въ 1857 г. только 3.800,000 дол.; — въ 1866 г. ожидалось около 1.000,000 дол. Принимая даже доходы 1854 — 1856 годовъ за нормальные, выходитъ, что средняя доходность казенныхъ земель въ Америкѣ еще ниже чѣмъ въ Россіи.

Изъ этихъ положительныхъ данныхъ развилась въ Соединенныхъ штатахъ цѣлая система внутренняго управленія, которая и составляетъ основу ихъ народнаго хозяйства: казенныя земли, непроизводительныя въ рукахъ чиновниковъ, бесплодныя въ вѣдѣніи центральнаго правительства, передаются въ вѣдомство мѣстныхъ земскихъ и общественныхъ учрежденій съ двойкою цѣлю и съ двумя условіями: первое, — чтобы они служили прежде всего для народнаго образованія, второе — чтобы они облегчали бремя налоговъ и обязательныхъ сборовъ на мѣстныя нужды и пользы.

Мы осмѣливаемся обратить вниманіе нашихъ соотечественниковъ на эту мѣру и постараемся объяснить, въ какихъ размѣрахъ и въ какомъ смыслѣ она могла бы быть примѣнена къ Россіи.

Въ 51 губерніи и области европейской Россіи площадь казенныхъ земель и лѣсовъ составляетъ около 100 мил. десятинъ, дававшихъ въ трехлѣтіе 1863 — 1866 г. валоваго дохода отъ 6 до 7 мил. р. Мы полагаемъ бы возможнымъ, оставляя эти земли неприкосновеннымъ имуществомъ, передать ихъ въ хозяйственное управленіе земскихъ учрежденій на извѣстныхъ условіяхъ и съ правомъ отчужденія, возлагая во всякомъ случаѣ на отвѣтственность земства, чтобы доходъ этихъ имуществъ или капитальная сумма, вырученная отъ продажи, гарантировала устройство и содержаніе извѣстнаго числа школъ.

При такомъ предложеніи самъ собой представляется длинный рядъ всевозможныхъ затрудненій и опасеній, изъ коихъ главныя будутъ безпорядки, неизбежныя при столь многослож-



номъ, разнообразномъ управленіи. Дѣйствительно нельзя къ сожалѣнію не предвидѣть, что земское хозяйственное завѣдываніе государственными имуществами не можетъ быть такъ правильно, отчетливо какъ казенное, что оно во многихъ случаяхъ будетъ ускользать отъ контроля, и можетъ быть даже, (допуская самыя невыгодныя предположенія) соблазнить мѣстныхъ общественныхъ дѣятелей на предосудительные обороты и спекуляціи.

Такъ было и въ Америкѣ, что и вынудило правительство принять драконовскія мѣры противъ злоупотребленій, штрафы до 1,000 и 3,000 дол. и тюремное заключеніе до 3-хъ лѣтъ.

Другое опасеніе, которое также неминуемо представится и вѣроятно заявлено будетъ самими земствами, есть малопродуктивность многихъ земель и оброчныхъ статей, показываемыхъ въ казенныхъ смѣтахъ и отчетахъ только для счета, и совершенная безцѣнность нѣкоторыхъ лѣсныхъ дачъ и земельныхъ угодій, опустошенныхъ вырубками и выпашками.

Въ Америкѣ это постепенное истощеніе казенныхъ земель при казенномъ управленіи представляется еще рѣзче чѣмъ въ Россіи; доходъ всѣхъ public-lands, состоящихъ въ непосредственномъ владѣніи казны, достигавшій въ 50 годахъ 8—11 милліоновъ, упалъ послѣ войны съ 1862 — 1864 года на 1 милліонъ, и хотя этотъ упадокъ отчасти относится къ общему кризису, постигшему Соединенные штаты въ этотъ періодъ, но значительнаго приращенія тѣхъ доходовъ впередъ уже не предвидится.

Въ 1865 г. продажа 577 мил. акровъ выручила всего 748 м. дол., около 6 рублей за десятину.

Но такъ какъ въ Америкѣ фискальные интересы никогда не подавляютъ общественныхъ и казна не считаетъ своихъ выгодъ противоположными народнымъ, то изъ этого общаго баланса злоупотребленій частныхъ лицъ и обществъ съ одной стороны и потерь казны отъ своего управленія съ другой выведено было слѣдующее сальдо:

Что какъ бы ни были чувствительны и прискорбны безпорядки, растраты частнаго хозяйственнаго управленія, они всетаки



въ общемъ итогѣ народнаго благосостоянія менѣе значительны, чѣмъ сухая потеря, происходящая отъ непроизводительности и хищнической культуры, неизбежныхъ при казенномъ управленіи, и что интересъ мѣстныхъ обывателей, покрывающихъ изъ доходовъ земель часть своихъ обязательныхъ сборовъ, служитъ лучшимъ побужденіемъ для рациональнаго хозяйства и правильной эксплуатаціи, чѣмъ личныя выгоды приказныхъ людей, постороннихъ администраторовъ, извлекающихъ изъ государственныхъ имуществъ свои и казенные временные доходы.

На этой аргументаціи основано было предпочтеніе, данное въ Америкѣ земскому хозяйственному управленію передъ казенной администраціей. Обращаясь за тѣмъ къ вопросу, какія именно народныя пользы и нужды должны имѣть преимущество передъ прочими, какія изъ безчисленныхъ и разнородныхъ потребностей современныхъ обществъ должны быть прежде всѣхъ и прочнѣе всѣхъ удовлетворены, американцы рѣшили, что это должно быть всенародное начальное образованіе.

Дѣйствительно всѣ прочіе интересы имѣютъ болѣе или менѣе случайный, частный и мѣстный характеръ; одна мѣстность нуждается въ продовольствіи въ то самое время, какъ другая имѣетъ избытокъ съѣстныхъ продуктовъ; общественное призрѣніе, врачебныя пособія суть также мѣропріятія, относящіяся къ отдѣльнымъ лицамъ въ данныхъ случаяхъ.

Народное образованіе есть интересъ повсемѣстный, всенародный и непреложный.

Какія бы темныя направленія ни всплывали временно въ высшихъ правительственныхъ сферахъ, едва ли въ нашъ вѣкъ уже найдутся такіе необузданные консерваторы, которые бы рѣшились отвергнуть пользу грамотности и начального обученія.

Поэтому ходъ этого дѣла долженъ быть послѣдовательный, чтобы быть успѣшнымъ; какъ судъ такъ и школа должны быть поставлены внѣ круга политическихъ партій и внѣ зависимости правительственныхъ и земскихъ властей. Если отъ случайнаго состава собранія или митинга, или отъ произвольнаго распоряже-



нія начальника будетъ зависеть самое существованіе училища, то эта шаткость будетъ подрывать кредитъ самого образованія.

Американцы поняли это вѣрно и не смотря на свои распашные нравы и порядки, не смотря на просторъ, данный самоуправленію въ этомъ отечествѣ бурныхъ сходовъ, признали однако нужнымъ оградить школу отъ прихотливыхъ распоряженій митинговъ, коимъ предоставлены судъ и расправа по всѣмъ дѣламъ внутренняго управленія. Для этого они обезпечили содержаніе училищъ неприкосновенными фондами, связали ихъ устройство съ щедрыми пособіями отъ правительства, наконецъ обусловили дарственные акты на казенныя земли заведеніемъ народныхъ школъ, земледѣльческихъ и техническихъ училищъ и университетовъ. (6)

Мы не смѣемъ рѣшить вопроса, можетъ ли подобная мѣра быть приспособлена къ настоящему общественному быту въ Россіи. Можетъ быть, введеніе ея было бы еще преждевременно. Нѣкоторыя сознанія, уже глубоко вкоренившіяся въ свободномъ отечествѣ *yankees*, въ нашей землѣ еще только пробуждаются; такъ между прочимъ мы (подъ словомъ мы надо разумѣть правительство и народъ) начинаемъ сознавать, что казенная администрація есть худшій изъ всѣхъ способовъ хозяйственнаго управленія; мы также начинаемъ доходить до убѣжденія, что матеріальное благосостояніе страны и народа прямо зависитъ отъ уровня его образованія.

Но какъ мы выше замѣтили, главный аргументъ, къ которому прибѣгаютъ притворные ревнители народнаго образованія для устрашенія народовъ и правительствъ отъ мѣропріятій по этому предмету, есть громадность издержекъ, будто-бы требуемыхъ для этого дѣла и вмѣстѣ обширность программы, ими же сочиняемой и предполагаемой для полнаго просвѣщенія низшихъ слоевъ общества.

Ревнуя о цивилизаціи въ полномъ смыслѣ слова, они утверждаютъ, 1) что грамотность, начальное обученіе сами по себѣ не составляютъ еще настоящаго развитія умственныхъ и нравствен-



ныхъ способностей и что надо дать народу или полное образованіе, или никакого; 2) что этотъ полный курсъ обученія (какой именно не объясняется) потребуеъ такихъ затратъ, какихъ ни одно изъ государствъ современной Европы вынести не въ состояніи.

На это мы отвѣтимъ тоже двумя пунктами, во первыхъ, что дѣйствительно желательно, чтобы просвѣщеніе не останавливалось на грамотѣ, но что это желаніе, если оно искренно, и заставляетъ именно приступить къ началу, то есть подготовить настоящія поколѣнія къ образованію, полное развитіе коего будетъ дѣломъ грядущихъ поколѣній; опасность, будто-бы угрожающая обществамъ отъ этого полу-просвѣщенія, будто развращающаго простолюдина и внушающаго ему какіе то прививные пороки, это опасеніе есть одинъ изъ тѣхъ доводовъ, которые выставляются какъ пугалища и не заслуживаютъ серьезнаго опроверженія, потому что положительныя числовыя данныя уголовной статистики указываютъ, что въ числѣ преступниковъ и подсудимыхъ грамотные относятся къ неграмотнымъ какъ 1 къ 3 или 5.

На второй пунктъ обвиненія о непомерныхъ затратахъ, требуемыхъ для народнаго образованія, мы должны отвѣчать опредѣлительно и прежде всего поставить вопросъ такъ: устройство желѣзныхъ дорогъ и паровыхъ сообщеній желательно повсемѣстно, и въ сравненіи съ ними грунтовыя дороги можно признать такими же неудобными путями какъ грубое обученіе въ сельской школѣ въ сравненіи съ гимназическимъ и университетскимъ курсомъ.

Тѣмъ не менѣе во всѣхъ государствахъ принято за общее правило содержать сухопутныя сообщенія обязательно изъ общихъ суммъ или повинностей земства или государственной казны и проѣздъ по нимъ (по крайней мѣрѣ по грунтовымъ, не шоссированнымъ дорогамъ) предоставить бесплатно всѣмъ жителямъ страны. Напротивъ постройка паровыхъ путей сообщенія большею частію сдается частнымъ компаніямъ, по концессіямъ и условіямъ, предначертаннымъ правительствомъ, и съ платой, взимаемой съ пассажировъ и товаровъ.



Эти порядки основаны на самых простых соображеніяхъ, что грунтовыя дороги необходимы для всѣхъ и для каждаго, что онѣ служатъ для проѣзда и провоза къ главнымъ путямъ сообщенія и что за предметы первой насущной необходимости не слѣдуетъ требовать платы — и на оборотъ, что за всякое удобство и улучшение, доставляемое сообщеніями, можно взимать съ лицъ, ими пользующихся, извѣстную плату, соотвѣтствующую той выгодѣ, которую они извлекаютъ отъ быстроты передвиженія.

Мы полагаемъ, что тѣ же самыя основанія могутъ быть приняты и для народнаго образованія, если только допустить, что начальное обученіе составляетъ такой же предметъ первой необходимости, какъ губернскія, уѣздныя и сельскія дороги и что гимназія и университетъ относятся къ начальной школѣ какъ шоссе или желѣзная дорога къ грунтовому проселочному пути.

Тогда бы изъ этого слѣдовало, а) что содержаніе начальныхъ школъ обязательно для всѣхъ мѣстностей, б) что расходы на нихъ должны быть покрываемы совокупными и пропорціональными средствами земства и казны, в) что начальное обученіе должно быть бесплатное, г) что устройство среднихъ учебныхъ заведеній можетъ быть поручено частнымъ обществамъ или лицамъ подъ надзоромъ центрального правительства, е) что за это среднее улучшенное воспитаніе можетъ быть взимаема умѣренная плата, покрывающая по крайней мѣрѣ отчасти расходы преподаванія.

Во всякомъ случаѣ вопросъ о начальныхъ школахъ долженъ быть поставленъ на первый планъ, а не на второй или третій; точно такъ какъ хлѣбъ и вода считаются предметами первой необходимости, которые должны быть удовлетворены и обеспечены прежде всякихъ другихъ потребностей, такъ и грамотное обученіе должно быть устроено изъ наличныхъ средствъ, сколько ихъ есть, и всѣ другія заботы и попеченія правительства должны уступить мѣсто этому наивысшему государственному долгу.

Если ужъ средствъ не хватаетъ, то справедливѣе ограничить число среднихъ и высшихъ учебныхъ заведеній, чѣмъ низшихъ.



Если уже платить за обученіе слѣдуетъ, то скорѣе можно возложить плату на воспитанниковъ гимназій и университетовъ, чѣмъ на учениковъ сельскихъ школъ.

Нѣмецкая система обязательнаго обученія (*Schulpflichtigkeit*) и обязательной платы (*Schulgeld*) составляетъ по сознанію самихъ нѣмцевъ самый неравномѣрный и несправедливый налогъ, ибо падаетъ всею своею тяжестью на многолѣтнихъ отцовъ семействъ и возрастая по мѣрѣ того, какъ умножаются малолѣтніе, требующіе пропитанія, обуви, одежды, идетъ въ обратной пропорціи съ рабочими и производительными силами родителей, доводя бѣднѣйшихъ изъ нихъ до крайней нищеты. Поэтому мы признаемъ, что намъ въ Россіи предстоитъ разрѣшить самую многосложную и тяжелую задачу народнаго образованія, именно систему вольнаго и бесплатнаго обученія.

Предлагая ее, мы вмѣстѣ съ тѣмъ желали бы для устраненія преувеличенныхъ смѣтъ вывести изъ примѣровъ другихъ странъ, гдѣ всенародное образованіе уже введено, приблизительный расчетъ его стоимости.

Для этого нужно опредѣлить два главные фактора: 1) Число дѣтей, подлежащихъ начальному образованію, 7—15 лѣтняго возраста, 2) нормальную стоимость содержанія учителей, училища и обученія одного ученика. Помноживъ эту среднюю цѣну обученія одного малолѣтняго на число дѣтей, мы получимъ наконецъ ту несмѣтно-громадную цифру расходовъ, которая, какъ мы выше сказали, служить главнымъ доводомъ для современнаго обскурантизма, для устрашенія правительствъ и народовъ отъ всякихъ начинаній по дѣлу народнаго образованія.

I. Число дѣтей съ наибольшею точностію выведено въ Пруссіи, такъ какъ въ этой странѣ уже болѣе 50 лѣтъ введено всенародное обязательное обученіе. Въ 1833 г. французъ Кузенъ считалъ въ Пруссіи при населеніи 13 милл. жителей около 2 милл. учениковъ въ начальныхъ школахъ, что составляетъ около  $15\frac{0}{100}$  народонаселенія; эта пропорція, кажется, осталась неизмѣнной, и по статистическимъ свѣдѣніямъ, опубликованнымъ департаментомъ



народнаго просвѣщенія за 3 года 1859, 1860 и 1861 (Denkschrift v. 1 Aug. 1864), пропорція осталась почти та же, — на 18 милл. жителей 2.875,000 учениковъ.

При этомъ однако оказывается, что число дѣтей, дѣйстви-тельно посѣщающихъ школы, не смотря на обязательность обу-ченія и на строгія взысканія, установленныя въ Пруссіи за про-гулы, несравненно ниже общаго числа дѣтей, подлежащихъ обу-ченію.

Въ 1854 году изъ 3.223,000 дѣтей училищнаго возраста 7—14 лѣтъ (Schulpflichtige Kinder) ходили въ школы—2.453,000; разница въ 770,000. Въ трехлѣтіе 1859 — 1861 первыхъ счита-лось 3.090,224, вторыхъ 2.875,836; разница 214,388. Въ 1867 г. представленъ отчетъ (Schulstatistik) за послѣднее трехлѣтіе 1862 — 1864 г., по коему всѣхъ дѣтей показано 3.457,000 и учениковъ 2.938,000, менѣе противъ общаго числа — 519,000.

Но эти результаты, добытые въ послѣдніе годы послѣ полувѣ-ковой практики, едва ли могутъ быть примѣнены къ Россіи; если же мы возьмемъ первыя начинанія Пруссіи, то оказывается, что въ 1822 году при населеніи въ 11.664,000 жителей считалось въ Пруссіи училищъ 20,440 и учениковъ 1.426,000 или 1 учи-лище на 570 жителей и 12 учениковъ на 100 жителей.

Въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ штатахъ пропорція совершенно различна по штатамъ; если взять для сравненія по одному штату въ каждой изъ трехъ группъ, восточной, централь-ной и западной, то мы найдемъ слѣдующее:

	В ѣ ш т а т а х ѣ :		
	Нью-Джерсей.	Иллинойсъ.	Иова.
Всего жителей . . . . .	489,000	1.306,000	503,000
Число учениковъ въ народныхъ школахъ . . . . .	114,900	136,300	44,100
Число училищъ . . . . .	1,427	4,125	1,520
Приходится на сто жителей учениковъ . . . . .	23	10	8
По одному училищу на жителей . . . . .	343	314	331

Эти выводы довольно замѣчательны, они показываютъ, что число учениковъ быстро упадетъ по мѣрѣ того, какъ мы перехо-димъ отъ цивилизованныхъ штатовъ Атлантическаго океана къ



центральнымъ и въ дальній *far-west*, но что число школъ пропорціонально населенію не измѣняется; *school-district* остается тотъ же по числу учителей (около 300), хотя по пространству и измѣняется очень значительно: въ Нью-Джерсей приходится на 1 кв. милю 4,43 школъ, въ Огіо по 1,58 школъ; въ Іова по одному училищу на двѣ квадратныя мили.

Общее число учениковъ въ 1860 г. было во всѣхъ штатахъ 4.525,000 при народонаселеніи въ 31 милл. или по  $14\frac{1}{2}$  учениковъ на сто жителей.

Въ Англіи (мы здѣсь разумѣемъ Англію и кн. Валлисъ) въ 1858 г. считалось жителей 19.523,000 и по статистическимъ свѣдѣніямъ полагалось всего дѣтей отъ 3 до 14 лѣтъ 5.311,000, изъ коихъ подлежащихъ обученію, то есть не моложе 7 лѣтъ, было 2.655,000. Дѣйствительно обучающихся въ народныхъ и частныхъ школахъ было 2.535,000 или 13 учениковъ на 100 жителей по одному на 7,7 жителей.

По этому расчету, едва-ли впрочемъ не преувеличенному, необучающихся дѣтей во всей Англіи оставалось бы только 120,000, менѣе чѣмъ въ Пруссіи, гдѣ по послѣднимъ исчисленіямъ таковыхъ полагалось (въ 1864 г.) 479,000.

Но если мы опять обратимся къ тому времени, когда начальное образованіе вводилось въ Англіи, то есть къ началу настоящаго столѣтія, то мы найдемъ совершенно иную пропорцію; въ 1803 г. при 9 милл. жителей въ королевствѣ Англіи и кн. Валлисѣ было школьниковъ 524,000, или около 5,8 на сто жителей, по 1 ученику на 17 жителей. Разница между  $5,8\%$  и  $13\%$  и выражаетъ успѣхъ народнаго образованія въ послѣднее полустолѣтіе.

Во Франціи въ тридцатыхъ годахъ считалось жителей около 32 мил., училищъ (въ 1834 г.) 22,641, учениковъ 2.353,000; то есть по 1 школъ на 1,412 жителей и по 7,3 учениковъ на сто жителей. По новѣйшимъ свѣдѣніямъ пропорція эта возвысилась нынѣ до  $10\%$ .

Примѣняя эти выводы къ Россіи, мы должны придерживаться не столько настоящаго положенія народныхъ школъ въ Европѣ,



сколько первоначальнаго ихъ состоянія, когда предприняты были первыя начинанія, или же обратиться за указаніями къ странамъ малонаселеннымъ и еще дѣвственнымъ какъ западные штаты въ Америкѣ. Если въ самой Пруссіи при строжайшей системѣ обязательнаго обученія считалось въ 1822 г. по 1 школѣ на 580 жителей и по 12 учениковъ на 100 жителей, во Франціи въ 1834 г. по 1 школѣ на 1,412 жителей и по  $7\frac{1}{3}$  учениковъ на 100 жителей, если въ западныхъ штатахъ Америки по свѣдѣніямъ за 1857 г. были еще штаты, гдѣ учениковъ считалось не болѣе 8 на сто жителей (Юва), то мы для начала можемъ и въ Россіи принять пропорцію 7—8 учениковъ на сто жителей обоюго пола, и по 1 школѣ на 500 ревизскихъ душъ или 1,000 жителей. Это составило бы на 60 мил. жителей европейской Россіи отъ 4.200,000 до 4.800,000 учениковъ и 60,000 начальныхъ школъ.

Если бы придерживаться примѣра Пруссіи, то слѣдовало бы считать 7.200,000 дѣтей, но такъ какъ по малонаселенности и огромнымъ разстояніямъ нашего отечества обязательное посѣщеніе школъ для многихъ селеній въ настоящее время немислимо, то мы предпочли указанія тѣхъ штатовъ сѣверной Америки, которые ближе подходятъ къ нашимъ этнографическимъ условіямъ и гдѣ принята система вольныхъ школъ (free-schools).

II. Стоимость народныхъ школъ преимущественно зависитъ отъ оклада жалованья и содержанія учителей; въ Пруссіи изъ общей суммы расходовъ на народныя школы 10.911,000 тал. приходится на жалованье учителей 8 мил., на учебныя пособія 1 мил., на постройки и ремонтъ строеній 1.900,000 тал.

Жалованье учителей составляетъ 72,7 процентовъ всѣхъ расходовъ. Поэтому чтобы опредѣлить нормальную стоимость начальнаго обученія, нужно прежде всего найти средній окладъ жалованья учителя. Въ Пруссіи въ первой четверти настоящаго столѣтія онъ былъ въ средней сложности не выше 85 тал., въ новѣйшее время въ Берлинѣ считали среднее жалованье въ 515 тал., въ другихъ городахъ въ 294 тал., въ селеніяхъ въ 185 тал.

Въ Америкѣ оно доходитъ въ при-атлантическихъ штатахъ



до 56 руб. въ мѣсяць; въ центральныхъ и западныхъ штатахъ отъ 25 до 33 рублей. Но если принять въ расчетъ, что учебный сезонъ продолжается не болѣе 5 — 6 мѣсяцевъ и что большая часть учительскихъ должностей замѣщены женщинами, получающими отъ 7 до 24 руб. въ мѣсяць, то въ средней сложности жалованье наставника или наставницы обходится въ годъ отъ 120 до 200 рублей.

Во Франціи нормальное жалованье полагается въ 600 фр. (150 руб.) и возвышается по усмотрѣнію правительства до 900 фран.

Въ Англіи штатные оклады совершенно различны, смотря потому принадлежатъ ли учителя къ числу аттестованныхъ (*certificated*) или неаттестованныхъ (*uncertificated*).

Первые получали жалованья и содержанія отъ 78 до 122 ф. с. (546 до 854 руб.), вторые въ средней сложности по 62 фун. ст. (434 р.); учительницы перваго разряда тоже 62 фн. ст., втораго разряда (неаттестованныя) 35 фун. ст. (245 р.).

Откинувъ примѣръ Англіи, который по дороговизнѣ всѣхъ жизненныхъ продуктовъ къ нашему быту не подходитъ, мы находимъ, что средній окладъ учителей въ Пруссіи, Америкѣ и Франціи колеблется между 120 и 200 руб. въ годъ. Но при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что за исключеніемъ Пруссіи, гдѣ сельскіе учителя показаны особо отъ городскихъ, въ прочихъ странахъ эта средняя стоимость выведена изъ общей сложности городскихъ и сельскихъ школъ, между тѣмъ какъ жалованье первыхъ почти на 50% выше послѣднихъ.

По сличеніи нашихъ житейскихъ обстоятельствъ съ иностранными и принимая за масштабъ хлѣбныя цѣны около 7 — 8 руб. за четверть ржи въ Пруссіи и 4 — 5 въ Россіи, мы полагаемъ, что изъ средняго жалованья прусскаго учителя 185 тал. можно откинуть соотвѣтствующій процентъ и принять въ Россіи нормальное жалованье сельскаго учителя въ 120 рублей.

Прочіе расходы: наемъ квартиры или ремонтъ строенія, отопленіе и учебныя пособія составляютъ въ Пруссіи на 25,120



училищъ около 2.900,000 т. (въ 1864 г. 2.860,847 т.), или на 1 училище около 114 тал. или рублей. Но здѣсь мы должны замѣтить, что точно такъ какъ при расчетѣ жалованья средняя сумма содержанія училища значительно возвышается отъ дорогаго содержанія городскихъ школъ. Въ Россіи надо принять въ расчетъ, что городское населеніе относится къ сельскому какъ  $5\frac{1}{2}$  мил. къ  $54\frac{1}{2}$  мил., между тѣмъ какъ въ Пруссіи пропорція какъ 5,25 къ 12,48. Это должно, по нашему мнѣнію, удешевить среднюю стоимость содержанія училища противъ прусскихъ цѣнъ и можно примѣрно считать, что нормальныя суммы расходовъ на школу въ Россіи будутъ слѣдующія :

Наемъ квартиры двужилой избы отъ . . . . .	25 до 40 р.
На отопленіе 3 куб. саж. дровъ по цѣнѣ отъ 2 до 7 р.	6 » 21 »
На школьныя принадлежности и учебныя пособія .	25 »
<hr/>	
Итого . . . . .	отъ 56 до 86 р.

Расходы эти могли бы быть еще значительно сокращены, если бы земство нашло средство вмѣсто найма квартиръ отпускать заимообразно суммы на покупку или постройку вновь домовъ для сельскихъ школъ. Въ Америкѣ, гдѣ эта система принята повсемѣстно, постройка зданій подъ училища обошлась въ шт. Iowa 224 руб., въ штатѣ Висконсинъ 226 руб.; въ Пруссіи на новыя постройки и ремонтъ старыхъ строеній издерживается въ годъ на 25,120 школъ около 1.800,000 руб. или на одну — 71 руб.

Въ Россіи можно положить на постройку двужилой избы съ помѣщеніемъ для учителя въ средней сложности не болѣе 300 — 400 руб., считая проценты и погашенія въ  $8\frac{0}{0}$ , что составило бы ежегодныхъ расходовъ отъ 16 до 24 руб.

Принимая по среднимъ выводамъ жалованье учителя въ 120 руб., прочіе расходы въ 80 руб., мы опредѣляемъ общую стоимость содержанія 1 начальной (сельской) школы съ 1 учителемъ и не болѣе 70 учениками въ 200 руб. (7).

По расчету на учениковъ, всѣхъ расходовъ приходится на 1



ученика въ Пруссіи въ городскихъ школахъ 6 тал., въ сельскихъ 3 тал.

Въ Америкѣ отъ 3 — 4 долларовъ,  $4\frac{1}{2}$  до 6 руб.

По этому примѣру и на основаніи вышеприведеннаго расчета мы считаемъ въ Россіи на 1 ученика всѣхъ расходовъ около 3 руб.

Полагая, какъ выше исчислено, всѣхъ учениковъ въ европейской Россіи 4.200,000 и всѣхъ школъ 60,000, на покрытие расходовъ нужно 12.600,000 руб.

Этими итогами заканчиваемъ мы наши изслѣдованія о начальномъ образованіи.

Для того чтобы подвинуть дѣло народнаго просвѣщенія, чтобы стать на ту степень образованія, на которой стояли въ началѣ настоящаго столѣтія прочіе европейскіе народы, для того чтобы перейти наконецъ отъ заявленій къ начинаніямъ, отъ сочувствія къ содѣйствію, отъ бесплодныхъ сѣтованій о невѣжествѣ русскаго народа къ его обученію нужно найти 12.600,000 руб.

Найдемъ ли мы ихъ?

Вотъ вопросъ!!..

Уже довольно лѣтъ и вѣковъ прошло въ притворномъ оплакиваніи варварства русскаго народа, въ изъявленіяхъ приторнаго сочувствія къ народному образованію, и въ обманчивыхъ указаціяхъ, будто бы на этотъ предметъ высшей пользы, крайней нужды нѣтъ средствъ.

Средства навѣрно найдутся и трудно повѣрить, чтобы Россія не нашла въ своемъ бюджетѣ благоразумныхъ сбереженій или новыхъ источниковъ дохода на 12.600,000 руб. въ годъ.

Несравненно труднѣе найти людей, искренно проникнутыхъ духомъ цивилизаціи, признающихъ образованіе народныхъ массъ высшимъ благомъ страны и высшимъ долгомъ правительства, предпочитающихъ временныя уклоненія и увлеченія общественнаго мнѣнія непробудному застою невѣжества, людей, довольно настойчивыхъ, чтобы заявить высшимъ властямъ, что народное образованіе есть вопросъ жизни или смерти для народовъ нашего



вѣка и что величіе современныхъ державъ зависитъ еще болѣе отъ числа грамотныхъ, чѣмъ отъ числа солдатъ.

Люди приказные, не находя своихъ выгодъ въ сокращеніи расходовъ, поступающихъ въ ихъ пользу въ видѣ жалованій, пенсій, арендъ, отстаиваютъ съ неодолимымъ упорствомъ громадныя смѣты расходовъ, предназначенныхъ почти исключительно на содержаніе и награжденіе гражданскихъ и военныхъ чиновъ.

Ихъ послѣдовательнымъ и непрерывнымъ усиліямъ наконецъ удалось вселить убѣжденіе и провести чрезъ всѣ слои русскаго общества смутное и горькое сознаніе, что Россія, страна въ 100 тысячъ квад. миль и 70 мил. жителей, содержащая армію въ 1 милліонъ и тратящая на нее 130 милліоновъ, великая держава, собирающая и покоряющая всѣ окольныя земли и племена, что Россія, говоримъ, слишкомъ бѣдна, чтобы содержать народныя школы, слишкомъ груба, чтобы выучиться читать и писать.

Гнейстъ въ своемъ послѣднемъ сочиненіи о самоуправленіи народныхъ школъ высказываетъ между прочимъ истину, которая еще болѣе относится къ Россіи чѣмъ къ Пруссіи.

**ES GIEBT NUR EINE PROBE FÜR DEN ERNSTEN WILLEN DER VOLKSCHULE ZU HELFEN. DIESE PROBE LIEGT IN DEM ENTSCHESSUNGSGELD FÜR DIE VOLKSCHULE ZU SCHAFFEN.**

И мы скажемъ, передавая эти слова вольнымъ переводомъ, что искреннее содѣйствіе начальному образованію должно быть оказано не уставами, не чувствами, не рѣчами, а деньгами, и что нужныя суммы найдутся, если только захотятъ ихъ искать въ сокращеніи излишнихъ расходовъ.

---



ПРИМЪЧАНІЯ.

<sup>1)</sup> Въ то время, какъ мы писали эти строки, вышло новое положеніе о начальныхъ школахъ, опубликованное въ формѣ Высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта 29 мая 1869 г. — мы привѣтствуемъ эту мѣру какъ первый, нѣсколько робкій, но тѣмъ не менѣе важнѣйшій шагъ къ организациі начального образованія. Если принять въ соображеніе, что французское правительство ассигнуетъ на *écoles publiques* всего 1.334,000 франковъ (330,500 руб.), а прусское на всѣ школы и учительскія семинаріи 306,222 тал., то нашъ бюджетъ на 33 губерніи, почти равняющіяся съ Франціей по народонаселенію, въ 306,000 рублей можетъ еще выдержать сравненіе съ росписями двухъ государствъ, представителей западной цивилизациі. Но всего болѣе заслуживаетъ вниманія и одобренія порядокъ, принятый для введенія правительственнаго надзора и казенныхъ субсидій: во первыхъ, самостоятельность сельскихъ и волостныхъ обществъ вполнѣ обезпечена тѣмъ, что образцовыя училища (ст. 2 п. а) открываются преимущественно въ тѣхъ селеніяхъ, въ коихъ состоятся приговоры сельскихъ обществъ объ уступкѣ земли и принятіи на свой счетъ ремонта дома; во вторыхъ, участіе правительства въ надзорѣ ограничивается инспекціей, на основаніи коей распределяются пособія, упомянутыя въ той же статьѣ 2, въ пунктахъ б. в. г.

Положеніе это должно, разумѣется, быть принято какъ первый бѣглый очеркъ цѣлой системы управленія, развитіе коей не заставитъ себя ждать. Для насъ важно и утѣшительно то, что это краткое законоположеніе обновляетъ въ Россіи главныя правила народнаго образованія: а) устройство школъ по инициативѣ самихъ обывателей, б) участіе правительства не въ видѣ стѣснительной регламентациі, а въ формѣ пособій, поощреній, стипендій и субсидій.

Выписываемъ мнѣніе государственнаго совѣта о нѣкоторыхъ мѣрахъ къ развитію начального народнаго образованія. Государственный совѣтъ, въ соединенныхъ департаментахъ государственной экономіи и законовъ и въ общемъ собраніи, рассмотрѣвъ представленіе министра народнаго просвѣщенія объ ассигнованіи и порядкѣ расходованія суммъ на улучшеніе и распространеніе начального народнаго образованія, мнѣніемъ положилъ:

I. Для развитія народнаго образованія между сельскимъ населе-



ніемъ въ 33 губерніяхъ, на которыя распространено дѣйствіе Высочайше утвержденного 1 января 1864 г. положенія о земскихъ учрежденіяхъ, и въ Бессарабской области принять слѣдующія мѣры:

1) Для наблюденія за народными училищами, учреждаются должности инспекторовъ сихъ училищъ, по одной въ каждой изъ упомянутыхъ губерній и въ Бессарабской области, на слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ: а) съ должностью инспектора народныхъ училищъ соединяется званіе непремѣннаго члена мѣстнаго губернскаго училищнаго совѣта, которому инспекторъ обязанъ всѣми средствами содѣйствовать въ устроеніи и распространеніи начального народного образованія; б) инспекторамъ народныхъ училищъ производится содержаніе по 1,500 руб. въ годъ каждому, въ томъ числѣ 900 руб. жалованья и 600 руб. на наемъ квартиры и на канцелярскія издержки; деньги же на разѣзды имъ выдаются по назначенію попечителей округовъ изъ ассигнуемой на сей предметъ особой суммы, по расчету, круглымъ числомъ 500 руб. на губернію; этимъ инспекторамъ присвоивается VI классъ по должности и VI разрядъ по шитью на мундиръ; они пользуются правомъ на пенсію по положенію для учебной службы и в) инспекторы народныхъ училищъ утверждаются въ должности министромъ народного просвѣщенія. Обязанности ихъ должны быть опредѣлены въ особой инструкціи, которая составляется министерствомъ народного просвѣщенія по соглашенію съ вѣдомствомъ православнаго исповѣданія и министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и представляется на Высочайшее утвержденіе чрезъ комитетъ министровъ.

2) Министру народного просвѣщенія предоставляется, не выходя изъ размѣра общей, ассигнуемой въ распоряженіе его, суммы на народныя училища: а) открывать въ значительнѣйшихъ селеніяхъ образцовыя училища, предпочтительно одноклассныя и частію двухклассныя, избирая для сего селенія, въ коихъ состоятся приговоры сельскихъ обществъ о безвозмездной уступкѣ изъ общественнаго надѣла земли подъ устройство дома для училища и о принятіи на свой счетъ ремонта, отопленія и освѣщенія училищныхъ домовъ и содержанія прислуги; б) снабжать лучшія вообще народныя училища учебными пособіями и поощрять денежными выдачами лицъ, отличающихся по народному образованію; в) выдавать стипендіи въ размѣрѣ до 100 руб. тѣмъ изъ предназначаемыхъ въ священно-служители, окончившимъ курсъ воспитанникамъ духовныхъ семинарій, которые будутъ избраны земствомъ или обществами на учительскія должности въ со-



держимыхъ на ихъ счетъ начальныхъ народныхъ училищахъ, и г) поддерживать пособиями, предпочтительно временными, училища, содержимыя духовнымъ вѣдомствомъ, земствомъ, сельскими обществами или частными лицами.

П. Для осуществленія вышеозначенныхъ мѣропріятій вносить съ будущаго 1870 г. въ смѣты министерства народнаго просвѣщенія сверхъ суммъ, ассигнованныхъ по дѣйствующей смѣтѣ того же министерства на народныя училища, по 306,000 рублей ежегодно, а именно :

а) На содержаніе 34-хъ инспекторовъ, по 1,500 руб. каждому . . . . .	51,000 руб.
б) На разъѣзды для нихъ, по 500 р. каждому. . . . .	17,000 »
в) На содержаніе двухклассныхъ образцовыхъ училищъ полагая до 1,000 р. на каждое . . . . .	34,000 »
г) На содержаніе одноклассныхъ образцовыхъ училищъ, полагая до 226 р. на каждое. . . . .	34,000 »
д) На учебныя пособия и на поощренія вообще народнымъ училищамъ, по 2,000 руб. на губернію. . . . .	68,000 »
е) На стипендіи учителямъ изъ семинаристовъ, по 1,500 р. на губернію . . . . .	51,000 »
и ж) На поддержаніе училищъ, содержимыхъ духовенствомъ, земствомъ, обществами и частными лицами, по 1,500 руб. на губернію. . . . .	51,000 »

Ш. Въ текущемъ году отпустить изъ государственнаго казначейства, на счетъ остатковъ отъ заключенныхъ смѣтъ, дополнительнымъ къ § 10 смѣты министерства народнаго просвѣщенія на 1869 г. кредитомъ 202,000 руб., въ томъ числѣ : 100,000 р. на постройку домовъ и первоначальное обзаведеніе вновь открываемыхъ образцовыхъ народныхъ училищъ и 102,000 руб., по расчету съ 1-го сентября сего года, на содержаніе училищъ и прочіе по народному образованію вышеозначенные расходы.

Государь Императоръ означенное мнѣніе государственнаго совѣта 29 мая Высочайше утвердить соизволилъ.

2) Бѣдность здѣсь надо разумѣть не въ обыкновенномъ индивидуальномъ смыслѣ этого слова, но въ общественномъ, собирательномъ : на примѣръ найдутся и такія деревни, гдѣ всѣ домохозяева зажиточны, но такъ какъ ихъ всего не болѣе 2, 3, 5, а окольные дерев-



ни слишкомъ отдаленны, чтобы быть приписанными къ той же школѣ, то содержаніе особаго училища, хотя бы въ самыхъ скромныхъ размѣрахъ для такой деревни при всемъ желаніи родителей недоступно. Поэтому малолѣтство сельскаго общества и разстояніе деревень одна отъ другой должны быть приняты въ соображеніе точно такъ какъ и бѣдность отдѣльныхъ домохозяевъ при распредѣленіи земскихъ пособій. Для этого весьма полезно бы было, еслибъ земскія учрежденія опредѣлили наименьшій нормальный размѣръ расходовъ, нужныхъ на содержаніе народныхъ школъ, на примѣръ 150—200 рублей и наибольшій раіонъ, на какой можетъ простираться кругъ дѣйствій одной школы, на примѣръ 5 верстъ. Очевидно, что если въ окружности 5 верстъ не наберется 100 душъ, то расходъ въ 200 р. превышаетъ средства даже зажиточныхъ крестьянъ и на оборотъ, что если къ одному училищу могутъ быть приписаны 1,000 душъ, то эти издержки доступны и бѣднымъ домохозяевамъ.

Въ Пруссіи наибольшій раіонъ одной школы полагается въ  $\frac{1}{2}$  мили или  $\frac{1}{4}$  мили.

У насъ при суровыхъ нашихъ зимахъ разстояніе 5 верстъ есть крайнее и едва ли не слишкомъ отдаленное.

---

3) Вопросъ о разграниченіи правъ земскихъ учреждений по учебному вѣдомству въ Россіи еще усложняется тѣмъ, что рядомъ съ земскими управами и собраніями поставлены училищные совѣты и хотя законъ и объясняетъ, что первыя завѣдываютъ хозяйственною частію, а послѣдніе учебной, но на дѣлѣ это тонкое различіе производитъ очень грубыя столкновенія.

Вообще ничего нѣтъ хуже, какъ раздѣлять отвѣтственность между двумя вѣдомствами, ибо это даетъ совершенно законный поводъ обоимъ ничего не дѣлать и сваливать одно на другое вину въ бездѣйствіи. Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ предметъ этотъ уже былъ разсмотрѣнъ земскими собраніями и привелъ къ безвыходнымъ заключеніямъ. Чтобы разрѣшить его безпристрастно, надо сознаться въ слѣдующихъ двухъ коренныхъ недостаткахъ нашего общественнаго быта: съ одной стороны въ средѣ такъ называемыхъ земскихъ дѣятелей замѣтно полное отсутствіе правильныхъ понятій о начальномъ обученіи и поэтому нельзя не признать, что управы въ томъ составѣ, какъ онѣ нынѣ дѣйствуютъ, суть крайне некомпетентные судьи и распорядители по учебному дѣлу. Но съ другой стороны непонятно, чѣмъ въ сущности отличаются училищные совѣты, состоящіе изъ духовнаго лица, поли-



цейскаго чиновника, двухъ членовъ отъ земства и одного чиновника учебнаго вѣдомства, отъ земской управы, и на сколько педагогическій элементъ сильнѣе въ немъ чѣмъ въ управѣ. Намъ кажется, что весь вопросъ состоитъ въ томъ, чтобы придать уѣзднымъ управамъ нѣсколько спеціальныхъ голосовъ учебнаго вѣдомства, или что было бы равносильно, слить училищные совѣты съ управами въ одно общее присутствіе по дѣламъ народнаго образованія. При этомъ намъ кажется необходимымъ дать голосъ и тому классу людей, которыхъ участь вполне зависитъ отъ рѣшеній совѣтовъ и управъ, то есть самимъ сельскимъ учителямъ, и предоставить имъ право въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ число училищъ болѣе 100, избрать одного члена въ это общее присутствіе, обусловливая этотъ выборъ извѣстнымъ ценсомъ образованія или утвержденіемъ учебнаго начальства.

Въ такомъ случаѣ общее присутствіе состояло бы изъ слѣдующихъ лицъ: членовъ земской управы, смотрителя училищъ, депутата отъ учителей и мѣстнаго священника.

Учебный и земскій элементы имѣли бы въ немъ почти равное представительство.

---

4) Подобная мѣра принята въ проэктѣ учительской семинаріи новгородскаго земства, составленномъ губернскою управой, которой и принадлежитъ честь этой мысли, въ высшей степени практической и полезной.

Система прогрессивныхъ пенсіоновъ (столько-то по выслугѣ 15 лѣтъ, вдвое послѣ 20, втрое послѣ 25) имѣетъ только то непосредственное дѣйствіе, что заставляетъ служащаго безпрекословно покоряться волѣ начальства, и чѣмъ ближе подходитъ срокъ полнаго пенсіона, тѣмъ смиреннѣе и послушнѣе дѣлается должностное лицо; доживая, или лучше сказать, высиживая послѣдніе годы, онъ уже менѣе заботится объ исправленіи своихъ обязанностей, чѣмъ о невозмутимомъ своемъ спокойствіи и объ угожденіи начальству, отъ усмотрѣнія коего зависитъ вся его будущность.

Предложенная въ проэктѣ новгородскаго земства, мѣра о выдачѣ единовременной ссуды въ 300 руб. учителямъ, прослужившимъ 12 лѣтъ, для хозяйственнаго обзаведенія, имѣетъ совершенно другое значеніе: съ одной стороны, она не отнимаетъ отъ начальства законнаго вліянія на таковую награду, ибо выдается не иначе какъ по удостовѣренію земской управы и мѣстнаго инспектора



объ успѣшномъ ходѣ преподаванія ; съ другой же — она даетъ полную волю учителю перейти къ другимъ занятіямъ, если педагогическая карьера ему опостыла, и передаетъ ему эти средства — денежный капиталъ въ руки, въ полное распоряженіе.

Мы бы предложили дополнить еще эту мѣру такими условіями, которыя бы служили обезпеченіемъ того, что ссуженный капиталъ дѣйствительно употребленъ производительно на обзаведеніе и устройство, а не растроченъ; для этого установить, чтобы сумма выдавалась въ два срока: первая половина по истеченіи 12 лѣтъ немедленно, вторая черезъ 1 годъ по предъявленіи свидѣтельства отъ уѣздной управы, что NN имѣетъ осѣдлость въ предѣлахъ губерніи и владѣетъ домомъ, землей, или другой недвижимостію, оцѣненной не ниже 000 рублей.

Во Франціи принята противоположная система: тамъ нормальный окладъ жалованья учителя полагается въ 600 фр.; но по истеченіи 5 лѣтъ можетъ быть возвышенъ до 700 фр., а послѣ 10 лѣтъ до 800 фр. Возвышеніе это дѣлается по распоряженію префекта и самое окладное жалованье ежегодно утверждается имъ же!! Такимъ образомъ сельскій учитель удерживается во всю свою жизнь въ должномъ повиновеніи мѣстной администраціи.

---

5) Мы знаемъ, что этотъ нашъ взглядъ на степень участія, которое можетъ быть предоставлено земству въ дѣлѣ народнаго образованія, не вполне согласуется съ образомъ мыслей многихъ и притомъ лучшихъ земскихъ нашихъ дѣятелей. Они болѣе опасаются контроля и ревизіи правительства, чѣмъ ожидаютъ отъ него пользы и въ нѣкоторомъ отношеніи, въ практическомъ своемъ возрѣніи на современныя настроенія и направленія они правы. — Но мы пишемъ не замѣтки нашего времени, а общее изложеніе началъ самоуправленія; предполагать, что правительство постоянно и какъ будто по принципу противодѣйствуетъ и стѣсняетъ земскую самостоятельность, значило бы признавать эти двѣ инстанціи внутренняго управленія между собой несогласуемыми. Подъ словомъ правительство надо здѣсь разумѣть правильно организованную власть, дѣйствующую въ полномъ согласіи съ земскимъ и народнымъ представительствомъ, и только въ этомъ предположеніи и можно допустить разграниченіе ихъ предметовъ вѣдомства, ибо очевидно, что въ противномъ случаѣ, то есть при неограниченной власти администраціи вся-



кія разсужденія объ участіи земства въ управленіи были бы празднословны. Но главная мысль, которую мы хотѣли провести въ этой главѣ, есть та, что въ дѣлѣ народнаго образованія земскіе люди не могутъ быть признаны компетентными судьями, что огромное большинство земскихъ собраній, состоящее изъ людей практическихъ, преданныхъ хозяйственнымъ, торговымъ, земледѣльческимъ занятіямъ, оказывается совершенно не приготовленнымъ къ руководству учебною частію, что по образу жизни и складу мыслей нельзя и ожидать, чтобы они пріобрѣли тѣ спеціальныя и нѣсколько отвлеченныя познанія, которыя нужны для выбора методъ преподаванія, испытанія учителей, экзамена учениковъ и всѣхъ прочихъ педагогическихъ приемовъ.

Этотъ недостатокъ былъ замѣченъ и признанъ всюду; даже и въ тѣхъ странахъ, какъ Англія и Сѣверо-Американскіе штаты, гдѣ свобода самоуправленія признается основой гражданскаго строя, въ новѣйшее время найдено было нужнымъ стѣснить эту свободу въ дѣлѣ начальнаго образованія и подчинить всѣ народныя школы инспекціи правительственныхъ чиновниковъ, *school-comissionaires* въ Америкѣ, *inspectors* въ Англіи.

Весь вопросъ въ томъ, какъ разумѣть эту инспекцію; англичане приняли для этого самую либеральную и вмѣстѣ съ тѣмъ самую дѣйствительную систему. Инспекторамъ предоставлено только одно очень умѣренное право: отказывать въ субсидіи тѣмъ учителямъ и школамъ, которые оказываются неудовлетворительными; мѣра эта отчасти критикуется въ Англіи въ томъ отношеніи, что школы, богатая собственными средствами, надѣленные фондами и имуществами, не нуждаясь въ пособіяхъ отъ казны, уклоняются отъ казенной инспекціи и что поэтому извѣстная часть богатѣйшихъ училищъ всетаки остается внѣ надзора правительства.

Но у насъ въ Россіи этого неудобства едва ли можно опасаться; при низкомъ уровнѣ нашего народнаго богатства, казенныя субсидіи будутъ служить такимъ всесильнымъ орудіемъ, что безъ сомнѣнія всѣ школы будутъ привлечены къ одному общему надзору.

Не смотря на нѣкоторое стѣсненіе, которое можетъ отъ этого произойти, мы остаемся при нашемъ мнѣніи, что такой, чисто-учебный надзоръ необходимъ для огражденія дѣла народнаго образованія отъ колебаній, противорѣчій, неизбѣжныхъ въ распоряженіяхъ отдѣльныхъ собраній и управъ, не имѣющихъ между собой никакихъ средствъ соглашенія. Мы также полагаемъ, что это закрѣпленіе на-



родныхъ школъ посредствомъ официальнаго ихъ признанія высшимъ правительствомъ необходимо, чтобы дать нѣкоторую моральную поддержку тѣмъ отдѣльнымъ, частнымъ лицамъ, которыя въ разныхъ захолустьяхъ нашего грубаго провинціального міра ратуютъ за народное образованіе, встрѣчая на каждомъ шагу недовѣріе и подозрѣнія, не только отъ мѣстнаго начальства, но и въ своей же средѣ, въ земскомъ, городскомъ и сельскомъ населеніи. Воображать себѣ, что одинокимъ усиліямъ нѣсколькихъ сотъ людей удастся преодолѣть застой невѣжества, это намъ кажется такою же ошибочною самонадѣянностію, какъ и помышлять о развитіи земскаго самоуправленія вообще безъ искренняго содѣйствія высшаго правительства.

---

6) Предлагаемая нами мѣра устройства училищнаго фонда изъ казенныхъ земель и лѣсовъ встрѣтитъ безъ сомнѣнія самыя разнообразныя и разностороннія возраженія. Мы на первый разъ не надѣемся ихъ одолѣть и хотѣли бы только провести постепенно слѣдующія двѣ главныя мысли: а) что казенное владѣніе есть самый непроизводительный способъ эксплуатаціи, какой только можетъ быть, б) что отъ передачи казенныхъ земель въ земское управленіе съ условіемъ исключительнаго ихъ употребленія для народнаго образованія казна потеряетъ очень мало, земство и народъ выиграютъ много.

Мы заимствуемъ свѣдѣнія, здѣсь представляемыя, изъ двухъ официальныхъ источниковъ — статистическаго обзора, изданнаго министерствомъ государственныхъ имуществъ въ 1861 г. и смѣтъ того же министерства на 1866 годъ. Главныя статьи дохода съ казенныхъ земель и лѣсовъ могутъ быть сведены въ двѣ группы: оброчныя статьи и лѣсные доходы.

Впрочемъ казенныя оброчныя статьи подраздѣляются еще на два рода: однѣ изъ нихъ находятся въ завѣдываніи лѣснаго управленія, другія же находятся въ завѣдываніи хозяйственнаго управленія. Первыя, т. е. лѣсныя статьи, состоятъ болѣею частію изъ сѣнокосныхъ и т. п. земельныхъ угодьевъ, мѣстами же изъ рыбныхъ ловель, рыбныхъ озеръ, садовъ и нѣкоторыхъ другихъ статей неземельныхъ; вторыя статьи, т. е. хозяйственныя, состоятъ изъ земель пахатныхъ, сѣнокосныхъ и т. п. хозяйственныхъ угодьевъ, садовъ и огородовъ, рыбныхъ ловель и озеръ, мельницъ и плотинъ, перевозовъ, переправъ, паромовъ и плотовъ, торговыхъ мѣстъ и базаровъ, мѣръ и вѣсовъ, мѣстъ для добыванія разныхъ



ископаемыхъ продуктовъ, строеній всякаго рода, постоянныхъ дворовъ, харчевень и т. п. заведеній, заводовъ и фабрикъ и разныхъ другихъ. Всѣ казенныя оброчныя статьи отдаются въ оброкъ на разные сроки и только въ случаѣ недостатка наемщиковъ остаются въ управленіи мѣстнаго начальства государственныхъ имуществъ. Лѣсныхъ статей, земельныхъ и неземельныхъ, состояло къ 1859 г. по показаніямъ палаты государственныхъ имуществъ 5,973, а ежегоднаго дохода онѣ доставляли 171,807 руб. сер.

Оброчныя статьи хозяйственнаго вѣдомства представлялись въ слѣдующемъ видѣ:

	Число статей.	Доходъ отъ нихъ.
Земель и земельныхъ угодьевъ . . . . .	15,694	1.040,903 р.
Садовъ и огородовъ . . . . .	297	4,404 »
Рыбныхъ ловель и озеръ . . . . .	1,754	273,516 »
Мельницъ и плотинъ . . . . .	2,529	119,466 »
Перевозовъ, переправъ, паромовъ и плотовъ . . . . .	33	7,096 »
Торговыхъ мѣстъ (ярмарка и базаръ) . . . . .	28	178,939 »
Мѣръ и вѣсовъ . . . . .	3	1,179 »
Мѣстъ для добыванія разныхъ ископаемыхъ веществъ . . . . .	26	1,182 »
Постоямыхъ дворовъ, харчевень, корчемъ и питейныхъ заведеній . . . . .	4,856	573,186 »
Строеній всякаго рода, лавокъ, навѣсовъ . . . . .	327	7,931 »
Хуторовъ . . . . .	4	253 »
Заводовъ . . . . .	118	4,869 »
Разныхъ статей . . . . .	1,357	47,522 »
Всего . . . . .	27,026	2.343,908 р.

Эти числа заимствованы изъ вышеупомянутаго статистическаго обзора 1861 года и относятся къ 1859 г. Въ позднѣйшихъ смѣтахъ министерства доходы съ оброчныхъ статей показаны нѣсколько выше и дошли въ 1866 г., если считать вмѣстѣ графу оброчныхъ статей, принадлежащихъ къ имѣніямъ, и другую графу съ ненаселенныхъ имѣній, до суммы 2.764,094 руб.

(Смѣта перваго департ. на 1866 г. стр. 40. 41).

Изъ таблицы, приведенной выше, оказывается, что большая часть доходовъ извлекается не непосредственно изъ земель, а изъ рыбныхъ ловель, перевозовъ, паромовъ, постоянныхъ дворовъ и проч., такъ что



собственно весь доходъ съ такъ называемыхъ земельныхъ угодій составлялъ въ 1859 г. 1.040,903 р. и предполагая, что онъ возрастаетъ пропорціонально общей доходности, мы получимъ на 1866 годъ около 1.180,000 р.

Пространства этихъ земельныхъ угодій въ статистическомъ обзорѣ не показаны въ общей сложности, но исчислены отдѣльно по губерніямъ въ особой графѣ и подъ названіемъ «разныя угодья въ распоряженіи казны». Если эти официальные свѣдѣнія вѣрны, то пространство это составляло въ 1859 г. 4.665,472 десят.

Раздѣливъ доходность земельныхъ угодій въ 1859 г. 1.040,903 р. на пространство этихъ угодій 4.665,472 дес., мы получимъ среднюю доходность казенныхъ земель =  $22\frac{1}{3}$  копейки съ десятины.

Относительно лѣсныхъ доходовъ мы находимъ въ смѣтахъ министерства по лѣсному департаменту болѣе опредѣлительныя и подробныя свѣдѣнія; доходы эти подраздѣлялись въ 1866 г. на три статьи: а) лѣсная подать, нынѣ, если не ошибаемся, отмѣненная, которая взималась съ крестьянъ за выдѣлъ имъ лѣсныхъ участковъ и отпускъ лѣса 974,696 р.; б) лѣсныя оброчныя статьи 235,822 р.; в) доходы отъ эксплуатаціи лѣсовъ, лѣсныхъ издѣлій и продуктовъ — 2.503,660 руб. Итого въ 1866 г. 3.737,468 р. (смѣта лѣснаго департамента на 1866 г. стр. 9).

Пространство лѣсовъ, состоящихъ въ распоряженіи казны, по статистическому обзору (стр. 740) опредѣлено въ 94.407,704 десятинъ, что составляетъ воловаго дохода съ 1 десят. около 4 коп.

На это намъ по всей справедливости могутъ замѣтить, что большая часть казенныхъ лѣсовъ лежитъ въ дикой полосѣ сѣверныхъ и сѣверо-восточныхъ губерній; мы ихъ откинемъ для вѣрнѣйшаго расчета и получимъ слѣдующія данныя для остальныхъ губерній:

Въ Западной полосѣ.	3.797,386	дес.	и	425,751	руб.	дохода.
» Центральной . . .	1.427,797	»	»	1.153,039	»	»
» Южной . . . . .	149,695	»	»	79,677	»	»
	<hr/>			5.374,878	1.658,467	

съ одной десятины воловаго дохода 30 копеекъ.

Мы не беремся вычислить чистый доходъ, остающійся отъ этой необъятной площади за вычетомъ расходовъ управленія и взиманія; но по самымъ умѣреннымъ расчетамъ окажется, что средняя доходность десятины за вычетомъ расходовъ администраціи будетъ не выше 3-хъ копеекъ.



(Статистическій обзоръ министерства государственныхъ имуществъ за 1858 годъ. С.-Петербургъ 1861 г. — Смѣты доходовъ и расходовъ по министерству государственныхъ имуществъ за 1866 годъ.)

7) Опредѣляя такимъ образомъ среднюю стоимость содержанія одной школы въ 200 руб., мы напередъ предвидимъ возраженія, какъ со стороны официальныхъ людей, привыкшихъ считать расходы и составлять смѣты по казеннымъ справочнымъ цѣнамъ, такъ и со стороны педагоговъ, требованія коихъ часто такъ преувеличены, что превышаютъ средства мѣстнаго населенія. Сельскіе жители, земскіе люди напротивъ расчитываютъ стоимость училища еще ниже, полагаютъ на жалованье учителя не болѣе 60 — 100 руб. и во многихъ уѣздахъ дѣйствительно содержаніе школъ обходится не дороже 100 и 150 руб. въ шесть учебныхъ мѣсяцевъ.

Не придерживаясь этихъ гадательныхъ цифръ и избѣгая крайностей, мы постарались вывести наши заключенія изъ примѣровъ другихъ странъ, причемъ мы полагаемъ, что особенныя, этнографическія и соціальныя условія нашего сельскаго быта должны скорѣе вліять на облегченіе училищной организаціи и удешевленіе расходовъ въ Россіи.

Главнѣйшее и благопріятнѣйшее изъ этихъ условій есть то, что сельскіе жители у насъ сгруппированы въ крупныя деревни и селенія, между тѣмъ какъ въ Пруссіи и во всей центральной Европѣ при подворномъ и участковомъ землевладѣніи они разсѣяны на большія пространства. Это радикальное различіе даетъ дѣлу народнаго образованія въ Россіи безспорное преимущество и много облегчаетъ расходы, допуская большее число жителей и большее число учениковъ на одно училище.

Впрочемъ педагоги справедливо замѣчаютъ, что одно изъ главныхъ золъ европейскихъ училищъ есть скопленіе излишняго числа учениковъ въ одну школу и подъ руководствомъ одного учителя. — Принявъ нормальное число учениковъ въ 70, мы, можетъ быть, нѣсколько перешли эту правильную норму; но съ другой стороны мы видимъ, что въ Пруссіи среднее число учениковъ простирается отъ 56 (въ округѣ Штральзундъ) до 108 (въ округѣ Оппельнъ).

Во Франціи средняя пропорція учениковъ выходитъ въ свѣтскихъ школахъ 56, въ духовныхъ 143! Мы думаемъ, что въ Россіи для первыхъ начинаній не слѣдуетъ быть болѣе взыскательными, чѣмъ въ



тѣхъ странахъ, гдѣ народныя школы прошли уже черезъ многолѣтнее испытаніе.

Чтобы вывести общую среднюю стоимость школы, мы также повѣрили наши выводы съ числовыми данными другихъ государствъ. Во Франціи на 38,386 народныхъ школъ (*écoles communales*) считалось въ 1863 г. 37.756,000 фран. расхода. Въ Пруссіи на 25,120 школъ (въ 1862 — 64 г.) было расходовъ 10.911,085 талеровъ. Но въ этомъ итогѣ показано на постройку училищъ 1.814,762 тал. Вычтя эту статью, остается текущихъ расходовъ собственно на содержаніе школъ 9.096,323 тал.; кромѣ того надо замѣтить поразительную разницу стоимости городскихъ школъ и сельскихъ. На жалованье учителей и прочіе штатные расходы выходило въ 3,149 городскихъ училищахъ 3.265,383 т.; между тѣмъ какъ на 21,971 сельскихъ школъ тратилось только 4.776,854 тал. Для сравненія съ нашимъ русскимъ бытомъ мы должны придерживаться сельскихъ школъ и изъ вышеприведенныхъ цифръ выходить, что содержаніе 1 сельскаго училища обходится въ Пруссіи 226 т., во Франціи 983 франка.

Принимая для масштаба сравненія хлѣбныя цѣны, мы полагаемъ, что съ этихъ суммъ можно скинуть нѣсколько процентовъ въ Россіи и опредѣлить нормальную стоимость 1 школы въ 200 руб.

(Gneist. D. Selbstv. d. Volksh. ss. 12 — 14 Hohegger. Die Fortschr. d. Unterrichtswesens, ss. 96, 97 и ff.).



## XXI.

ЗАКОНЫ О БѢДНЫХЪ (POOR-LAW) ВЪ АНГЛІИ. Значеніе ихъ въ общественномъ быту Англїи. Нищенство зарождается одновременно съ безземельнымъ освобожденіемъ крестьянъ. — Организація общественнаго призрѣнія въ XVII ст. poor-law и act of settlement. — Законы о водвореніи и выселеніи бѣдныхъ. — Преслѣдованіе бродягъ. Статистика бѣдныхъ въ XVII и XVIII столѣтіяхъ. — Начало реформъ въ концѣ XVIII вѣка. Новый уставъ 1834 г. (poor-law amendment act). Главныя его основанія: 1) новое распределеніе нищихъ по разрядамъ; 2) учрежденіе округовъ или союзовъ (unions) 3) учрежденіе управъ (boards) изъ выборныхъ членовъ; 4) главноуправленіе вѣдомства общественнаго призрѣнія (poor law board); 5) опредѣленіе должностныхъ лицъ на жалованьи; 6) рабочіе дома (workhouses) и домашнія пособія. Статистическія свѣдѣнія о призрѣніи бѣдныхъ въ XIX столѣтіи. Общая сумма расходовъ. — Процентъ обложенія. — Число призрѣваемыхъ. Расходы на призрѣніе въ Лондонѣ. Отношеніе числа собственниковъ къ числу призрѣваемыхъ. — Новѣйшія свѣдѣнія 1863 — 1867 г.

---

Въ первой части этого сочиненія мы представили уже краткій очеркъ законовъ о бѣдныхъ въ Англїи, которые соотвѣтствуютъ нашему вѣдомству общественнаго призрѣнія.

Мы сказали, и это соображеніе выражаетъ нашъ общій взглядъ на англійское самоуправленіе, что законы о нищихъ и бродягахъ выступаютъ какъ мрачныя пятна на свѣтломъ полѣ англо-саксонской свободы.

Впрочемъ не надо воображать себѣ, чтобы неимущество низшихъ классовъ народа было явленіе особенно и исключительно присущее англійскому общественному строю; въ сущности ни-



щенства было въ Англіи не болѣе и не менѣе какъ и на континентѣ; безземелье и бездомность были общей участью, постигшей огромное большинство всего европейскаго народонаселенія; процентъ нищихъ, призрѣваемыхъ обществами и государствомъ, по новѣйшимъ статистическимъ изслѣдованіямъ почти равенъ во всѣхъ странахъ, въ Англіи онъ составляетъ  $4,6\frac{0}{0}$  всѣхъ жителей, во Франціи  $5\frac{0}{0}$ , въ Бельгіи даже  $6\frac{0}{0}$ . Но англійскій пролетаріатъ обращаетъ на себя болѣе вниманія потому собственно, что въ странѣ гласности и свободы хорошія и дурныя стороны общественнаго быта, пороки и достоинства гражданскаго строя проявляются съ большею наглядностію и рѣзкостію, чѣмъ въ государствахъ, гдѣ безмолвіе признается лучшимъ доказательствомъ преданности престолу и отечеству. Англичане никогда не придерживались ни русской пословицы «не выметать соръ изъ избы» ни французской «*laver son linge sale en famille*». Поэтому точно такъ какъ наивные читатели русскихъ журналовъ, слѣдя за хроникой преступленій послѣднихъ годовъ, уstraшаются будто-бы возрастающей безнравственности русскаго народа, въ сравненіи съ тѣми блаженными временами, когда ничего не печаталось, такъ и Европа, видя что Англія призрѣваетъ своихъ нищихъ и затрачиваетъ на нихъ громадныя суммы, привыкла считать эту страну отечествомъ самаго страшнаго пролетаріата, между тѣмъ какъ во всей Европѣ нищенство развивалось точно также какъ въ Англіи, но не обнаруживалось.

Во всѣхъ континентальныхъ государствахъ бѣдность, нищество признавались безусловно порокомъ, приписываемымъ лѣности, безпечности, грубости нравовъ простонародья. Исправленіе этого порока поручалось полиціи.

Въ Англіи нищенство было искони признано какъ фактъ и неимущество какъ несчастный случай, дающій право на общественныя пособія.

Оно вошло въ общую организацію мѣстнаго самоуправления какъ особое вѣдомство и выразилось гласно, рѣзко, во всѣхъ общественныхъ учрежденіяхъ. Неимущій лишенъ былъ всѣхъ по-



литическихъ правъ, но пользовался соціальнымъ правомъ получать призрѣніе и продовольствіе на счетъ общества и государства, правомъ, освященнымъ закономъ и огражденнымъ судомъ.

Исторія общественнаго призрѣнія въ Англіи представляетъ намъ еще другую сторону вопроса, сторону малоизслѣдованную, это положеніе высшихъ сословій въ отношеніи къ низшимъ въ тѣхъ странахъ, гдѣ укоренилось крупное землевладѣніе и неизбежный его спутникъ пролетаріатъ. На эту часть вопроса Англія даетъ полный и краснорѣчивый отвѣтъ, и прослѣдивъ организацію этого вѣдомства, систему налоговъ въ пользу бѣдныхъ, сведя общіе итоги расходовъ на призрѣніе неимущихъ, мы получимъ валовой счетъ или балансъ англійской аристократіи, изъ коего будетъ видно, чего ей стоило поддержаніе своего соціальнаго первенства, сколько уплачивалось ежегодно собственниками на пропитаніе и призрѣніе неимущихъ.

Законы о бѣдныхъ въ Англіи можно сравнить съ безсрочной выкупной операціей въ громаднѣхъ размѣрахъ, по коей землевладѣльцы выплачиваютъ земледѣльцамъ извѣстную ренту въ вознагражденіе за земли, насильственно отобранныя предками первыхъ у первобытныхъ обитателей государственной территоріи. Крестьяне (*villains, serfs*), лишены въ XIII и XIV столѣтіяхъ своихъ родовыхъ имуществъ, въ XVI-мъ переименовываются въ свободныхъ хлѣбопашцевъ (*labourers*), въ XVII-мъ превращаются въ нищихъ и бродягъ (*poors, wagrants*) и съ тѣхъ поръ принимаются, можно сказать, на круговую отвѣтственность всего англійскаго общества, на содержаніе высшихъ и среднихъ сословій.

Вѣдомство это, разростаясь постепенно, принимаетъ такіе всеобъемлющіе размѣры, что становится основой мѣстнаго самоуправления, поглощая всю дѣятельность общинъ и всѣ ихъ наличныя силы и средства: изъ налога въ пользу бѣдныхъ образуется вся система земскихъ смѣтъ и раскладокъ, изъ порядка обложенія этого сбора (*poor-tax*)—весь порядокъ обложенія всѣхъ прочихъ податей и повинностей, изъ правилъ управленія и учреж-



денія общественнаго призрѣнія — весь многосложный механизмъ внутренняго самоуправленія , такъ что во всѣхъ вѣдомствахъ и учрежденіяхъ, во всѣхъ разнообразѣйшихъ узаконеніяхъ мы встрѣчаемъ постоянныя ссылки на этотъ первообразъ англійскаго selfgovernment-a, на законы о бѣдныхъ — poor-laws.

Организація этого вѣдомства общественнаго призрѣнія представляетъ поэтому двойкій интересъ : во первыхъ, какъ ключъ къ уразумѣнію всего механизма общественнаго самоуправления въ Англии, и во вторыхъ, какъ полная картина соціального быта въ единственной странѣ, гдѣ аристократическій строй, крупное землевладѣніе сохранились до новѣйшихъ временъ въ первобытномъ своемъ могуществѣ.

Въ этой главѣ мы постараемся въ особенности выяснитъ эту сторону вопроса, чего стоило англійской gentry поддержаніе своей политической власти, сколько она выплачивала въ годъ на продовольствіе и призрѣніе безземельныхъ своихъ батраковъ, во что именно ей обходилось охраненіе интересовъ крупнаго землевладѣнія, охраненіе, которое землевладѣльцы другихъ странъ считаютъ дѣломъ легкимъ и дешевымъ.

Кормленіе нищихъ въ Англии соотвѣтствуетъ въ обратномъ смыслѣ кормленію воеводъ въ Россіи, и оно стоило еще дороже англійской аристократіи, чѣмъ русскому земству.

Многосложное законодательство о призрѣніи бѣдныхъ можно подраздѣлить на два главные отдѣла : во первыхъ, законы о водвореніи и бродяжничествѣ (law of settlement, vagrants-act), во вторыхъ, собственные законы о нищихъ (poor-laws).

Нищенство зародилось въ Англии одновременно съ личнымъ освобожденіемъ крестьянъ изъ крѣпостной зависимости ; по мѣрѣ того какъ они выходили изъ помѣщичьей власти и пріобрѣтали полныя права личнаго гражданства, лишались они и права на призрѣніе и продовольствіе отъ прежнихъ своихъ владѣльцевъ, и такъ какъ поземельная собственность вся осталась за высшими сословіями, то послѣдствія этой безземельной эманципаціи обнаружались немедленно.



Въ XV столѣтіи еще многіе изъ вольноотпущенныхъ крестьянъ пользовались, хотя и не по праву, но по добровольнымъ сдѣлкамъ съ землевладѣльцами, безсрочнымъ владѣніемъ земель и это условное владѣніе начинало уже переходить въ право собственности. Тогда, а именно въ періодъ Тюдоровъ, послѣдовали радикальныя измѣненія въ соціальныхъ отношеніяхъ высшихъ классовъ къ низшимъ; англійскіе землевладѣльцы съ предусмотрительностію, которой могутъ позавидовать легкомысленные дворяне другихъ странъ, предугадали, что рано или поздно, мирно или насильственно, это неопредѣленное и условное пользованіе можетъ перейти по давности въ полное право собственности, и усмотрѣвъ эту опасность, немедленно и приняли мѣры къ ея отвращенію: крестьяне однодворцы были выселены съ занимаемыхъ ими земель цѣлыми массами. При Гейнрихѣ VIII большая часть крестьянскихъ дворовъ была срыта, хозяева изгнаны и усадебныя и пахатныя угодья обращены въ выгоны и пастбища. Въ 1597 г. Францискъ Баконъ жаловался парламенту, что знатнѣйшіе англійскіе перы разрушаютъ цѣлыя селенія, отбираютъ у мелкопомѣстныхъ жителей пахатныя и луговыя земли и разводятъ на этихъ опустошенныхъ угодьяхъ пастбища для овцеводства.

Въ концѣ XVI столѣтія этотъ переворотъ былъ совершенъ; вся территорія Англій была въ рукахъ крупныхъ собственниковъ и весь классъ земледѣльцевъ былъ лишенъ земли и осѣлости.

Послѣдствія этого порядка вещей обнаружились вскорѣ: Англія покрылась нищими и бродягами. Общинамъ предписано было заботиться о ихъ призрѣніи, но точно такъ какъ и въ другихъ странахъ эти общія предписанія и голословныя внушенія оставались безъ дѣйствія.

Тогда приступлено было къ формальной организаціи вѣдомства общественнаго призрѣнія и тѣмъ-то собственно и отличается соціальный строй Англій, что организація эта была предпринята и совершена законодательнымъ порядкомъ, съ полнымъ сознаниемъ обязанности обществъ давать пособія неимущимъ своимъ членамъ



и что она основана была не на частной и произвольной благотворительности отдѣльныхъ лицъ, а на обязательной повинности всѣхъ обывателей.

Въ 1601 г. изданъ былъ актъ о бѣдныхъ — *POOR-LAW*. 43. *Elisabeth* с. 2 и въ 1679 г. актъ о водвореніи — *ACT OF SETTLEMENT* 13. 14 *Charles II* с. 12. Эти два узаконенія составляютъ и понынѣ основу всѣхъ законовъ объ общественномъ призрѣніи и потому главныя ихъ черты должны быть здѣсь изложены.

Осѣдлость (*legally settled*) издавна считалась въ Англіи по приходамъ (*parish*) и по мѣсту рожденія. Переходъ изъ одного прихода въ другой былъ также вольный, но при одномъ существенномъ ограниченіи: переселенецъ не долженъ былъ ни въ какомъ случаѣ требовать пособій и призрѣнія отъ той общины, куда переходилъ; какъ скоро такое требованіе заявлялось, онъ лишался свободы и могъ быть выселенъ на мѣсто первоначальнаго своего жительства.

Это былъ коренной законъ, который въ XVII столѣтіи и послужилъ основаніемъ вышеупомянутыхъ актовъ. По уставу Карла II 1679 г. права общинъ и землевладѣльцевъ были опредѣлены точнѣе и строже; установлено, что кромѣ рожденія осѣдлость, принадлежность къ обществу пріобрѣтается еще непосредственно самимъ фактомъ пребыванія или жительства на новомъ мѣстѣ въ теченіи 40 дней, если притомъ новоселецъ владѣетъ или пользуется имуществомъ съ доходомъ не менѣе 10 ф. ст. (70 р.) или нанимаетъ квартиру цѣною не ниже 10 фун. Въ такомъ случаѣ онъ самъ собой приписывался къ новому обществу, считался членомъ прихода (*parishioner*) и вступалъ со дня водворенія во всѣ общественныя и политическія права вольнаго англичанина. Но если онъ не подходилъ подъ означенный ценсъ 10 фун. дохода, то положеніе его было совершенно иное; въ теченіи первыхъ 40 дней онъ могъ быть прямо арестованъ и выселенъ безъ суда и расправы, по простому заявленію попечителя (*overseer of the poor*), что такой то вновь прибывшій житель не имѣетъ средствъ пропитанія и можетъ пасть на попеченіе приходскаго общества; въ такомъ слу-



чаѣ мировой судья, не входя даже въ разбирательство дѣла, обязанъ дать немедленно приказъ объ удаленіи (*order of removal*) и переселенецъ препровождался по этапамъ и на счетъ общества въ тотъ приходъ, къ которому по рожденію или прежнему жительству былъ приписанъ. При этомъ не требовалось, чтобы виновный былъ уличенъ въ нищенствѣ и бродяжничествѣ, достаточно было одного предположенія или опасенія, что онъ можетъ когда либо быть въ тягость обществу, его принявшему, и это основаніе, получившее особое названіе — *likely to be chargeable* — признавалось законнымъ поводомъ къ его удаленію. (1)

Одновременно съ этими правилами о переходѣ и водвореніи развивались и законы о призрѣніи неимущихъ, выразившіеся въ полномъ своемъ видѣ въ актѣ 1601 г. Этимъ актомъ предписано: «что если приходъ не имѣетъ средствъ къ призрѣнію бѣдныхъ, то долженъ быть установленъ особый сборъ въ пользу неимущихъ, взимаемый со всѣхъ имуществъ пропорціонально ихъ доходности и именуемый *poor-rate*.»

Эти два основныя правила выражаютъ всю сущность соціальной организаціи Англій, и все послѣдующее законодательство было только развитіемъ и примѣненіемъ этихъ двухъ началъ — обязанности общинъ давать призрѣніе неимущимъ и права тѣхъ же общинъ выселять бѣднѣйшихъ жителей по своему усмотрѣнію.

Впрочемъ примѣненіе этихъ началъ было очень различно въ разные періоды англійской исторіи: сначала общественное призрѣніе было дѣйствительно дѣломъ общественнымъ; оно завѣдывалось сходками всѣхъ прихожанъ (*vestry*) и, избранными отъ нихъ, церковными старостами (*churchwarden*); но съ XVII столѣтія права общинъ начали постепенно стѣсняться, уступая мѣсто крупному землевладѣнію, и въ XVIII ст. всѣ эти преданія общиннаго самоуправленія почти исчезли; вмѣсто приходскихъ собраній и выборныхъ старостъ во главѣ вѣдомства общественнаго призрѣнія стоятъ мировые судьи, назначаемые отъ короны изъ собственни-



ковъ съ доходомъ 100 фун., и попечители бѣдныхъ (*overseers*), опредѣляемые мировыми судьями изъ зажиточныхъ домохозяевъ (*substantial householders*).

Перейдя такимъ образомъ въ исключительное завѣдываніе одного сословія, общественное призрѣніе вскорѣ превратилось въ политическое и соціальное орудіе, посредствомъ коего англійская *gentry* охраняла преимущественно свое первенство и свои хозяйственные интересы; въ періоды аристократическихъ реакцій землевладѣльцы проводили самыя насильственные мѣры. Такъ по уставу о хлѣбопашцахъ (*statut of labourers*) установлена была нормальная плата, по коей землевладѣльцы могли заставить рабочихъ исправлять сельскія, спѣшныя работы — сѣнокосъ и жатву. Право, предоставленное мировымъ судьямъ, выселять бѣдныхъ распространено и на всякаго жителя безпорядочнаго поведенія (*disorderly persons*). Служители и чернорабочіе за непослушаніе противъ хозяевъ приговаривались къ заключенію въ тюрьмѣ до 3 мѣсяцевъ. Дѣти ихъ отдавались въ ученіе или въ заработки по усмотрѣнію попечителей бѣдныхъ (*overseers*).

Вообще же можно сказать, что въ исходѣ XVII и началѣ XVIII столѣтій англійскіе землевладѣльцы, въ лицѣ мировыхъ судей и попечителей бѣдныхъ, пользовались прямой и неограниченной властью принимать или выселять рабочихъ изъ завѣдываемаго ими прихода; власть эта была прямая, потому что мировые судьи не входили даже въ разсмотрѣніе обстоятельствъ, заявленныхъ смотрителемъ, и обязаны были по ихъ требованію давать приказъ объ удаленіи; власть эта была въ то же время неограниченная, потому что отъ смотрителя не требовалось никакихъ доказательствъ о дѣйствительной бѣдности выселяемаго жителя; неимущество, на основаніи коего онъ удалялся, могло вовсе не существовать въ моментъ его удаленія; онъ могъ быть въ полной рабочей силѣ, проживать совершенно безбѣдно, прокармливать себя безъ всякаго затрудненія; но смотритель тѣмъ не менѣе могъ осудить его, если усматривалъ, что положеніе его не обезпечено въ будущемъ, что онъ подверженъ болѣзни, которая можетъ ввер-



гнуть его въ нищету, что онъ обремененъ семействомъ, которое въ случаѣ внезапной смерти можетъ пасть на попеченіе общины.

Можно легко себѣ представить, къ какимъ послѣдствіямъ привело это самовластіе одного сословія надъ другимъ: въ XVIII столѣтіи вѣдомство общества призрѣнія превратилось въ судебно-полицейское управленіе землевладѣльцевъ надъ земледѣльцами. Такъ называемые смотрители или попечители бѣдныхъ (*overseers*) сдѣлались стражниками, оберегавшими интересы крупныхъ собственниковъ отъ своеволія рабочихъ и слугъ; въ сущности всѣ ихъ занятія состояли въ томъ, что они внимательно слѣдили за вновь прибывающими жителями и въ случаѣ если тѣ не могли предъявить законнаго вида (*certificat*) о припискѣ ихъ къ другой общинѣ, то выселяли ихъ немедленно; если же онъ имѣлъ такое свидѣтельство, то смотритель старался только уговорить мѣстныхъ домохозяевъ, чтобы они не сдавали ему квартиры или участка земли выше 10 фун. ст. наемной платы, чтобы имѣть право въ теченіи 40 дней ему отказать въ водвореніи. Эта уловка почти всегда и удавалась; въ особенности ею пользовались крупные землевладѣльцы, имѣнія коихъ составляли большую часть прихода, чтобы избавить себя и свои имущества отъ подоходнаго налога въ пользу бѣдныхъ; съ этою цѣлію они старались уменьшить по возможности объемъ приходовъ и подраздѣляли ихъ для раскладки общественныхъ сборовъ на мелкіе округа (*townships*), изъ коихъ нѣкоторые составляли единственное помѣстье; города съ своей стороны домогались раздѣленія на отдѣльные кварталы и всѣ эти дробныя общества, сельскія и городскія, составляли округа, замкнутые для рабочаго класса, куда допускались люди неимущіе, то есть чернорабочіе, только съ тѣмъ условіемъ, чтобы не требовать пособія отъ общины и откуда они немедленно изгонялись, какъ скоро предвидѣлось опасеніе, что они или ихъ семьи могутъ пасть на попеченіе общины.

Это положеніе вещей продолжалось цѣлое столѣтіе и въ то же



время нищенство и бродяжничество возрастало въ страшной прогрессіи.

Въ концѣ XVII вѣка въ Англіи и Валлисѣ уже считалось 300,000 бѣдныхъ, призрѣваемыхъ на общественный счетъ, около 5 или  $4\frac{0}{8}$  тогдашняго населенія; на содержаніе ихъ тратилось 840,000 ф. ст. (5.880,000 руб.).

Въ 1776 году налогъ для бѣдныхъ уже простирался	на	1.720.000 ф. с.	(12 милл. руб.)
» 1785 » »		2.165,000 » »	(15 » » )
» 1801 » »		5.348,000 » »	(37 » » )
» 1817 » »		9.320,000 » »	(65 » » )

Этотъ 1817 годъ и сумма 65.000.000 р. составляетъ высшій кульминаціонный пунктъ скорбной лѣтописи нищенства въ Англіи.

Такимъ образомъ подъ блескомъ и лоскомъ либеральнаго правленія тлѣла въ Англіи эта подпольная язва, повальные нищенство и бродяжничество, и въ концѣ XVIII столѣтія достигла такихъ размѣровъ, что имущественныя сословія сами ужаснулись видимыхъ и уже очень близкихъ послѣдствій этого порядка вещей. Одни расходы на судебныя и прочія издержки по водворенію бѣдныхъ простирались на 2 милл. фун. ст. (14 милл. рублей), въ теченіи послѣдняго пятидесятилѣтія съ 1750 по 1801 годъ налогъ для бѣдныхъ возросъ отъ 1 до 5 милл. фун. стерлинговъ; онъ составлялъ въ средней сложности около 15 — 20 процентовъ съ доходности имуществъ и по тогдашнему населенію Англіи и Валлиса (8,000,000 жителей) равнялся подушному окладу по 4 руб. съ жителя или 8 руб. съ ревизской души мужскаго пола. Можно было предвидѣть, что если эта пропорція удержится и пойдетъ соразмѣрно съ приращеніемъ населенія, то сумма налога для бѣдныхъ будетъ возвышаться примѣрно на 1 милл. рублей въ годъ и къ половинѣ XIX столѣтія дойдетъ до 90 или 100 милліоновъ руб. Эти соображенія и расчеты заставили наконецъ опомниться англійскую *gentry* и въ самыхъ послѣднихъ годахъ XVIII столѣтія послѣдовали нѣкоторыя облегченія и смягченія въ законахъ о бѣдныхъ.



По акту парламента (1795 г.) наконецъ отмѣнено было правило о выселеніи по подозрѣнію и установлено, «что только тотъ можетъ быть насильственно удаленъ изъ прихода, кто дѣйствительно палъ на попеченіе приходскаго общества и просить о призрачїи.»

Въ томъ же 1795 г. предложена была подъ именемъ *allowance system* мѣра, доказывающая, какія превратныя понятія вселились въ англійское общество подъ вліяніемъ землевладѣльческихъ интересовъ: такъ какъ рабочія цѣны въ то время стали возвышаться и всѣ сельскіе продукты, покровительствуемые высокими пошлинами, дорожать, то въ видѣ гуманной мѣры облегченія рабочаго класса, предложено было ассигновать всѣмъ рабочимъ дополнительную плату, которая должна была соразмѣряться съ цѣною сѣстныхъ припасовъ и выдавалась изъ общественныхъ суммъ, назначенныхъ для бѣдныхъ. Это значило другими словами, что всѣ имущества облагались особымъ сборомъ въ пользу землевладѣльцевъ для искусственнаго пониженія рабочихъ цѣнъ. Эта чудовищная комбинація не осталась на бумагѣ; она была введена во многихъ графствахъ и между прочимъ пользовалась общимъ одобреніемъ въ графствѣ *Berkshire*, гдѣ примѣнялась до 30-хъ годовъ настоящаго столѣтія.

Но въ то же время открылись и болѣе серьезныя реформы. Въ царствованіе Георга III (1760 — 1820 г.) послѣдовало нѣсколько актовъ, радикально измѣнившихъ прежніе порядки общественнаго управленія, — *gilberts-act* (22 Georg III c. 83) постановилъ, что по изъявленному согласію  $\frac{2}{3}$  голосовъ приходскаго собранія (*vestry*) отдѣльные приходы могутъ сливаться въ округа (*union of parishes*) и выбираютъ отъ себя 3 кандидатовъ, изъ коихъ мировые судьи утверждаютъ одного попечителя бѣдныхъ (*guardian*) и одного смотрителя рабочаго дома (*visitor*); обоимъ этимъ должностнымъ лицамъ назначено жалованье.

По акту *select-vestries* (59 Georg III. c. 69) сдѣланъ еще шагъ впередъ; право утвержденія должностныхъ лицъ мировыми судьями отмѣнено; выборъ должностныхъ лицъ предоставленъ не-



посредственно приходскимъ собраніямъ; они опредѣляютъ непосредственно смотрителей, *assistant overseers* и назначаютъ имъ окладъ жалованья по усмотрѣнію. Общее собраніе выдѣляетъ изъ своей среды комисію (*select vestry*) для постоянного наблюденія за общественными дѣлами; ценса для избранія членовъ комисіи (*guardians*) не полагается; только въ видѣ уступки аристократическому духу страны еще оговорено, что они выбираются изъ зажиточныхъ домохозяевъ и обывателей — *substantial householders or occupiers*. Третье законоположеніе, относящееся къ той же эпохѣ, было *hobhouse-act* (1. 2 Wilhelm IV с. 60).

Оно уже измѣняетъ радикально всѣ основы прежняго *selfgovernment*-а и отвергаетъ прямо почетную службу высшихъ сословій; на мѣсто *select vestry*, составленнаго изъ почетныхъ обывателей, къ выборамъ призывается *open vestry*, общая сходка всѣхъ домохозяевъ, избирающая всеобщимъ голосованіемъ отъ 12 до 120 гласныхъ, и ценсъ для избранія, положенный въ 40 ф. ст. для прежнихъ попечителей, для новыхъ гласныхъ пониженъ на 10 фун. ст. (70 р.) годоваго дохода.

Эти три акта послужили, можно сказать, предисловіемъ ко введенію общей реформы 1834 г. Они существенно не измѣнили патріархальнаго управленія общественнаго призрѣнія и имѣли цѣлю только приготовить народное мнѣніе къ болѣе дѣйствительнымъ преобразованіямъ въ этомъ вѣдомствѣ, погрязшемъ въ вѣковомъ усыпленіи. Правительство не вводило ихъ въ дѣйствіе, а только предлагало новые уставы общинамъ и для принятія ихъ установило законный порядокъ подачи голосовъ: для введенія въ дѣйствіе *gilberts-act*-а требовалось большинство  $\frac{2}{3}$  всѣхъ домохозяевъ, обложенныхъ налогомъ для бѣдныхъ, для *hobhouses-act* тоже  $\frac{2}{3}$ , но не всѣхъ а только наличныхъ домохозяевъ. Повидимому введеніе этихъ новыхъ порядковъ шло очень туго; *gilberts-act* былъ введенъ только въ 200 общинахъ съ населеніемъ въ 158,864 жителей; другіе уставы тоже еще не успѣли освоиться, какъ послѣдовали бурные времена политическихъ реформъ и окончательное преобразованіе вѣдомства общественнаго



призрѣнія. Закономъ 1834 г. (poor-law amendment act 4. 5 Wilhelm с. 76) положены новыя основанія общественнаго управленія по вѣдомству о бѣдныхъ, основанія, постепенно распростра- нившіяся и на всѣ прочія отрасли мѣстнаго самоуправленія; глав- ныя изъ нихъ слѣдующія : (2)

1) Упрощеніе и облегченіе правилъ о водвореніи.

2) Обязательное введеніе земскихъ округовъ или союзовъ (unions), въ коихъ сливаются нѣсколько приходовъ для общаго завѣ- дыванія дѣлами о бѣдныхъ и содержанія общихъ рабочихъ домовъ.

3) Учрежденіе управъ изъ попечителей, избираемыхъ по одному отъ каждаго прихода (boards of guardian).

4) Учрежденіе центральнаго главноуправленія, со- ставленнаго изъ членовъ по назначенію правительства, съ пра- вомъ надзора и контроля надъ мѣстными выборными властями.

5) Наконецъ введеніе должностей на жалованьи—смотрителей, дѣлопроизводителей, кассировъ, и установленіе правилъ дѣлопро- изводства и отчетности, общихъ и обязательныхъ для всѣхъ управъ.

Мы разсмотримъ по порядку вышеприведенные главные отдѣ- лы вѣдомства о бѣдныхъ въ настоящемъ новѣйшемъ ихъ видѣ.

1) Правила о вольномъ переходѣ и водвореніи подверглись въ новѣйшее время двумъ существеннымъ измѣненіямъ. Мы выше объяснили, что по акту 1679 г. бѣдные люди, пользующіеся до- ходомъ менѣе 10 ф. ст., ни въ какомъ случаѣ не могли переписы- ваться изъ одного прихода въ другой и что въ теченіи первыхъ 40 дней послѣ перехода они даже состояли въ бозотчетномъ рас- поряженіи мѣстныхъ властей и могли быть высланы по этапамъ на прежнія мѣста жительства. По закону 26 августа 1846 года установленъ наконецъ извѣстный срокъ, 5 лѣтній, по прошествіи котораго переселенецъ окончательно приписывается къ тому при- ходу, гдѣ имѣлъ въ теченіи этихъ годовъ жительство или пребы- ваніе. По акту 1862 г. срокъ этотъ еще сокращенъ до 3 лѣтъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ и право выселять бѣдныхъ нѣсколько огра- ничено ; они подраздѣлены на три разряда : settled poor, то есть бѣдные, приписанные къ приходу, которые во всякомъ слу-



чаѣ получаютъ призраіііе отъ своего общества; *CASUAL POOR*, люди, впавшіе въ нищету внѣ своего прихода; они въ теченіи первыхъ 21 дня должны получать пособія отъ того общества, гдѣ находятся, и только послѣ этого срока возвращаются на прежнія мѣста жительства; *IRREMOVABLE POOR*, — къ этому разряду отнесены по новѣйшимъ узаконеніямъ жители, получившіе право осѣдности по 5 лѣтнему или 3 лѣтнему пребыванію, и для нихъ установлено, что они призрѣваются не на счетъ общественныхъ или приходскихъ суммъ, а изъ общаго сбора цѣлаго округа (*union*).

По акту 1834 г. опредѣлены также и обязанности родственниковъ давать пособія неимущимъ; призраіііе обязательно для отца и матери, дѣда и бабушки, и дѣтей въ отношеніи родителей. Мѣропріятія эти имѣли двоякую цѣль: во первыхъ, смягчить самовластныя распоряженія о выселеніи бѣдныхъ и во вторыхъ, уравнивать тягость общественнаго призраіііа, подѣ коей нѣкоторыя отдѣльные приходы изнывали; разрядъ такъ называемыхъ *irremovable poor*, содержаніе коихъ перенесено съ приходоѡъ на округа, другими словами съ общественныхъ повинностей на земскія, въ послѣдніе годы сильно возрасталъ и составляетъ уже нынѣ около  $\frac{1}{4}$  всѣхъ расходовъ на бѣдныхъ.

2) Тоже самое значеніе, то есть перенесеніе центра тяжести мѣстныхъ повинностей съ приходскихъ обществъ на земскіе округа, имѣла и другая мѣра — учрежденіе округоѡъ (*unions*). Какъ мы выше видѣли, преобразование это шло постепенно и очень медленно. По предварительнымъ законамъ *gilberts-act* и *hobhouse-act* введеніе округоѡъ поставлено было въ непосредственную зависимость отъ самихъ приходскихъ собраній и только по желанію, заявленному большинствомъ этихъ собраній, новый уставъ вводился въ дѣйствіе. По закону 1834 г. введеніе округоѡъ сдѣлано обязательнымъ; правительственное учрежденіе (*poor-law-board*) уполномочено соединять приходы, не спрашивая согласія прихожанъ. Но и эта мѣра оставалась еще долго полу-мѣрой, такъ какъ раскладка налога для бѣдныхъ производилась все таки по приходамъ, покуда наконецъ за-



кономъ 1862 г. не узаконенъ былъ новый порядокъ обложенія по податной цѣнности (rateable value) всѣхъ имуществъ, лежащихъ въ предѣлахъ округа.

По новѣйшимъ свѣдѣніямъ по тому же закону расходы на общественное призрѣніе распределены на три части: одну — непосредственно падающую на приходы (4.106,714 ф. с.), другую — на округъ (1.792,041 ф. ст.) и третью — покрываемую субсидіями отъ правительства (171,498 ф. ст.).

По новѣйшимъ свѣдѣніямъ въ Англии и княжествѣ Валлисѣ считается нынѣ (въ 1862 г.) 647 unions, въ коихъ слиты около 14,600 приходоу; въ средней сложности на 1 округъ приходится около 30,000 жителей и 25 приходоу. Пропорція эта почти равна нашимъ малонаселеннымъ уѣздамъ. Впрочемъ многія unions имѣють до 40 и 45 тысячъ жителей.

3) Въ главѣ каждаго округа общественнаго призрѣнія поставлена управа изъ выборныхъ членоу — BOARD OF GUARDIANS. Каждый приходъ, принадлежащій къ округу, избираетъ по 1 члену управы. Порядокъ выборовъ слѣдующій: всѣ податные обыватели допускаются къ баллотированію, но раздѣляются на 6 классовъ:

Имѣющіе дохода 50 ф. с. и менѣе ( 350 р.)	пользуются 1 голос.
» отъ 50 до 100 ф. ст. ( 700 » )	» 2 »
» » 100 » 150 » » (1050 » )	» 3 »
» » 150 » 200 » » (1400 » )	» 4 »
» » 200 » 250 » » (1750 » )	» 5 »
свыше 250	» 6 »

Къ голосованію допускаются на разныхъ правахъ какъ собственники такъ и всякія лица, содержащія имущества по найму, арендѣ, или въ качествѣ управляющихъ, довѣренныхъ, сборщиковъ податей (tenant, steward, land agent, collector of rents).

Выборщики не могутъ имѣть болѣе 6 голосоу собственннхъ и 4 по уполномочію.

Для избранія въ должность члена управы guardian требуется имущественный ценсъ въ 40 ф. ст. (280 р.) дохода. Всѣ мировые



судьи участковъ, принадлежащихъ къ округу, состоятъ по должности членами управъ. Число всѣхъ guardians простирается до 17,000 и, прибавивъ къ нимъ около 10,000 мировыхъ судей, мы получимъ на каждую изъ таковыхъ управъ около 42 членовъ.

Засѣданія ихъ должны быть не менѣе одного раза въ недѣлю; для рѣшенія дѣла достаточно 3 наличныхъ членовъ; главныя ихъ обязанности суть опредѣленіе должностныхъ лицъ, разрѣшеніе построекъ рабочихъ домовъ и вообще заведеній для бѣдныхъ и разсмотрѣніе просьбъ о пособіяхъ и призрѣніи (3).

Этотъ порядокъ выборовъ, введенный въ 1834 г. для избранія управъ общественнаго призрѣнія, былъ въ послѣдствіи принятъ и для всѣхъ прочихъ земскихъ учрежденій Англій.

4) Главное нововведеніе, измѣнившее до извѣстной степени весь характеръ англійскаго самоуправленія, было учрежденіе по тому же уставу 1834 г. центрального присутственнаго мѣста для общаго завѣдыванія дѣлами общественнаго призрѣнія—*poor-law-board* или *the poor-law comissioners*. Оно состояло первоначально изъ комисіонеровъ (*comissioners*), назначаемыхъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, въ послѣдствіи же въ члены этого главноуправленія были назначены министры юстиціи, финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; изъ числа комисіонеровъ назначается королевой предсѣдатель, который долженъ быть членомъ парламента и засѣдаетъ въ совѣтѣ министровъ. Предсѣдатель считается отвѣтственнымъ лицомъ по всему управленію общественнаго призрѣнія, точно такъ какъ министры по своимъ вѣдомствамъ.

Такимъ образомъ по новѣйшимъ узаконеніямъ это вѣдомство, нѣкогда предоставленное безотчетному распоряженію мировыхъ судей, возведено на степень особаго министерства или главноуправленія и это—то именно преобразование даетъ видъ, какъ будто мѣстное самоуправленіе въ Англій превращается въ административную централизацию. Но между приказными порядками континента и этимъ нововведеннымъ контролемъ высшихъ властей въ Англій открываются глубокія черты различія.

Предметы вѣдомства *poor-law-board* слѣдующія: а) Оно из-



даетъ постановленія или инструкціи (*general rule*), обязательныя для всѣхъ служащихъ лицъ, и въ случаѣ упуцненій по должности или ослушанія налагаетъ взысканія въ первый разъ до 5 ф. с., во второй разъ до 20 фун. ст., въ третій разъ по усмотрѣнію. Но всѣ таковыя административныя взысканія подлежатъ обжалованью мировымъ судьямъ и сѣздамъ. b) Главноуправленіе имѣетъ общій надзоръ и контроль надъ мѣстными управами общественнаго призрѣнія и производитъ ихъ чрезъ инспекторовъ, коихъ полагается 12. Каждый инспекторъ завѣдываетъ 60 *unions*, имѣетъ право присутствовать при засѣданіяхъ управъ и обязанъ два раза въ годъ ревизовать рабочіе дома и прочія заведенія. с) Определеніе въ должности по всему вѣдомству общественнаго призрѣнія предоставлено управамъ, но устраненіе или удаленіе отъ должности производится непосредственно главноуправленіемъ.

Таковы главныя правила, узаконившія въ первый разъ въ Англіи вмѣшательство правительства въ дѣла мѣстнаго самоуправленія; сами по себѣ они составляли бы рѣшительный переходъ къ централизаціи, еслибъ правительство было поставлено, какъ въ другихъ странахъ, выше законовъ и внѣ суда. Но самовластію главноуправленія положены два предѣла: во первыхъ, отвѣтственность передъ парламентомъ и во вторыхъ, подсудность общимъ судебнымъ установленіямъ. Главноуправляющій (*president of poor-law-board*) во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ даетъ отчетъ палатѣ общинъ, въ коей состоитъ членомъ. Относительно подсудности установлены точныя и подробныя правила: частныя дѣла о неправильной раскладкѣ или незаконномъ взиманіи налога для бѣдныхъ (*poor-rate*) разсматриваются мировыми судьями; жалобы общинъ на несправедливое распределеніе повинности рѣшаются мировыми сѣздами — имъ же подсудны дѣла по выборамъ членовъ управъ и пререканія между округами; наконецъ противъ постановленій, инструкцій и всякихъ распоряженій главноуправленія (*rules, orders, regulations*) всякому заинтересованному лицу предоставлено право иска передъ су-



домъ королевской скамьи, причемъ истецъ вноситъ въ обезпеченіе 50 ф. ст. (350 руб.). (4)

5) Въ положеніи и порядкѣ службы должностныхъ лицъ произведено радикальное измѣненіе и въ этомъ отношеніи можно сказать, что реформа 1834 г. нанесла сокрушительный ударъ принципу безвозмездной службы и владычеству высшихъ сословій. По порядкамъ, доселѣ существовавшимъ, главными должностными лицами по вѣдомству о бѣдныхъ были упомянутые выше попечители (*overseers*), назначаемые изъ почетныхъ домохозяевъ, опредѣляемые мировыми судьями и служившіе безвозмездно.

Такъ по крайней мѣрѣ гласитъ законъ; но уже до изданія закона 1834 г. во всѣхъ крупныхъ приходахъ назначено было негласное жалованье въ видѣ вознагражденія за трудъ попечителямъ; по закону *sturges-bournes-act* введены были помощники попечителя съ штатнымъ окладомъ и сборщики податей тоже на жалованьи. Наконецъ по новому положенію всѣ должностныя лица получаютъ штатный окладъ, кромѣ членовъ управъ, такъ называемыхъ *guardians*.

При этомъ нужно имѣть въ виду, что *board of guardians*, какъ и всѣ прочія мѣстныя учрежденія, называемыя въ Англии *boards*, не соотвѣтствуютъ нашему понятію о земскихъ управахъ и не составляютъ постоянныхъ присутствій, производящихъ непосредственно дѣла и расходы; они собираются только въ срочные дни по одному разу въ недѣлю; для законности рѣшенія требуется всего три наличныхъ члена, хотя общее число доходитъ до 40 и 60 *guardians*; поэтому ихъ скорѣе можно назвать сѣздами или совѣщательными собраніями гласныхъ. Настоящее дѣлопроизводство и управленіе завѣдывается должностными лицами, которые, какъ выше сказано, состоятъ всѣ на штатномъ жалованьи: *assistant overseers* — помощники попечители, *collectors* — сборщики податей, *clerks* — секретари, *treasurers* — кассиры, *district medical officers* — окружные медики.

Такимъ образомъ можно утвердительно признать, что почет-



ная и безвозмездная служба по вѣдомству общественнаго призрѣнія, которое служить типомъ всѣхъ прочихъ мѣстныхъ учреждений въ Англіи, нынѣ отмѣнена; *guardians* не получаютъ жалованья, но зато и никакой дѣйствительной службы не несутъ; такъ какъ ихъ считается въ средней сложности по 42 въ одной управѣ и для рѣшенія дѣла достаточно трехъ подписей, засѣданій же полагается по одному въ недѣлю, то на каждого члена приходится не болѣе 3 — 4 присутственныхъ дней въ году. Зато всѣ лица, исправляющія дѣйствительную службу, получаютъ и жалованье по штатамъ. Число ихъ въ послѣдніе годы быстро возрасло и оклады сильно возвысились; въ 1844 году считалось всѣхъ служащихъ по вѣдомству общественнаго призрѣнія 8,290; въ 1855 году 12,835; нынѣ по приблизительному расчету полагается ихъ до 15,000. Штаты должностныхъ лицъ возрасли отъ 548,690 фун. ст. въ 1850 г. до 660,370 фун. ст. въ 1861 году 4.622,590 РУБЛЕЙ.

Очевидно, что все это многосложное вѣдомство съ 27,000 членами управъ, служащихъ безвозмездно и не занимающихся дѣломъ, и съ 15,000 должностныхъ лицъ, исправляющихъ за нихъ всю службу и получающихъ жалованье, находится въ положеніи переходномъ, доказывающемъ колебаніе англійскаго общества между обветшалымъ преданіемъ почетной службы и современнымъ демократическимъ принципомъ платы за трудъ.

Мы должны еще замѣтить, какъ одну изъ самыхъ характеристическихъ чертъ англійскаго самоуправленія новѣйшихъ временъ, что всѣ вышеупомянутые штатные служители опредѣляются управами пожизненно, то есть самими управами не могутъ быть смѣнены съ должности, но удаленіе ихъ зависитъ отъ главноуправленія (*poor-law board*).

б) Рабочіе дома и домашнія пособія. По уставу 1834 г. основнымъ правиломъ общественнаго призрѣнія положено, что всякій бѣдный, просящій о призрѣніи, долженъ подвергнуться испытанію въ рабочемъ домѣ для опредѣленія его рабочей способности; если онъ можетъ исполнять работу, то онъ остается въ ра-



бочемъ домѣ, если нѣтъ, то получаетъ пособія на дому. На этомъ основаніи все вѣдомство о бѣдныхъ раздѣляется на двѣ вѣтви управленія: *in door relief* и *out-door relief*. Первое означаетъ содержаніе въ такъ называемыхъ *workhouses* — рабочихъ домахъ.

Работы, задаваемые призрѣваемымъ, вообще тяжелыя, разбивка щебня, пила дровъ, для женщинъ стирка бѣлья, для стариковъ плетеніе веревокъ; вся обстановка этихъ рабочихъ домовъ очень суровая. Неимущій принимается по предложенію управы; только въ первыя сутки ему предоставляется право выписаться изъ рабочаго дома; затѣмъ на весь срокъ, опредѣленный по изъявленному имъ желанію, онъ уже не воленъ оставить рабочій домъ; призрѣваемые не выпускаются изъ заведеній; раздѣленіе половъ и возрастовъ соблюдается строго и это правило, отрывающее дѣтей отъ родителей и мужа отъ жены, очень стѣснительно и возбуждаетъ общій ропотъ; для малолѣтнихъ впрочемъ устроена особая общая комната, гдѣ они содержатся вмѣстѣ съ матерями; люди, отказывающіеся отъ работъ, подвергаются аресту съ содержаніемъ на хлѣбѣ и водѣ въ теченіи 1 дня; болѣе тяжкіе проступки подсудны мировымъ судьямъ.

Вообще все устройство англійскихъ *workhouses* придумано такъ, чтобы призрѣніе въ нихъ составляло очень незавидный образъ жизни и чтобы къ нимъ прибѣгали неимущіе только въ самой крайней нуждѣ; простонародье называетъ ихъ тюрьмами (*bastillen*) и они дѣйствительно такъ страшатъ населеніе, что изъ числа около милліона неимущихъ, записанныхъ по рэестрамъ, только 143,000 (въ 1862 г.) прибѣгали къ этому даровому, но тяжкому содержанію.

Въ новѣйшее время (въ 1839 г.) правительство испробовало другую мѣру и въ видахъ облегченія расходовъ и болѣе сострадательнаго обхожденія съ бѣдными устроило страннопріимные дома (*houseless poor*), гдѣ неимущіе бродяги (*wagrants, tramps*) принимались на ночлегъ, получали ужинъ и завтракъ и содержались не болѣе 1 дня. Но послѣдствіемъ этого было то, что нищіе стали промышлять этими пособіями, и кочуя изъ одного мѣста въ другое,



кормились такимъ образомъ посредствомъ постоянного бродяжничества.

Число ихъ такъ быстро возрастало, что въ одномъ Лондонѣ было принято въ эти заведенія въ 1840 г. 2,403 бродяги, а въ 1843 г. ихъ оказалось уже 43,575.

Вообще организація англійскихъ workhouses оказывается вовсе не цѣлесообразной, и главное замѣшательство произошло оттого, что по распоряженію главноуправленія (general order 2 августа 1841 г.) они были предназначены исключительно для неимущихъ, способныхъ къ работѣ, которые принимаются цѣлыми семьями съ женами и дѣтьми; а такъ какъ способность къ работѣ въ странѣ какъ Англія, гдѣ трудъ цѣнится дорого, исключаетъ вообще предположеніе о бѣдности, то эти пріюты остаются открытыми только для самой развращенной части населенія, предпочитающей принудительную работу въ рабочемъ домѣ вольному труду по своей слабости и невоздержности. Кромѣ того отъ дозволенія принимать бѣдныхъ цѣлыми семьями накопилось такое число дѣтей (около 50,000 противъ 60 и 70 тысячъ взрослыхъ), что рабочіе дома превратились въ воспитательныя заведенія; понятно, какое вредное вліяніе на малолѣтнихъ имѣетъ вся эта грубая, тюремная обстановка и та среда, въ которой они воспитываются. (5)

Пособія на домахъ, out-door-relief имѣютъ гораздо большее значеніе въ англійскомъ общественномъ призрѣніи. Это уже видно изъ того, что число призрѣваемыхъ по этому способу въ 4—5 разъ болѣе числа содержащихся въ рабочихъ домахъ. Пособія эти раздѣляются на постоянныя и случайныя. Первыя назначаются по постановленію управы (board of guardian) — выдаются еженедѣльно и состоятъ отчасти въ денежныхъ, отчасти въ хлѣбныхъ пайкахъ — малолѣтнимъ ассигнуются учебныя пособія. Вторыя, случайныя, ассигнуются въ внезапныхъ и крайнихъ случаяхъ по распоряженію попечителя (overseer) и натурой — хлѣбомъ, топливомъ, одеждой; денежные выдачи запрещены. (6)

Управамъ предоставлено также отдавать малолѣтнихъ въ ученіе, причемъ установлена общая форма контрактовъ, заключае-



мыхъ съ хозяевами, за нарушеніе коихъ полагается штрафъ до 20 ф. с. (140 р.).

Мы описали организацію общественнаго призрѣнія въ Англии и теперь перейдемъ къ другой сторонѣ вопроса, къ стоимости этого призрѣнія и общимъ статистическимъ выводамъ о числѣ неимущихъ и призрѣваемыхъ.

Самая блистательная эпоха политическаго могущества страны и преобладанія аристократіи совпадаетъ въ исторіи Англии съ наивысшимъ развитіемъ нищенства; въ 1817 году налогъ для бѣдныхъ достигъ громадной цифры 65,000,000 рублей, что составляло по тогдашнему населенію Англии (11 милліоновъ жителей) прямаго подушнаго сбора по 6 рублей съ жителя обоихъ половъ или 12 руб. съ ревизской души мужескаго пола!

Вотъ что стоило Англии поддержаніе аристократическаго элемента и кормленіе бѣдныхъ, систематически преслѣдованныхъ партией тори во все продолженіе XVIII столѣтія.

Сумма эта хотя съ тѣхъ поръ и начала понижаться, но до 1833 г. значительно не измѣнялась и въ этомъ году poor-rate еще простирался на 8,338,079 ф. (58,366,553 руб.)

Со времени введенія новаго устава 1834 г. расходы стали постепенно сокращаться и въ настоящее время составляютъ около  $5\frac{1}{2}$  или 6 милліоновъ фун. стерлинговъ 38 — 42 мил. рублей.

Въ 1834 году расходы по призрѣнію бѣдныхъ составляли около  $10\frac{0}{0}$  общей доходности имуществъ, въ 1856 г. по средней сложности послѣднихъ 22 лѣтъ рассчитано, что налогъ для бѣдныхъ равняется  $7\frac{1}{2}$  процентамъ той же доходности. Въ настоящее время онъ примѣрно полагается въ  $7\frac{0}{0}$ .

Но эти расчеты по средней сложности всѣхъ приходовъ не даютъ еще вѣрнаго понятія о тяжести той повинности въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ и при этомъ не надо забывать, что большая часть крупныхъ землевладѣльцевъ воспользовались правомъ выселенія постороннихъ жителей, правомъ, существовавшимъ до 1795 г., чтобы очистить свои помѣстья и маіоратныя имѣнія



отъ нищихъ, и такимъ образомъ перенесли всю тягость общественнаго призрѣнія съ своихъ владѣній на промышленные округа и города.

Изъ этого вышла такая несоразмѣрность обложенія, что по отчету за 1850 г. процентъ, взимаемый съ доходности имуществъ, въ 529 приходахъ былъ менѣе  $1\frac{0}{0}$ .

въ	4,650	отъ	1 —	$5\frac{0}{0}$
»	5,540	»	5 —	$10\frac{0}{0}$
»	2,542	»	10 —	$15\frac{0}{0}$
»	1,002	»	15 —	$20\frac{0}{0}$
»	245	»	20 —	$40\frac{0}{0}$
»	14	»	40 —	$70\frac{0}{0}$

Въ самомъ Лондонѣ между бѣдными и богатыми частями города была такая неуравнительность, что одни приходы были обложены  $\frac{1}{2}$  процентнымъ сборомъ, другіе  $40\frac{0}{0}$ .

Относительно числа призрѣваемыхъ замѣчательно, что съ конца XVII столѣтія и до настоящаго времени пропорція ихъ къ общему числу жителей почти не измѣнилась; въ періодъ Стюартовъ нищихъ, получавшихъ призрѣніе считалось около 300,000 что составляло  $\frac{1}{20}$  тогдашняго населенія Англіи. Въ послѣднее десятилѣтіе, съ 1851 года по 1861 годъ, число ихъ переходило отъ 844,000 до 941,000, что составляетъ на 20,000,000 жителей около  $\frac{1}{22}$ . Среднимъ числомъ считается нынѣ въ Англіи и Валлисѣ 892,000 человѣкъ, состоящихъ постоянно, круглый годъ на содержаніи общинъ и приказовъ общественнаго призрѣнія. Но эта цифра относится только къ общему числу дней содержанія, а такъ какъ въ теченіи года лица мѣняются и средній срокъ призрѣнія продолжается не болѣе 4 мѣсяцевъ, то для полученія общаго итога людей, прибѣгающихъ въ разныя времена къ общественному призрѣнію, нужно помножить это число 894,000 на 3, что составитъ около 2,682,000 нищихъ и бродягъ въ королевствѣ Англіи и кн. Валлисѣ, не считая ни Шотландіи, ни Ирландіи.

На одномъ изъ митинговъ настоящаго 1869 г., созванномъ об-



ществомъ поощренія промышленности въ Лондонѣ, число всѣхъ англійскихъ нищихъ опредѣлено въ 1.300.000, при чемъ замѣчено, что отъ 2 до 3 милл. населенія находятся постоянно на рубежѣ между бѣдностію и нищенствомъ.

Еще болѣе ужасающихъ размѣровъ достигаетъ это вѣдомство нищихъ въ первопрестольномъ градѣ Великобританскаго королевства. Съ быстротой, безпримѣрной въ лѣтописяхъ міра, возросло сначала текущаго столѣтія населеніе великой столицы: съ 1801 года по 1861 оно утроилось и дошло отъ 958 тысячъ до 3 милліоновъ. Но еще быстрѣе росло нищенство и налогъ на бѣдныхъ, простиравшійся въ 1803 г. на 2,400,000 рублей, достигъ въ 1862 г. 8,576,000 рублей.

Въ блистательной metropolis этого пышнаго государства въ 1861 г. считалось: рабочихъ домовъ (workhouses) . . . . . 65

Въ нихъ призрѣваемыхъ . . . . . 30,091

Неимущихъ, получающихъ пособія на квартирахъ, въ день около . . . . . 100,000

Служителей на жалованьи около . . . . . 1,000

Выборныхъ попечителей безъ жалованья (guardians) . . . . . , . . . . 1,076

Имущества, подлежащія налогу для бѣдныхъ, были оцѣнены по доходу въ . . . . . 78 мил. р.

Poor-rate составлялъ съ чистаго дохода 9,7 $\frac{0}{6}$ .

Мы обращаемся въ заключеніи этой главы къ вопросу, на кого падаетъ это призрѣніе и какъ распредѣляется налогъ для бѣдныхъ? Въ главѣ о податныхъ обывателяхъ въ первой части этой книги мы уже объяснили, что всѣ земскіе сборы въ Англии разлагаются на имущества по ихъ доходности, причемъ оцѣнка, производимая для раскладки налога для бѣдныхъ (poor-rate), принимается какъ основаніе для всѣхъ прочихъ повинностей. Нужнымъ считаемъ напомнить, что раскладка эта хотя и дѣлается по доходности имуществъ, но считается не на нихъ, а на самихъ лицахъ, владѣющихъ или пользующихся имуществами, и что въ случаѣ сдачи квартиры, аренды или продажи имѣнія отвѣтственнымъ



лицомъ остается не собственникъ, а обыватель (*occupier*), занимавший квартиру, державшій аренду, владѣвшій имѣніемъ. По парламентскимъ отчетамъ за 1859 г. таковыхъ податныхъ обывателей, обложенныхъ сборомъ для бѣдныхъ, было въ Англіи и Валлисѣ — 2.230,076 лицъ. Доходность ихъ имуществъ за 1855 — 1856 г. была оцѣнена въ 71.840,270 фунт. = 502 мил. рублей. Въ томъ же 1855 — 56 г. собрано всего налога для бѣдныхъ 8.201.348 фунт. = 57.411,436 и израсходовано 6.004,244 фунта = 42.029,708 р.

Число нищихъ по средней сложности послѣдняго десятилѣтія простиралось на 2.682,000 человекъ.

Изъ этихъ чиселъ мы можемъ вывести окончательный балансъ общественнаго призрѣнія въ Англіи: 2.230,076 лицъ высшихъ и среднихъ сословіи вносятъ ежегодно изъ своихъ доходовъ, оцѣненныхъ въ 502 милл. рублей — 42.029,708 рублей на призрѣніе 2.682,000 бѣдныхъ, или другими словами каждому изъ податныхъ обывателей Англіи, пользующемуся въ средней сложности доходомъ по 225 рублей въ годъ, приходится содержать 1,2 нищихъ и уплачивать на призрѣніе около 19 рублей или 8 — 9 процентовъ изъ своего дохода.

Этотъ простой ариѳметическій расчетъ можетъ служить полной характеристикой соціального строя тѣхъ странъ, гдѣ при участковомъ подворномъ землевладѣніи большая часть населенія лишена поземельнаго надѣла, и характеристика эта относится не къ одной Англіи, но и къ большей части западно-европейскихъ государствъ. Всѣ тѣ черты пролетаріята, нищенства и бродяжничества, которыя мы здѣсь описали и которыя такъ рѣзко высказываются въ народномъ быту Англіи, болѣе или менѣе свойственны и другимъ народамъ латинской и германской расы; онѣ проявляются съ большею жесткостью въ Англіи потому только, что въ этой странѣ призрѣніе нищихъ получило организацію официальную, легальную и гласную, что оно возложено было по закону на обязательную повинность имущественныхъ классовъ,



между тѣмъ какъ у другихъ народовъ тѣ же народныя язвы скрывались подъ разными личинами частной благотворительности, общественнаго человѣколюбія и попеченія правительства. Англійскіе нищіе съ XVII столѣтія по настоящее время подлежали особой переписи и расходы на содержаніе ихъ вносились въ земскія смѣты и въ отчеты, представляемые парламенту. Напротивъ въ Германіи, Франціи правительства представлялись, какъ будто ничего не вѣдающими про нищенство, какъ будто нужда бѣдныхъ классовъ вполне обеспечена щедрыми подаваніями доброхотныхъ обществъ, какъ будто самое дѣло о вспомоствованіи бѣднымъ есть долгъ христіанскій, нравственная обязанность, но вовсе не повинность государства и общества. Отъ этого то, а вовсе не отъ исключительнаго положенія низшихъ классовъ въ Англии, и распространилось ложное мнѣніе, будто-бы пролетаріятъ есть преимущественная черта англійскаго общества; въ дѣйствительности же исключительность состояла только въ томъ, что въ Англии всѣ эти скорбныя листы нищенства обнародовались, тогда какъ въ другихъ странахъ они не оглашались.

Но главное поученіе, которое должно быть извлечено изъ англійскихъ законовъ о бѣдныхъ, есть то, что поддержаніе аристократическаго элемента, крупнаго землевладѣнія, почетной службы стоитъ дорого и не можетъ быть обеспечено однѣми голословными привилегіями, если притомъ привилегированные классы не принимаютъ на себя соответствующихъ повинностей, то есть пропитанія и призрѣнія тѣхъ классовъ, земли и имущества коихъ они себѣ присвоили въ первобытныя времена гражданскаго устроенія. Эти 2.307,076 англійскихъ собственниковъ суть именно потомки и наследники тѣхъ нормандскихъ *thanes, earls, barons*, которые насильственно отобрали земли у англо-саксонскихъ крестьянъ, *villeins, ceorls*, и за эти то земли они выплачиваютъ выкупъ въ видѣ налога для бѣдныхъ и въ такихъ размѣрахъ, которые очевидно во сто кратъ превышаютъ цѣнность отобранныхъ угодій. — Если вспомнить, что уже въ концѣ XVII столѣтія налогъ для бѣдныхъ составлялъ



840,000 ф. с., что въ половинѣ XVIII столѣтія онъ простирался на 1.720,000—а въ началѣ XIX-го на 5.348,000, то можно принять въ средней сложности, что въ 200 лѣтъ выплачено имущественными сословіями Англій въ пользу безземельныхъ классовъ не менѣе 952 милліоновъ фунтовъ или 6,664 милл. рублей.

Спрашивается, не выгоднѣе ли бы было для самой англійской gentry тогда же въ XVII столѣтіи уступить, хотя бы и въ даръ, извѣстную часть своихъ угодій оброчнымъ крестьянамъ, на нихъ водвореннымъ, и порѣшить такимъ образомъ аграрный вопросъ, чѣмъ платить эту безсрочную ренту безземельнымъ своимъ соотечественникамъ, ренту въ 7, 8, 9<sup>0</sup>/<sub>0</sub> съ чистаго дохода тѣхъ же земель, составляющую такимъ образомъ по умноженію на 200 лѣтъ не менѣе 1,400 рублей на 100.

Мы представляемъ въ подтвержденіе этого расчета новѣйшія свѣдѣнія, заимствованныя изъ отчетовъ приказа общественнаго призрѣнія (poor-law-board) и приведенныя въ сочиненіи Das Armenwesen von Emminghaus, свѣдѣнія простирающіяся до 1867 — 68 г. — Положеніе вѣдомства общественнаго призрѣнія сведено очень наглядно въ слѣдующей таблицѣ :

	Г О Д Ы.			
	1849 — 53	1854 — 58	1859 — 63	1863 — 67
Число округовъ (unions).	620	625	647	655
Призрѣваемыхъ въ рабочихъ домахъ (workhouses) . . . . .	118,473	122,140	132,536	143,453
Призрѣваемыхъ на дому .	849,670	737,753	805,605	847,490
<b>Всего . .</b>	<b>968,143</b>	<b>859,893</b>	<b>938,141</b>	<b>990,943</b>
Цѣна четверти хлѣба (пшеницы) въ соотвѣтствующіе періоды.	928	1,424	1,104	1,008
Процентъ призрѣваемыхъ къ общему числу жителей . . . . .	5,4 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	4,7 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	4,0 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>	4,5 <sup>0</sup> / <sub>0</sub>

Изъ этой таблицы оказывается, что число нищихъ не находится въ прямомъ соотношеніи съ хлѣбными цѣнами ; въ 1849 г.



цѣны эти были умѣренныя, а число призрѣваемыхъ составляло  $6\frac{0}{0}$  народонаселенія; въ 1856 г., когда цѣны на хлѣбъ возвысились до 16 руб. за четверть, процентъ упалъ до  $4,8\frac{0}{0}$ .

Вообще замѣтно медленное, но правильное и послѣдовательное уменьшеніе числа бѣдныхъ, прибѣгающихъ къ призрѣнію, и въ послѣдніе 15 лѣтъ пропорція ихъ понизилась съ  $5,4\frac{0}{0}$  до  $4,5\frac{0}{0}$ . Это явленіе вовсе независимо ни отъ хлѣбныхъ цѣнъ, ни отъ заработковъ; четырехлѣтіе съ 1859—63 г. совпадаетъ съ самымъ страшнымъ рабочимъ кризисомъ, постигшемъ хлопчато-бумажное дѣло вслѣдствіе американской войны, когда въ графствахъ Ланкаширъ и Шеширъ на 3 милліона жителей оказалось болѣе  $\frac{1}{2}$  милліона нищихъ. Не смотря на это случайное и временное приращеніе бѣдныхъ въ средней сложности 4 лѣтъ, во всей Англійи число призрѣваемыхъ уменьшилось на  $\frac{1}{10}$  процента.

По отзывамъ спеціальныхъ изслѣдователей, инспекторовъ и другихъ должностныхъ лицъ вѣдомства общественнаго призрѣнія, этотъ результатъ приписывается главнѣйшимъ образомъ благотворительному дѣйствию рабочихъ ассоціацій.

Расходы по призрѣнію бѣдныхъ въ Англійи должны быть раздѣлены на два періода. До реформы 1834 г. они подвергались такимъ непомѣрнымъ колебаніямъ, что средней цифры нельзя вывести.

Въ семидесятыхъ годахъ прошлаго столѣтія они составляли уже 14 мил. р., въ 1813 г.— $45\frac{1}{2}$  мил. р., что при народонаселеніи въ 10 мил. жителей равнялось налогу съ ревизской души мужескаго пола по 9 руб. Въ 1818 г. расходы возрасли до 56 мил., на ревизскую душу около 8 руб. (13 шил. 3 пенса на жителя обоихъ половъ). Въ послѣдующіе годы сумма расходовъ колебалась изъ году въ годъ отъ 40 до 50 мил. руб.

Въ бѣднѣйшихъ графствахъ сборъ въ пользу бѣдныхъ въ 1832 г. простирался до  $14\frac{1}{2}$  шил. съ жителя (4 руб. 35 к. съ ревизской души), въ другихъ, болѣе промышленныхъ, онъ составлялъ только 5 шил. 9 п. (1 р. 75 к.).



Послѣ реформы 1834 г. приходо-расходная часть общественнаго призрѣнія приняла болѣе регулярный ходъ и сумма расходовъ составляла :

	На 1 жителя.		На 1 рев. душу.	
Въ 1836 г.	4.717,630 фун. ст.	6 шил. 5 пен.	3 руб. 90 коп.	
» 1846 »	4.954,204 »	» 5 » 10 »	3 » 60 »	
» 1856 »	6.004,244 »	» 6 » 3 »	3 » 80 »	
» 1866 »	6.439,517 »	» 6 » 1 »	3 » 66 »	

Изъ этой таблицы оказывается, что не смотря на приращеніе населенія и на пропорціональное уменьшеніе числа призрѣваемыхъ, расходы послѣдовательно возрастали и средняя раскладка по числу жителей оставалась почти неизмѣнною между 3 р. 60 к. и 3 р. 90 к. съ жителя муж. п. Дѣйствительная раскладка этихъ сборовъ, какъ мы выше объяснили, производится не по душамъ, а по доходности имуществъ; этотъ счетъ подушный представляется здѣсь только для наглядности.

Оцѣнка доходности въ послѣдніе годы представляетъ слѣдующіе замѣчательные факты:

	1841 г.	1850 г.	1856 г.	1868 г.
Имущества, подлежащія налогу для бѣдныхъ, были оцѣнены на сумму фун. стер. . . . .	62.540,000	67.700,000	71.840,000	93.638,000
Налогъ для бѣдныхъ (poor-tax) составлялъ . . . . .	4.760,000	5.395,000	6.004,000	6.960,000
Процентъ обложенія . . . . .	7,78	7,9	8,3	7,43

Новое распределеніе общественнаго призрѣнія на союзы (parochial unions) измѣнило и раскладку налога для бѣдныхъ. Значительная часть его перешла на эти округа.

Въ 1857 г. изъ всей суммы расходовъ . . . . .	6.070,253	ф. ст.
Приходилось на общественные сборы расходовъ . . . . .	4.106,714	» »
» на земскіе сборы округовъ . . . . .	1.792,041	» »
» правительственныхъ субсидій . . . . .	171,498	» »

Изъ этихъ новѣйшихъ свѣдѣній мы можемъ сдѣлать слѣдующіе выводы:



а) что число призрѣваемыхъ въ послѣдніе 20 лѣтъ не прибываетъ, а скорѣе клонится къ уменьшенію ;

б) что на это улучшеніе быта рабочихъ сословіи очень мало вліяютъ цѣны хлѣбовъ и прочихъ продуктовъ и также не замѣтно и вліяніе заработковъ, но что оно преимущественно должно быть приписано пробудившейся самодѣятельности рабочихъ классовъ и новѣйшей организаціи ассоціацій (trades unions), ссудныхъ кассъ, страховыхъ обществъ (friendly societys);

в) что не смотря на пропорціональное уменьшеніе числа бѣдныхъ въ отношеніи къ народонаселенію, расходы по ихъ призрѣнію не уменьшились и по примѣрной раскладкѣ на всѣхъ жителей остались почти безъ измѣненія въ послѣдніе 30 лѣтъ, равняясь подушному окладу по 3 р. 60 к. — 3 р. 90 коп. съ ревизской души ;

д) но самый замѣчательный выводъ изъ вышеизложенныхъ статистическихъ данныхъ есть тотъ, что не смотря на приращеніе расходовъ, возвысившихся съ 4.760,000 фун. ст. въ 1841 г. на 6.960,000 фунт. стерлин. въ 1868 году то есть въ теченіи 27 лѣтъ на 2.200,000 фунт. стер. или 15.400,000 руб., процентъ обложенія не только не возвысился, но упалъ съ  $7\frac{7}{10}$  процентовъ на  $7\frac{4}{10}$ .

Мы останавливаемся на этомъ фактѣ и этими соображеніями заканчиваемъ наши изслѣдованія англійскихъ законовъ о бѣдныхъ.

По нашему разумѣнію вся тайна этого смутнаго, необъяснимаго положенія англійскаго общества заключается въ этихъ числовыхъ данныхъ.

Число бѣдныхъ въ Англии не прибываетъ, но въ тоже время расходы общественнаго призрѣнія быстро возрастаютъ отъ того собственно, что по мѣрѣ развитія народныхъ массъ умножаются ихъ требованія, улучшается ихъ содержаніе, представляются новые непредвидимые предметы расходовъ. Общій итогъ сборовъ съ 1841 года увеличился на  $50\frac{0}{0}$ , но въ тоже время процентъ обложенія понизился на  $\frac{3}{10}$ , потому именно, что цѣнность и доходность



обложенныхъ имуществъ, недвижимой собственности возвысились на такіе же 50<sup>о</sup>, какъ и сборы, на нихъ наложенные.

Вѣрна ли и справедлива ли эта оцѣнка — остается неизвѣстнымъ и для многихъ англичанъ сомнительнымъ. — Но вѣрно то, что эта система народнаго обложенія имущественныхъ классовъ въ пользу неимущихъ должна быть признана универсальнымъ ключемъ для уразумѣнія соціального быта Англіи.

Рабочіе классы, безземельныя сословія могутъ смѣло заявлять съ каждымъ годомъ новыя требованія и собственники должны и могутъ ихъ удовлетворять, потому что доходность имуществъ послѣднихъ возрастаетъ пропорціонально бѣдности первыхъ. На этомъ предположеніи, вѣрномъ или ошибочномъ, на соображеніи, что процентъ обложенія не возвышается, если цѣнность и доходность имуществъ возрастаютъ, на этой фикціи соціального строя аристократической Англіи основано самоувѣренное могущество английской *gentry*, воображающей себѣ, что капиталы высшихъ сословій и вольный трудъ низшихъ покрываютъ съ избыткомъ несостоятельность того класса жителей, который ни капиталомъ, ни трудомъ располагать не можетъ.

Вопросъ въ томъ, долго ли можетъ еще удержаться этотъ искусственный балансъ между кредитомъ рабочаго класса и дебетомъ землевладѣльческаго сословія?

Отвѣчать на него было бы еще преждевременно. Но исторія Англіи пріучила насъ къ тому необычному зрѣлищу, что самые радикальные вопросы, возбуждающіе въ другихъ странахъ смуты и кровопролитіе и обзываемые революціонными, соціалистическими ученіями, въ этой аристократической странѣ разрѣшаются мирно и послѣдовательно благоразумными и своевременными уступками. Такъ и нынѣ министръ Ея Величества королевы Викторіи, Брайтъ уже осмѣливается проповѣдывать объ «освобожденіи земли» и на официальномъ митингѣ въ январѣ мѣсяцѣ 1870 г. въ г. Бирмингамѣ произнесъ по этому предмету слѣдующія слова :

«Вопросъ этотъ неизбежно выступаетъ впередъ. Лѣтъ черезъ



десять, вѣроятнѣе даже черезъ пять, онъ сдѣлается предметомъ обсуждения на всѣхъ политическихъ митингахъ. Я полагаю, что изменение англійскихъ законовъ о владѣннн землею безъ ущерба, хотя бы даже на шесть пенсовъ чьей бы то ни было собственности, могло бы значительно содѣйствовать уменьшенію развивающагося у насъ пауперизма, проникающаго изъ земледѣльческихъ мѣстностей въ большіе промышленные центры.»

Вотъ къ какимъ заключеніямъ приводитъ неимущество низшихъ классовъ въ странѣ, гдѣ землевладѣнн признавалось исконно краеугольнымъ камнемъ всего государственнаго общественнаго строя.

---

#### ПРИМѢЧАНІЯ.

<sup>1)</sup> Законы о призрѣнн бѣдныхъ тѣсно связаны съ законами о мѣстѣ жительства (law of settlement) и о бродяжничествѣ (vagrants-act). Для большей ясности изложенія мы ихъ выдѣляемъ изъ текста и представимъ здѣсь особо. Основаніемъ этихъ законоположеній служилъ до новѣйшихъ временъ актъ Карла II 1672 г. settlement-act, по которому повелѣно :

«Какъ скоро попечители бѣдныхъ узнаютъ, что въ предѣлахъ прихода водворилось новое лицо, занимающее квартиру или участокъ земли, оцѣненный по наемной платѣ ниже 10 фун. ст. (70 руб.), то они обязаны изслѣдовать, не представляется ли опасенія, что новосель впадетъ въ нищенство, и въ такомъ случаѣ по истеченн 40 дней со дня его прибытія онъ можетъ быть выселенъ на прежнее свое мѣсто жительства по рѣшенію мирового судьи.»

Это узаконеніе въ сущности закрѣпляло весь низшій классъ на мѣстахъ его первоначальнаго водворенія. — Оно впослѣдствіи было смягчено, но по сіе время не отмѣнено. Первое облегченіе послѣдо-



вало въ 1795 г. въ томъ отношеніи, что запрещено выселять по одному опасенію или подозрѣнію о неимуществѣ и требуется положительное заявленіе о дѣйствительной бѣдности отъ самого лица; но въ такомъ случаѣ приходское начальство имѣетъ во всякое время право изгонять нищихъ, не придерживаясь и прежняго 40 дневнаго срока. Кромѣ того бродяги, люди безъ промысла (*rogues, vagabonds*) а равно и всякій житель, признанный по рѣшенію мирового судьи дурнаго поведенія (*disorderly persons*), выселяются по усмотрѣнію мѣстнаго начальства.

Въ исходѣ XVIII и началѣ текущаго столѣтія это положеніе вещей привело нѣкоторыя мѣстности Англій въ безвыходное положеніе. Крупные землевладѣльцы, все болѣе и болѣе округлявшіе свои владѣнія, не допускали водворенія новыхъ жителей на своихъ помѣстьяхъ. Между тѣмъ нуждаясь въ рабочихъ, они ихъ принимали на извѣстные сроки и какъ скоро нужда проходила, заработки уменьшались и наступали какія либо неблагопріятныя обстоятельства, угрожавшія раззорить поселенцевъ, собственники требовали ихъ удаленія на основаніи акта of settlement и выпроваживали ихъ на мѣста ихъ прежняго жительства. Такимъ образомъ нѣкоторые приходы служили какъ бы мѣстами ссылки, гдѣ скоплялись нищіе, изгоняемые изъ сосѣднихъ крупныхъ помѣстій, и эти послѣдніе подъ именемъ *close parishes*, замкнутыхъ приходовъ составляли недоступные для бѣднаго населенія округа, изъятые отъ главнаго земскаго сбора *poor-tax*, который въ другихъ приходахъ простирался на 40 — 50% съ доходности.

Актами 1834, 1846 и 1861 годовъ это положеніе было нѣсколько измѣнено; право осѣлости пріобрѣтается во всякомъ случаѣ пребываніемъ въ теченіи 3 лѣтъ, хотя бы имущества никакого за водворяющимся жителемъ и не оказывалось; — бѣдные раздѣляются на два разряда — *casual-poor*, т. е. инородные или случайные и *settled-poor* — осѣдые, приписанные къ приходу; первые получаютъ во всякомъ случаѣ пособія или призрѣніе въ томъ приходѣ, гдѣ ихъ нужда захватила, и только по истеченіи 3 недѣль выселяются на прежнее жительство — вторые получаютъ постоянное пособіе отъ прихода или, въ случаѣ его особеннаго обремененія, отъ округа, *union*; родственники, а именно отцы, дѣды и дѣти обязываются закономъ давать продовольствіе неимущимъ и въ случаѣ неисполненія этой обязанности на имущество ихъ по рѣшенію мировыхъ судей налагается запрещеніе, изъ жалованья, если они состоятъ на частной или коронной службѣ, удерживается до  $\frac{2}{3}$ ,



Не смотря на эти облегченія и смягченія, положеніе низшихъ сословій, если судить о немъ по буквѣ этого акта of settlement, очень близко къ крѣпостному состоянію.

Но въ сущности оно отмѣнено силою общественнаго мнѣнія, этого въ Англіи всемогущаго законодателя. Эти драконовскіе законы постоянно, ежегодно осуждаются въ парламентѣ и каждый случай ихъ примѣненія возбуждаетъ такой ропотъ, что мѣстныя власти принуждены ихъ оставлять безъ дѣйствія. Къ формальной ихъ отмѣнѣ однако не приступаютъ, потому собственно, что не знаютъ чѣмъ ихъ замѣнить и такъ какъ вопросъ о свободномъ переходѣ неразрывно связанъ съ вопросомъ о призрачій, то допуская первый, нужно будетъ возложить на приходы или округа такія несоразмѣрныя тягости, какихъ они вынести не могутъ.

Предчувствуя этотъ исходъ, еще худшій чѣмъ настоящее положеніе вещей, англичане, люди предусмотрительные, отклоняютъ реформу, но въ тоже время не примѣняютъ строгаго закона, которымъ сословіе собственниковъ вооружено противъ классовъ неимущихъ, такъ что въ настоящее время призрачій дается всѣмъ безъ различія, на мѣстахъ, гдѣ пособіе требуется и по послѣднимъ свѣдѣніямъ около  $\frac{1}{3}$  всѣхъ призрачаемыхъ принадлежитъ къ разряду casual или irregular paupers, не приписанныхъ къ тому приходу, гдѣ они содержатся.

Чѣмъ и какъ разрѣшится этотъ вопросъ о вольномъ переходѣ въ Англіи, трудно предсказать. Во всякомъ случаѣ онъ укажетъ, къ какому окончательнымъ послѣдствіямъ приводитъ обезземеленіе низшихъ классовъ.

(Gneist, die Selbstver. in Engl. s. 1001—1004, 1033 и ff. Fisco des taxes locales dans le royaume uni, p. 62 — 64).

---

<sup>2)</sup> Впрочемъ, какъ мы уже упомянули въ главѣ VII, изъ 14,700 приходовъ Англіи и Валліса по 1861 г. около 600 оставались на прежнемъ положеніи; изъ нихъ 118 еще руководствовались безъ малѣйшаго отступленія закономъ Елизаветы 1602 г. и правительство, хотя и вооружено было по акту 1834 г. полнымъ правомъ вводить новое положеніе, не пользовалось своей понудительной властію и ожидало терпѣливо, чтобы закоснѣлыя предразсудки умерли своею естественною смертію.

---



3) Мы считаемъ нужнымъ обратить вниманіе на эту черту англійскаго selfgovernment-a, которая повторяется во всѣхъ частяхъ управленія; собраніе, избравъ однажды своихъ уполномоченныхъ guardians по общественному призра́нію, surveyor по дорожной повинности, слагаетъ въ ихъ руки и на ихъ отвѣтственность всѣ заботы, но вмѣстѣ съ тѣмъ и всѣ права управленія. Такъ напримѣръ guardians имѣютъ даже право сами отъ себя заключать займы для постройки рабочихъ домовъ и прочихъ заведеній общественнаго призра́нія, соблюдая только, чтобы занятый капиталъ не превышалъ суммы годоваго оклада прихода. Они-же росписываютъ приходы на учебные округа, составляютъ смѣты прихода и расхода и вообще дѣйствуютъ самостоятельно, не спрашиваясь избирателей и давая отчетъ не собранію (vestry), а всей публикѣ путемъ самой широкой гласности.

---

4) Мы уже неоднократно замѣчали, что ничто такъ не противно разуму англійскаго самоуправленія, какъ неопредѣленность или шаткость правъ и обязанностей.

Просторъ дѣйствій, который у насъ въ Россіи по распашной нашей натурѣ иногда принимается за свободу дѣйствій, въ Англіи не допускается; на каждое право, или каждую обязанность установлено во первыхъ законное предписаніе, во вторыхъ опредѣлена подсудность, въ третьихъ назначено взысканіе. Порядки управленія по вѣдомству общественнаго призра́нія опредѣлены въ особенности съ мелочною точностію. О составленіи смѣтъ и раскладокъ мы будемъ говорить ниже. Здѣсь же объяснимъ порядокъ взиманія и расходованія суммъ. Когда раскладка сборовъ составлена, то окладныя вѣдомости публикуются и утверждаются по каждому приходу двумя мировыми судьями. Overseers обязаны въ первое воскресенье послѣ такового утвержденія обнародовать ихъ посредствомъ печатныхъ объявленій, прибываемыхъ къ дверямъ приходской церкви. Если срокъ пропущенъ, то окладныя листы теряютъ свою силу; со дня объявленія они обязательны для податныхъ обывателей и могутъ быть оспорены не иначе какъ судебнымъ порядкомъ.

Взиманіе сборовъ производится на дому каждаго обывателя особыми сборщиками (collectors), къ которымъ по требованію приходской сходки (vestry) присоединяются помощники — добросовѣстные. Въ случаѣ неуплаты сборщикъ обращается къ мировымъ судьямъ и



по постановленію двухъ судей приступаетъ къ описи и продажѣ имущества или къ личному задержанію, если домохозяинъ несостоятеленъ.

Расходованіе суммъ поручено разнымъ вышепоименованнымъ служителямъ. Они отдають отчеты управѣ (board) каждые 3 мѣсяца. Для ревизіи управа назначаетъ особаго уполномоченнаго, аудитора (auditor). Составивъ общую отчетную вѣдомость, управа обязана за 7 дней до открытія приходскаго собранія напечатать ее особыми объявленіями для выдачи по востребованію всѣмъ желающимъ. Собраніе (vestry) не производитъ повѣрки счетовъ, но только заслушиваетъ отчетъ. Жалобы подаются апелляціоннымъ порядкомъ мировымъ съѣздамъ и общимъ судебнымъ мѣстамъ.

Подсудность всѣхъ исковъ и проступковъ, а также упущеній по должностямъ опредѣлена съ положительною точностію.

На неправильную раскладку жалоба подается мировому судѣ, апелляція въ судъ королевской скамьи.

Дѣла о незаконномъ взиманіи сборовъ подлежатъ разбирательству мирового съѣзда и во второй инстанціи общему суду.

Хозяйственныя распоряженія и расходы обжалываются главному управленію (poor-law-board) и далѣе восходятъ до суда королевской скамьи. Пререканія между отдѣльными приходами и округами разбираются четвертными мировыми съѣздами.

Дѣла и иски о призрѣніи подлежатъ, какъ мы выше видѣли, мировымъ учрежденіямъ. Наконецъ и самыя постановленія или предписанія главнаго управленія, состоящаго, какъ сказано, изъ 4 министровъ и высшихъ сановниковъ (orders, rules, regulations) могутъ быть оспорены въ отношеніи ихъ законности на судѣ королевской скамьи, причемъ вносится залога 50 ф. ст. (350 р.).

Такимъ образомъ между нищимъ, отыскивающимъ свое право на пропитаніе, и высшими сановниками государства проведена непрерывная нить закона и суда, къ которымъ всѣ они на равныхъ правахъ прибѣгаютъ. Судопроизводство это слишкомъ разнообразно, сложно и дорого, это его существенные недостатки; но принципъ его безукоризненъ и сознаніе этого права внушаетъ англійскому пролетарію съ одной стороны ту грубую самоувѣренность, съ другой—то долготерпѣніе и уваженіе къ закону, которыя его такъ рѣзко отличаютъ отъ пролетаріевъ другихъ странъ, прибѣгающихъ



къ мятежу и буйству какъ къ единственнымъ своимъ средствамъ защиты.

(Gneist. Die Selbstverw. in Engl. s. 1090).

(Fisco. Des taxes locales p. 68 — 69).

---

<sup>3)</sup> РАБОЧИЕ ДОМА — WORKHOUSES. Вся новѣйшая система общественнаго призрѣнія въ Англіи основана на рабочихъ домахъ и на общемъ правилѣ, что бѣдный, испрашивающій пособія, долженъ предварительно пройти черезъ испытаніе рабочаго дома. Они устроены собственно съ тою цѣлю, чтобы свидѣтельствовать способность къ работѣ людей, прибѣгающихъ къ общественному призрѣнію; если они дѣйствительно не могутъ себя пропитывать своимъ трудомъ, то ихъ скорѣ выпускаютъ и назначаютъ имъ пособія на дому; если же они только случайно впали въ бѣдность или притворно избѣгаютъ работы, то ихъ оставляютъ въ рабочихъ домахъ, но при такой обстановкѣ и на такомъ суровомъ содержаніи, что это призрѣніе скорѣе можетъ быть названо заключеніемъ. Имъ задаются самыя тяжелыя урочныя работы: разбивка щебня, пила дровъ; содержаніе ихъ очень скудное — въ недѣлю 12 фун. хлѣба,  $\frac{1}{2}$  фун. мяса; отлучаться изъ рабочаго дома запрещено.

Этими мѣрами англичане надѣялись отстранить притворныя заявленія о бѣдности; главное затрудненіе, которое встрѣтилось при этомъ, были издержки, требовавшіяся для устройства этихъ workhouses и превышавшія средства отдѣльныхъ мелкихъ приходоу; въ 1867 году было уже затрачено на ихъ постройки 5.556,376 фун. стер. = 38.894.632 руб.

Это-то и было главною причиною, заставившею англичанъ учредить въ новѣйшее время округа (parochial unions) и перейти такимъ образомъ отъ древней формы приходско-общественнаго призрѣнія къ новому его виду, земскому.

Система призрѣнія въ тѣсномъ смыслѣ, то есть содержанія бѣдныхъ въ богадѣльняхъ, больницахъ и другихъ заведеніяхъ, оказалась въ двойномъ отношеніи неудобной; во первыхъ по трудности различить настоящую бѣдность отъ притворной, во вторыхъ же потому что поглощаетъ на разные излишніе предметы, обзаведеніе, постройки, значительныя суммы, которыя съ несравненно большею пользою были бы употреблены для домашнихъ пособій тѣмъ же бѣднымъ.



Въ 1867 году издержано было на 143,453 призрѣваемыхъ въ разныхъ заведеніяхъ (in maintenance) 1.357,526 фун. ст.; въ томъ же году на 847,490 призрѣваемыхъ внѣ заведеній (out-door) 3.358,350 фун. стер. Въ первомъ случаѣ содержаніе одного бѣднаго стоило 66 руб.; во второмъ 28 р. въ годъ. Эти числа указали практическимъ англичанамъ на необходимость перейти постепенно отъ призрѣнія въ заведеніяхъ къ домашнимъ пособіямъ и въ новѣйшее время рабочіе дома все болѣе и болѣе превращаются въ спеціальныя заведенія для нѣкоторыхъ особыхъ разрядовъ неимущихъ.

Въ четырехлѣтіе съ 1863 — 1867 годъ изъ общаго числа призрѣваемыхъ . . . . .	127,082
было дѣтей . . . . .	45,000
» бродягъ . . . . .	2,971
» умалишенныхъ . . . . .	10,000
» убогихъ (неспособныхъ къ работѣ). . . . .	49,913

Эти четыре разряда и составляютъ главное число призрѣваемыхъ; взрослыхъ рабочихъ людей было только 18,700.

6) Самый порядокъ приѣма и освидѣтельствованія бѣдныхъ определенъ въ Англіи съ большою точностію. Такъ какъ общимъ правиломъ полагается, что бѣдные, неспособные къ работѣ, получаютъ пособія на дому, то къ этому способу призрѣнія и прибѣгаетъ большая часть неимущихъ; если просящій о призрѣніи признается способнымъ къ работѣ, то онъ принимается въ рабочій домъ, и эта угроза лишенія свободы и вмѣстѣ съ тѣмъ принудительной работы составляетъ главное обезпеченіе противъ притворства.

Освидѣтельствованіе производится попечителями (guardians), утверждается управой (board); неимущій, приговоренный къ содержанію въ рабочемъ домѣ, лишается и всякаго права на призрѣніе, если отказывается отъ урочныхъ работъ; онъ можетъ жаловаться мировому съѣзду и по рѣшенію двухъ судей увольняется изъ рабочаго дома и можетъ получить право на вольное призрѣніе на дому.

Такимъ образомъ настоящее удостовѣреніе въ бѣдности состоитъ только въ томъ, что человѣкъ, просящій о помощи, подвергается заключенію и работѣ и получаетъ даровое пособіе или полное призрѣніе только въ томъ случаѣ, если оказывается къ работѣ неспособнымъ.



Это полное призрѣніе дается на дому; рабочія и всѣ прочія заведенія, богадѣлни, больницы, составляютъ только дополнительную мѣру общественнаго призрѣнія въ Англіи.

Въ 1862 году на 143,191 призрѣваемыхъ въ рабочихъ домахъ издержано около 7.231,000; или на одного призрѣваемаго 50 рублей.

На 802,909 получающихъ пособія на дому. . . . .	21.840,000 руб.
Или на каждого . . . . .	27 »



## XXII.

Общественное призрѣніе — *assistance publique* во Франціи. Королевскіе эдикты прежнихъ временъ. Законы революціонныхъ правительствъ. Уставъ Наполеона I о нищенствѣ. Послѣдующее законодательство. — Настоящее положеніе этого вѣдомства. Различіе между призрѣніемъ законнымъ (*assistance légale*) и частною благотворительностію (*charité privée*). — Къ первому относятся: а) воспитательные дома и б) дома умалишенныхъ. — Ко второму разряду: — а) больницы и богадѣльни, б) общества благотворительности (*bureaux de bienfaisance*), в) дорожныя пособія (*secours de route*), д) судебныя пособія (*assistance judiciaire*), е) окружныя доктора (*médecins cantonaux*). — Разныя частныя заведенія. Обязательныя повинности обществъ и департаментовъ. — Субсидіи отъ казны. Вѣдомство общественнаго призрѣнія находится въ полной зависимости отъ администраціи. — Списки неимущихъ (*listes des indigents*) утверждаются префектомъ. Распредѣленіе повинностей между семьями и обществами подлежитъ его утвержденію. Члены мѣстныхъ комиссій опредѣляются отъ правительства. Сравненіе Англии и Франціи по вопросу о призрѣніи неимущихъ. Свѣдѣнія о числѣ призрѣваемыхъ. — Расходы на призрѣніе. — Существенное различіе системъ управленія и обложенія въ Англии и Франціи.

---

Печальная лѣтопись нищенства, бродяжничества и пролетаріата открывается во Франціи, какъ и въ Англии, въ исходѣ XVI и началѣ XVII столѣтій, когда феодальное и помѣстное право окончательно восторжествовали и достигли высшей своей цѣли обезземеленія крестьянъ и присоединенія большей части ихъ земель къ владѣніямъ вотчинниковъ. Въ то же время какъ Елизавета въ Англии издавала первый уставъ о бѣдныхъ (*poor-law*), короли французскіе приступили къ мѣропріятіямъ противъ нищихъ и бродягъ.



Но направленіе и духъ законодательства, всегда различный въ этихъ двухъ смежныхъ государствахъ, выразились и въ этомъ дѣлѣ призрѣнія неимущихъ совершенно своеобразно.

Въ Англіи вѣдомство о бѣдныхъ съ самаго начала приняло видъ полной общественной организаціи, съ одной стороны обезпечивающей неимущему право гражданскаго, судебнаго иска о призрѣніи, съ другой стороны обязывающей мѣстныя общества посредствомъ налоговъ и сборовъ, установленныхъ закономъ, давать нужныя пособія.

Во Франціи, и по ея примѣру во всей континентальной Европѣ, прежде всего озаботились запрещеніемъ и пресѣченіемъ нищенства, не призрѣніемъ неимущихъ на общественный счетъ, а преслѣдованіемъ ихъ административнымъ порядкомъ, и этотъ характеръ полицейскій, запретительный сохранился и доселѣ во всѣхъ французскихъ законоположеніяхъ о бѣдныхъ.

Въ 1547 году изданъ королевскій *édit*, по коему нищія поручены призрѣнію церковныхъ приходовъ и за самовольный переходъ изъ одного прихода въ другой бродяга подлежитъ плети и розгамъ (*le fouet pour les grands, les verges pour les enfants*).

Съ 1656 по 1662 г. предполагено устроить во всей Франціи *hôpitaux généraux*, но мѣра эта не могла быть исполнена, такъ какъ по примѣрному расчету оказалось, что нищихъ, требующихъ призрѣнія, было въ одномъ Парижѣ 40,000, а въ прочей Франціи около  $\frac{1}{10}$  всего народонаселенія. Затѣмъ до половины XVIII столѣтія эти безсильные опыты народнаго призрѣнія болѣе не повторяются. Лудовикъ XVI въ порывѣ мягкосердечнаго своего человѣколюбія придумалъ было выдавать парижскимъ нищимъ хлѣбный паекъ по уменьшенной цѣнѣ (3 *sous la livre*), покрывая разницу изъ своихъ будто бы собственныхъ доходовъ, но такъ какъ доходы эти извлекались изъ общей государственной казны, то источникъ этотъ скоро изсякъ и несчастный король не извлекъ изъ своего человѣколюбиваго подвига никакой пользы кромѣ титула булочника для бѣдныхъ (*le boulanger des pauvres*), торже-



ственно ему поднесеннаго хорошимъ городомъ Парижемъ (*la bonne ville de Paris*).

Декретами учредительнаго собранія 1789 и 1790 г. ассигновано (единовременно) на каждый департаментъ по 30,000 фр. для полезныхъ сооруженій (*travaux utiles*); тѣми же декретами повелѣно выселить всѣхъ нищихъ на мѣста ихъ рожденія и на путевые расходы выдавать имъ по три су на лье.

Національный конвентъ закономъ 15 октября 1793 г. подтвердилъ и дополнилъ эти мѣропріятія, провозгласивъ притомъ другимъ декретомъ 24 марта того же года, что признаетъ призрѣніе бѣдныхъ народнымъ долгомъ (*dette nationale*). Но долгъ этотъ также не былъ выплаченъ, какъ и всѣ прочіе займы французской республики, и гуманныя предначертанія суровыхъ террористовъ, точно такъ какъ и сострадательные замыслы милосердаго Людовика XVI остались мертвой буквой, не спасшей ни одного француза отъ голодной смерти.

Не смотря на эти неудачи, каждая изъ политическихъ партій повторяла тѣже самыя изъявленія своихъ патріотическихъ чувствъ. 6 марта того же года ассигновано 500,000 фр. въ распоряженіе министра внутреннихъ дѣлъ для раздачи бѣднымъ, открыты въ провинціяхъ благотворительныя подписки (*livres de la bienfaisance nationale*), куда вносились бѣднѣйшіе жители по опредѣленному числу 400 на каждый департаментъ, каждому изъ нихъ выдавалось по 120—160 фр. и по установленнымъ днямъ (*chaque décade*) подписная книга этой всенародной благотворительности читалась вслухъ при мѣстныхъ властяхъ и воспитанникахъ учебныхъ заведеній съ сопровожденіемъ рѣчей и патріотическихъ пѣснопѣній (*hymnes patriotiques*). (1)

Всю эту насмѣшливую игру въ общественное призрѣніе и народную благотворительность прекратилъ Наполеонъ и декретомъ 5 іюля 1808 г. установилъ: что нищенство запрещается въ предѣлахъ всей имперіи. (*Décret du 5 juillet 1808. Article 1. La mendicité sera défendue dans tout le territoire de l'empire*). Затѣмъ запрещеніе это подтвердилъ двумя статьями уголовного



кодекса: ст. 274 и 275, въ силу коихъ нищіе и бродяги подвергаются во всякомъ случаѣ тюремному заключенію съ тою только разницею, что если онъ захваченъ въ такомъ департаментѣ, гдѣ уже открыто заведеніе для предупрежденія нищенства, то виновный наказывается строже, — шестимѣсячнымъ заключеніемъ въ тюрьмѣ, если же заведеній этихъ нѣтъ, то наказаніе смягчается до трехъ мѣсяцевъ.

Это законоположеніе 1808 г. составляетъ и понынѣ главное положеніе общественнаго призрѣнія во Франціи; поэтому мы считаемъ нужнымъ отмѣтить эту черту, отличающую существенно внутреннюю администрацію континентальныхъ государствъ Европы. Французское правительство прямо и категорически запрещаетъ нищенство; оно не спрашиваетъ, какими средствами и мѣрами слѣдуетъ предупреждать это народное зло, не считаетъ даже нужнымъ выжидать, чтобы пріюты для бѣдныхъ были устроены, а наказываетъ неимущихъ даже и въ томъ случаѣ, если никакого убѣжища, ни собственнаго, ни общественнаго ему не обезпечено.

Въ первые годы по изданіи декрета 1808 г. открыто было 37 пріютовъ (*dépôts de mendicité*), въ коихъ содержалось 22,500 нищихъ. Реакція 1815 г. возстала между прочимъ и противъ этихъ учрежденій революціоннаго періода: имъ ставили въ упрекъ, что они стоятъ дорого, потворствуютъ нищенству, развиваютъ праздность и по всеѣмъ этимъ соображеніямъ въ 1817 году (*circul. du ministre de l'intérieur du 17 mars*) *dépôts de mendicité* были закрыты во всеѣхъ департаментахъ и зданія, для нихъ устроенныя, превращены въ тюрьмы, казармы и семинаріи (*la Brême. Des conseils généraux p. 248*). Послѣ Іюльской революціи нѣкоторые изъ нихъ были вновь открыты, и въ настоящее время они имѣются только въ 16 департаментахъ и 4 городахъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что въ 70 департаментахъ не имѣется никакого пріюта для нищихъ и что такимъ образомъ положеніе 1808 г. приведено въ дѣйствіе только на половину: нищенство и бродяжничество запрещены, но пріюты для нищихъ не



открыты и всѣ заботы попечительной французской администраціи ограничиваются постановкой столбовъ, красующихся, какъ извѣстно, на перекресткахъ сельскихъ дорогъ во Франціи, столбовъ съ надписью: DÉFENSE DE MENDIER. (2).

Особаго вѣдомства въ родѣ общественнаго призрѣнія въ Россіи, poor-law-boards въ Англіи, Armenpflege въ Германіи, не существуетъ во Франціи. Всѣ дѣла этого вѣдомства централизируются въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и справляются на мѣстахъ префектами и мерами. Призрѣніе бѣдныхъ, assistance publique подраздѣляется на обязательное, законное — ASSISTANCE LÉGALE и благотворительное — CHARITÉ PUBLIQUE.

Къ первому относятся только два рода заведеній — воспитательные дома (enfants assistés) и дома умалишенныхъ (maisons d'aliénés); на нихъ только и ассигнуются обязательные земскіе сборы; всѣ прочія благотворительныя заведенія считаются частными и содержатся или изъ собственныхъ доходовъ или изъ добровольныхъ складчинъ.

Воспитательные дома — Enfants assistés. Они учреждены были въ 1811 г., преобразованы въ первый разъ въ 1823 г. и второй разъ закономъ 9 мая 1869 г. Настоящее ихъ положеніе слѣдующее: расходы раздѣляются на внутренніе и внѣшніе; первые покрываются собственными имуществами и фондами, приписанными къ воспитательнымъ домамъ, и назначаются исключительно на содержаніе дѣтей въ заведеніяхъ.

Вторые имѣютъ въ виду воспитаніе дѣтей внѣ заведеній, вознагражденіе семействъ, принимающихъ ихъ (pères nourriciers) и уплачиваются изъ трехъ источниковъ: а) родственниками (contingent des familles); б) обществами (contingent des communes) и в) департаментами (budget des départements).

Въ 1859 г. всѣхъ расходовъ по этой статьѣ (dépenses extérieures) было. . . . . 10.032,000 фран.

Изъ которыхъ уплачивалось: родственниками . . . . . 479,000 »



Обществами. . . . .	3.310,000 фран.
Департаментами . . . . .	6.243,000 »

Система воспитанія дѣтей въ заведеніяхъ, введенная во Франціи въ началѣ столѣтія и позаимствованная нами съ тѣмъ же слѣпымъ духомъ подражанія, коимъ отличаются все наши порывы цивилизаціи, система эта оказалась во Франціи положительно несостоятельною и нынѣ отвергнута какъ мѣра, расторгающая родительскія связи и пагубно-вліяющая на нравственность.

Въ 1828 г. число призрѣваемыхъ дѣтей (*enfants assistés*) было 112,730, въ 1858 г. 80,894, въ 1868 г. 67,000.

По новѣйшему закону 1869 г. предполагается вмѣсто приема дѣтей въ воспитательные дома, отпускать пособія матерямъ, не отлучая отъ нихъ новорожденныхъ; мѣра эта уже испытывалась въ послѣдніе годы и число матерей, получающихъ таковыя пособія, уже въ 1858 г. простиралось до 12,511.

По новому закону 1869 года на *enfants assistés* ассигновано всехъ расходовъ 11.300,171 фр.

Дома умалишенныхъ (*maisons d'aliénés*);—хотя повинность эта считается обязательной, но число домовъ и распредѣленіе ихъ не опредѣлено. Всехъ домовъ умалишенныхъ 103, изъ которыхъ публичныхъ — только 46 (*asiles publics*), прочіе считаются или частными или причисленными въ видѣ особыхъ отдѣленій (*quartiers*) къ богадѣльнямъ и больницамъ.

Расходы распредѣляются также какъ и по воспитательнымъ домамъ на а) родственниковъ, б) общества и с) департаменты.

Первыхъ считалось въ 1859 году.	479,000 фр.
Вторыхъ » » — »	1.651,000 »
Третьихъ » » — »	5.369,000 »

---

Итого . . 7.499,000 фр.

Въ 1868 году расходы по этой статьѣ простирались на



9.320,000 франковъ, изъ которыхъ 2.661,000 уплачивались общинами.

Число сумашедшихъ въ послѣднее время сильно возрасло: въ 1844 г. считалось ихъ 12,753, въ 1868 г. 24,052.

Главная тягость, какъ видно изъ приведенныхъ смѣтъ, падаетъ на департаменты, то есть на земскіе сборы; по закону 1869 г. (article 5) общества могутъ быть обложены сборами не выше  $\frac{1}{5}$  всѣхъ расходовъ внѣшнихъ (*dépenses extérieures*), а казна участвуетъ въ расходахъ не болѣе какъ на  $\frac{1}{5}$  расходовъ внутреннихъ (*dépenses intérieures*).

Относительно платы, взимаемой съ родственниковъ (*contingent des familles*), установлено общее правило, что отъ нея освобождаются тѣ обыватели, которые обложены прямыми налогами менѣе 6 фр. (1 р. 50 коп.), или которые предъявляютъ отъ своей коммуны свидѣтельство о неимуществѣ (*certificat d'indigence*). Но это правило привело къ большимъ злоупотребленіямъ, и законъ большею частію обходится посредствомъ сдѣлки между семьями и обществами; родственники призрѣваемыхъ дѣтей или умалишенныхъ весьма часто устраиваются такъ, что достаютъ себѣ отъ общины, или вѣрнѣе сказать отъ мера, начальника общины, подложное свидѣтельство о неимуществѣ, и за это одолженіе, увольняющее ихъ отъ семейной платы (*contingent des familles*), принимаютъ обязательство вносить отъ себя часть, причитающуюся съ общины (*contingent de la commune*), которая обыкновенно гораздо меньше первой. Такимъ образомъ вся разница между этими двумя суммами падаетъ на земскій сборъ департамента, который и возрастаетъ не пропорціонально прочимъ сборамъ.

За исключеніемъ этихъ двухъ главныхъ статей *enfants assistés* и *maisons d'aliénés* во французскихъ бюджетахъ поименовываются еще много другихъ предметовъ общественнаго призрѣнія, но какъ видно изъ приложенной таблицы (см. примѣчаніе 6), предметы эти такъ разнообразны и ассигнуемыя суммы такъ ничтожны, что онѣ не могутъ оказать дѣйствительной помощи нуждающимся.



Весь бюджетъ такъ называемаго обязательнаго призрѣнія (*assistance légale*) простирается на слѣдующія суммы:

	1849 г.	1859 г.
По государственной росписи ( <i>budget de l'état</i> ) . . . . .	4.703,560	2.116,919 фр.
По земскимъ сборамъ ( <i>budget des départements y compris les communes</i> ) . . . . .	14.701,190	18.195,320 »

Земскіе сборы въ это десятилѣтіе возрасли на 24<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, государственный бюджетъ облегчился на 55<sup>0</sup>/<sub>0</sub>.

Одинъ изъ искуснѣйшихъ приемовъ наполеоновской политики состоялъ именно въ томъ, что по мѣрѣ того какъ стѣснялись права общинъ, муниципальных и генеральныхъ совѣтовъ, расходы перечислялись изъ государственной росписи въ земскія и общинныя смѣты и такимъ образомъ для поправленія финансоваго баланса имперіи переводились послѣдовательно, систематически, по всѣмъ вѣдомствамъ изъ гласныхъ расходовъ въ негласные, изъ открытыхъ собраній палаты депутатовъ и сената въ безмолвныя сессіи генеральныхъ совѣтовъ.

Таковы главныя черты вѣдомства, называемаго *assistance publique* или *assistance légale*, призрѣніе общественное или законное.

Отъ него отличается другая отрасль благотворительности, носящая названіе *charité privée* и *établissements de charité*.

Къ этому разряду относятся богадѣльни и больницы (*hospices et hôpitaux*), благотворительныя общества (*bureaux de bienfaisance*), пріюты (*crèches, salles d'asile*) и многія и другія частныя, отчасти свѣтскія, отчасти духовныя челоуѣколюбивыя общества.

Главное ихъ отличіе отъ перваго разряда заведеній общественнаго призрѣнія состоитъ въ томъ, что эти, такъ называемыя частныя заведенія, содержатся или изъ собственныхъ доходовъ или



изъ добровольныхъ складчинъ и подаяній (*quêtes, souscriptions publiques*), что они правительственными субсидіями не пользуются и потому и не вносятся въ государственную роспись, *budget de l'état*.

Но въ этомъ кажется и состоитъ все различіе. Они признаются частными, не правительственными учрежденіями, потому что не получаютъ казенныхъ субсидій и не вносятся въ обязательныя смѣты департаментовъ; но это нисколько не ограждаетъ ихъ самостоятельности и наравнѣ со всѣми прочими учрежденіями, челоуѣколюбивыя общества подчиняются безусловно администраціи.

Главное завѣдываніе всѣми дѣлами частной благотворительности сосредоточивается: а) по богадѣльнямъ и больницамъ въ комиссіяхъ (*comission administrative*) и б) по всѣмъ прочимъ дѣламъ въ благотворительныхъ обществахъ въ *bureaux de bienfaisance*.

Первыя завѣдываютъ неимущими, содержащимися въ разныхъ заведеніяхъ. Вторыя — пособіями, раздаваемыми по домамъ. Эти два вѣдомства поэтому соотвѣтствуютъ раздѣленію, принятому въ Англии для призрѣнія бѣдныхъ *in-door-relief* и *out-door-relief*.

*HOSPICES ET HÔPITALS* — богадѣльни и больницы соединены во Франціи подъ одно управленіе — *comission administrative*. По закону, или лучше сказать, по предположенію закона, онѣ пользуются гражданскими правами юридическаго лица, пріобрѣтаютъ, владѣютъ и отчуждаютъ имущества, заключаютъ договоры, вчиняютъ иски. Въ дѣйствительности права эти номинальныя: комиссія (*comission administrative*), состоящая изъ 5 членовъ, опредѣляется или префектомъ, если доходы, которыми она располагаетъ, менѣе 1,000 фр., или министромъ, если доходы превышаютъ эту сумму. Префектъ имѣетъ право ее распустить (*disoudre*). Всѣ постановленія комиссіи идутъ на просмотръ и утвержденіе начальства. (3)

Нѣкоторыя богадѣльни устроены отдѣльно отъ больницъ; таковыхъ считалось въ послѣдніе годы 358 первыхъ, 289 вторыхъ; соединенныхъ богадѣленъ и больницъ было 650, всѣхъ же вмѣстѣ



1,297. Въ 1869 г. считалось 1,557, или по одному заведенію на 24 — 25 тысячъ жителей.

Общее число больныхъ и призрѣваемыхъ простиралось по средней сложности послѣднихъ годовъ на 464,000 человекъ; число кроватей было въ 1847 году 126,142, въ 1869 г. 141,567.

Доходы богадѣлень и больницъ во Франціи очень значительны и по отчету за 1869 г. (*situation des hôpitaux et hospices*) простирались :

Въ 1858 году на 46.220,183 фран.

» 1859 » » 46.164,421 »

» 1860 » » 48.766,750 »

Доходы эти большею частію извлекаются изъ имуществъ, а именно изъ недвижимостей. . . . . 14.727,538 фран.

Рентъ капиталовъ . . . . . 10.738,423 »

Сборовъ съ театровъ . . . . . 1.737,736 »

Субсидій отъ общинъ (*subvention des communes*) . . . . . 12.545,097 »

Прочихъ разныхъ доходовъ . . . . . 9.017,956 »

---

Итого . . . 48.766,750 фран.

Суммы эти означаютъ текущіе постоянные доходы (*revenus ordinaires*) и къ нимъ еще надо причислить разныя экстраординарныя статьи прихода, такъ что всѣхъ доходовъ, поступающихъ на текуція издержки по содержанию богадѣлень и больницъ, полагается по средней сложности 1857 — 1860 г. около 62 мил. фр., что составляетъ по среднему числу кроватей отъ 440 до 500 фр., на одну (110 — 125 руб.). (4)

**BUREAUX DE BIENFAISANCE**—имѣютъ предметомъ вѣдомства всѣ прочія пособія и вспомошествованія за исключеніемъ больницъ и богадѣлень; они завѣдываютъ всѣми суммами, собираемыми изъ складчинъ (*collectes*) недвижимыхъ имуществъ (*immeubles*), капиталовъ и добровольныхъ пожертвованій общинъ (*subvention des communes*); кромѣ того въ ихъ же распоряженіе по-



стуеть сборъ съ театровъ (*taxe des indigents*) въ размѣрѣ  $\frac{1}{10}$  всего воловаго прихода.

Но всѣ эти складчины, сборы и пожертвованія считаются не обязательными; въ законѣ 18 іюля 1837 г. положительно оговорено, что общинамъ не слѣдуетъ ни предписывать, ни даже разрѣшать установленія особаго налога для бѣдныхъ, что подобная такса (*taxe des pauvres*) противорѣчила бы духу французскаго законодательства и что всѣ пожертвованія въ пользу неимущихъ должны быть внушены челоуѣколюбіемъ, *inspirés par l'humanité*. Главная цѣль этихъ бюро есть вспомошествованіе бѣднымъ на дому — *secours des indigents à domicile*. (Законъ 5 frimaire an V). Характеръ ихъ чисто бюрократическій: подобно больничнымъ комисіямъ они состоятъ изъ 5 членовъ по выбору и опредѣленію префекта, засѣдаютъ подъ предсѣдательствомъ мера, распускаются по распоряженію начальства.

Казалось бы, что при таковой примѣрной регламентаціи и образцовомъ порядкѣ, какой заведенъ во всемъ механизмѣ французской администраціи, ничего не было бы легче, какъ составить изъ отчетовъ и смѣтъ этихъ бюро, дѣйствующихъ подъ попечительнымъ окомъ начальства, вѣрную статистику пауперизма во Франціи; по крайней мѣрѣ можно предположить, что эти свѣдѣнія могли бы быть полнѣе и вѣрнѣе въ странѣ централизаціи чѣмъ въ Англіи, отечествѣ приходскаго самоуправленія.

Но на дѣлѣ выходитъ иначе: новѣйшія свѣдѣнія объ общественномъ призрѣніи изложены въ двухъ главныхъ документахъ: въ статистическомъ обзорѣ Ватевилля (*Watteville*), бывшаго генералъ инспектора всѣхъ благотворительныхъ обществъ и состоявшаго при министрѣ внутреннихъ дѣлъ, и въ отчетѣ, изданномъ статистическимъ отдѣленіемъ министерства торговли и земледѣлія, и между показаніями этихъ двухъ министерствъ оказывается разница, совершенно сбивающая съ толку изслѣдователей французскаго общественнаго призрѣнія.

Статистическое отдѣленіе, и основываясь на его авторитетѣ большая часть французскихъ экономистовъ принимаютъ число



призрѣваемыхъ , показанныхъ въ спискахъ бюро , за общее число неимущихъ въ департаментѣ: если на примѣръ на 200,000 жителей , считается призрѣваемыхъ 10,000 , то процентъ неимущихъ (*indigents*) равенъ  $5\frac{0}{100}$  всего народонаселенія. Слѣдую этому порядку счисленія , общее число неимущихъ Франціи показывается въ отчетахъ статистическаго отдѣленія за 1855 годъ въ 1.226,865, число благотворительныхъ обществъ — 11,469.

Но въ этихъ исчисленіяхъ кроется очень грубая ошибка , та именно , что эти бюро , дѣйствуя въ предѣлахъ общинъ (*communes*) , даютъ свѣдѣнія только о числѣ призрѣваемыхъ и нищихъ въ тѣхъ общинахъ , гдѣ они устроены , а устроены они въ 11,469 изъ числа всѣхъ 37,000 французскихъ коммунъ . Поэтому главный инспекторъ Ватевиль принимаетъ для своихъ расчетовъ другія основанія чѣмъ статистическій отдѣлъ ; онъ беретъ число жителей общинъ , выводитъ пропорцію призрѣваемыхъ къ населенію этихъ общинъ и такимъ образомъ доходитъ до заключенія , что неимущіе относятся къ общему числу жителей какъ 1 : 12 или какъ  $7\frac{0}{100}$ .

Но и кромѣ того непонятная сбивчивость оказывается и въ отдѣльныхъ показаніяхъ этихъ двухъ вѣдомствъ министерства внутреннихъ дѣлъ и министерства торговли и земледѣлія .

Повидимому не только число призрѣваемыхъ , но и число самихъ благотворительныхъ обществъ (*bureaux de bienfaisance*) достоверно неизвѣстно : министерство внутреннихъ дѣлъ считаетъ ихъ . . . . . въ 1844 г. 7,599 , въ 1847 г. 9,336 .  
министерство торговли . . » » 8,712 , » » 8,967 .

Также неясно , какъ ведется счетъ нищихъ (*mendiants*) , въ отчетѣ главнаго инспектора за 1848 г. показано призрѣваемыхъ (*assistés*) 1.329,659 и кромѣ того нищихъ (*mendiants*) 337,838 .

Но эти числа , какъ объясняетъ самъ докладчикъ , относятся только къ 9,336 коммунамъ , то есть къ  $\frac{1}{4}$  всѣхъ общинъ . Между тѣмъ во всѣхъ статистическихъ изслѣдованіяхъ это частное исчисленіе , которое могло бы только служить для опредѣленія средней пропорціи , принимается за официально-общее число неимущихъ , кромѣ того вышепоказанныя 337 тысячъ нищихъ вовсе исчезаютъ



въ общихъ исчисленіяхъ и окончательный итогъ бѣдныхъ всей Франціи сводится такимъ образомъ изъ тѣхъ чиселъ, которыя извѣстны по официальнымъ даннымъ, не считая нищихъ и бродягъ и не принимая въ соображеніе тѣ 18,000 общинъ, гдѣ общественное призрѣніе не устроено.

Единственный достовѣрный фактъ, который имѣется для опредѣленія неимущества во Франціи, есть увольненіе отъ прямыхъ налоговъ *pour cause d'indigence*. Таковыхъ уволенныхъ лицъ считалось по отчету государственнаго контролера за 1861 годъ 1.459,729, что составляетъ по 1 неимущему на 24 жителя или 4,1 $\frac{0}{0}$ .

Свѣдѣнія, опубликованныя статистическимъ отдѣломъ, представляютъ слѣдующія главныя данныя :

	1858 г.	1859 г.	1860 г.
Число призрѣваемыхъ (indigents assistés) . . .	1.105,826	1.074,388	1.213,684
Число обществъ благотворительности (bureaux de bienfaisance). . . . .	11,327	11,166	11,366
Всѣхъ доходовъ было ф.	19.672,839	19.319,392	22.517,148
» расходовъ . . .	18.949,617	19.942,322	21.859,964

Кромѣ этихъ крупныхъ статей мы находимъ еще много мелкихъ предметовъ общественной благотворительности.

*Secours de route*—по постановленію народнаго собранія 1790 г. назначено было выдавать неимущимъ на путевые расходы по 3 су на льѳ; эта странная мѣра, ускользящая отъ всякаго контроля, уже не разъ подвергалась осужденію; однако она сохранилась и до настоящаго времени въ такомъ видѣ, что бѣднѣйшимъ обывателямъ по аттестатамъ, выдаваемымъ благотворительными комиссіями даются бесплатные паспорта о вспоможеніи по 30 сантимовъ на мириаметръ (около 1 к. на версту). Въ 1849 г. этихъ *secours de route* выдано во всей Франціи 273,090 фр., въ 1859 г. 246,870 фр.

*Assistance judiciaire*—въ случаѣ уголовныхъ или граж-



данскихъ исковъ неимущихъ назначается защитникъ офиціаль-  
ный (d'office); статья эта простиралась по бюджетамъ департа-  
ментовъ за 1859 г. на 17,900 фр.

**MÉDECINS CANTONAUX** — по свидѣтельствамъ, выдаваемымъ  
отъ bureaux de bienfaisance, неимущіе получаютъ право бесплат-  
наго пользованія у окружныхъ докторовъ и отпуска лѣкарствъ по  
уменьшенной таксѣ.

Мѣра эта введена не во всѣхъ департаментахъ, только въ 62  
изъ 86, и суммы, ассигнованныя на этотъ предметъ, простирались  
въ 1859 г. на 370,350 фр.

**OEUVRES DE LA CHARITÉ PRIVÉE** — частныя благотворитель-  
ности очень многочисленны во Франціи и подъ именемъ confréries,  
congrégations, oeuvres conférences состоятъ въ болѣе или менѣе  
тѣсной связи съ католическимъ духовенствомъ. По увѣренію писа-  
телей клерикальной партіи, бюджетъ ихъ простирается свыше 17  
милл. франк.; по свидѣтельству другихъ публицистовъ, суммы,  
ими собираемыя, хотя и значительны, но пользы приносятъ мало,  
учитываются крайне безпорядочно и вообще расходуются скрыто  
и келейно безъ всякой правильной отчетности. Общій ихъ харак-  
теръ состоитъ въ нѣкоторомъ смѣшеніи религіозныхъ и отчасти  
мистическихъ стремленій съ благотворительными дѣлами; люди  
высшихъ и среднихъ сословій составляютъ союзы, общества подъ  
руководствомъ мѣстнаго духовенства для приобщенія въ молитвѣ  
и благотворительности (pour s'unir de prier, et participer aux  
mêmes oeuvres de charité); свѣтскія дамы принимаютъ на себя  
трудъ собирать добротныя даянія (quêtes), прилагая къ этому  
человѣколюбивому подвигу все обаяніе своихъ прелестей; каю-  
щіяся грѣшницы искупаютъ заблужденія увядшей молодости  
щедрыми подаяніями нищимъ; въ тонъ великосвѣтскаго общества,  
приютившагося въ faubourg St. Germain, входитъ и обычай имѣть  
своихъ бѣдныхъ (mes pauvres); этому тону, какъ самому утон-  
ченно-аристократическому, подражаютъ и среднія сословія; всѣмъ  
этимъ пользуется съ умѣньемъ и ловкостію властолюбивое като-  
лическое духовенство, и эксплуатируя всѣ добродѣтели и слабости



въ пользу клерикальнаго владычества, укрываетъ всю Францію сѣтью благотворительныхъ и душеспасительныхъ союзовъ. Самый значительный изъ нихъ *oeuvre de St. Vincent de Paul* имѣетъ во Франціи 887 отдѣленій (*conférences*) и въ 1849 г. роздалъ 1.194,420 фр. пособій. Другія ассоціаціи имѣютъ въ виду спеціальныя вспомошествованія разнымъ родамъ неимущества и нищенства: *sociétés des jeunes économes, de la providence, du patronage des orphelins, de St. François Xavier, de St. François Regis, de St. Joseph, Colonies agricoles, orphélinats, caisses d'épargne, sociétés de secours mutuel.* (5)

Итакъ, разсматривая общественное призрѣніе въ томъ значеніи, какъ оно учреждено въ Англіи, Пруссіи и сѣверной Германіи, отчасти и въ Россіи, какъ общую, обязательную повинность, возложенную на мѣстныхъ обывателей, на земство и государство для призрѣнія и продовольствія бѣднѣйшихъ жителей, разсматривая, говоримъ, эту часть какъ особое, офиціальное вѣдомство, мы находимъ, что во Франціи оно вовсе не имѣетъ этого значенія.

Попытки революціонныхъ правительствъ девяностыхъ годовъ установить законное право на призрѣніе и велерѣчивыя заявленія собраній о священномъ долгѣ государства помогать неимущимъ остаются памятниками демагогическаго празднословія и краснорѣчивымъ свидѣтельствомъ, что централизованныя правительства, какъ демократическія такъ и единоподержавныя, не имѣютъ способности узнавать народныя нужды. Надъ этою голословною гуманностію, надъ этимъ приторнымъ либерализмомъ легко восторжествовалъ Наполеонъ съ своей системой безусловнаго запрещенія нищенства. Она повидимому окончательно и усвоилась Франціи. Но въ то же время какъ правительство и свѣтское общество отрекалось отъ тяжелой обязанности общественнаго призрѣнія, духовенство принимало ее на себя и подъ знаменемъ христіанской благотворительности (*charité chrétienne*) организовало цѣлое управленіе, ему подвѣдомственное.

Съ этихъ двухъ точекъ и надо разсматривать этотъ



предметъ во Франціи: ASSISTANCE LÉGALE И CHARITÉ PRIVÉE.

Къ первой въ строгомъ смыслѣ принадлежатъ только воспитательные дома и дома умалишенныхъ. Только эти два заведенія состоятъ на обязательной повинности департаментовъ, соотвѣтствующей нашимъ земскимъ повинностямъ. Эти двѣ статьи составляютъ 83<sup>0</sup>/<sub>0</sub> всего бюджета общественнаго призрѣнія во Франціи (въ 1859 году около 15 мил. франковъ).

Остальныя суммы около 3 милл. распределяются по усмотрѣнію мѣстныхъ властей и не признаются обязательными расходами: такъ напримѣръ на богадѣлни и больницы изъ земскихъ сборовъ (*budget des départements*) отпускается всего во всей Франціи (въ 1859 г.) 370,350 фр., но съ такою разницей, что *maximum* отпуска простирается до 44,030 фр. въ Сенскомъ департаментѣ, *minimum* доходитъ до 400 фр., а въ 24 департаментахъ никакихъ земскихъ субсидій на богадѣлни не отпускается; онѣ содержатся коммунами и частными обществами. На судебныя издержки неимущихъ *assistance judiciaire* ассигнуется въ одномъ департаментѣ 8,000 фр., въ другомъ 50 фр., всего же въ 51 департаментѣ 17,790 фр., въ остальныхъ 35 расходовъ этихъ нѣтъ.

Окружные доктора *médecins cantonaux* введены только въ 54 департаментахъ (въ 1859 г.); *maximum* ассигновки достигаетъ 22,000 фр., *minimum* 500 фр.

Участіе государственной казны въ дѣлѣ призрѣнія бѣдныхъ также неопредѣлительно какъ и обязанности департаментовъ: нѣкоторыя заведенія (*Sourds-muets, Aveugles, Charenton, Quinze-Vingt*) получаютъ субсидіи, другія нѣтъ. Финансовый законъ (*la loi des finances*), вотируемый ежегодно палатами, означаетъ только главныя статьи расходовъ, не исчисляя ихъ въ точности и предоставляя мѣстнымъ администраторамъ распределять ихъ по усмотрѣнію.

Такъ напримѣръ мы читаемъ въ бюджетахъ 1849 и 1859 года слѣдующія ассигновки:



	1849 г.	1859 г.
Пособія благотворительнымъ заведеніямъ (Secours aux établissements de bienfaisance et autres) . . .	297.000 фр.	575,550 фр.
Пособія неимущимъ (Secours aux personnes dans l'indigence . . . . .)	687,000	» 839,950
Бѣднымъ сельскаго населенія (Aux indigents invalides de la campagne) . . . . .)	1.000,000	» —
Пособія нуждающимся гражданамъ Сенскаго департам. (Subvention aux citoyens nécessiteux du dépt. d. la Seine). . . . .)	1.500,000	» —

Особенно замѣчательна для характеристики французской администраціи слѣдующая черта: въ 1849 г., когда требовалось задобрить простой народъ, на призрѣніе бѣдныхъ сельскихъ обществъ (*invalides de la campagne*) ассигнуется 1 мил. фр., на парижскихъ нищихъ (*citoyens nécessiteux*)  $1\frac{1}{2}$  милліона.

Въ 1859 г., когда опасность миновала и волненія усмиренны, эти двѣ статьи изъ бюджета вычеркиваются и не замѣняются ничѣмъ. Пособія правительства по вѣдомству общественнаго призрѣнія переходятъ по мѣрѣ водворенія тишины и порядка съ 4.703,560 фр. въ 1849 г., на 2.116,910 фр. въ 1859 году. <sup>(6)</sup>

Главную статью расходовъ составляютъ во Франціи, какъ выше сказано, — домашнія пособія (*secours à domicile*), простирающіяся до 17 милл. франковъ и распредѣляемая благотворительными коммисіями и префектами. Но они дѣйствуютъ только въ  $\frac{1}{4}$  части французскихъ коммунъ и пользуются не обязательными сборами и не узаконенными повинностями, а подаяніями и складчинами (*quêtes et souscriptions*); точно также богадѣльни и больницы содержатся не изъ земскихъ сборовъ, а собственными имуществами и частною благотворительностію.

Изъ этихъ данныхъ мы имѣемъ право заключить, что правильной организаціи призрѣнія во Франціи нѣтъ, что оно имѣетъ болѣе свойство временныхъ и чрезвычайныхъ мѣръ, принимаемыхъ въ виду политическихъ нуждъ и пользы правительства, что главныя крупныя ассигновки всѣ почти прихо-



дятся на долю Парижа и нѣкоторыхъ значительныхъ городовъ, между тѣмъ какъ большая часть департаментовъ ограничивается ничтожными, номинальными смѣтными назначеніями на богадѣльни и больницы 400 фр. (100 р.), на судебныя издержки 50 фр. (12 $\frac{1}{2}$  р.), на окружныхъ докторовъ 500 фр. (125 р.)! наконецъ что бѣднѣйшія мѣстности, четвертая часть всѣхъ департаментовъ и около  $\frac{3}{4}$  сельскихъ обществъ (*communes rurales*) не имѣютъ никакихъ заведеній для призрѣнія нищихъ. На 36,820 *communes* приходится 1,557 богадѣленъ и больницъ и около 11,000 *bureaux de bienfaisance*.

Другая черта, отличающая это вѣдомство во Франціи, есть полная зависимость отъ администраціи и отсутствіе всякаго общественнаго или земскаго элемента. Неимущество, *l'indigence* подлежитъ прежде всего официальному признанію, внесенію въ списокъ неимущихъ, *liste des indigents*. Списки эти составляются благотворительными комиссіями, состоящими изъ 5 членовъ, опредѣляемыхъ префектомъ.

Нормы для опредѣленія неимущества не полагается никакой, кромѣ общаго правила, что въ списокъ вносятся обыватели, платящіе менѣе 6 франковъ прямыхъ налоговъ. Весь порядокъ составленія и утвержденія списковъ есть чисто-административный. Внесеніемъ въ списокъ обусловливаются всѣ пособія — домашнее вспомошествованіе (*secours à domicile*), бесплатное пользованіе врачебными пособіями, путевыя и судебныя пособія (*secours de route, assistance judiciaire*) и проч. Распредѣленіе суммъ также предоставлено полному произволу префектовъ и *bureaux de bienfaisance*, такъ что бѣднѣйшій классъ французскаго народа находится въ прямой и безусловной зависимости отъ этой административной благотворительности.

Центральное правительство и государственная казна участвуютъ въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія тоже произвольно, не на основаніи общаго уравнительнаго закона, а по соображеніямъ министровъ; впрочемъ общая сумма правительственныхъ субсидій незначительна; по нормальному бюджету (*crédits ordinaires*)



въ 1849 г. ассигновано 1.703,560 ф., въ 1859 г. 2.116,910 ф. Изъ этихъ суммъ главныя не имѣютъ опредѣленнаго назначенія и государственная роспись такъ и редактируется (*secours aux établissements de bienfaisance et autres secours aux personnes dans l'indigence, subventions aux citoyens nécessiteux*) что администраціи остается полная власть расточать эти пособія по личному своему усмотрѣнію, награждая гражданъ, преданныхъ и послушныхъ.

Этотъ то механизмъ внутренняго управленія и составляетъ всю силу французской администраціи, силу совершенно независимую отъ формъ правленія, народнаго представительства, отвѣтственности министровъ и всѣхъ прочихъ условій, составляющихъ предметъ столь оживленныхъ и праздныхъ преній современной политики. Изучая разныя пружины этого механизма, называемаго *centralisation administrative*, мы въ особенности должны обратить вниманіе на эти скромныя, мало извѣстныя, но могущественныя орудія, которыми вооружены центральныя и мѣстныя власти во Франціи.

Одною изъ существеннѣйшихъ принадлежностей этой системы есть право общественнаго призрѣнія и благотворительности, право, всецѣло предоставленное министрамъ, префектамъ и мерамъ. Они вносятъ обывателей въ списки неимущихъ и такимъ образомъ въ четвертой части французскихъ коммунъ набираютъ 1.300,000 кліентовъ, обязанныхъ самимъ существованіемъ щедротамъ правительства; они опредѣляютъ и распускаютъ комиссіи, завѣдывающія богадѣльнями, больницами и общественною благотворительностію; они распредѣляютъ между обществами и семействами расходы призрѣнія (*contingent des familles, subsides des communes*), выдаютъ свидѣтельства о бѣдности (*certificats d'indigence*), паспорта и дорожныя вспомошествованія неимущимъ (*secours de route*), однимъ словомъ распоряжаются не только суммами, вносимыми казною, департаментами и обществами, но и частными сборами, поступающими въ *bureaux de bienfaisance* (около 17 мил. фр.) и въ *commission des hospices* (около 54 мил. ф.)



Понятно, что администрація, располагающая такими существенными средствами, не должна опасаться противодѣйствія народныхъ массъ и что всякое правительство, поддержанное такой администраціей, можетъ рассчитывать, если не на преданность, то по крайней мѣрѣ на повиновеніе низшихъ классовъ народа. Въ этой организаціи, по нашему разумѣнію, а вовсе не въ соображеніяхъ высшей политики, и заключается вся тайна такъ называемаго демократическаго цезаризма, обновленнаго Наполеоновской династіей, которому слѣдуютъ въ слѣпомъ подражаніи нѣкоторые общественные дѣятели другихъ странъ. Эта организація дѣйствительно демократическая въ худшемъ значеніи этого слова, потому что она непосредственно обращается къ самымъ слабымъ и чувствительнымъ сторонамъ народнаго быта, къ нуждѣ и нищетѣ, и она же заслуживаетъ и названія цесаризма въ томъ отношеніи, что возводитъ всякую милость, всякое подаеніе, всякое пособіе до самого цезаря и его непосредственныхъ агентовъ. Несправедливо бы было однако приписывать все это устройство одному человеку и одной императорской политикѣ; ему и ей принадлежитъ честь почина, но надо прибавить, что всѣ послѣдующія правительства пользовались системой, введенной великимъ императоромъ съ равнымъ усердіемъ, и что революціонные и социалистическіе проэктъы *ateliers nationaux*, *droit au travail* исходятъ изъ того же принципа какъ и *dépôts de mendicité*, *bureaux de bienfaisance*, изъ принципа сосредоточенія въ рукахъ правительства всѣхъ благъ и милостей, расточаемыхъ бѣднѣйшему и наиболѣе буйному и опасному классу народа.

Изъ примѣра же Франціи мы видимъ, что вмѣшательство администраціи въ дѣла общественнаго призрѣнія введено къ расточенію пособій, а не къ правильному ихъ распредѣленію. Не имѣя возможности узнавать дѣйствительную нужду, которая можетъ быть извѣстна только ближайшему кругу сосѣдей-односельцевъ и горожанъ, не умѣя различать притворной бѣдности отъ настоящей, опасаясь допустить мѣстныхъ обывателей къ распоряженію суммами общественнаго призрѣнія, французская администрація



схватываетъ только отдѣльныя черты, случайныя проявленія бѣдности въ тѣхъ пунктахъ, Парижѣ и главныхъ городахъ, гдѣ нищета народа болѣе бросается въ глаза, и въ этихъ пунктахъ расточаетъ пособія, между тѣмъ какъ огромное большинство сельскихъ обществъ остается безъ всякихъ субсидій отъ казны и департаментовъ.

Скромнѣе и умнѣе дѣйствуетъ клерикальная партія; она проникаетъ въ эти глухія коммуны, отвергнутыя правительствомъ и подъ предлогомъ своихъ *oeuvres, confréries, congrégations*, щедро надѣлая бѣдныхъ обывателей посильными пособіями, вербуетъ ихъ въ свой лагерь, непріязненный современной цивилизаціи.

Между этими двумя властями, администраціей и духовенствомъ, происходитъ нынѣ борьба о владычествѣ надъ французскимъ народомъ, и одно изъ сильнѣйшихъ оружій обоихъ противниковъ есть призрѣніе бѣдныхъ, *assistance légale* въ рукахъ администраціи, *charité privée* въ распоряженіи католическаго духовенства.

Сравнивая положеніе Франціи, страны демократическаго равенства, съ Англіей въ отношеніи этого важнаго вопроса о неимуществѣ и призрѣніи, мы не можемъ раздѣлить мнѣнія, господствующаго въ политико-экономическихъ сочиненіяхъ о будто бы исключительномъ положеніи этого послѣдняго государства и особенно непомѣрномъ развитіи пролетаріата среди англійскаго общества.

Если въ подобныхъ вопросахъ мы будемъ придерживаться общихъ соображеній и судить о богатствѣ народа по внѣшнему его виду, то разнорѣчіямъ не будетъ конца; поэтому чтобы придти къ какимъ либо, хотя приблизительнымъ, заключеніямъ, нужно придерживаться данныхъ, официально опубликованныхъ.

Въ Англіи по отчетамъ главнаго управленія бѣдныхъ (*poor-law-board*) въ періодъ 1859 — 63 г. числилось призрѣваемыхъ въ заведеніяхъ (*in-door-relief*) и внѣ заведеній (*out-door-relief*) всего въ годъ 938,141. На нихъ затрачивалось около 6 мил. фун. стер. (или 42 — 48 мил. рублей.)



Но это число призрѣваемыхъ не можетъ быть принято за общее число нищихъ, ибо очевидно, что къ призрѣнію прибѣгаютъ бѣдные по очереди и попеременно; основываясь на статистическихъ данныхъ, собираемыхъ уже около столѣтія, англичане рассчитываютъ, что этотъ классъ чернорабочихъ, находящійся, можно сказать, на крайнемъ рубежѣ между бѣдностію и нищетою, втрое больше, чѣмъ число призрѣваемыхъ, и поэтому считаютъ бѣдныхъ и бродягъ (*poors, wagrants*) около 2.682,000.

Во Франціи, странѣ официальнойности, счетъ бѣдныхъ ведется также официально, и какъ мы выше объяснили, общее число бѣдныхъ показывается согласно списку неимущихъ (*liste des indigents*), веденному приказами общественнаго призрѣнія (*bureaux de bienfaisance*), въ 1866 г. въ 1.213,684. При этомъ какъ будто неумышленно забывается, что эти бюро устроены только въ четвертой части общинъ, также какъ будто безъ умысла пропускаются въ общемъ счетѣ бѣдныхъ а) нищіе, *mendiants*, б) малолѣтніе, призрѣваемые въ воспитательныхъ домахъ, *enfants assistés* и с) умалишенные, *aliénés*.

Пропуски эти тѣмъ болѣе непонятны, что уже въ 1855 году главный инспекторъ общественнаго призрѣнія, Ватевиль, лицо официальное, представилъ за 1847 годъ слѣдующій отчетъ о бѣдныхъ, принимая въ расчетъ только тѣ общины (9,336 *communes*), по которымъ свѣдѣнія были собраны.

	Населеніе Въ 1847 г.	Число Призрѣв.	Итого Нищихъ. Призр. и нищ.
Въ большихъ городахъ . . .	5,674,657	548,588	600,599
Въ уѣздныхъ городахъ ( <i>chefs-lieux decanton</i> ).	3.376,919	260,688	354,821
Въ сельскихъ общинахъ . . .	7.270,507	483,383	675,072
	16.322,083	1.292,659	1.630,492



Эта таблица приводит насъ къ совершенно другимъ заключеніямъ чѣмъ тѣ, которыя сообщены въ официальныхъ отчетахъ.

Во первыхъ, что число нищихъ (*mendiants*), то есть людей, не получающихъ призрѣніе, умножается по мѣрѣ того, какъ мы удаляемся изъ главныхъ городовъ, гдѣ запрещеніе нищенства соблюдается строго, въ отдаленныя и глухія мѣстности сельскихъ коммунъ, гдѣ бдительность попечительнаго начальства ослабѣваетъ. Въ первыхъ подъ неусыпнымъ окомъ префектовъ процентъ нищихъ самый ничтожный —  $0,9\%$  населения; въ послѣднихъ онъ почти втрое сильнѣе и на 100 жителей приходится кромѣ  $6,2\%$  призрѣваемыхъ (*assistés*) еще  $2,63\%$  нищихъ (*mendiants*), свидѣтельствующихъ о безсиліи запретительной системы, предначертанной великимъ Наполеономъ: *Il sera défendu de mendier sur tout le territoire de l'empire.*

Во вторыхъ, изъ той же краткой вѣдомости главнаго инспектора оказывается, что число призрѣваемыхъ и нищихъ, публикуемое статистическимъ отдѣломъ, относится только къ мѣстностямъ съ народонаселеніемъ 16 м. жителей, а такъ какъ во Франціи считается нынѣ 38 м., то принимая ту же пропорцію  $x : 38.000,000 = 1.630,497 : 16,322,083$ , мы получимъ  $x = 3.789,890$  призрѣваемыхъ и нищихъ во всей Франціи.

Не придавая этимъ вычисленіямъ положительной точности, мы хотѣли посредствомъ ихъ только указать, какъ сбивчивы и ошибочны всѣ свѣдѣнія, собираемыя официальнымъ порядкомъ даже въ такой образцовой странѣ какъ Франція, гдѣ административный механизмъ доведенъ до высшаго совершенства.

Законъ о запрещеніи нищенства соблюдается на глазахъ высшаго начальства и слабѣетъ по мѣрѣ удаленія отъ административныхъ центровъ. Число призрѣваемыхъ идетъ въ обратной прогрессіи съ числомъ нищихъ, остающихся безъ призрѣнія, несравненно сильнѣе въ большихъ городахъ чѣмъ въ сельскихъ общинахъ. Такимъ образомъ призрѣніе бѣдныхъ, сосредоточенное въ рукахъ администраціи, дѣйствуетъ концентрически съ наибольшимъ



шею силою въ сферѣ ея непосредственныхъ распоряженій и все слабѣе въ отдаленныхъ кругахъ.

Но изъ этихъ обманчивыхъ свѣдѣній происходятъ и ошибочные взгляды на весь вопросъ о пауперизмѣ. Изъ невѣрной посылки, что отчеты *bureaux de bienfaisance* выражаютъ все наличное число бѣдныхъ Франціи, выводится совершенно обманчивое заключеніе, что нищество сильно развито только въ главныхъ городахъ и промышленныхъ мѣстностяхъ и новѣйшіе публицисты, не заинаясь, приводятъ на примѣръ (*Magnitot, de l'assistance*, p. 121) такія исчисленія: что въ богатыхъ департаментахъ (*Nord, Pas-de-Calais*) пропорція нищихъ (*indigents*) къ жителямъ какъ 1 : 5 или даже 1 : 2, и въ бѣднѣйшихъ (*Var Landes*) какъ 1 : 42 и 1 : 38, или что въ однихъ департаментахъ (*Pas-de-Calais, Somme, Aisne*) нищихъ (*mendiants*) приходится по одному на 22, 23, 26 жителей, въ другихъ (*Charente, Indre et Loire*) по одному на 1,214 и 1,069 и наконецъ въ двухъ благословенныхъ департаментахъ (*Doub, Loiret*) нищихъ не оказывается ни одного.

Очевидно, что эти сомнительныя заключенія выводятся изъ не менѣе сомнительныхъ свѣдѣній, изъ отрывистыхъ отчетовъ разныхъ бюро, завѣдывающихъ отдѣльными общинами и преимущественно городскими, между тѣмъ какъ въ отдаленныхъ сельскихъ коммунахъ никакихъ свѣдѣній не собирается, и нищія, бродяги скитаются вольно и безъ запрета.

Но самоувѣренность французской администраціи такова, что факты ей неизвѣстные, признаются вовсе не существующими, и довѣріе французскаго общества къ всевѣднію своего правительства такъ глубоко, что въ слѣдъ за отчетами официальной статистики всѣ экономисты повторяютъ, что число бѣдныхъ (*indigents*) не превышаетъ 1.200,000, между тѣмъ какъ тѣхъ же нищихъ, уволенныхъ отъ прямыхъ налоговъ (*pour cause d'indigence*), считалось уже въ 1861 г. 1.457,729, а главный инспекторъ насчитываетъ уже въ 1847 году (тому 23 года) на половину народонаселенія Франціи — 1.630,497 нищихъ и нищихъ.

Другое обстоятельство, которое мы считаемъ также нужнымъ



изслѣдовать по сравненію англійскаго и французскаго общественнаго призрѣнія, есть стоимость призрѣнія бѣдныхъ. Оно должно быть различено по двумъ главнымъ отдѣламъ: а) призрѣніе въ заведеніяхъ, б) пособія на дому.

а) Къ первому разряду относятся въ Англии рабочіе дома—work-houses съ подвѣдомственными имъ заведеніями, школами и домами умалишенныхъ; эта часть общественнаго призрѣнія называется въ Англии *in door-relief*. Число призрѣваемыхъ въ этихъ заведеніяхъ было въ 1860 г. — 113,507, въ 1862 году — 143,190.

На нихъ, т. е. собственно на содержаніе рабочихъ домовъ, не считая расходовъ общаго управленія, расходовалось въ 1860 году — 913,360 ф. = 6.392,520 руб.; на одного призрѣваемого около 56 руб. въ годъ; въ 1862 году — 1.033,000 р. или на 1 призрѣваемого 50 руб.

Для сравненія съ Франціей мы должны выбрать изъ заведеній общественнаго призрѣнія тѣ, которыя соотвѣтствуютъ англійскимъ рабочимъ домамъ, а именно: пріюты нищихъ (*dépôts de mendicité*), воспитательные дома (*enfants assistés*) и дома умалишенныхъ (*asiles d'aliénés*).

Къ сожалѣнію мы не нашли во французскихъ отчетахъ общихъ показаній расходовъ за одинъ годъ и потому должны придерживаться разновременнымъ свѣдѣніямъ.

Пріюты нищихъ (*dépôts de mendicité*) стоили въ 1849 году 573,650 фр., но числа содержащихся въ этихъ пріютахъ мы не нашли и потому эта статья ускользаетъ отъ сравненія.

Въ воспитательныхъ домахъ числилось въ 1858 году 80,894 дѣтей и на нихъ расходовалось 9.281,980 франк. или на одного 28 руб.

Въ домахъ умалишенныхъ было въ 1868 году 24,052 призрѣваемыхъ и расходовъ 9.320,095 франковъ или на одного 97 рублей.

б) Ко второму разряду общественнаго призрѣнія внѣ заведеній относятся въ Англии всякія пособія на дому, обозначаемыя



общимъ названіемъ *out-door-relief*, и во Франціи *secours à domicile*, распредѣляемыя *bureaux de bienfaisance*.

По этой статьѣ сравненіе можетъ быть полнѣе и точнѣе, ибо относится къ однимъ и тѣмъ же годамъ и почти къ одинаковому числу неимущихъ, пропорціонально народонаселенію.

Число лицъ, получающихъ домашнія пособія было :

	1858 г.	1859 г.	1860 г.
Во Франціи. . . . .	1.105,826	1.074,388	1.213,684
Въ Англии . . . . .	776,233	744,214	731,126

На нихъ расхо-

довалось :

Во Франціи. . . . .	12.590,592	12.359,872	14,410,944 франк.
Въ Англии . . . . .	3.117,274	2.923,199	2,862,753 ф.с. (7)

На одного нищаго выходитъ въ средней сложности пособій (считая 1 франкъ = 25 копейкамъ и 1 фн ст. = 7 р.), во Франціи около 2 рублей 81 коп., въ Англии около 27 рублей.

Въ этихъ двухъ цифрахъ отражается глубокое различіе соціального положенія двухъ великихъ народовъ. Неимущество, нищенство свирѣпствуютъ въ Англии, какъ и во Франціи, но для боренія съ ними эти два народа избрали совершенно разныя системы.

Англичане не усомнились провозгласить положительное, законное право неимущаго на призрѣніе и соотвѣтственно этому праву возложили на всѣ имущіе классы обязательную повинность призрѣнія. Они подвергаютъ нищаго предварительному испытанію въ рабочихъ домахъ, чтобы убѣдиться не притворно ли его нищенство; если же оно дѣйствительно, то призрѣваемаго выпускаютъ на волю и обезпечиваютъ его насущное пропитаніе посильнымъ пособіемъ.

Французское общество отвергаетъ и право и обязанность призрѣнія, принимаетъ въ заведенія только больныхъ, увѣчныхъ, малолѣтнихъ и умалишенныхъ, отрекается отъ всякихъ обязательныхъ расходовъ на бѣдныхъ и раздаетъ пособія въ видѣ бла-



готворительныхъ подаяній, или по усмотрѣнію начальства и въ такихъ размѣрахъ, что въ средней сложности на одного неимущаго приходится не болѣе десятидневнаго пайка.

Между тѣмъ съ легкой руки французскихъ писателей во всѣхъ образованныхъ классахъ Европы распространилось мнѣніе, что французская система добровольныхъ подаяній (*charité privée*) имѣетъ то преимущество передъ англійскимъ обязательнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, что не поощряетъ нищенства, не служитъ какъ бы преміей пролетаріату, не пріучаетъ рабочихъ рассчитывать на благотворительность общества и государства и что будто этой причинѣ, а равно и преобладанію крупной собственности въ Англии и мелкой во Франціи и слѣдуетъ приписать коренное различіе между соціальнымъ бытомъ этихъ двухъ странъ.

Пауперизмъ считается поэтому преимущественно англійской болѣзнію.

Но откуда взялось это мнѣніе и на какихъ данныхъ оно основано, это остается неизвѣстнымъ.

Число неимущихъ, прибѣгающихъ къ частной благотворительности и къ общественному призрѣнію, положительно не менѣе во Франціи чѣмъ въ Англии.

Пособія, ассигнуемыя неимущимъ во Франціи, почти въ 10 разъ менѣе чѣмъ въ Англии.

Свѣдѣнія, собираемыя и издаваемыя во Франціи относятся къ третьей части государственной территоріи (къ 11,469 коммунамъ изъ числа 37,000), между тѣмъ какъ въ Англии всѣ приходы до послѣдняго представляютъ полные отчеты о призрѣніи неимущихъ.

Спрашивается, въ чемъ же разница?

По нашему мнѣнію, разница въ томъ, что административная централизація, принятая во Франціи, отлично приспособляется къ укрывательству народныхъ нуждъ, и точно такъ какъ въ Россіи наказываются съ одинаковой строгостію само бродяжничество и укрывательство бродягъ, такъ и во Франціи мѣстные администраторы подлежатъ отвѣтственности за нищенство, запрещенное по



закону и поэтому прямо заинтересованы въ скрѣтїи этихъ язвъ и рубищъ, нарушающихъ благолѣпіе столицъ и большихъ городовъ.

Отъ этого также происходитъ явленіе, поражающее своею противоположностію туристовъ, посѣщающихъ Англїю и Францію. Среди богатѣйшихъ кварталовъ Лондона, Бирмингама, Ливерпуля толпы оборванцевъ, нагло пробивающихся сквозь ряды джентельменовъ. Въ главныхъ городахъ Франціи напротивъ благообразіе и приличіе; подъ бдительнымъ окомъ полиціи нищїе не показываются ни на улицахъ, ни въ отчетахъ гг. префектовъ и обнаруживаются только въ смутные дни баррикадъ и революцій, когда выступая мрачными полчищами, они возбуждаютъ во всей странѣ наивное недоумѣніе:

Откуда берутся эти мрачные оборванцы?

Они выходятъ именно изъ тѣхъ слоевъ общества, которые во Франціи состоятъ подъ надзоромъ полиціи и подъ запрещеніемъ закона, а въ Англїи пользуются законнымъ правомъ призрѣнія и защитой суда.

---

#### П Р И М Ъ Ч А Н І Я.

1) Однимъ изъ первыхъ дѣйствій Національнаго собранія 1789 — 1790 г. была конфискація капиталовъ, принадлежавшихъ богадѣльнямъ и другимъ благотворительнымъ заведеніямъ, и причисленіе ихъ къ національнымъ имуществамъ, *biens nationaux*. Докладчики конституціоннаго проекта между прочимъ заявляли, что такъ какъ общественное призрѣніе должно отнынѣ замѣнить частную благотворительность, то и дѣйствіе отдѣльныхъ обществъ должно уступить мѣ-



сто инициативѣ центральныхъ властей (*l'action de la commune doit disparaître devant l'action du pouvoir central*). Отправляясь отъ этого начала, одного изъ пресловутыхъ *principes de 89*, всѣ послѣдующія революціонныя собранія старались установить общенародное или государственное призрѣніе. Законъ 20 августа 1790 г. устранилъ мѣстныя общественныя и выборныя власти отъ управленія имуществами благотворительныхъ заведеній и передалъ мерамъ. Декретами 19 — 24 марта 1793 г. провозглашено, что призрѣніе бѣдныхъ есть народный долгъ (*dette nationale*), на уплату котораго предназначаются имущества богадѣлень и другихъ благотворительныхъ учрежденій.

На покрытіе текущихъ расходовъ предположено открыть во всѣхъ кантонахъ добровольныя подписки и о собранныхъ суммахъ объявлять въ праздничные дни на алтарѣ отечества (*l'autel de la patrie*).

Вся территория республики раздѣлена на 555 округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ открыта книга благотворительности (*livre de la bienfaisance nationale*); она подраздѣляется на три отдѣла: въ первый — вносятся земледѣльцы (*cultivateurs*), во второй — ремесленники (*artisans*), въ третій — вдовы и сироты. Общая смѣта расходовъ на призрѣніе по всей Франціи опредѣлена (по какимъ даннымъ?) въ 4.187,833 фр. Декретъ 28 іюня 1793 года установилъ и дальнѣйшія подробности: неимущимъ (*indigent*) признавался всякій обыватель, проживающій личной работою, если податной его окладъ не превышаетъ десятидневной заработной платы и всѣ таковыя неимущіе имѣютъ право на пособія или призрѣніе въ богадѣльняхъ; пособія имъ отпускаются въ размѣрѣ не болѣе 80 фун. муки на дѣтей и 120 фун. на взрослыхъ.

Но уже въ концѣ того же года филантропическіе порывы національнаго конвента укротились закономъ 15 октября 1793 г.; учреждены, разумѣется только на бумагѣ, вспомогательныя работы — *travaux de secours* и вслѣдствіе этой мѣры, или вѣрнѣе сказать, этого предположенія, конвентъ счелъ себя въ правѣ запретить нищенство и установить строгія взысканія — въ первый разъ денежный штрафъ, равный цѣнности двухъ рабочихъ дней, — во второй разъ заключеніе въ смирительныя дома (*maisons de répression*) — въ третій разъ ссылка на островъ Мадагаскаръ.

Разумѣется, что эти репрессивныя мѣры, точно такъ какъ и предупредительныя, остались мертвыми буквами, ни *livres de la bienfaisance nationale*, ни *travaux de secours*, ни *maisons de répression* не были введены въ дѣйствіе.



Но изъ этихъ смутныхъ предположеній осталось общее впечатлѣнiе, что попеченiе о бѣдныхъ есть дѣло правительства (*l'action du pouvoir central*), и этимъ принципомъ 1789 г. воспользовались всѣ правители Францiи, чтобы задобрить и привлечь на свою сторону бѣднѣйшихъ обывателей и тѣ общества, отъ которыхъ ожидали политическаго противодѣйствiя.

(Magnitot. De l'assistance publique p. 24 — 30.

Rechard. De l'administration T. 1. p. 337, et s.)

---

2) Чтобы насъ не заподозрили въ пристрастномъ обсужденiи французскихъ порядковъ, мы приводимъ мнѣнiе одного изъ современныхъ французскихъ администраторовъ объ этихъ *dépôts de mendicité* и столбахъ съ надписью *défense de mendier*; Авторъ М. Magnitot, *préfet de la Nièvre, officier de la légion d'honneur*, принадлежитъ уже по самымъ своимъ вышепрописаннымъ титуламъ къ числу самыхъ ревностныхъ приверженцевъ Наполеоновской централизацiи.

Вотъ что онъ пишетъ :

«Что же изъ всего этого вышло? Учреждены были приюты для нищихъ, приказами префектовъ нищенство запрещено и всюду столбы и надписи напоминаютъ это запрещенiе; но по недостатку серьезной организацiи общественнаго призрѣнiя, эти наружные знаки, напоминающiе мѣру прежде-временную, оказались въ дѣйствительности постояннымъ обманомъ (*un mensonge permanent*).»

Первое дѣйствiе этихъ мѣръ было то, что онѣ внушили справедливый страхъ бродягамъ и заставили ихъ выселиться изъ общинъ, гдѣ нищенство запрещено; но дѣйствительные бѣдные, для призрѣнiя которыхъ никакихъ мѣръ принято не было, принуждены были вскорѣ обратиться къ тому же способу пропитанiя, къ милостынѣ, и не смотря на официальные запрещенiя, сами агенты правительства, признавая неисполнимость этихъ мѣръ, смотрятъ на нищенство сквозь пальцы и оставляютъ эти проступки большею частiю безнаказанными.

(Magnitot, De l'Assistance p. 47.)

---

3) Мнѣнiемъ государственнаго совѣта 7 октября 1809 г. установлены правила счетоводства и хозяйственнаго управленiя этихъ комисiй (*comission des hospices et hôpitaux*); онѣ раздѣлены на 3 ка-



тегоріи : а) пользующіяся доходомъ менѣе 1,000 франк. по всѣмъ своимъ хозяйственнымъ распоряженіямъ подлежатъ надзору префекта, б) имѣющія отъ 1,000 — 2,000 фран. дохода подчиняются министру внутреннихъ дѣлъ, с) если же доходъ болѣе 2,000 фр. (500 р.), то всѣ дѣла по управленію таковыхъ богадѣлень и больницъ идутъ на утверженіе высшаго правительства (*sont autorisés par le gouvernement*). Вотъ до какой мелочной централизаціи доведены всѣ части внутренняго управленія во Франціи.

(Idem. p. 373).

---

4) По другимъ свѣдѣніямъ считается во Франціи всѣхъ богадѣлень и больницъ (*hospices et hôpitaux*) 1,338, что составило бы въ средней сложности по 1 заведенію на 30,000 жителей ; но какъ размѣщеніе ихъ такъ и доходы, имъ ассигнованные, очень неровны : 180 больницъ и богадѣлень помѣщены въ губернскихъ городахъ (*chefs-lieux de département*) и имѣютъ доходовъ . . . . 35.435,864 фран. 318 въ уѣздныхъ городахъ съ доходомъ . . . . 11.213,650 » 840 въ селеніяхъ (*chefs-lieux de canton*) съ доходомъ . . . . . 6.964,287 » (Rechard, De l'Administration de la France I. p. 367).

---

5) *CAISSES D'ÉPARGNE, SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUEL* — сберегательныя кассы, общества взаимнаго вспоможенія.

Мы объяснимъ въ слѣдующихъ главахъ нашъ взглядъ на взаимный кредитъ и рабочія ассоціаціи, которые считаемъ лучшей, совершеннѣйшей формой призрѣнія бѣдныхъ, самой дѣйствительной помощью неимущимъ ; мы также скажемъ, что главнѣйшее условіе ихъ успѣха есть самостоятельность и независимость. Поэтому признавая всякую регламентацію и всякое привлеченіе этихъ вольныхъ ассоціацій къ общему управленію излишнею и отчасти даже вредною заботливостію, мы и не коснулись этого предмета въ нашемъ сочиненіи, разсматривающемъ не частныя, а общественныя и земскія учрежденія.

Но во Франціи и эти частныя ассоціаціи были включены въ общую сѣть официальныхъ обществъ. *Caisses d'épargne*, основанныя въ 1818 г. въ Парижѣ и дѣйствовавшія совершенно независимо въ продолженіи многихъ лѣтъ, по новѣйшимъ узаконеніямъ причислены



къ общиннымъ совѣтамъ (*conseils municipaux*); имъ ассигнованы суммы изъ смѣтъ общинъ и департаментовъ, и кромѣ того казна (*caisses de dépôt*) приняла на себя храненіе всѣхъ капиталовъ и уплаты процентовъ.

*Sociétés de secours mutuel* пользуются нѣсколько большею независимостію; по примѣру Англии онѣ подраздѣляются на *sociétés libres* и *sociétés approuvées*; послѣднія получаютъ субсидіи отъ правительства изъ особеннаго фонда въ 10 мил. фр., составленнаго изъ имѣній, конфискованныхъ у принцевъ Орлеанскихъ. Всѣ эти общества, какъ вольныя такъ и утвержденныя, состоятъ подъ общимъ вѣдѣніемъ центральной комисіи — *commission supérieure*.

Такимъ образомъ такъ называемыя вольныя ассоціаціи, будто бы основанныя на взаимномъ кредитѣ, подъ вліяніемъ общей системы централизаціи, проникнувшей въ плоть и кровь французскаго общества, превратились въ отдѣленія муниципальных совѣтовъ, получающія ренту изъ государственнаго казначейства и субсидіи отъ правительства, и управляемыя административнымъ порядкомъ, центральной комисіей.

Поэтому во Франціи эти учрежденія всегда и описываются въ числѣ прочихъ установленій общественнаго призрѣнія.

По новѣйшимъ статистическимъ свѣдѣніямъ, въ сберегательныхъ кассахъ считалось во всей Франціи въ 1866 г. вкладчиковъ 1.748,944 и вкладовъ 528 мил. франковъ.

Обществъ взаимнаго вспомошествованія было къ 31 декабря 1867 г. — 5,829, изъ которыхъ 4,127 были утверждены (*approuvées*), прочія считались вольными (*libres*). Число членовъ 862,795, изъ которыхъ 112,205 — почетныхъ. Капиталъ всѣхъ обществъ равнялся 46.310,791 фр.

При этомъ мы должны замѣтить и обратить вниманіе читателя на одно обстоятельство, имѣющее по нашему мнѣнію огромное значеніе для обсужденія этого дѣла въ Россіи. Мы выше сказали, что по общему духу страны и народа, французское правительство должно было и въ этомъ дѣлѣ взять на себя починъ и принять въ нѣкоторой степени на государственную казну гарантію этихъ частныхъ и вольныхъ ассоціацій. Для этого ассигнованы были пособія (*subventions*) изъ земскихъ и общественныхъ смѣтъ и субсидіи (*subsides*) изъ десятиллионнаго фонда, ассигнованнаго на этотъ предметъ отъ государства.

Но какъ ничтожны, и можно сказать, номинальны были эти пособія,



видно изъ слѣдующаго : По бюджетамъ всѣхъ департаментовъ Франціи, subventions эти составляли въ пользу

а) сберегательныхъ кассъ (caisses d'épargne) . . . . .	1849 г.	1859 г.	1866 г.
	26,050	30,050	76,554 фран.
б) обществъ взаимнаго вспоможенія (sociétés de secours mutuel) . . . . .	15,500	57,700	франковъ.

Изъ государственнаго фонда въ 10.000,000 фр. было израсходовано въ 1867 г. на субсидіи 133 кассамъ взаимнаго кредита, потребовавшимъ помощи, всего 54,875 фр.

И такъ на капиталъ, равняющійся почти 600 мил. фран. (528 м. въ caisses d'épargne, 46 т. ф. въ sociétés de secours mutuel) всѣхъ субсидій земскихъ и казенныхъ выходитъ около 130,000 фр. въ годъ или 0,02%.

Мы представляемъ этотъ расчетъ, чтобы указать на два, одинаково важныя, заключенія :

1) что взаимный кредитъ почти вовсе не нуждается въ инициативѣ и поддержкѣ земскихъ и правительственныхъ учрежденій.

2) что если для начинанія нѣкоторое покровительство земства или казны испрашивается, то оно можетъ быть дано безъ всякаго риска.

Прусскія ссудныя товарищества, дѣйствующія еще съ большимъ успѣхомъ чѣмъ французскія безъ всякихъ субсидій, подтверждаютъ эти истины съ полнымъ авторитетомъ двадцатилѣтняго, блистательнаго ихъ существованія.

(La Brême : Des Conseils généraux p. 189. Emminghaus. Das Armenwesen ss. 625 — 627).

6) РАСХОДЫ ПО ОБЩЕСТВЕННОМУ ПРИЗРѢНІЮ А) по государственной росписи (budget de l'État).

Ординарные расходы (crédits ordinaires).	1849 г.	1859 г.
Глухонѣмые и слѣпые . . . . .	282,000 ф.	359,000 ф.
Умалишенные (Charenton) . . . . .	61,560	66,410
Богадѣльня (Quinze Vingt) . . . . .	250,000	250,000
Богадѣльня (Mont Genève) . . . . .	6,000	6,000



	1849 г.	1859 г.
Пособія благотворительнымъ заведе- ніямъ (secours aux établissements de bienfaisance et autres). . . . .	297,000 ф.	575,550 ф.
Пособія бѣднымъ . . . . .	687,000	839,950
Пособія обществамъ de charité ma- ternelle . . . . .	120,000	120,000
<b>ЭКСТРАОРДИНАРНЫЕ РАСХОДЫ</b> (crédits extraordinaires).		
Пособія благотворительнымъ заведе- ніямъ . . . . .	500,000	—
Пособія сельскимъ инвалидамъ (indi- gents invalides de la campagne)? . .	1.000,000	—
Субсидія сенскому департаменту въ пользу неимущихъ гражданъ (citoyens nécessiteux) . . . . .	1.500,000	—
Итого . .	4.703,560 ф.	2.116,910 ф.
<b>В) По смѣтамъ департаментовъ (bud- gets des départements).</b>		
Воспитательные дома (enfants assi- stés) . . . . .	7.029,000	7.899,000
Умалишенные . . . . .	5.657,000	7.020,000
Глухонѣмые и слѣпые . . . . .	309,350	478,060
Больнымъ изъ сельскихъ обществъ, пользуемымъ въ богадѣльняхъ (malades des communes rurales dans les hospices).	64,630	207,770
Пособія богадѣльнямъ . . . . .	268,100	370,350
На сиротскіе дома и приюты (orphé- linats et crèches) . . . . .	24,550	99,430
Судебныя пособія (assistance judi- ciaire). . . . .	—	17,790
Разныя пособія (secours à divers ti- tres) . . . . .	100,710	286,800
Окружные доктора (médecins canto- naux). . . . .	24,310	388,860
Попечительство надъ малолѣтними подсудимыми (Patronage des jeunes dé- tenus) . . . . .	46,750	58,090



	1849 г.	1859 г.
Ссудныя кассы (caisses d'épargnes).	26,050 Ф.	30,050 Ф.
Общества взаимныхъ пособій (sociétés de secours mutuel) . . . . .	15,500	57,700
Дорожныя пособія (secours de route).	273,090	246,870
Родительскіе дома (maternité). . . . .	42,440	32,650
Приюты (refuges) . . . . .	56,750	52,450
Дома для нищихъ (dépôts de mendicité) . . . . .	189,410	28,760
<b>Итого . . . . .</b>	<b>14.701,190</b>	<b>18.195,320</b>
<b>Всѣхъ расходовъ государственныхъ и губернскихъ . . . . .</b>	<b>19.404,750</b>	<b>20.312,230</b>

Здѣсь надо замѣтить, что смѣты департаментовъ возвысились въ эти 10 лѣтъ на 24<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, а государственная роспись въ тоже время уменьшила свои расходы на 55<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, что человѣколюбивыя назначенія, простиравшіяся по бюджету экстраординарныхъ расходовъ (budget de l'état) въ 1849 году передъ провозглашеніемъ имперіи на тримиліона, въ 1859 г. по утвержденіи имперіи сокращены до — 0!! Благоразумно и поучительно!

(La Brême. Des Conseils généraux. p. 189 — 190).

7) Расчеты, здѣсь представленные, позаимствованы изъ официальныхъ источниковъ: для Англіи — изъ annual report of the poor-law-board, приведеннаго Гнейстомъ; die Selbstverwaltung in England. 2 Ausgabe ss. 1078—1082; для Франціи — изъ отчетовъ Bureaux de statistique, помѣщенныхъ въ сочиненіи Emminghaus, Das Armenwesen ss. 600 и ff. Сумма расходовъ во Франціи приведена изъ послѣдняго сочиненія, таблицы на стр. 607, причемъ для точнаго исчисленія пособій, достаемыхъ на руки самимъ неимущимъ, согласно расчету, предложенному авторомъ принимается 64<sup>0</sup>/<sub>0</sub> всѣхъ валовыхъ расходовъ, такъ какъ остальные 36<sup>0</sup>/<sub>0</sub> идутъ на администрацію и прочіе расходы. Также и въ Англіи считали мы пособія на дому отдѣльно отъ всѣхъ прочихъ издержекъ на общее управленіе.

Нѣкоторые французскіе писатели, придерживаясь свѣдѣніямъ статистическаго отдѣла, рассчитываютъ, что на призрѣніе бѣдныхъ затрачивается гораздо болѣе, чѣмъ мы здѣсь показываемъ, а именно



около 168 мил. фран. (въ 1867 г.). Эта разница происходит оттого, что они причисляютъ къ общественному призрѣнію всю больничную часть, *hospices et hôpitaux*, бюджетъ которыхъ простирался, какъ выше сказано, до 62 мил. текущихъ расходовъ, а доходы ординарные и экстраординарные составляли оборотъ въ 90 и 100 мил. Но для сравненія съ прочими странами надо отдѣлить вовсе врачебную часть отъ призрѣнія бѣдныхъ, такъ какъ эти два вѣдомства во всѣхъ государствахъ различаются кромѣ Франціи, гдѣ всѣ дѣла внутренняго управленія централизируются въ рукахъ мѣстной администраціи. Кромѣ того французскіе публицисты причисляютъ еще къ расходамъ общественнаго призрѣнія всѣ частные и добровольные сборы (*quêtes, souscription*), которые дѣйствительно во Франціи могутъ быть сочтены, потому что всѣ поступаютъ въ распоряженіе приказовъ (*bureaux de bienfaisance*), но въ другихъ странахъ, какъ на примѣръ въ Англіи, остаются неизвѣстны, потому что расходуются непосредственно сельскими и городскими обществами (приходами).

Чтобы сличить французскія учрежденія съ англійскими, мы должны сравнить только статьи расходовъ по одинаковымъ предметамъ, подраздѣляя ихъ на два разряда: а) призрѣніе бѣдныхъ въ заведеніяхъ, б) пособія на дому.

Къ первому разряду относятся въ Англіи *workhouses*, рабочіе дома съ подвѣдомственными имъ заведеніями, школами и домами умалишенныхъ, во Франціи *dépôts de mendicité, enfants assistés* и *asiles d'aliénés*.

Ко второму разряду—въ Англіи *out-door-relief*, то есть нищія, получающіе пособія на дому и числящіеся въ спискахъ *poor-law-boards*; во Франціи—*les pauvres assistés à domicile*, которыми завѣдываютъ *bureaux de bienfaisance*. Эти двѣ статьи составляютъ въ Англіи около 6 мил. фун. ст. (42 мил. рублей), во Франціи около 19 мил. франковъ (5 мил. рублей).



### XXIII.

Попечительство о бѣдныхъ — Арменpflege въ Пруссіи. Историческій ходъ вопроса о бѣдныхъ до XIX столѣтія. — Организація этого вѣдомства законами 1842 и 1855 годовъ. Вопросъ о вольномъ переходѣ — Freizügigkeit. Докладъ комисіи 1855 г. по этому предмету. Окончательное разрѣшеніе вольнаго перехода. Различіе между Armenpolizei и Armenpflege. Право на призрѣніе, Ansprüche auf Armenpflege. — Обязанность призрѣнія, Verpflichtung der Armenpflege возлагается на а) родственниковъ, б) на общества и с) на провинціи. — Расходы на бѣдныхъ покрываются: а) имуществами и собственными капиталами приказовъ общественнаго призрѣнія (Armenverbände), б) сборами, взимаемыми въ пользу центральныхъ приказовъ (Landarmenverbände. — с) казенными субсидіями — Staatsarmenfonds. Различіе между прусскими и англійскими законами о вольномъ переходѣ. Порядокъ увольненія и приписки къ обществамъ. Различіе между жительствомъ (Wohnsitz) и пребываніемъ (Aufenthalt). Статистическія свѣдѣнія объ общественномъ призрѣніи въ Пруссіи. Общія заключенія изъ сравнительнаго обзора призрѣнія бѣдныхъ въ Англии, Франціи и Пруссіи. Число призрѣваемыхъ во всей Европѣ уменьшается, исключая Франціи, Бельгіи и Норвегіи. Стоимость содержанія призрѣваемыхъ возвышается, исключая Франціи, гдѣ она нѣсколько понизилась. Главный характеръ общественнаго призрѣнія въ Англии, Франціи и Пруссіи. — Вліяніе рабочихъ ассоціацій и ссудныхъ товариществъ на уменьшеніе нищенства. Взаимный кредитъ и взаимное страхованіе.

---

Мы взяли Пруссію за образецъ общественнаго быта и управленія всей Германіи и потому при этомъ изложеніи будемъ иногда переходить къ описанію общегерманскихъ учрежденій, возвращаясь въ особенности къ Пруссіи для болѣе точныхъ указаній.



Въ Германіи первоначальное призрѣніе нищихъ было связано какъ и въ Англіи съ церковнымъ управленіемъ. Въ средніе вѣка по каноническому праву изъ десятиннаго сбора въ пользу церкви ассигновалась  $\frac{1}{4}$  на содержаніе бѣдныхъ. Но уже вскорѣ послѣ реформаціи обычаи эти пришли въ упадокъ. На вотчинникахъ и помѣщикахъ осталась обязанность продовольствія и призрѣнія своихъ крѣпостныхъ людей (*Unterthanen*), но все прочее вольное населеніе было предоставлено волѣ Божіей и своимъ собственнымъ средствамъ. Въ законахъ XVI и XVII столѣтій (*Polizei-Ordnung v. 1577* и *1684* г.) уже упоминается объ обязанностяхъ обществъ (*Kommunen*) пешихъ о своихъ бѣдныхъ, но съ прибавленіемъ словъ «по возможности» (*soweit immer möglich*), а возможности то и не представлялось по совершенной несостоятельности самихъ этихъ *Kommunen*. Въ XVIII столѣтіи толпы нищихъ и бродягъ покрыли весь континентъ Европы, полиція ихъ преслѣдовала, арестовала, судила и ссылала. Во Франціи въ 1767 г. сдѣлана была облава на нищихъ и въ одну такую охоту захвачено 50,000 бродягъ. Мѣстные судьи и полиціи препровождали ихъ въ мѣстныя комунны; тѣ отъ нихъ отпирались, ссылаясь на неопредѣлительность закона, который нигдѣ еще не установилъ прямыхъ обязанностей обществъ и права на призрѣніе частныхъ лицъ.

Въ этой крайности, которая постепенно въ исходѣ XVIII столѣтія превращалась въ угрозу, сострадательныя правительства разныхъ европейскихъ государствъ прибѣгли къ средствамъ паліативнымъ; строили съ помощію доброхотныхъ жертвователей, или на суммы, вымогаемыя отъ богатыхъ людей разными правдами и неправдами, благотворительныя заведенія, учреждали чело-вѣколюбивыя общества, открывали богадѣльни и больницы; изрѣдка въ години чрезвычайныхъ народныхъ бѣдствій, неурожаевъ и голодовъ отпирали государственную казну и казенные хлѣбные запасы и поручали чиновникамъ—интендантамъ во Франціи, графамъ въ Пруссіи, раздавать пособія неимущимъ. Правильныхъ понятій объ общественномъ продовольствіи и призрѣніи не существовало въ Европѣ, хотя устройство этой части въ Англіи и



могло бы служить примѣромъ для всѣхъ. Ученая Германія и остроумная Франція со всей ослѣпительной плеядой своихъ философовъ и литераторовъ не могли дойти своими умами до самыхъ элементарныхъ истинъ хозяйственнаго управленія, въ родѣ слѣдующихъ: что дѣйствительная бѣдность и нужда, непритворная и заслуживающая состраданія, можетъ быть опредѣлена только въ тѣсномъ домашнемъ кругѣ сосѣдей, односельцевъ, то есть городскими и сельскими обществами — что поэтому чиновники, сановники и само правительство, какъ бы они ни были честны, благонамѣренны, человеколюбивы, въ дѣлѣ общественныхъ призрѣній и продовольствія постоянно подвергаются обманамъ и своимъ бесполезнымъ вмѣшательствомъ потворствуютъ растратѣ казенныхъ суммъ въ пользу притворныхъ бѣдныхъ; наконецъ что прежде всякихъ карательныхъ и взыскательныхъ мѣръ противъ нищенства надо опредѣлить положительными указаніями закона мѣры предупредительныя — кому, въ какихъ случаяхъ и размѣрахъ и какимъ порядкомъ оказывать пособія и призрѣніе людямъ, впадшимъ въ бѣдность.

Но объ этомъ въ Европѣ никто еще не заботился, ни либеральныя партіи, занятыя подготовленіемъ конституціи, ни феодальныя, озабоченныя удержаніемъ своихъ привилегій, и еслибъ передъ взрывомъ французской революціи сдѣлано было дерзкое предложеніе французскому дворянству или прусской *Ritterschaft* пожертвовать на содержаніе бѣдныхъ не въ видѣ милостыни, а въ формѣ обязательнаго налога 9 процентовъ съ своихъ доходовъ по примѣру англійскихъ землевладѣльцевъ, то виновника такихъ оскорбительныхъ и бессмысленныхъ предложеній осудили бы во всѣхъ судахъ Европы какъ кровожаднаго революціонера.

Французская революція уничтожила сословіе крупныхъ землевладѣльцевъ во Франціи, и подѣливъ ихъ помѣстья между 7.825,000 мелкихъ собственниковъ, отсрочила вопросъ о бѣдныхъ на цѣлое столѣтіе, къ концу коего мы нынѣ приближаемся.

Въ Пруссіи и Германіи обстоятельства были иныя: феодаль-



ныя права сохранились до новѣйшихъ временъ, бѣдность, нищенство росли и развивались съ такою же послѣдовательностію, съ какою нѣмецкіе *Rittergutsbesitzer*-ы отстаивали свои вотчинныя привиллегіи. Не находя въ своемъ отечествѣ никакого спасенія, никакихъ учрежденій для призрѣнія, нѣмцы выселялись, и въ одни Соединенные штаты (не считая переселеній въ Австралію, южную Америку, Алжиръ и Россію) ихъ бѣжало въ теченіи второй четверти настоящаго столѣтія (1819—1855 г.) 1.242,000.<sup>(1)</sup>

Въ сороковыхъ годахъ приступлено было наконецъ въ Пруссіи къ устройству этой части. Законы 1842 и 1855 годовъ (*Armenengesetz v. 31 December 1842*, *Ergänzungsgesetz v. 31 Mai 1855*) послужили основаніемъ управленія общественнаго призрѣнія въ Пруссіи и образцомъ для прочей Германіи.

Около того же времени во второй четверти настоящаго столѣтія основаны были отчасти по инициативѣ нѣкоторыхъ частныхъ лицъ (*Schultz Delitsch*), отчасти подъ руководствомъ и съ содѣйствіемъ правительства многочисленныя кредитныя и страховыя учрежденія, имѣвшія въ виду предупреденіе бѣдности, пособія и ссуды нуждающимся, *Sparkassen*, *Lebensversicherungs-Anstalten*, *Aussteuer-Kranken-Sterbekassen*, *Provinzialhülfs-Kassen*, *Arbeiter-Vereine-Kassen*, *Vorschuss-Vereine* и пр.

Этой двойственной системой—предупредительной посредствомъ частныхъ ассоціацій и общественныхъ ссудъ и страхованій и охранительной на основаніи положеній 1842 и 1855 г. достигнуты были въ Пруссіи дѣйствительно удовлетворительные результаты. Уровень народной бѣдности дѣйствительно понизился, грубое и безобразное нищенство, встрѣчающееся въ Англіи, Франціи, Италіи, видимо исчезаетъ въ сѣверной Германіи, и это слѣдуетъ приписать не столько мѣрамъ, принятымъ правительствомъ, сколько здравымъ понятіямъ, которыя подъ вліяніемъ всеобщаго образованія распространились во всѣхъ слояхъ населенія, начиная отъ высшаго правительства до сельскихъ обществъ.

Съ глубокомысліемъ, свойственнымъ германскому племени, разработало оно вопросъ о призрѣніи неимущихъ всесторонне,



научно и практически: послѣ перваго опыта введенія въ дѣйствіе устава 1842 г. представились сильныя возраженія противъ принятой системы обязательнаго для обществъ призрѣнія бѣдныхъ и вольнаго перехода (*Freizügigkeit*), предоставленнаго по закону всѣмъ обывателямъ, и на этомъ послѣднемъ вопросѣ о вольномъ переходѣ произошла ожесточенная борьба между сторонниками прикрѣпленія людей и приверженцами свободы передвиженія.

Первые не безъ основанія жаловались, что неограниченное право вольнаго перехода имѣетъ свою вредную сторону; какъ скоро человѣкъ на природномъ своемъ мѣстѣ жительства начинаетъ терпѣть нужду, онъ естественно ищетъ перемѣны мѣстопробыванія; то общество, къ которому онъ первобытно приписанъ, опасаясь, чтобы такой обыватель не палъ рано или поздно на попеченіе общества, не только не останавливаетъ его въ этомъ искательствѣ, но всякими средствами поощряетъ, и желая его сбыть съ своей отвѣтственности, нерѣдко даже назначаетъ премію на переселеніе и на путевые расходы. Вся тягость призрѣнія въ такихъ случаяхъ падаетъ на то другое общество, въ которомъ онъ вновь водворяется, и такъ какъ по новому закону *Niederlassungs-Recht* переселенецъ пріобрѣтаетъ всѣ права въ томъ числѣ и право на призрѣніе (*Armenpflege*) черезъ 1 годъ послѣ водворенія и по самому факту жительства, то изъ этого выходитъ, (такъ по крайней мѣрѣ заключаютъ противники вольнаго перехода) что нѣкоторыя сельскія и въ особенности городскія общества несутъ эту повинность общественнаго призрѣнія за все государство, за всѣ бѣдныя, бесплодныя или малопромышленныя мѣстности, получая отъ нихъ весь приливъ тунъядцевъ, лѣнивцевъ, разгульныхъ бродягъ и притворныхъ нищихъ. На этомъ основаніи нѣкоторые округа (*Bezirks-Regierungen*) убѣдительно ходатайствовали, чтобы общества (*die Gemeinden*) вооружены были правомъ отказывать въ пріемѣ и водвореніи новыхъ членовъ, если имѣютъ поводъ опасаться, что они не имѣютъ средствъ пропитанія и возможности прокармливать себя заработками.

Этотъ важнѣйшій вопросъ, который стоитъ на очереди во



всѣхъ государствахъ, въ томъ числѣ и въ Россіи, которымъ обусловливаются всѣ мѣропріятія по части общественнаго призрѣнія, народнаго продовольствія, народнаго здравія—былъ радикально обсуженъ въ ученой и политической литературѣ Германіи и къ чести ея разрѣшенъ законодательнымъ порядкомъ въ смыслѣ полнаго вольнаго перехода.

При представленіи дополнительнаго закона 1855 г. были приведены и рассмотрѣны всѣ доводы *pro* и *contra*.

Неудобства, высказанныя противниками, были признаны; отрицать ихъ было невозможно съ точки зрѣнія мѣстныхъ, частныхъ интересовъ отдѣльныхъ обществъ. Но подымая вопросъ выше, слѣдовало рассмотреть его съ точки зрѣнія всенародныхъ государственныхъ нуждъ и пользы. Несомнѣнно, что отъ переселенія нищихъ бродягъ выгадываютъ одни общества, теряютъ другія, что отъ этого всѣ общественныя мѣры къ призрѣнію, продовольствію, охраненію здравія усложняются въ однихъ и облегчаются въ другихъ, и что въ окончательномъ результатѣ, уравненіе повинностей по всему государству, эта мечта централизаторовъ, дѣлается невозможнымъ безъ стѣсненія личной свободы и вольнаго перехода. Но что же далѣе? Слѣдуетъ ли изъ этого, чтобы въ общей массѣ народнаго хозяйства и государственнаго богатства вольный переходъ умножалъ нищенство, удручалъ общества призрѣніемъ нищихъ? На этотъ вопросъ докладчики закона 1855 г. отвѣчали убѣдительно. Во первыхъ, говорили они, право свободного передвиженія есть право безусловное: если человѣку на одномъ мѣстѣ живетъ скудно и вслѣдствіе нужды онъ отыскиваетъ другое жительство, то спрашивается, кто же можетъ указать ему средства для улучшенія своего быта и то мѣсто, гдѣ ему жить будетъ лучше и легче; допуская даже, что онъ ошибется въ выборѣ новаго мѣста жительства, кто же лучше его самого можетъ рѣшить этотъ выборъ, какая власть, какое начальство можетъ быть довольно прозорливо, чтобы замѣнить своимъ *veto* или своимъ распоряженіемъ это инстинктивное влеченіе человѣка, отыскивающаго себѣ пропитаніе?



На эту первую часть вопроса докладъ отвѣчаетъ категорически, что свободный выборъ мѣста жительства есть лучшее средство противъ обѣдненія, что личный трудъ есть главный капиталъ народа и что поэтому всякое стѣсненіе труда расхищаетъ этотъ капиталъ, что при ограниченіи свободного перехода нѣкоторыя общества выиграютъ, другія проиграютъ, но что въ общей сложности народное хозяйство потерпитъ громадный убытокъ и число нищихъ несомнѣнно прибудетъ отъ всякаго ограниченія права вольнаго перехода.

Во второй части доклада разсматривается вопросъ о томъ, какими же благоразумными и умѣренными правами можно вооружить общества для защиты своихъ интересовъ противъ наплыва нищихъ и бродягъ.

Главнымъ предметомъ спора при этомъ было домогательство нѣкоторыхъ окружныхъ правленій, чтобы общественнымъ властямъ было предоставлено, по примѣру англійскихъ приходовъ, право отказывать въ пріемѣ такимъ членамъ, которые хотя еще и не впали въ окончательную бѣдность въ самый моментъ ихъ водворенія, но по предположенію общества могутъ впасть въ нищету. Это правило, означаемое въ Англии словами *likely to be chargeable* — и въ сущности дающее мѣстнымъ союзамъ неограниченную власть отказывать въ пріемѣ всякому новому члену, было положительно отвергнуто въ Пруссіи. По прусскимъ законамъ не требуется какъ по англійскому, чтобы переселенецъ самъ отъ себя представлялъ доказательства своего имущества, своей состоятельности; на оборотъ, установлено, что общество, отказывающее въ пріемѣ, должно доказать, по какимъ причинамъ оно отвергаетъ переселенца и имѣетъ ли достаточные и законные поводы предполагать, что онъ не найдетъ въ той мѣстности, гдѣ водворяется, средствъ пропитанія и заработковъ. Далѣе въ огражденіе общественныхъ интересовъ допускаются по новому уставу два главныя облегченія; а) обязанности родственниковъ давать пропитаніе и призрѣніе неимущимъ опредѣлены шире и точнѣе: неимущему дано право искать судебнымъ порядкомъ о призрѣніи



отъ ближайшихъ своихъ родственниковъ и въ тоже время административнымъ властямъ предоставлено понуждать родственниковъ къ исполненію своихъ обязанностей и взыскивать съ нихъ за упущенія, b) во вторыхъ, обществамъ даровано право принуждать къ работѣ распутныхъ нищихъ, уклоняющихся отъ труда (*lüderliche und arbeitsscheue Arme*) и заключать ихъ въ рабочіе дома (*Arbeitshäuser*).

Таковы главныя основанія, принятыя въ Пруссіи для общественнаго призрѣнія и изложенныя съ замѣчательною полнотою и ясностію въ докладѣ къ закону 1855 г.

Прусское законовѣдѣніе прежде всего опредѣляетъ положительно и ясно область и значеніе общественнаго призрѣнія: предупрежденіе и пресѣченіе общихъ всенародныхъ нуждъ въ случаѣ неурожая, голода, войны, пожаровъ выдѣляется изъ предметовъ вѣдомства мѣстныхъ учрежденій и относится къ попеченію правительства (*ist die Aufgabe der Staatswirthschaft*). Затѣмъ призрѣніе бѣдныхъ еще подраздѣляется на два вѣдомства: неимущіе, впадшіе въ бѣдность по собственной винѣ, лѣности, распутству, расточительности, получаютъ призрѣніе, но преимущественно съ цѣлью ихъ усмиренія и исправленія (*hauptsächlich zur Zucht*) и это составляетъ предметъ вѣдѣнія полиціи—*Armenpolizei*. Собственно общественное призрѣніе въ тѣсномъ смыслѣ слова называется *Armenpflege* и относится только къ тому разряду бѣдныхъ, которые лишаются средствъ пропитанія по несчастію, а именно сироты, вдовы, старики, дряхлые и увѣчные.

Въ отношеніи первыхъ полиція вооружена чрезвычайной, строжайшей властію: нищіе и бродяги въ первой инстанціи подлежатъ наказанію, не иначе какъ по суду отъ 1 недѣли до 3 мѣсяцевъ тюремнаго заключенія (§§ 117 — 119 Уголовнаго устава); но какъ скоро виновность его признана судебнымъ порядкомъ, то полиціи предоставляется право и не за новый какой либо проступокъ, а за тотъ же самый фактъ бродяжничества, за который онъ приговоренъ судомъ, возвысить наказаніе и продолжить заключеніе до трехъ лѣтъ. Власть эта поручена мѣстной полиціи



(Landespolizeiliche Behörde), дѣйствующей административнымъ порядкомъ (im Verwaltungswege) и если вспомнить, что полицейская расправа доселѣ въ Пруссіи завѣдывается въ большей части сельскихъ обществъ — вотчинникомъ, то оказывается, что прусскій Gutsherr можетъ самовластно возвысить судебное наказаніе до 12 разъ, вмѣсто 3 мѣсяцевъ продержать бродягу 3 года въ тюрьмѣ и на общественныхъ работахъ. (§ 120 Уголовнаго Устава.)

АРМЕНПФЛЕГЕ, призрѣніе бѣдныхъ въ тѣсномъ смыслѣ признается въ Пруссіи общественной повинностію и систематически излагается въ трехъ главахъ: а) о правѣ на призрѣніе (Ansprüche auf Armenpflege), б) объ обязанности призрѣнія (Verpflichtung zur Armenpflege) и в) о содержаніи бѣдныхъ (Unterhaltung der Armen).

Мы послѣдуемъ тому же порядку.

I. Собственно права на общественное призрѣніе, т. е. права отыскивать отъ общества судебнымъ порядкомъ содержаніе и пропитаніе, прусское законодательство не допускаетъ; искъ о призрѣніи можетъ быть вчиняемъ противъ родственниковъ, частныхъ обществъ и хозяевъ (Dienstherrschaften), но просьбы о призрѣніи на общественный счетъ разсматриваются и разрѣшаются административнымъ порядкомъ (im Verwaltungswege) мѣстнымъ полицейскимъ начальствомъ. Это и составляетъ главную черту различія между англійскимъ и прусскимъ законодательствами о бѣдныхъ: по первому — отказъ въ призрѣніи равносильенъ отказу въ правосудіи и подлежитъ судебному разсмотрѣнію мировыхъ судей и сѣздовъ, по второму — онъ окончательно разрѣшается начальствомъ: неимущими признаются только тѣ лица, которыя неспособны къ работѣ (arbeitsunfähig), но при этомъ допускается, что отецъ многочисленнаго семейства можетъ просить о призрѣніи малолѣтнихъ дѣтей, хотя бы онъ самъ и не нуждался въ пособіи.

Опредѣленіе этой рабочей способности предоставлено усмотрѣнію полицейскаго начальства, ландрату въ сельскихъ общи-



нахъ, магистрату въ городахъ, вотчиннику въ рыцарскихъ помѣстьяхъ.

По ст. 3 Allgemeines Landrecht Theil II. Tit 19 только тотъ признается бѣднымъ, кто не имѣетъ физической возможности работать—(nur der ist für arm zu halten, dem auch das physische Vermögen fehlt sich Arbeit zu verschaffen). На этомъ основаніи, по тому же законоположенію ст. 2, люди, способные къ работѣ, должны быть привлечены къ обязательнымъ работамъ и въ случаяхъ ихъ уклоненія или неповиновенія могутъ быть заключены въ смирительные дома.

Изъ этого слѣдуетъ, что по прусскимъ законамъ весь вопросъ о правѣ на призрѣніе сводится къ тому, чтобы опредѣлить способность работать и съ педантизмомъ, свойственнымъ всѣмъ нѣмецкимъ изрѣченіямъ, германскіе законовѣды выражаютъ этотъ неумолимый принципъ такъ: **ARBEITSFÄHIGKEIT SCHLIESST ARMUTH AUS.**

Если при этомъ принять еще въ соображеніе, что эта способность къ работѣ свидѣтельствуется полицейскимъ начальствомъ и что неимущему формально запрещено искать о призрѣніи судебнымъ порядкомъ, то надо признать, что права бѣдныхъ классовъ на общественное призрѣніе въ Пруссіи обезпечены не столько закономъ, сколько справедливостью и честностію мѣстныхъ властей. Это и было одною изъ главныхъ заботъ реакціонерной партіи: опасаясь, чтобы законъ 1842 года не былъ истолкованъ въ смыслѣ положительнаго, законнаго права неимущихъ на пособія отъ обществъ и вотчинъ и чтобы по примѣру французскаго *droit au travail* не возникло въ Германіи *ein Recht auf Armenpflege*, они провели министерскими циркулярами (*Rescript des Min. d. Innern 21 October 1846*) и судебными постановленіями (*Erkenntniss des Obertribunals 27 Mai 1854 г.*) такое истолкованіе закона, что неимущимъ предоставляется только право ходатайства о призрѣніи (*Anspruch auf Armenpflege*) и этой поправкой (*Anspruch*



вмѣсто *Recht*) надѣялись отклонить настоянія рабочихъ классовъ о помощи и призравніи.

II. Обязанность призравніи разложена на три инстанціи: на родственниковъ, —на общества, —на провинціи—<sup>(2)</sup>.

а) Родственники въ прямой восходящей и нисходящей линіи — а равно братья и сестры (*Geschwister ersten Grades*) обязаны призраввать малолѣтнихъ, престарѣлыхъ, больныхъ; обязанность эта переходитъ по порядку наследства; незаконно рожденные дѣти призравваются отцомъ; неимущіе имѣютъ право требовать и искать судебнымъ порядкомъ содержанія отъ родственниковъ и въ отношеніи этого иска установлено (закономъ 21 мая 1855 г. ст 6) особое сокращенное производство. Истецъ обращается къ полицейскому начальству (ландрату или магистрату), отъ котораго зависитъ возложить на родственниковъ содержаніе неимущаго; рѣшеніе полиціи можетъ быть обжаловано губернскому начальству или судебнымъ мѣстамъ, но приводится въ исполненіе непосредственно и въ случаѣ отмѣны даетъ право истцу требовать вознагражденія понесенныхъ имъ расходовъ отъ того приказа общественнаго призравніи или отъ того общества, коему неимущій по рѣшенію суда или начальства признанъ подвѣдомственъ.

Съ другой стороны приняты весьма строгія и цѣлесообразныя мѣры для понужденія родственниковъ, сопротивляющихся этимъ распоряженіямъ: по ст. 13 того же закона они могутъ быть сами арестованы и подвергнуты заключенію въ рабочемъ домѣ (*Arbeitshaus*), если съ одной стороны доказано, что содержаніе, на нихъ возложенное, не превышаетъ ихъ средствъ и съ другой стороны, что они отказываются отъ исполненія административнаго и судебного рѣшенія о призравніи неимущаго; заключеніе это безсрочно и продолжается до тѣхъ поръ, пока неимущій нуждается въ призравніи. Оно налагается по рѣшенію ландрата или магистрата.

б) Призравніе въ обществахъ возлагается на приказы призравніи, называемые въ Пруссіи *Armenvereine*. Каждое об-



щество (*Gemeinde*) и каждая вотчина (*Gutsherrschaft, Rittergut oder Domainengut*) составляет отдельный *Armenverband*; но особеннаго управленія не полагается и попеченіе о бѣдныхъ возлагается на равныхъ правахъ и обязанностяхъ на сельское, городское, вотчинное или удѣльное начальство.

Обязанность призрѣнія распространяется на всѣхъ неимущихъ, если они имѣютъ жительство въ обществѣ въ продолженіи 1 года и такъ какъ по прусскому законодательству приѣма въ общества не требуется и осѣдность пріобрѣтается простымъ заявленіемъ (*Meldung*) полицейскому начальству о прибытіи на жительство, то понятно, что это широкое право частныхъ лицъ, сопоставленное тяжелой обязанности обществъ содержать неимущихъ, породило въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ положеніе крайне обременительное для обывателей.

Въ особенности на него жаловались города и промышленныя мѣстечки, куда притекаютъ массы рабочихъ и, не находя ожидаемыхъ заработковъ, впадаютъ въ бѣдность и остаются на попеченіи обществъ, по рожденію и родству имъ совершенно чуждыхъ; съ цѣлю облегчить эти повинности, подъ бременемъ которыхъ нѣкоторыя городскія общества изнемогали, придуманы были два средства, изъ которыхъ первое изложено выше—это строжайшее подтвержденіе обязанностей родственниковъ и правъ общественныхъ властей возлагать на нихъ содержаніе неимущихъ.

Другая мѣра, принятая съ тою же цѣлю, было учрежденіе областныхъ приказовъ *Landarmenverbände*; ихъ кругъ дѣйствія распространяется на цѣлую провинцію и имѣетъ въ виду: а) призрѣніе тѣхъ неимущихъ, которые не приписаны ни къ какому обществу или которыхъ жительство неизвѣстно и б) пособія тѣмъ общественнымъ мѣстнымъ приказамъ (*Orts-Armenverbände*), средства которыхъ недостаточны для содержанія бѣдныхъ. Вопросъ о несостоятельности обществъ и вообще всякія пререканія между мѣстными приказами и областными рѣшаются областнымъ начальствомъ; притомъ допускается и судебная тяжба по жалобѣ обѣихъ сторонъ, но судопроизводство не останав-



ливааетъ распоряженій президента провинціи, которыя остаются въ силѣ до рѣшенія судебного мѣста.

Общимъ правиломъ полагается, что призрѣніе дается отъ тѣхъ обществъ, гдѣ человекъ заболѣлъ или впалъ въ нищету съ возвратомъ издержекъ отъ того приказа, которому неимущій подвѣдомственъ по мѣсту жительства; для людей, состоящихъ въ услуженіи и на фабричныхъ работахъ (*Dienstbote, Gesellen, Lehrlinge*) дѣлается исключеніе; издержки на ихъ призрѣніе въ теченіи первыхъ 3 мѣсяцевъ возврату не подлежатъ; если послѣ 3 мѣсяцевъ болѣзнь продолжается, то тотъ приказъ, гдѣ неимущій содержится, имѣетъ право требовать отъ общества сумму, израсходованную на его пользованіе.

III. Расходы общественнаго призрѣнія подраздѣляются на три разряда: а) расходы общинъ — *Gemeindelasten*, б) расходы земскіе по содержанію областныхъ приказовъ призрѣнія (*Landarmenverbände*), в) пособия отъ казны (*Staatszuschüsse*).

а) Первые покрываются изъ разнообразныхъ источниковъ, совершенно различныхъ по отдѣльнымъ провинціямъ: во первыхъ, изъ имуществъ и капиталовъ, пожертвованныхъ и присланныхъ къ мѣстнымъ благотворительнымъ заведеніямъ (*Stiftungen und Privatfonds*), — во вторыхъ, изъ сборовъ съ разныхъ увесилительныхъ заведеній и предметовъ роскоши (*Luxussteuer*), — въ третьихъ, изъ штрафныхъ денегъ, ассигнованныхъ по закону на призрѣніе неимущихъ (*Strafgelder*). За недостаткомъ этихъ статей дохода общинамъ предписывается вносить излишекъ въ смѣты общественныхъ приходовъ и расходовъ и покрывать ихъ общими сборами; наконецъ въ случаѣ неспособности обществъ, мѣстные домохозяева должны принимать неимущихъ въ свои дома по круговой очереди, *nach der Reihe* (*Ministerial-Rescript v. 29 Jan. 1826*).

Установленіе особыхъ пошлинъ и сборовъ на бѣдныхъ (*besondere Armensteuer*) въ Пруссіи положительно запрещено.

Мѣстное начальство (*die Staatsbehörde*) разрѣшаетъ и ут-



верждаетъ всякіе сборы и, въ случаѣ недостатка ихъ, принуждаетъ обывателей къ пособіямъ натурой или къ приему бѣдныхъ на квартиры; отъ этой послѣдней натуральной повинности освобождаются только тѣ домохозяева, помѣщенія коихъ слишкомъ тѣсны.

b) Второй разрядъ расходовъ, которые мы назвали земскими, относится къ содержанію областныхъ приказовъ (*Landarmenverbände*), сосредоточенныхъ въ 64 главныхъ городахъ Пруссіи, и соответствующихъ нашимъ губернскимъ заведеніямъ общественнаго призрѣнія.

Имъ ассигнованы другіе источники: во первыхъ, извѣстныя суммы, вносимыя отъ обществъ, приписанныхъ къ центральнымъ приказамъ (*Beiträge der Ortsverbände*); во вторыхъ, особые сборы, взимаемые въ видѣ добавочнаго налога къ прямымъ казеннымъ податямъ (*Zuschläge zu den Staatssteuern*); въ большей части провинцій этотъ добавочный сборъ падаетъ на подоходный налогъ и составляетъ извѣстный процентъ съ общаго государственнаго сбора (*Klassen- und Einkommensteuer*).

c) Третій источникъ есть государственный фондъ общественнаго призрѣнія — *Staatsarmenfond*, который подраздѣляется на нѣсколько отдѣльно ассигнуемыхъ суммъ отъ удѣльнаго вѣдомства и отъ казны на разные предметы благотворительности. Общій итогъ ихъ очень незначителенъ. Прусское законодательство съ особеннымъ стараніемъ озаботилось отклонить, какъ въ теоріи, такъ и на практикѣ, всякую обязанность призрѣнія отъ государственной казны и отъ правительства; для этого во всѣхъ узаконеніяхъ и поясненіяхъ законовъ постоянно напоминаетъ, что неимущіе не имѣютъ никакого права на призрѣніе (*kein Rechtsanspruch auf Unterstützung*), и примѣняя этотъ принципъ къ самому дѣлу, прусское правительство возложило исключительно на общины и на мѣстныя повинности все попеченіе о неимущихъ. Но здѣсь наткнулось оно на юридическое недоразумѣніе, которое разрѣшено было удивительно ловкимъ софизмомъ: такъ какъ по наукѣ всякой обязанности соот-



вѣтствуетъ право, то спрашивается, кому же принадлежитъ право просить о призрѣніи, если на общину (*Gemeinde*) возложена общественная обязательная повинность призрѣнія? Надъ этимъ головоломнымъ вопросомъ много трудились и размышляли честные публицисты ученой Германіи и рѣшили его такъ, что право требовать призрѣнія принадлежитъ не самимъ неимущимъ, а государству и что обязательная повинность призрѣнія, возложенная на общины, обязываетъ ихъ только въ отношеніи правительства, а не самого лица, просящаго о призрѣніи!!!

«Die Verpflichtung der Gemeinden zur Unterstützung der Armen ist nicht eine Verpflichtung gegenüber dem letztern, sondern eine solche gegenüber der Staatsverwaltung.»

Посредствомъ этого глубокомысленнаго истолкованія (*Interpretation*, какъ говорятъ нѣмцы), и общины, и бѣдные въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія приведены въ полное повиновеніе правительственнымъ властямъ, отъ коихъ зависитъ и принудить общину къ призрѣнію неимущаго, и отклонить неимущаго, просящаго о призрѣніи.

Таковы главные правила общественнаго призрѣнія въ Пруссіи. Мы ихъ представили вкратцѣ, потому что собственно изъ текста и буквы закона очень трудно представить себѣ настоящее положеніе дѣлъ и ходъ этого управленія; оно руководствуется не столько законоположеніями, сколько многочисленными рескриптами, циркулярами и докладами, пояснившими духъ и разумъ закона, и эти то дополненія и разъясненія мы постараемся здѣсь изложить въ общей ихъ связи.

Организація этого вѣдомства въ Пруссіи отличается тѣмъ, что она разработала вопросъ о бѣдныхъ въ связи съ другимъ важнѣйшимъ вопросомъ о вольномъ переходѣ (*Freizügigkeit*) и указала неразрывную и неизбѣжную ихъ связь. Для насъ въ особенности, которымъ предстоитъ въ очень близкой будущности приступить къ разрѣшенію той же многосложной задачи, указанія эти могутъ быть поучительны.



Вопросъ этотъ никогда и нигдѣ еще не былъ разсмотрѣнъ съ этой точки зрѣнія.

Въ Англіи законы о бѣдныхъ и законы о водвореніи (poor-law, law of settlement) исходили одинако изъ того же принципа, что обыватель остается приписаннымъ къ приходскому обществу (parish), пока не пріобрѣтетъ имущества въ другомъ приходѣ или не водворится на жительство, оцѣненномъ не менѣе 10 фн. ст. (70 рублей) наемной платы. Изъ этого выходитъ, что бѣдные люди оставались во всю жизнь прикрѣпленными къ мѣсту рожденія и по приговору суда могли быть выселяемы во всякое время, не только въ случаѣ дѣйствительной нищеты, но и по предположенію, что они могутъ впасть въ нужду и потребовать пособій.

Въ Россіи точно также по ст. 143 Общаго положенія о крестьянахъ для пріема въ общество требуется пріобрѣтеніе въ собственность участка въ размѣрѣ не менѣе установленнаго крестьянскаго надѣла.

Послѣдствія этихъ законовъ одни и тѣже какъ въ Англіи, такъ и въ Россіи: переселеніе, вольный переходъ не доступенъ для бѣднаго класса народа, нищія прикрѣплены къ мѣсту рожденія и первобытнаго жительства, — отъ этого произошло, что въ Англіи нѣкоторыя общества, наслѣдуя изъ рода въ родъ цѣлыя поколѣнія нищихъ, наконецъ дошли до того, что расходуютъ на ихъ призрѣніе до 50 и 70% своихъ доходовъ, между тѣмъ какъ другіе приходы, своевременно изгнавъ мѣстныхъ жителей съ своихъ земель, избавились навсегда отъ тягостей налога для бѣдныхъ и по мѣрѣ обѣдненія поселянъ, временно проживающихъ въ чертѣ прихода, выселяютъ ихъ въ тѣ общества, къ коимъ они приписаны. — Французской революціи принадлежитъ безспорно честь отмѣны этихъ средневѣковыхъ порядковъ прикрѣпленія людей, признаваемыхъ по закону вольными, но сокрушительная сила революціонеровъ, разрушивъ оковы, не упрочила вольности; провозгласивъ полную свободу передвиженія, общее право на призрѣніе (*aucune condition de domicile n'est exigé pour l'assis-*



tance des indigents), не успѣла или не дала себѣ труда опредѣлить средства призрѣнія, и разстроивъ общественное управленіе, коммунальную организацію, впала въ грубѣйшую ошибку — возложивъ на государство, на правительство попеченіе о бѣдныхъ.

Прусское законодательство миновало эти обѣ крайности; съ одной стороны признало и развило принципъ вольнаго неограниченнаго перехода, съ другой опредѣлило точно и ясно обязанности родственниковъ, обществъ, провинцій; въ этихъ двухъ отношеніяхъ оно заслуживаетъ внимательнаго изученія, хотя нѣкоторыя отдѣльныя черты этихъ законоположеній еще носятъ на себѣ видимый отпечатокъ противуборства реакціонныхъ элементовъ.

Переходъ по прусскимъ законамъ вполне воленъ. Онъ подлежитъ только заявленію полицейскому начальству (*Meldung*), по которому выдается вновь прибывшему жителю росписка въ явкѣ.

Когда возникъ по представленію нѣкоторыхъ ландратовъ вопросъ о томъ, можетъ ли полиція отказывать въ выдачѣ росписки такимъ лицамъ, которыхъ не желаетъ допустить къ водворенію, то такое притязаніе было признано незаконнымъ и полиціи вѣнѣно въ обязанность всѣхъ явившихся допускать къ водворенію, не входя въ разбирательство его благонадежности (*Ministerial-Verfügung v. 25 November. 1846*).

Отказъ въ приѣмъ допускается только относительно лицъ, приговоренныхъ по суду къ уголовнымъ наказаніямъ и заключенію въ смирительномъ домѣ.

Сообразно этому широкому праву перехода опредѣлены и обязанности призрѣнія — во первыхъ, семейнаго, родственнаго, — во вторыхъ общественаго и провинціальнаго.

Для понужденія родственниковъ приняты два способа дѣйствій: самому неимущему предоставлено право судебного иска противъ родственниковъ, отказывающихъ ему въ законныхъ пособіяхъ; но для того чтобы медленность судопроизводства не подвергала нуждающагося крайнему стѣсненію, мѣстное начальство



уполномочено принимать экстренныя мѣры противъ такихъ лицъ, уклоняющихся отъ семейныхъ обязанностей, и до рѣшенія суда можетъ подвергать ихъ аресту.

Относительно общественнаго призрѣнія весьма трудно согласить принципъ вольнаго перехода съ отвѣтственностію обществъ за неимущихъ и это затрудненіе составляетъ главное преткнове- ніе нашего внутренняго управленія. Въ Пруссіи вопросъ этотъ былъ подвергнутъ всестороннему обсужденію, и хотя у насъ онъ еще усложняется круговой порукой, но точка зрѣнія, принятая въ Пруссіи, можетъ быть, по нашему мнѣнію, отчасти примѣнена и къ нашему общинному быту.

Главный вопросъ состоитъ въ томъ, которое изъ обществъ должно принять на себя призрѣніе переселяющагося жителя, въ случаѣ если онъ призрѣнія потребуеть, прежнее ли, которое онъ покинулъ, новое ли, въ которомъ онъ водворяется. Въ странахъ, какъ Англія и Россія, гдѣ отъ каждаго переселенца для приписки къ новому обществу требуется имущественный ценсъ (70 руб. наемной платы въ Англіи, душевой надѣль въ Россіи), тамъ очевидно новое общество, обеспеченное этимъ имуществомъ, должно и принять на свою поруку или на свое попеченіе водворяющагося обывателя.

Но такъ какъ въ Пруссіи дѣло шло объ отмѣнѣ этихъ условій, о полной свободѣ передвиженія, то надо было взвѣсить на вѣсахъ, нѣсколько произвольныхъ, обоюдные выгоды и убытки обоихъ обществъ и рѣшить между ними. Города, промышленныя мѣстности подавали разумѣется голосъ въ пользу облегченія тѣхъ обществъ, куда направляется главный приливъ переселенцевъ, требовали, чтобы сельскія общества отвѣтствовали за своихъ членовъ въ продолженіи не менѣе 3 лѣтъ послѣ переселенія, и голоса ихъ болѣе громкіе, поддержанные большинствомъ періодическихъ изданій, долго колебали общественное мнѣніе. Справедливыя воззрѣнія наконецъ однако восторжествовали: безпристрастные судьи признали, что переселенія никогда не могутъ идти противъ теченія общаго благосостоянія, что люди переходятъ изъ суро-



выхъ климатовъ въ теплые, изъ бесплодныхъ странъ въ привольныя, изъ бѣдныхъ обществъ въ богатѣйшія, что частные исключительные случаи и ошибки не могутъ служить основаніемъ для общихъ законоположеній и что поэтому, по всей справедливости, по общему ходу дѣлъ къ повинности призрѣнія должно быть притянуто не то общество, откуда членъ выходитъ, но то, куда онъ переходитъ.

По закону 1842 г. §§ 1 и 8 право на призрѣніе пріобрѣталось немедленно по прибытіи на жительство (*Wohnsitz*); по поправкѣ закона 1855 г. (§ 1) срокъ этотъ наступаетъ только по истеченіи года послѣ водворенія. Такимъ образомъ по истеченіи 1 года всякій обыватель самъ собою выписывается изъ одного общества и переходитъ на отвѣтственность и попеченіе другаго безъ всякой другой формальности, кромѣ явки мѣстному полицейскому начальству. Общества и начальства не имѣютъ права запрещать кому бы то ни было изъ прусскихъ подданныхъ имѣть пребываніе въ томъ мѣстѣ, гдѣ онъ избираетъ жительство и находитъ средства пропитанія. Только въ томъ случаѣ, если онъ дѣйствительно при самомъ водвореніи или не далѣе какъ черезъ 1 годъ впадаетъ въ нищету и обращается къ милостынѣ и призрѣнію, общество имѣетъ право его выселять, препровождая его въ ту мѣстность, откуда онъ переселился.

Но при этомъ прусскій законъ положительно воспрещаетъ обществамъ и мѣстнымъ начальникамъ дѣлать предположенія о будущей, ожидаемой несостоятельности переселенца (*Die Besorgniss künftiger Verarmung genügt nicht zur Abweisung. Gesetz vom 31 Decemb. 1842 § 5*). Только самый фактъ дѣйствительной нищеты, удостовѣренный обращеніемъ самого неимущаго къ частной благотворительности или общественному призрѣнію, даетъ право мѣстному обществу отказывать ему въ правѣ жительства.

Далѣе еще дѣлается очень тонкое, и какъ намъ кажется, нѣсколько сбивчивое различіе между жительствомъ (*Wohnsitz*) и пребываніемъ (*Aufenthalt*). Жительствомъ признается постоян-



ная осѣдлость на своемъ хозяйствѣ и на квартирѣ собственной или частной ; оно по истеченіи года считается окончательнымъ водвореніемъ и, какъ сказано, даетъ новосельцу право на призрѣніе на мѣстѣ своего новаго жительства. Пребываніе (*Aufenthalt*) означаетъ временное, срочное прожительство въ услуженіи, на работѣ, на хозяйскихъ харчахъ и относится къ домовой и хозяйственной прислугѣ, подмастерьямъ, фабричнымъ рабочимъ (*Haus- und Wirthschafts-beamten, Handwerksge-sellen, Fabrik-arbeiter*); на нихъ годовой срокъ не распространяется и они приобрѣтаютъ право осѣдлости не прежде, какъ черезъ 3 года постоянного мѣстопробыванія.

Такимъ образомъ это время испытанія продолжается для первыхъ 1 годъ, для вторыхъ 3 года; въ теченіи этого срока новоселецъ остается на отвѣтственности прежняго общества; въ случаѣ болѣзни получаетъ пособія на мѣстѣ жительства, но съ возвратомъ расходовъ отъ другаго общества, въ случаѣ крайней нищеты можетъ быть выселенъ обратно на первобытное свое жительство; наконецъ въ случаѣ смерти его вдова и дѣти, если требуютъ пособія, то получаютъ его за счетъ того же общества прежняго его жительства. По истеченіи этого срока всѣ отношенія его къ обществу прежняго его жительства прекращаются *ipso facto*, и водвореніе его даже и безъ приписки къ новому обществу признается окончательнымъ.

Таковы главныя основанія законовъ о призрѣннн и о вольномъ переходѣ въ Пруссіи, основанія, безспорно рациональныя и примѣненныя къ практикѣ съ замѣчательнымъ благоразуміемъ.

Мы позволили себѣ замѣтить, что они примѣнимы и къ нашему русскому быту, хотя съ перваго взгляда у насъ этотъ вопросъ усложняется круговой порукой по оброкамъ и податямъ.

Но въ сущности не это соображеніе затрудняетъ вольный переходъ, не взысканіе старыхъ недоимокъ, отчасти безнадежныхъ, отчасти покрываемыхъ землей и недвижимымъ имуществомъ, не запрещеніе того общества, откуда обыватель выходитъ и которое всегда радо избавиться отъ недоимщика, а напротивъ согласіе



того, куда онъ переходитъ, опасеніе, чтобы онъ и впредь не оказался несостоятельнымъ, не впалъ въ неоплатныя взысканія и въ концѣ концовъ на попеченіе и призрѣніе новаго общества, гдѣ онъ водворяется. Это-то опасеніе и запираетъ дверь вольному и правильному передвиженію народа, превращая вольный переходъ въ какое то смутное и беспорядочное кочеванье и бродяжничество. Требованіе закона, чтобы обыватель, желающій выйти изъ общества, предварительно заручился согласіемъ того общества, куда онъ перейти желаетъ, требованіе это равносильно положительному запрещенію всякаго перехода.

Въ Пруссіи предварительнаго приговора о приѣмѣ не требуется: обществу дается время отъ 1 года до 3 узнать новаго жителя и ему самому тотъ же срокъ ознакомиться съ мѣстностію и заявить о своей состоятельности, своемъ трудолюбіи. Въ продолженіи этого времени онъ остается, гдѣ бы ни пребывалъ, на отчетѣ прежняго своего общества, можетъ быть выселенъ и возвращенъ на мѣсто жительства; по истеченіи срока онъ вступаетъ во всѣ гражданскія права на новомъ мѣстѣ своего водворенія и пользуется ими лично и самостоятельно, хотя бы и не приписался ни къ какому городскому или сельскому обществу. Водвореніе его такимъ образомъ независимо отъ увольненія и приѣма, но зависитъ отъ того, чтобы онъ заявилъ и доказалъ на самомъ дѣлѣ, что онъ собственными средствами, имущественными и рабочими, можетъ обезпечить свое пропитаніе, не требуя пособія, не прося о призрѣніи.

Прусская организація вѣдомства общественнаго призрѣнія (*Armenpflege*) намъ кажется въ этомъ отношеніи лучшею и полнѣйшею изъ всѣхъ современныхъ; она охраняетъ въ равной степени интересы мѣстные (общественные, земскіе) отъ бродяжничества и интересъ государственный, всенародный, состоящій въ томъ, чтобы люди поселялись въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ имъ жить привольно.

Но мы смѣемъ думать, что изъ самыхъ основаній, принятыхъ



въ Пруссіи и объясненныхъ , какъ мы выше видѣли , въ докладѣ закона 1855 г., изъ того именно , что вольный переходъ, стѣсняя отдѣльныя общественныя хозяйства , приноситъ несомнѣнную пользу общему народному хозяйству , что изъ этихъ соображеній, говоримъ, слѣдуетъ , что и часть расходовъ не переселенія, а призрѣнія новосельцевъ въ случаѣ ихъ неимущества должна быть принята на государственный счетъ. Опасаясь грознаго призрака социализма, прусскіе законодатели старались всѣми средствами отклонить отъ центрального правительства и отъ государственной казны всякую отвѣтственность за призрѣніе бѣдныхъ и всякій расходъ по призрѣнію и въ многочисленныхъ рескриптахъ и циркулярахъ положительно оговорили , что государство не подлежитъ никакимъ обязанностямъ относительно бѣдныхъ, что повинность эта мѣстная, коммунальная и общественная (*Dem Staate liegt keine gesetzliche Pflicht zur Armenflege od. Der Staat hat keine Verpflichtung zur Uebernahme der Lasten der Armenpflege*).

По государственной росписи 1854 года на всѣ благотворительныя учрежденія (*Wohlthätigkeits - Zwecke*) прусскаго королевства ассигновано было 216,963 тл. — въ 1855 — 218,271 тл. (3).

Эта скупость, внушенная политическими видами, притиворѣчитъ духу закона, и если дѣйствительно, какъ это признаютъ сами составители устава , вольный переходъ причиняетъ временное разстройство обѣимъ мѣстностямъ , откуда выходятъ и куда переходятъ переселенцы, и въ тоже время въ общей массѣ народнаго благосостоянія приноситъ пользу и несомнѣнную выгоду, то справедливость требуетъ, чтобы случайные убытки, выражающіеся именно въ обѣдненіи нѣкоторыхъ новосельцевъ, въ призрѣніи ихъ вдовъ и сиротъ, въ лѣченіи больныхъ, были по крайней мѣрѣ отчасти покрыты изъ того источника , который въ общемъ итогѣ выгадываетъ отъ переселенія — изъ государственныхъ фондовъ, а не исключительно изъ тѣхъ, которые, хотя и временно, но болѣе или менѣе теряютъ, разстраиваются , стѣсняютъ



ся. Какъ дополненіе общественнаго призрѣнія намъ казалось бы необходимымъ установить и правильное участіе государства въ расходахъ на бѣдныхъ: такъ на примѣръ, если новый житель въ теченіи перваго срока по водвореніи (1—3 лѣтъ) впадаетъ въ нищету и долженъ быть возвращенъ на прежнее мѣсто жительства, то путевые расходы, составляющіе чистый убытокъ для обоихъ обществъ, должны бы быть приняты на государственный счетъ.

Къ этому заключенію вѣроятно въ скоромъ времени придетъ прусское правительство и завершитъ имъ организацію общественнаго призрѣнія, безспорно лучшую изъ всѣхъ уставовъ, изданныхъ по сіе время по этому предмету.

Намъ остается разсмотрѣть статистическія данныя о числѣ призрѣваемыхъ и расходахъ на призрѣніе въ Пруссіи, данныя крайне скудныя, потому что, какъ выше объяснено, статистика общественнаго призрѣнія была составлена только за одинъ годъ 1849.

Въ предшествующихъ годахъ имѣются только нѣкоторыя неполныя свѣдѣнія о числѣ призрѣваемыхъ въ 1810—1813 г. — Ихъ считалось отъ 32,031 до 51,604, что составляло, пропорціонально тогдашнему населенію, около  $1\frac{0}{9}$  всѣхъ жителей, точнѣе по одному призрѣваемому на 90 жителей.

Въ 1849 году, послѣ 36 лѣтняго промежутка, статистика бѣдныхъ представила слѣдующіе результаты:

Въ провинціи восточной Пруссіи

считалось бѣдныхъ . . . . .	68,403	по одному на 35 жит.
» Познани. . . . .	20,199	» » » 64 »
» Бранденбургъ . . . . .	120,371	» » » 17 »
» Помераніи . . . . .	43,758	» » » 27 »
» Силезіи . . . . .	159,768	» » » 19 »
» Саксоніи . . . . .	77,700	» » » 22 »
» Вестфалии . . . . .	61,963	» » » 23 »
» Рейнскихъ . . . . .	234,772	» » » 11 »

---

Всего . . . 776,882 по одному на 20 жит.



Въ этой таблицѣ нужно замѣтить въ особенности тотъ фактъ, что неимущество возрастаетъ по мѣрѣ приближенія къ промышленнымъ и фабричнымъ областямъ Пруссіи и что число призрѣваемыхъ переходитъ отъ  $1\frac{1}{2}$  процента въ Позенѣ къ  $2,85\frac{0}{0}$  въ восточной Пруссіи, къ  $9\frac{0}{0}$  въ Рейнскихъ провинціяхъ.

Еще болѣе поразительно то огромное различіе, которое представляется между пропорціею бѣдныхъ въ городахъ и селеніяхъ. Въ городскихъ обществахъ Рейнскихъ провинцій и Силезіи число призрѣваемыхъ относилось къ общему числу жителей какъ 1 : 6, въ сельскихъ обществахъ восточной Пруссіи—какъ 1 : 72, въ Познани — какъ 1 : 125.

То есть число бѣдныхъ въ селеніяхъ Познани было слишкомъ въ 20 разъ меньше чѣмъ въ богатыхъ и многолюдныхъ Прирейнскихъ городахъ.

Та же самая обратная пропорція идетъ и между городами, какъ оказывается изъ слѣдующей таблицы:

	Число призрѣваемыхъ.	% къ населенію.
Въ 60 большихъ городахъ съ населеніемъ болѣе 100,000 жителей . . . . .	311,963	$18\frac{0}{0}$
» 238 среднихъ съ населеніемъ отъ 3,500 — 10,000 жителей . . . . .	95,126	$7\frac{0}{0}$
» 672 мелкихъ съ населеніемъ менѣе 3,500 жителей . . . . .	65,126	$5\frac{0}{0}$
» сельскихъ обществахъ всего государства . . . . .	304,667	$2,6\frac{0}{0}$

Эти знаменательныя статистическія данныя указываютъ наглядно, что по мѣрѣ скопленія крупныхъ капиталовъ и имуществъ въ однихъ центрахъ, по мѣрѣ стѣсненія жителей въ пространствахъ стѣсняется и хозяйственный бытъ и что денежные обороты, вольный трудъ и личная свобода не могутъ побороть бѣдности, проистекающей отъ безземелья и тѣсноты.

На бесплодныхъ пескахъ печальнаго Познанскаго герцогства, гдѣ жителей считается 2,642 на квад. милю, неимущихъ оказы-



вается меньше, чѣмъ на плодоносныхъ берегахъ Рейна, гдѣ на кв. милю приходится 6,381 житель.

Всѣ вышеприведенныя данныя относятся къ одному году 1849. За прочіе года, начиная съ 1829 по 1867 годъ имѣются только валовыя числа о бѣдныхъ, уволенныхъ по неимуществу отъ классной подати (Klassensteuer). Таковыхъ считалось:

	Число неимущихъ.	% народона- селенія.
Въ 1829 году.	305,941	2, 8
» 1839 »	432,711	3, 5
» 1849 »	679,521	4, 9
» 1859 »	541,381	3, 5
» 1867 »	486,179	2, 9

Свѣдѣнія эти не даютъ точнаго указанія о числѣ бѣдныхъ, потому что многіе города, гдѣ не введена классная подать, не вошли и въ эти исчисленія; въ 1849 году оказывается между цифрой, приведенной въ этой таблицѣ (679 т.), и общимъ числомъ бѣдныхъ, указанномъ выше 776 т.—разница въ 97,000. Если мы примѣнимъ ту же пропорцію и къ послѣднему году 1867, то общее число призрѣваемыхъ должно быть нынѣ около 600 т., или  $3\frac{0}{10}$  всего народонаселенія Пруссіи, не считая вновь присоединенныхъ территорій.

Переходя затѣмъ къ приходу — расходной части общественнаго призрѣнія, мы находимъ три отдѣла: казенныя субсидіи, общественные сборы, доходы отъ имуществъ.

Первый разрядъ, какъ мы выше объяснили, очень незначителенъ. На всю Пруссію ассигновалось отъ казны zu Wohlthätigkeitszwecken около 200,000 тл. Эти суммы распределяются крайне неуравнительно на основаніи старосвѣтскихъ грамотъ и пожалованій; такъ между прочимъ изъ числа 85,000 тл., ассигнованныхъ на пособія богадѣльнямъ, Берлину поступаетъ болѣе половины.

Главныя статьи прихода суть общественные сборы и доходы отъ имуществъ (Stiftungen und Privatfonds). Слѣдующая таблица представляетъ общее ихъ распределеніе.



	На бѣдныхъ ассигновано.			Всего расходовъ по призрѣнiю.	Приходится расходовъ.	
	Изъ общественныхъ сборовъ.	Доходовъ отъ имуществъ.	Казенныхъ субсидiй.		На 1 неимущаго.	На 1 жителя.
					тл. злб.	тл. злб.
Въ 60 большихъ городахъ . . . . .	1.660,833	1.115,046	—	2.775,880	8, 26	1, 18
Въ 238 среднихъ городахъ . . . . .	464,497	314,044	—	778,542	8, 5	0, 18
Въ 672 мелкихъ городахъ . . . . .	228,468	163,027	—	391,493	6	0, 8
Въ 324 уѣздахъ (Kreise) . . . . .	973,345	562,058	—	1.535,403	8, 1	0, 3 $\frac{11}{12}$
Всего въ государствѣ.	3.327,143	2.154,165	224,798	5.706,296	7, 8	0, 10 $\frac{3}{4}$
			рублей	около	8	0, 35

Оканчивая въ этой главѣ обзоръ иностранныхъ учреждений общественного призрѣнiя, мы считаемъ нужнымъ, прежде чѣмъ перейти къ изслѣдованiю того же предмета въ Россii, представить главные выводы, которые могутъ быть сдѣланы изъ сравнительнаго обзора этого вѣдомства въ Англии, Францiи и Пруссii.

I. Въ сочиненiи *DAS ARMENWESEN VON EMMINGHAUS* (BERLIN 1870) мы находимъ новѣйшiя статистическiя данныя высокаго значенiя, а именно таблицу (Tabelle A. B. Ss, 722), указывающую прогрессивное возрастание и уменьшенiе нищенства въ разныхъ странахъ Европы и соразмѣрное приращенiе или убавленiе расходовъ на призрѣнiе. Авторъ взялъ для этого сравненiя перiоды нѣсколько различныя; въ Англии 1855—1868 г. въ Пруссii 1849—1861 г. во Францiи 1853—1860 г. и пришелъ къ слѣдующимъ выводамъ.

Въ теченiи этихъ послѣднихъ 13—17 лѣтъ число призрѣваемыхъ уменьшилось въ Англии и Пруссii; въ первой странѣ не-



значительно : въ 1855 году считалось по 1 неимущему на 20,83 жителей, въ 1868 по 1 на 22,22.

Въ Пруссіи уменьшеніе огромное : въ 1849 было неимущихъ 1 на 20,50 жителей , въ 1861 году 1 на 56. Пропорціонально населенію число призрѣваемыхъ уменьшилось болѣе чѣмъ вдвое.

Во Франціи въ періодъ 1853—1860 г. число призрѣваемыхъ увеличилось почти на  $\frac{1}{2}$  процента народонаселенія : въ 1853 былъ одинъ неимущій (indigent) на 35 душъ, — въ 1860 одинъ на 30. Изъ всѣхъ странъ Европы только Франція, Бельгія и Норвегія представляютъ этотъ грустный фактъ умноженія числа нищихъ.

II. Еще болѣе значенія имѣютъ данныя, приведенныя въ той же таблицѣ, о расходахъ общественнаго призрѣнія, приведенныхъ къ одному знаменателю, то есть разложенныхъ на число душъ народонаселенія и на число призрѣваемыхъ.

На одного призрѣваемаго затрачивается:

Въ Англии отъ 43 р. 90 к. до 46 р. 5 к.

» Пруссіи » 6 р. 77 к.

» Франціи около 3 рублей.

На 1 жителя приходится расходовъ по призрѣнію бѣдныхъ:

Въ Англии . . . . . 2 р. 22 коп.

» Пруссіи . . . . . 52 коп.

» Франціи . . . . .  $9\frac{1}{2}$  коп.

III. Самый замѣчательный фактъ въ этой сравнительной таблицѣ есть тотъ, что въ Англии число призрѣваемыхъ и расходы на призрѣніе идутъ въ обратной и почти равной прогрессіи ; въ тотъ же самый періодъ времени (1855—1868), когда число неимущихъ уменьшилось, расходы на ихъ призрѣніе увеличились. Въ 1855 г. на одного неимущаго приходилось 43 р. 90 к. — въ 1868 г. 46 р.

Во Франціи на оборотъ съ 1853 по 1860 г. процентъ неимущихъ увеличился на  $\frac{1}{2} \frac{0}{0}$  и въ то же время расходы уменьшились съ 3 р. до 2 р. 89 к. на человѣка.

IV. Огромная разница этихъ цифръ стоимости призрѣнія



43 р. въ Англіи, 7 руб. въ Пруссіи, 3 р. во Франціи доказываетъ, что призрѣніе неимущихъ въ полномъ смыслѣ слова организовано въ одной Англіи; въ другихъ же странахъ даются только временныя и добавочныя пособія, покрывающія только часть пропитанія и крайнія нужды.

И дѣйствительно, полная организація этого вѣдомства встрѣчается только въ Англіи: тамъ призрѣніе въ чертѣ прихода признается законнымъ правомъ неимущаго, преслѣдуется передъ судомъ исковымъ порядкомъ и возлагается на имущественные классы какъ обязательная повинность.

Ни въ Пруссіи, ни во Франціи правительство не отважилось принять для общественнаго призрѣнія широкихъ и прочныхъ началъ, введенныхъ съ давнихъ лѣтъ въ Англіи, и съ малодушнымъ страхомъ отклоняло отъ себя обязанность призрѣвать неимущихъ и отказывало имъ въ правѣ судебного иска о призрѣніи.

Не смотря на это, многіе публицисты Германіи съ непонятною самоувѣренностію, восхваляя учрежденія своего отечества, осуждаютъ англійскіе порядки, въ особенности новѣйшія реформы законовъ о бѣдныхъ, и слѣпо повторяя мнѣнія знаменитаго Гнейста, утверждаютъ, будто бы современная организація общественнаго призрѣнія въ Англіи есть чисто бюрократическая, между тѣмъ какъ въ Пруссіи она общественная, земская, основанная на началахъ самоуправленія.

Они признаютъ бюрократизмомъ нововведенныя правила о правительственной ревизіи мѣстныхъ приказовъ общественнаго призрѣнія и учрежденіе общаго присутствія изъ коронныхъ чиновниковъ для главнаго управленія. Но забываютъ слѣдующее: во первыхъ, что принятіе этой ревизіонной инстанціи и вообще всѣхъ правилъ новаго управленія вполнѣ зависитъ отъ добровольнаго согласія мѣстныхъ жителей и приходовъ — во вторыхъ, что нищимъ наравнѣ съ лордами и перами предоставлено право законнаго и судебного иска о слѣдующемъ имъ призрѣніи и что никакой ландратъ или префектъ не можетъ отказать имъ въ этомъ



ихъ правѣ, если оно имъ присуждено; наконецъ, что на распоряженія правительственныхъ инспекторовъ и членовъ главноуправленія открыта всѣмъ и каждому аппеляція въ судъ, а не жалоба по командѣ оберъ-президентамъ и министрамъ—въ четвертыхъ наконецъ, что эти англійскіе порядки, какъ старыя, такъ и новыя основаны всѣ безъ исключенія на актахъ законодательной власти, а не на циркулярахъ и рескриптахъ министровъ и ихъ агентовъ.

По этимъ-то существеннымъ признакамъ надо судить о самоуправленіи, а не по наружнымъ формамъ и обрядамъ, и сравнивая эту организацію въ Англии съ порядками, введенными въ Пруссіи и Франціи, гдѣ всякое искательство передъ судомъ (*im Rechtswege*) строжайше запрещается, гдѣ всякое пособіе присуждается мѣстнымъ начальствомъ, и пререканія между обществами о призрѣніи бѣдныхъ разрѣшаются высшимъ правительствомъ, сравнивая эти англійскія узаконенія съ прусскими и французскими, нельзя не признать, что первыя, не смотря на нововведенную централизацію, вполне согласуются съ принципомъ самоуправления и послѣднія, въ особенности прусскія, не смотря на разнообразіе правилъ и нѣкоторую распущенность управленія, вполне соотвѣтствуютъ типу бюрократическихъ, приказныхъ порядковъ, передающихъ всю власть начальству, поставленному отъ короны.

V. Намъ кажется, что современные нѣмецкіе публицисты, указывая съ справедливою гордостію на блистательные результаты, добытые въ Германіи въ послѣднее двадцатилѣтіе, на уменьшеніе пауперизма, сокращеніе расходовъ на призрѣніе бѣдныхъ и вообще положительное улучшеніе быта рабочихъ классовъ — ошибочно приписываютъ эти благія послѣдствія своимъ учрежденіямъ общественнымъ и правительственнымъ, своей *Gemeinde-Ordnung* и *Staatsverfassung*.

Самый крупный фактъ современнаго положенія вопроса о бѣдныхъ есть безспорно тотъ, что въ большей части Германіи число призрѣваемыхъ (*der Unterstützten*) видимо клонится къ уменьшенію, и въ особенности въ Пруссіи бросаются въ глаза



краснорѣчивыя цифры, что съ 1849 по 1861 годъ число неимущихъ понизилось съ 4,85% населенія до 1,78%.

Въ началѣ этого періода Пруссія стояла въ этомъ отношеніи на той же степени какъ Англія, гораздо ниже чѣмъ Франція, процентъ неимущихъ былъ (въ 1849 — 55 г.) 4,80% въ Англіи, 4,85% въ Пруссіи, 2,85% во Франціи.

Въ концѣ періода (въ 1860 — 68 г.) Пруссія перегнала не только Англію, но и Францію, и не смотря на быстрое приращеніе народонаселенія, считала въ 1867 г. 486,179 призрѣваемыхъ вмѣсто 708,215, числившихся въ 1850 г.

Но чему же и кому принадлежитъ эта высокая заслуга?

Мы осмѣливаемся отвѣчать на этотъ вопросъ, что объясненіе этого явленія, по нашему разумѣнію, лежитъ не въ общественной, земской и правительственной организаціи Пруссіи, которая во всѣхъ отношеніяхъ должна быть признана крайне недостаточной для развитія благосостоянія страны и народа, но единственно въ томъ обстоятельстве, что помимо всего государственнаго механизма, вопреки феодальныхъ тенденцій высшихъ классовъ, въ томъ же 1849 — 50 г. возродилось въ Пруссіи могущественное движеніе низшихъ классовъ народа въ пользу ссудныхъ товариществъ, сельскихъ и ремесленныхъ банковъ и продолжалось безостановочно до настоящихъ годовъ.

Когда въ 1850 г. Шульцъ-Деличъ открывалъ свою первую ссудную артель (Vorschuss-Verein) съ 170 талерами общественаго фонда и 180 членами, — неимущихъ, призрѣваемыхъ въ разныхъ Armenverbände Пруссіи, было 708,215.

Когда въ 1867 г. число товариществъ возрасло до 570, число членовъ до 219,358 и обороты ссудныхъ кассъ до 83 милліоновъ талеровъ, число призрѣваемыхъ уменьшилось до 486,179 человекъ.

Эта разница неимущихъ  $708,215 - 486,179 = 222,036$  очень близко подходит къ общему итогу членовъ ссудныхъ товариществъ — 219,358.

Этимъ многознаменательнымъ фактомъ заключаемъ мы наши



изслѣдованія о призрѣннѣи неимущихъ въ западно-европейскихъ государствахъ.

Переходя въ слѣдующей главѣ къ устройству того же вѣдомства въ нашемъ отечествѣ, мы желали бы оставить читателя подѣ впечатлѣннѣемъ этого важнѣйшаго явленія современнаго экономическаго быта европейскихъ народовъ.

Общественное призрѣннѣе, разумѣя подѣ этимъ словомъ особое вѣдомство и особый разрядъ мѣропрнѣятнѣй, имѣющихъ предметомъ дать прнѣютъ и пропитаннѣе неимущимъ, общественное призрѣннѣе, говоримъ, подѣ какими бы названнѣями оно ни означалось, *poor-law*, *Armenpflege*, *assistance publique*, оказалось во всей Европѣ очень слабымъ, почти безсильнымъ средствомъ для излѣченнѣя язвы, снѣдавшей организмы этихъ странъ, язвы неимущества, пролетарнѣята.

До второй половины настоящаго столѣтнѣя число призрѣваемыхъ все возрастало и чѣмъ щедрѣе были даровыя пособнѣя, тѣмъ быстрѣе было и приращеннѣе числа неимущихъ, къ нимъ прибѣгавшихъ. Испытаны были въ разныхъ государствахъ самыя многоразличныя системы: обязательныя сборы и громадныя налоги въ пользу бѣдныхъ въ Англнѣи, попечительство мѣстныхъ обществъ въ Прусснѣи и правительственная опека во Францнѣи. Но ни щедрая и широкая система самоуправленнѣя, ни строго полицейская система администрацнѣи, ни запрещеннѣя, ни вспомошествованнѣя не имѣли прямаго дѣйствнѣя къ улучшеннѣю быта рабочихъ классовъ, къ пресѣченнѣю нищенства и отвращеннѣю неимущества.

Съ 1849 года открываεται новый пернѣодъ. Рабочнѣе призываются къ самодѣятельности. Взаимный кредитъ, взаимное страхованнѣе получаютъ право гражданства. Ассоцнѣацнѣи въ самыхъ разнообразныхъ видахъ и формахъ возникаютъ и развиваются. Чѣмъ самостоятельнѣе и свободнѣе онѣ дѣйствуютъ, тѣмъ быстрѣе ихъ успѣхъ и благотѣельнѣе ихъ влнѣяннѣе. Во Францнѣи, гдѣ онѣ получаютъ субснѣднѣи отъ правительства (10 мил. фран.), дѣйствнѣе ихъ вяло и слабо. Въ Англнѣи, гдѣ *friendly-societys* пользуются значи-



тельными вкладами отъ высшихъ сословій, дѣятельность ихъ бодре, но все еще шатка, какъ и самое ихъ соціальное положеніе. Въ Германіи, гдѣ онѣ предоставлены собственнымъ своимъ средствамъ, успѣхъ ассоціацій громаднѣйшій и вліяніе ихъ на благосостояніе народа выражается въ пониженіи процента призываемыхъ съ 4,85% на 1,78%.

Изъ этихъ практическихъ указаній мы считаемъ себя вправе сдѣлать слѣдующій выводъ:

Общественное призрѣніе можетъ быть разсмотрѣно только какъ полу-мѣра или паліативное средство для помощи бѣднымъ въ случаѣ крайней нужды, внезапной болѣзни, случайнаго несчастія.

Для дѣйствительной помощи, для предупрежденія этого страшнаго явленія, которое подъ именемъ пауперизма потрясаетъ современныя европейскія общества и развивается параллельно обогащенію высшихъ сословій, — нужно прибѣгнуть къ другой методѣ лѣченія, методѣ, оказавшейся въ новѣйшее время болѣе полезной и радикальной, къ организаціи дешеваго кредита въ пользу тѣхъ классовъ, которые всего болѣе въ кредитѣ нуждаются и никогда, нигдѣ имъ не пользовались.

Взаимный кредитъ и взаимное страхование, таковы намъ кажутся главныя основанія этой новой организаціи, замѣняющей и частную благотворительность, и общественное призрѣніе, и правительственное попечительство.

---



### ПРИМѢЧАНІЯ.

<sup>1)</sup> Мы замѣтили выше, говоря о законахъ о бѣдныхъ въ Англіи, что они отличаются тѣмъ, что ввели съ самыхъ давнихъ временъ гласную статистику общественнаго призрѣнія и пауперизма, между тѣмъ какъ въ прочихъ государствахъ Европы нищенство и бродяжничество утаивались какъ постыдныя язвы, которыя надо было скрыть отъ стыдливыхъ глазъ цивилизованной публики.

Такъ въ Пруссіи первыя числовыя данныя о призрѣваемыхъ нищихъ были собраны и обнародованы въ 1811 — 1816 г., въ этотъ періодъ серьезныхъ реформъ, предпринятыхъ Штейномъ.

Но вскорѣ затѣмъ и реформы и статистическія изслѣдованія вѣрно было сдать въ архивъ. Съ 1816 по 1849 г. никакихъ свѣдѣній объ общественномъ призрѣніи не имѣется. Въ 1849 г. (опять годъ смуть и крамоль) составленъ былъ отчетъ (Formular) въ 17 графахъ о положеніи и содержаніи бѣдныхъ съ подраздѣленіями на призрѣваемыхъ въ заведеніяхъ и получающихъ пособія на дому, съ означеніемъ рода пособій, денежныхъ и натуральныхъ, и съ подробнымъ указаніемъ источниковъ доходовъ, общественныхъ сборовъ, доходовъ съ имущества и добровольныхъ подаяній.

Затѣмъ воцарилось опять благонамѣренное молчаніе. Въ 1855 — 58 годахъ, въ 1861 — 1864 г. были опубликованы отдѣльные отчеты о числѣ бѣдныхъ, получающихъ пособія, *Gewerbetabellen*, *Statistische Tabellen* и *Amtliche Nachrichten*), но всякій разъ съ такою неполнотою, односторонностію и сбивчивостію, что полнаго отчета о вѣдомствѣ общественнаго призрѣнія по сіе время нельзя составить.

Ученые изслѣдователи пауперизма въ Германіи, *Hoffman*, *Engel*, *Rockh* и другіе единогласно показываютъ, что полныя, отчетливыя свѣдѣнія по этому вѣдомству имѣются только за 1849 годъ.

(*Emminghaus. Das Armenwesen* ss. 25 — 30).

---

<sup>2)</sup> *VERPFLICHTUNG ZUR ARMENPFLEGE*, обязанность призрѣнія. — Этотъ предметъ, самый важный въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія, обработанъ въ Пруссіи съ особенной точностію и подраздѣляется, какъ выше сказано, на 3 отдѣла: а) семейное призрѣніе,



в) общественное и с) провинціальное или земское. Нѣкоторые нѣмецкіе писатели даютъ первому отдѣлу еще болѣе широкое значеніе, называя его частнымъ призрѣніемъ, *Privatrechtliche Armenpflege* и причисляя къ нему, кромѣ обязанности родственниковъ, такую же обязанность хозяевъ — *Dienstherrschaft*.

Новѣйшія узаконенія очень строго опредѣляютъ это призрѣніе и пособіе отъ хозяевъ въ отношеніи сельскихъ и городскихъ рабочихъ и различаютъ два случая: а) если увѣчье и болѣзнь произошли отъ работы или порученія, сопряженныхъ съ опасностію, или вообще по винѣ или неосторожности хозяина, то онъ обязанъ продолжать вспоможеніе до полного излѣченія, хотя бы и долѣе контрактнаго срока. б) въ противномъ случаѣ, то есть при случайной болѣзни, хозяинъ обязанъ призрѣвать неимущаго только до истеченія срока его найма. Въ послѣднемъ случаѣ хозяинъ имѣетъ право требовать возвращенія суммъ, издержанныхъ на призрѣніе и лѣченіе; въ первомъ расходы эти признаются безвозвратными. Относительно братьевъ и сестеръ (*Geschwister*) правила различны по разнымъ провинціямъ: въ однѣхъ призрѣніе признается обязательнымъ не только для однокровныхъ братьевъ и сестеръ, но и для полукровныхъ отъ разныхъ отцовъ и матерей (*Vollbürtige* и *halbbürtige*); въ другихъ братья и сестры вовсе не подлежатъ обязанности призрѣнія. Въ Рейнскихъ провинціяхъ отчимы и мачихи, а равно и пасынки приравняются къ роднымъ отцамъ, матерямъ и сыновьямъ и наравнѣ съ ними должны содержать неимущихъ родственниковъ.

Призрѣніе отъ сельскихъ и городскихъ обществъ (*Gemeinden*) опредѣлено закономъ 1842 г. § 1, какъ вторая инстанція, для тѣхъ неимущихъ, которые не могутъ быть призрѣны въ своихъ семьяхъ; при этомъ законъ предписываетъ содержать ихъ въ богадѣльняхъ — *Armenhäuser*, предполагая, что онѣ устроены въ каждой общинѣ; на дѣлѣ выходитъ, что *Armenhäuser* имѣются только въ городахъ и самыхъ крупныхъ общинахъ; большая часть сельскихъ обществъ, по неимѣнію собственныхъ помѣщеній обращаются къ окружнымъ, земскимъ приказамъ — *Landarmenverbände*.

*Landarmenverbände* составляютъ третью, высшую инстанцію, соотвѣтствующую нашимъ губернскимъ приказамъ общественнаго призрѣнія. Ихъ полагается по одному въ каждомъ *Regierungsbezirk*. Обязанности ихъ состоятъ въ слѣдующемъ: а) давать призрѣніе всѣмъ неимущимъ, не приписаннымъ къ общиннымъ приказамъ (*Ortsarmenverbände*), б) принимать въ больницы и богадѣльни чуже-



странныхъ людей, заболѣвшихъ и впавшихъ въ нищету на дорогѣ, с) наконецъ и призрѣвать тѣхъ неимущихъ, которымъ общины по своей несостоятельности не могутъ помочь.

Такимъ образомъ установлена въ Пруссіи полная, постепенная обязанность призрѣнія, переходящая по очереди отъ семьи къ общинѣ и отъ общины къ земству; нищему, гдѣ бы онъ ни былъ и гдѣ бы ни впалъ въ нищету, обезпечена непосредственная обязательная помощь, безъ всякихъ спросовъ и справокъ, по закону.

(Emminghaus, Das Armenwesen. Ss. 48 — 54).

---

3) DIE STAAT SARMENFONDS. Подъ этимъ пышнымъ заглавіемъ мы находимъ слѣдующія скромныя цифры: отъ удѣловъ (Domainenverwaltung) ежегодно ассигнуется на общественное призрѣніе 30,000 тал. Въ распоряженіе президентовъ провинцій на пособія нищимъ (Almosen) выдается 26,123 т. на содержаніе богадѣлень (Armenhäuser) 86,956 тал., на вдовъ и сиротъ отъ 40—50,000, пособій отставнымъ военнымъ 4,000 тал.

Общая сумма пособій отъ государственной казны на призрѣніе бѣдныхъ не превышаетъ 200,000 тал. въ годъ на всю Пруссію.

(Emminghaus. Das Armenwesen. Ss. 48 — 49).

---



## XXIV.

Общественное призрѣніе и народное продовольствіе въ Россіи. Связь этихъ двухъ вѣдомствъ.—Единственный ихъ предметъ есть пособіе неимущимъ.—Различныя условія, требуемыя для призрѣнія въ городскомъ и сельскомъ быту.—Вліяніе общиннаго землевладѣнія на устройство общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія. Значеніе русской поземельной общины и различіе ея отъ рабочихъ ассоціацій въ Европѣ. Нынѣшнее устройство общественнаго призрѣнія въ Россіи. Обязанности сельскихъ обществъ. Порядокъ пріема неимущихъ въ заведеніяхъ приказовъ общественнаго призрѣнія.— Кто признается неимущимъ въ Россіи? Семейное и мірское призрѣніе въ нашихъ законахъ не опредѣлено.—Вредное дѣйствіе семейныхъ раздѣловъ на распложеніе нищенства. Призрѣніе и продовольствіе неимущихъ должны быть распределены: а) между семьями и родственниками, б) обществомъ или волостью, и с) земствомъ уѣзднымъ и губернскимъ. Право на призрѣніе.—Обязанность призрѣнія.—Способы призрѣнія.—Домашнія пособія должны составлять главный предметъ общественнаго призрѣнія; содержаніе неимущихъ въ заведеніяхъ обходится несравненно дороже. Постепенность пособій семейныхъ, общественныхъ, земскихъ. Необходимо стѣснить и опредѣлить точнѣе кругъ дѣйствій обоихъ этихъ вѣдомствъ, призрѣнія и продовольствія. Два разряда мѣръ для предупрежденія нищенства: 1) мѣры вспомогательныя, частная благотворительность и обязательные налоги въ пользу бѣдныхъ. 2) Мѣры предупредительныя—взаимный кредитъ и взаимное страхованіе.

---

Народное продовольствіе и общественное призрѣніе, эти два важнѣйшіе предмета народнаго благосостоянія по прежнему порядку управленія раздѣлены были на два вѣдомства: первымъ заведывали коммисіи народнаго продовольствія, вторымъ — приказы общественнаго призрѣнія.

По положенію о земскихъ учрежденіяхъ эти двѣ части поручены совокупно вѣднію управъ; но раздѣльность ихъ сохранена



и въ новыхъ уставахъ, капиталы продовольственные строго отдѣляются отъ капиталовъ призрѣнія, отчетность ведется особо и вообще все управленіе устроено такъ, какъ будто продовольствіе и призрѣніе имѣютъ совершенно особенные цѣли и предметы.

Мы соединили ихъ въ одну главу потому собственно, что считаемъ этотъ взглядъ нашего законодательства ошибочнымъ и что, по нашему разумѣнію, оба эти вѣдомства имѣютъ въ виду одинъ предметъ—неимущество и одну общую цѣль—дать помощь неимущимъ; ошибка нашего законодательства состоитъ именно въ томъ, что подъ именемъ общественнаго призрѣнія разумѣются пособія бѣднѣйшимъ обывателямъ, больнымъ, увѣчнымъ, умалишеннымъ, между тѣмъ какъ народное продовольствіе имѣетъ какъ будто въ виду обезпеченіе всего населенія, всего народа, не однихъ бѣдныхъ и нуждающихся, но и всей массы мѣстныхъ жителей.

Мы не смѣемъ утверждать, чтобы эта мысль коренилась въ духѣ нашихъ законовъ, но положительно можемъ заявить, что она укоренилась въ сознаніи народа и самихъ властей земскихъ и административныхъ. На попеченіе разныхъ начальствъ по русскимъ понятіямъ возлагается не только призрѣніе и пропитаніе неимущихъ, но и общія мѣры, обезпечивающія цѣлымъ уѣздамъ и губерніямъ продовольствіе всѣхъ сословій въ случаѣ неурожаевъ и голодовъ.

Изъ самаго названія «народное продовольствіе» народъ вывелъ понемногу заключеніе, что продовольствіе его должно быть обезпечено хлѣбными магазинами, особыми капиталами и что эти запасы принадлежатъ всѣмъ и каждому изъ обывателей, бѣдному и богатому, имущему и неимущему, по той причинѣ, что всѣ они ссыпаютъ хлѣбъ и вносятъ плату на составленіе этихъ запасныхъ фондовъ.

Послѣдствія этого взгляда весьма важны и могутъ быть весьма опасны.

Государство и общество безъ всякаго сомнѣнія подлежатъ высшей и священной обязанности давать пособіе, пріютъ, призрѣніе всѣмъ тѣмъ подданнымъ государства или членамъ обществъ, которые лишены средствъ пропитанія и способа зарабатывать себѣ



продовольствіе. Изъ этого вытекаетъ обязанность призрѣнія вдовъ, сиротъ, убогихъ, больныхъ, увѣчныхъ, неимѣющихъ своего собственнаго пріюта и въ тѣхъ странахъ, гдѣ низшія сословія не надѣлены домами и землями, гдѣ временная случайная болѣзнь главы семейства подвергаетъ внезапной нищетѣ всю семью, лишая ее не только пропитанія, но и наемнаго своего жилища, тамъ общественное призрѣніе разрастается, какъ видимъ въ Англіи, до громаднхъ размѣровъ — и все таки не покрываетъ дѣйствительной, еще быстрѣе растущей народной нужды.

Въ Россіи народное продовольствіе и призрѣніе принимаются въ совершенно другомъ смыслѣ. — Крестьяне, надѣленные землей, и поэтому до нѣкоторой степени обезпеченные продовольствіемъ, сохраняютъ однако право въ случаѣ неурожая просить пособія сначала изъ собственныхъ своихъ запасовъ и при истощеніи ихъ изъ общаго государственнаго продовольственнаго капитала. Вмѣстѣ съ тѣмъ и всѣ прочія сословія, на примѣръ: купцы, мѣщане, имѣющіе недвижимую собственность, пользуются при извѣстныхъ условіяхъ правомъ призрѣнія на счетъ общихъ земскихъ суммъ, и принимаются въ больницы и богадѣльни, состоящія въ вѣдомствѣ приказовъ, бесплатно или за весьма умѣренную плату. (Уставъ общественнаго призрѣнія ст. 586 п. 3). (1).

Такимъ образомъ попеченіе о продовольствіи и призрѣніи распространяется у насъ не на однихъ бѣдныхъ, но на весь народъ, въ томъ числѣ и на такія лица, которыя владѣютъ недвижимымъ имуществомъ, — земельными угодьями для пропитанія, собственнымъ домомъ для пріюта и полными рабочими силами. Пособія хлѣбныя и денежныя выдаются не однимъ нуждающимся, но цѣлымъ обществамъ — и по уравнительной душевой раскладкѣ достаются и такимъ домохозяевамъ, которые продаютъ хлѣбъ, торгуютъ имъ и наживаются приростами отъ своихъ сосѣдей — бѣдняковъ.

Очевидно, что въ такихъ размѣрахъ никакіе запасы хлѣбныя



и денежные не могутъ покрыть мгновенно возникающаго недостатка въ продовольствіи, и что для общаго блага надо привести всю эту часть нашего внутренняго управленія къ настоящей ея цѣли, то есть пособію дѣйствительно нуждающимся и только въ крайней ихъ нуждѣ.

Общественное призрѣніе въ Россіи не должно бы, повидимому, имѣть такихъ размѣровъ какъ въ другихъ странахъ, гдѣ классъ неимущихъ составляетъ огромное большинство народа.

Казалось бы, что надѣливъ всѣ сельскія сословія усадебной осѣдлостію и полевыми угодьями, обезпечивъ всему населенію кровь и насущное пропитаніе, мы чрезъ это ограничили до известной степени размѣръ нищенства и облегчили задачу призрѣнія неимущихъ.

Дѣйствительно этотъ вопросъ о пауперизмѣ, всеобъемлющій въ Англіи, многосложный въ Германіи, грозный во Франціи, у насъ съ одной стороны упрощается и съ другой принимаетъ совершенно иной видъ, чѣмъ у прочихъ европейскихъ народовъ. Онъ упрощается въ томъ отношеніи, что мы имѣемъ дѣло не съ постоянной и нормальной нищетой цѣлаго сословія неимущихъ, но съ случайными и временными явленіями неурожая и голода или съ отдѣльными лицами и семействами, впадшими въ бѣдность по исключительному несчастію или по закоснѣлой порочности; у насъ нѣтъ этого класса бездомныхъ поденщиковъ, которыхъ болѣзнь или отказъ въ работѣ приводитъ въ мгновенную нищету.

Въ сельскомъ быту такъ, какъ онъ устроенъ въ Россіи, при общинномъ землевладѣніи, осѣдлости и домовитости всѣхъ семей, бѣдность проявляется въ другихъ признакахъ чѣмъ въ сословіяхъ городскихъ и фабричныхъ. Для людей, проживающихъ личнымъ трудомъ, требуется временная и мгновенная помощь на случай болѣзни или недостатка заработковъ, и если эта помощь дана своевременно, то по выздоровленіи или возобновленіи запроса на работу неимущій возвращается къ своему промыслу, не потерпѣвъ значительныхъ убытковъ въ своемъ быту, основанномъ и рассчитанномъ на рабочей его силѣ.



Въ земледѣльческомъ крестьянскомъ сословіи, надѣленномъ землей, бѣдность наступаетъ не такъ внезапно. Она можетъ быть предвидѣна, предусмотрѣна. Она проявляется или при неурожаѣ и недостаткѣ продовольствія и въ этомъ случаѣ можетъ быть указана задолго впередъ, или при внезапной смерти и долгой болѣзни. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ всетаки въ самомъ бѣдномъ хозяйствѣ находятся запасы на первые дни; нужда удовлетворяется помощію сосѣдей при полевыхъ работахъ, ссудами подъ залогъ движимаго имущества или будущаго урожая.

Крайность, нищета, голодъ приходятъ, можно сказать, шагъ за шагомъ, съ неумолимою послѣдовательностію, но не врываются однимъ ударомъ, какъ въ домъ городского поденщика, которому хозяинъ отказываетъ въ работѣ и квартирѣ. Изъ этого слѣдуетъ, что и мѣры для призрѣнія сельскихъ сословій должны быть нѣсколько иначе соображены, чѣмъ для городскихъ; для нихъ требуется не столько внезапная помощь, сколько предупредительныя пособія, не устройства богадѣлень и больницъ, а современныя ссуды, денежныя или хлѣбныя, не вспомоцествованіе на случай прекращенія работъ и средствъ пропитанія, а предупрежденіе этихъ случаевъ по возможности. Возможность эта представляется въ особенности въ мѣрахъ къ поддержанію рабочихъ силъ какъ то: страхованіи строеній и скота, выдачѣ краткосрочныхъ ссудъ на покупку лошадей и въ мѣрахъ къ обѣмненію полей; можно почти безошибочно принять, что пока остается у домохозяина рабочій скотъ и засѣянная хлѣбомъ полоса, онъ крайней нуждѣ не подвергается и пользуется достаточнымъ кредитомъ, чтобы, за истощеніемъ наличныхъ запасовъ, найти заимообразно средства для прокормленія себя до новаго урожая.

Но съ другой стороны, если нужда затягивается и доходитъ до такой степени, что кромѣ недостатка въ настоящемъ продовольствіи земледѣлецъ отказывается и отъ видовъ на будущій урожай, не обѣваетъ своей нивы, продаетъ свой рабочій скотъ и такимъ образомъ заявляетъ о несостоятельности своего хозяй-



ства, то уже положеніе его дѣлается безвыходнымъ, и въ такомъ случаѣ помочь ему несравненно труднѣе чѣмъ мастеровому — ремесленнику, поденщику, промышляющимъ своимъ вольнымъ трудомъ. Земледѣльческій трудъ невольный, обусловленный постоянными сроками, въ нашихъ сѣверныхъ губерніяхъ самыми краткими, нуждается въ помощи въ эти именно сроки, весной и осенью для посѣва, лѣтомъ для работы, и если пособіе хлѣбомъ или ссудой на посѣвъ ему дано своевременно, если рабочія его силы поддержаны въ рабочую пору, то зимой онъ прокормится даже и въ случаѣ скуднаго урожая, учитывая правда за весьма высокіе проценты надежду на будущіе дары природы и на милость Божію.

Изъ этихъ соображеній мы выводимъ слѣдующія заключенія, которыя, какъ намъ кажется, должны бы быть приняты въ соображеніе при устройствѣ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія въ Россіи:

Народное продовольствіе не можетъ составлять особаго вѣдомства, особой части управленія; оно должно быть слито съ призрѣніемъ неимущихъ подъ общимъ именемъ общественнаго призрѣнія и продовольствія, и съ общимъ капиталомъ, соединеннымъ изъ обоихъ этихъ вѣдомствъ. Ни въ одномъ изъ современныхъ обществъ мы не видимъ, чтобы государство или земство принимали на себя, если смѣемъ такъ выразиться, оптовую отвѣтственность за продовольствіе всего народа; даже и названія, соответствующаго нашему «народное продовольствіе», не встрѣчается ни въ одномъ изъ иностранныхъ законодательствъ. Единственная инициатива, которую принимаютъ на себя другія правительства въ дѣлѣ продовольствія, состоитъ въ мѣрахъ къ облегченію доставки хлѣбныхъ запасовъ, удешевленію провозныхъ цѣнъ, въ надзоръ за хлѣбопеченіемъ и вообще хлѣбной торговлей, но такихъ колоссальныхъ предпріятій, какъ мы въ новѣйшее время видѣли въ Россіи, закупки хлѣба сотнями тысячъ четвертей, распродажи его по нормальнымъ цѣнамъ, установленнымъ земскими управами, законтрактованія



цѣлыхъ каравановъ , такихъ предпріятій не отважилось предложить, сколько намъ извѣстно, ни одно изъ правительствъ богатѣйшихъ европейскихъ народовъ.

Не оспаривая относительной пользы этихъ мѣръ , ибо всякое даяніе есть благо, можно однако усомниться, распредѣляются ли подобныя вспомошествованія сообразно и пропорціонально дѣйствительной нуждѣ, не достаются ли они исключительно, или по крайней мѣрѣ преимущественно тѣмъ городамъ и селеніямъ, которые лежатъ вблизи пристаней , станцій желѣзныхъ дорогъ и складочныхъ пунктовъ, и пользуются ли ими отдаленныя глухія мѣстности, то есть именно бѣднѣйшая часть сельскаго населенія.

Какъ бы то ни было, но едва ли можно допустить, чтобы въ странѣ, гдѣ правительство уже надѣлило всѣхъ сельскихъ обывателей земельнымъ надѣломъ для обезпеченія ихъ быта, оно еще обязано было пещись о продовольствіи этихъ домохозяевъ. Обязанность эта сама собой падаетъ на семейства и общества; земству и правительству подлежитъ другая обязанность, заботиться о призрѣніи и продовольствіи неимущихъ, то есть того разряда обывателей, которые не надѣлены землей или случайно по особеннымъ несчастнымъ обстоятельствамъ—вдовству, сиротству, лишены возможности ею пользоваться, ее обрабатывать.

Итакъ попеченіе о продовольствіи, по нашему предположенію, должно имѣть предметомъ не народъ, а только неимущихъ, не всѣхъ нуждающихся, а только тѣхъ, которые при крайней нуждѣ не имѣютъ средствъ, то есть достаточныхъ рабочихъ силъ для пропитанія себя и своихъ семей, и поэтому оно должно быть слито въ одно вѣдомство съ общественнымъ призрѣніемъ, такъ какъ цѣль и предметъ ихъ, субъектъ и объектъ одни и тѣ же. Изъ этого однако не слѣдуетъ выводить абсолютнаго заключенія, что земскія и правительственныя учрежденія вовсе не обязаны заботиться о продовольствіи народа: признавая эти заботы однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ внутренняго управленія, мы на-противъ полагаемъ, что имъ должно быть посвящено все внима-



ніе современныхъ правителей. Но эта часть, по нашему мнѣнію, вовсе отдѣльна отъ призрѣнія и пропитанія неимущихъ, она не можетъ быть организована въ видѣ вѣдомства или управленія, она требуетъ такихъ многосложныхъ и разнородныхъ соображеній и усилій, что не можетъ быть изложена въ видѣ проекта, устава, положенія.

Мы уже выше замѣтили, что въ нашемъ сельскомъ быту и при общинномъ землевладѣніи, нужда, бѣдность проявляется въ иномъ видѣ, съ иными признаками чѣмъ въ другихъ странахъ, гдѣ преобладаетъ городское населеніе и участковое землевладѣніе, и если въ Европѣ все вниманіе новѣйшихъ экономистовъ обращено на ассоціаціи рабочихъ, союзы, стачки фабричныхъ, — то мы смѣемъ думать, что въ Россіи открывается подобное же широкое и благотворное поприще дѣйствій для обезпеченія народа отъ случайныхъ нуждъ и стѣсненій посредствомъ такихъ же союзовъ съ тою разницей, что у насъ эти союзы уже искони организованы и не требуютъ никакихъ новыхъ выдумокъ и устройствъ.

Мы говоримъ о сельской общинѣ.

Пользуясь ею и началомъ взаимности, круговой поруки, мы полагаемъ, что въ Россіи, легче чѣмъ въ другихъ странахъ, можно ввести цѣлый рядъ учрежденій, обезпечивающихъ народъ отъ крайнихъ бѣдствій неурожая, голода, или по крайней мѣрѣ до извѣстной степени отклоняющихъ ихъ послѣдствія.

Общій нашъ взглядъ на народное призрѣніе и продовольствіе имѣетъ, если позволено такъ выразиться, двойное направленіе: съ одной стороны усилить, обобщить, дать наивозможно большее развитіе мѣрамъ предупредительнымъ, такъ чтобы, при первоначальномъ разстройствѣ или временномъ упадкѣ, домохозяинъ могъ найти посильную и законную помощь въ денежныхъ и страховыхъ ссудахъ и находилъ бы ихъ безпрепятственно по праву, не изъ милости и не въ формѣ подаенія.

Съ другой стороны стѣснить до извѣстныхъ размѣровъ нынѣшній всеобъемлющій кругъ дѣйствій вѣдомствъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія и



привести ихъ къ тому, чтобы они служили для призрѣнія и продовольствія неимущихъ, а именно частныхъ лицъ, отдѣльныхъ домохозяевъ, а не цѣлыхъ обществъ и всего населенія.

Мѣры первой категоріи могутъ быть названы предупредительными, второй вспомогательными.

Къ первымъ — мы причисляемъ ссудныя товарищества, рабочія ассоціаціи, взаимное страхованіе, и вообще всякія учрежденія, открывающія, на основаніи взаимнаго поручительства, дешевый, краткосрочный кредитъ мелкимъ собственникамъ.

Ко вторымъ относятся общественныя призрѣніе и продовольствіе въ тѣсномъ смыслѣ слова, а именно: пособія хлѣбомъ и работою неимущимъ, призрѣніе ихъ, въ случаѣ крайней нужды, въ богадѣльняхъ, воспитательныхъ домахъ, домахъ умалишенныхъ и проч.

Въ этой главѣ мы изложимъ только послѣдній разрядъ мѣръ; но такъ какъ онѣ находятся въ тѣсной связи съ первыми, и по нашему предположенію, должны служить имъ только дополненіями, вспомошествованіемъ, то мы должны объяснить и взаимное ихъ соотношеніе.

Здѣсь да позволено намъ будетъ сдѣлать нѣсколько длинное отступленіе отъ предмета и объяснить ту главную роль, которую должна играть община въ этой организаціи.

Въ введеніи къ первой части этого сочиненія, говоря объ общинномъ землевладѣніи, мы сказали, что признавая за этой формой владѣнія много неудобствъ и невыгодъ, мы вмѣстѣ находимъ въ ней же и значительныя преимущества передъ участковымъ подворнымъ расселеніемъ отдѣльныхъ домохозяевъ.

Мы дошли въ нашихъ изслѣдованіяхъ, именно въ этой главѣ, до того предмета и того разряда дѣлъ, гдѣ это преимущество, эта относительная польза общины высказывается всего ярче, и потому считаемъ здѣсь умѣстнымъ изложить нашъ взглядъ на этотъ существенный органъ русскаго общественнаго строя, обсужденіе котораго возбуждаетъ столько пристрастныхъ и съ обѣихъ сторонъ преувеличенныхъ, натянутыхъ похвалъ и порицаній.



Въ предыдущихъ главахъ объясняя порядки, принятые въ другихъ странахъ для призрѣнія и помощи неимущимъ, мы вездѣ подмѣтили слѣдующій ходъ этого дѣла, видоизмѣняющагося, смотря по обстоятельствамъ, но непреложно слѣдующаго по одному главному направленію. Сначала вопросъ о неимуществѣ принимается какъ частное дѣло, препорученное духовной и свѣтской благотворительности, и только въ Англіи облеченное въ форму обязательной повинности.

Затѣмъ по примѣру Англіи тотъ же вопросъ переходитъ и въ область гражданскаго устроенія, но исключительно въ кругъ дѣйствій мѣстныхъ обществъ сельскихъ и городскихъ, *parish* въ Англіи, *Gemeinden* въ Пруссіи, *communes* во Франціи. Государства, правительства формально отклоняютъ отъ себя попеченіе о бѣдныхъ, возлагая всю отвѣтственность и всѣ расходы по этому предмету на общественные союзы низшаго разряда. То же самое явленіе представляется и въ Россіи: призрѣніе и продовольствіе крестьянъ поручается завѣдыванію самихъ крестьянскихъ обществъ и ихъ непосредственному начальству.

Но въ половинѣ настоящаго столѣтія во всей Европѣ происходитъ постепенная перемѣна образа мыслей въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія: мелкія общества оказываются несостоятельными для завѣдыванія этою частію внутренняго управленія, усложняющейся по мѣрѣ развитія благосостоянія среднихъ и высшихъ классовъ; несостоятельность ихъ обнаруживается какъ въ матеріальномъ отношеніи, такъ и въ нравственномъ.

Въ Англіи и Германіи приступаютъ къ образованію крупныхъ округовъ, *unions*, *Landarmenverbände*, *Sammtgemeinden*; во Франціи предлагаютъ перенести всѣ дѣла общественнаго призрѣнія изъ *commune* въ *canton*.

Но и на этомъ фазисѣ преобразованія остановились очень недолго, не болѣе того, сколько нужно было, чтобы испытать эти новыя формы и убѣдиться въ ихъ слабомъ дѣйствиі. Крупныя общества какъ и мелкія оказались очень тупыми орудіями для пресѣченія и предупрежденія неимущества; имъ не доставало жизнен-



наго значенія, внутренней связи ; основанныя на одномъ территориальномъ дѣленіи, на административномъ размежеваніи (*circumscription*), связанныя одними интересами сожительства и сосѣдства, они дѣйствовали не сами собой, а только подъ руководствомъ высшей администраціи.

Тогда то администрація и рассчитала наконецъ, что хотя это руководство и очень лестно для высшаго начальства, но имѣетъ и свои опасныя стороны, пріучая бѣдные классы уповать на правительство и испрашивать отъ него всякія милости, льготы, пособія и подаянія.

Тогда то, въ половинѣ настоящаго столѣтія, возбужденъ былъ новый вопросъ, разрѣшеніе котораго и составляетъ новѣйшую, современную задачу народнаго призрѣнія и продовольствія: вопросъ объ ассоціаціи самихъ рабочихъ на началахъ взаимной поруки и взаимнаго страха. *Friendly-societys* и *trades-unions* въ Англии, *sociétés de secours mutuel* во Франціи, *Vorschuss-Vereine* въ Германіи суть выраженія, еще очень грубыя, но однако уже ясныя, этого новаго направленія, стремящагося создать новую общину, уже не административную, но хозяйственную, основанную на общемъ владѣніи извѣстной суммой капиталовъ и денежныхъ рентъ для пособія нуждающимся.

Отъ этого воззрѣнія, какъ намъ кажется, переходъ къ нашему русскому понятію о сельской общинѣ не такъ далекъ, какъ обыкновенно мы себѣ представляемъ, и разница между ними состоитъ только въ двухъ главныхъ чертахъ: а) что нашу общину называютъ невольною, крѣпостною, а европейскую ассоціацію вольною; но вникая во внутренній бытъ этихъ обоихъ союзовъ, мы кажется найдемъ, что первый изъ нихъ не такъ связанъ, а второй не такъ свободенъ, какъ думаютъ, и что индивидуальное соглашеніе ни въ томъ, ни другомъ не играетъ главной роли.

Главною связью, высшимъ понужденіемъ является въ нихъ не воля, а нужда, и она держитъ русскаго крестьянина и европейскаго чернорабочаго въ однихъ и тѣхъ же узахъ взаимной по-



руки, взаимнаго кредита, взаимнаго страхованія, при которыхъ добровольное соглашеніе имѣеть точно такое же значеніе, какъ согласіе голоднаго человѣка на приѣмъ предлагаемой ему пищи.—

В) во вторыхъ основаній европейской ассоціаціи полагается денежный капиталъ; русской общины — недвижимое имущество, земля. Это радикальное различіе и составляетъ главное отличіе нашего гражданскаго строя отъ западно европейскаго, отличіе, кажущееся однимъ преимуществомъ, другимъ — пагубнымъ порокомъ нашего народнаго быта, во всякомъ случаѣ проводящее рѣзкую, глубокую черту различія между Россіей и другими странами.

Въ этомъ отношеніи мы и считаемъ нужнымъ изслѣдовать главныя, какъ дурныя такъ и хорошія свойства общиннаго землевладѣнія со всевозможнымъ безпристрастіемъ.

Общинное владѣніе имѣеть два безспорно вредныя дѣйствія, это чрезполосность и срочные передѣлы. Стѣсная земледѣльческія работы, отнимая у хозяина плоды его усилій, они становятся въ извѣстной степени преградами къ улучшенію культуры, къ удобренію, углубленію, осушенію почвы, ко всякому труду, требующему затраты капитала и рабочихъ силъ. Но спрашивается, эти неудобства присущи ли собственно и исключительно общинному землевладѣнію? не представляются ли они и при другомъ видѣ землевладѣнія — участковомъ, при которомъ въ извѣстные неопредѣленные, но однако непреложные сроки цѣлыя имѣнія и участки подвергаются раздѣлу по наслѣдству? не завелась-ли такая же чрезполосность въ Россіи и въ помѣщичьемъ владѣніи, на размежеваніе котораго употреблено было слишкомъ 30 лѣтъ? наконецъ не представляются ли тѣ же самыя неудобства чрезполосности во Франціи, гдѣ вся территорія подѣлена на 126.210,194 участка въ средней сложности по  $\frac{1}{3}$  десятины пространства, распределенныхъ между 11.053,702 собственниками.

Въ сущности общинное землевладѣніе представляетъ только ту особенность, что при немъ предполагаются срочные, слиш-



комъ частые передѣлы. Но этотъ вредъ, происходящій отъ перехода земли изъ однѣхъ рукъ въ другія, не избѣгается въ полнѣ и при участковомъ или помѣстномъ владѣніи; раздѣлы по наслѣдству и другимъ случайностямъ могутъ повторяться также часто; краткосрочныя передачи земель въ оброчное содержаніе и въ аренду имѣютъ такое же вредное дѣйствіе на улучшеніе земледѣльской культуры.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ обнаруживается, что вопросъ поставленъ неправильно между общиннымъ и участковымъ владѣніемъ; что существенное различіе и полный антагонизмъ оказывается не между ними, а между общиннымъ и вотчиннымъ, т. е. маіоратнымъ, заповѣднымъ правомъ собственности, что только при этомъ послѣднемъ могутъ быть избѣгнуты черезполосность и передѣлы (или раздѣлы), два явленія, на которыя противники общины указываютъ какъ на исключительныя ея свойства, что напротивъ подворное участковое землевладѣніе, если оно мелкопомѣстное и раздѣльное, приводитъ государственную территорію въ такое же положеніе какъ и общинное, черезполосное, дробное — однимъ словомъ, что неудобства передѣловъ и черезполосности могутъ быть предотвращены только введеніемъ права первородства и неотчуждаемости, если послѣ безуспѣшной попытки Петра Великаго это введеніе признается еще возможнымъ въ Россіи.

Итакъ регулировать срочныя передѣлы пахатныхъ угодій, дать свободный выходъ отдѣльнымъ домохозяевамъ изъ общихъ запашекъ, устроить правильное, нормальное размежеваніе крестьянскихъ полей для избѣжанія излишней дробности — таковы, по нашему разумѣнію, главныя средства, которыми можетъ быть до извѣстной степени предотвращено вредное вліяніе общиннаго владѣнія на земледѣльческую культуру.

Но затѣмъ представляются въ той же общинѣ другія стороны, дающія ей рѣшительный перевѣсъ надъ мелкопомѣстнымъ участковымъ владѣніемъ и искупающія отчасти, и именно въ отношеніи хозяйственнаго благосостоянія народныхъ массъ, тяжкій грѣхъ,



ей приписываемый по вліянію на земледѣліе. Здѣсь мы возвращаемся къ нашему предмету и рассмотримъ, какое мѣсто можетъ занять русская община въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія въ сравненіи съ союзами и ассоціаціями, учреждаемыми въ западной Европѣ на основаніи личнаго труда и денежныхъ капиталовъ.

Ни одна изъ этихъ формъ новѣйшихъ ассоціацій не достигла еще своей полной зрѣлости, и лучшіе умы въ Европѣ заняты нынѣ тяжелой задачей — правильнаго развитія этого грубаго очерка, признанія и законнаго утвержденія этихъ могущественныхъ союзовъ, стоявшихъ доселѣ внѣ закона.

Въ Россіи община, міръ издавна вошли въ гражданскій строй и всегда были признаваемы однимъ изъ главнѣйшихъ органовъ общественнаго управленія; но подъ вліяніемъ крѣпостнаго права и гражданской безправности это учрежденіе, подобно всѣмъ другимъ, закабалилось и связало себя въ такой крѣпкій узелъ, что до сихъ поръ не можетъ распутать свои отношенія личныя и имущественныя. Принципъ ассоціацій былъ слишкомъ поколебленъ и расторгнутъ въ западной Европѣ и слишкомъ закрѣпленъ въ Россіи, и въ настоящее время дѣло идетъ о томъ, чтобы утвердить его въ Европѣ и нѣсколько развязать въ Россіи.

Мы смѣемъ думать, что не смотря на всѣ недостатки нашего мірскаго управленія, не смотря на грубую, часто пристрастную расправу нашей сельской общины въ дѣлѣ общественнаго призрѣнія и продовольствія, эта организація даетъ намъ надъ другими современными обществами положительное преимущество.

Въ то время какъ въ другихъ странахъ разрѣшаются съ непомѣрными усиліями вопросы объ ассоціаціи рабочихъ силъ, складочныхъ капиталахъ, взаимномъ страхованіи — въ Россіи эти ассоціаціи уже организованы; правда, въ настоящей своей формѣ, вылитой изъ крѣпостной зависимости и вѣковаго порабощенія, наша община еще очень груба, невѣжественна, своенравна, но и въ этомъ видѣ она даетъ намъ твердое основаніе для



введенія мѣръ, требующихъ союза рабочихъ силъ и частныхъ имуществъ, даетъ намъ готовую опору для устройства внутренняго управленія на началахъ взаимности и круговой поруки, то есть на тѣхъ же самыхъ началахъ, которыя нынѣ провозглашаются въ Европѣ среди всеобщаго страха и смущенія высшихъ классовъ, и потому намъ казалось бы по крайней мѣрѣ преждевременнымъ отвергать этого союзника, лишать себя этой помощи въ то самое время, когда на западѣ строятся и выдумываются одна теорія за другой, одни учрежденія за другими для взаимнаго застрахованія жизни, здоровья, заработковъ, капиталовъ, для прирѣнія неимущихъ, пропитанія голодныхъ, однимъ словомъ для всѣхъ тѣхъ предметовъ вѣдомства, которые у насъ входятъ въ кругъ дѣйствій общины — міра.

Эти соображенія, основанныя на внимательномъ изученіи соціального положенія другихъ странъ, привели насъ къ убѣжденію, что, при устройствѣ внутренняго хозяйственнаго управленія, мы можемъ выработать легче и полнѣе чѣмъ другіе народы собственную систему предупрежденія и пресѣченія нищенства.

Не скрывая отъ себя, что неимущество, пролетаріатъ должны неминуемо зародиться и въ Россіи, мы можемъ однако имѣть въ виду то важное облегченіе, что у насъ они будутъ проявляться постепенно, по естественному и непреложному ходу обстоятельствъ, лишаящихъ извѣстную часть рабочаго населенія средствъ пропитанія, но не насильственно и огульно какъ въ западной Европѣ, гдѣ вся масса сельскихъ жителей была обращена въ безземельныхъ бобылей и батраковъ.

Изъ этого слѣдуетъ, что мы имѣемъ передъ другими народами два весьма важныя преимущества: во первыхъ время и опытъ другихъ странъ, уже испытавшихъ всевозможныя формы ассоціацій, во вторыхъ, собственную природную общину, очень твердую въ своемъ составѣ.

Къ этой общинѣ и могутъ быть, по нашему мнѣнію, примѣнены новые виды вольной ассоціаціи труда и капиталовъ; съ ея помощью, на ея основаніи могутъ быть введены въ Россіи не-



сравненно легче чѣмъ въ другихъ государствахъ учрежденія, предупреждающія раззореніе и нищету низшихъ классовъ — взаимный кредитъ — взаимное страхованіе.

Предметъ этотъ столь важенъ и сложенъ, что мы не осмѣлились ввести его въ кадры, уже и безъ того слишкомъ широкіе, этого сочиненія.

Намъ слѣдовало только указать взаимную связь этихъ предупредительныхъ мѣръ съ вспомогательными, составляющими, въ тѣсномъ и буквальномъ смыслѣ, предметъ вѣдомства общественнаго призрѣнія.

Эта взаимная связь есть общинное землевладѣніе: какъ и всякое другое учрежденіе міра сего, оно имѣетъ свои хорошія и дурныя стороны и не заслуживаетъ ни восторженныхъ восхваленій, ни озлобленныхъ порицаній. Оно несомнѣнно задерживаетъ земледѣльческую производительность, препятствуетъ личной инициативѣ и въ странѣ высоко-образованной и вполнѣ свободной должно само собою придти къ постепенному расторженію, мы говоримъ само собою и подчеркиваемъ эти слова. Но пока организація народовъ находится въ такомъ смутномъ положеніи какъ нынѣ, не въ одной Россіи, но и во всемъ старомъ свѣтѣ, до тѣхъ поръ община представляетъ наилучшую и прочнѣйшую основу именно для этого организаціоннаго труда.

Неудобства и вредъ этого вида владѣнія не отнимаютъ у него и нѣкоторыхъ бесспорныхъ его достоинствъ.

Безразсудно бы было ожидать отъ общины, что она оградитъ на вѣчныя времена наше крестьянство отъ пролетаріата, что она водворитъ въ селахъ и деревняхъ образцовое самоуправленіе, что сознаніе общихъ пользъ и нуждъ введетъ въ крестьянскій бытъ чувство правды, стремленіе къ прогрессу.

Но несправедливо также отвергать, что общинное землевладѣніе даетъ низшему классу народа болѣе самостоятельности чѣмъ подворное — болѣе средствъ къ устройству учреждений, требующихъ взаимныхъ силъ, взаимной помощи — что при сомкнутомъ сожителствѣ въ крупныхъ селеніяхъ земледѣльцамъ представ-



ляется болѣе возможности заводить школы, запасные магазины, общіе выгоны, больницы, богадѣльни — и взвѣсивъ всѣ эти выгоды и неудобства, сбереженія и утраты, можно признать, что наша обязательная поземельная община даетъ намъ очень пригодную почву для этой организаціи, послѣднее слово коей есть вольная ассоціація.

Но къ сожалѣнію, это глубокое различіе между русскимъ сельскимъ бытомъ и иностраннымъ не было принято во вниманіе при организаціи вѣдомства общественнаго призрѣнія въ Россіи, и позаимствовавъ изъ чужихъ краевъ всѣ формы нашего внутренняго управленія, мы выписали оттуда же и уставъ нашего общественнаго призрѣнія. Такъ какъ въ столицахъ и большихъ городахъ низшіе классы находятся въ положеніи нѣсколько похожемъ на бытъ иноземныхъ чернорабочихъ и нищета въ этихъ сгруппированныхъ населеніяхъ дѣйствительно проявляется въ такомъ же видѣ какъ и на западѣ, то законодательствѣ наше преимущественно занялось призрѣніемъ неимущихъ этого разряда, устройствомъ приказовъ въ губернскихъ городахъ, богадѣлень, домовъ умалишенныхъ, великолѣпныхъ больницъ и всякаго рода благотворительныхъ заведеній въ главныхъ пунктахъ, состоящихъ на виду, на проѣздѣ высшаго начальства. О призрѣніи бѣдныхъ на мѣстахъ тамъ, гдѣ нищета зарождается и гдѣ съ меньшими затратами и съ болѣею пользой можно бы ей помочь, — объ этомъ скромномъ призрѣніи въ нашихъ уставахъ упоминается только вскользь, какъ объ обязанности и повинности; никакихъ наставленій и руководствъ къ устройству этой части въ законѣ не дается и никакихъ суммъ не ассигнуется ни изъ государственной росписи, ни изъ земскихъ смѣтъ, ни изъ общественныхъ сборовъ.

Мы здѣсь представляемъ краткое, по возможности сжатое описаніе этого управленія въ Россіи, придерживаясь не столько закономъ установленнаго порядка, сколько дѣйствительнаго положенія.

Общественное призрѣніе начинается у насъ, какъ и должно быть, съ обязанности, возложенной на родственниковъ и селенія,



но по какой то сбивчивости изложенія эти первоначальныя правила призрѣнія, которыя составляютъ все основаніе этого вѣдомства, въ объемистомъ уставѣ, занимающемъ половину XIII Т. Св. законовъ, поставлены въ самомъ концѣ: статьи 1631 — 1647 излагаютъ съ совершенною точностію, опредѣлительностію и ясностію порядокъ призрѣнія въ селеніяхъ казеннаго и удѣльнаго вѣдомствъ; порядокъ этотъ слѣдующій :

«Сельскія начальства наблюдаютъ, дабы жители, проводя время въ трудахъ, нигдѣ и никогда милостыни не просили (1631, 1638).

Лица, не могущія пріобрѣтать трудомъ пропитанія, содержатся родственниками (1632 — 1639).

Тѣ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ родственниковъ, или у кого и сами родственники бѣдны, призрѣваются въ богадѣльняхъ (1633 — 1641).

Для такихъ богадѣлень строятся въ селахъ двѣ избы одна для женскаго, другая для мужскаго пола (1634 — 1642).

Призрѣваемые пользуются содержаніемъ на счетъ общественнаго сбора (1635).»

Лучше и полнѣе этого порядка никакого придумать нельзя. Въ этихъ 16 статьяхъ на двухъ страницахъ изложены всѣ основанія общественнаго призрѣнія, которыя въ другихъ государствахъ составляютъ предметъ столь сложныхъ регламентовъ.

Въ нихъ заключается въ самой сжатой редакціи полный курсъ пауперизма: понужденіе къ труду, охраненіе родственныхъ связей и обязанностей, опредѣленіе бѣдности и неспособности къ работѣ, соблюденіе приличій, посредствомъ раздѣленія половъ на двѣ избы, и наконецъ установленіе общаго принципа призрѣнія на счетъ общественныхъ суммъ.

Но какъ извѣстно, ничего изъ этого порядка нигдѣ и никогда въ Россіи примѣнено не было.

Онъ и не могъ быть примѣняемъ по той причинѣ, что за этими общими указаніями не послѣдовало никакихъ практическихъ объясненій; все осталось и остается темно.



Какая власть дана сельскимъ начальникамъ для наблюденія за тѣмъ, чтобы жители «проводили время въ трудахъ и ни гдѣ и никогда милостыни не просили, и что имъ дѣлать съ нищимъ, котораго они признаютъ способнымъ къ труду? Кѣмъ и какимъ порядкомъ опредѣляется эта возможность, «трудомъ пріобрѣтать пропитаніе»—самое высшее условіе и самая тяжелая задача общественнаго призрѣнія. Кто эти родственники, которые обязаны содержать бѣдныхъ? до какаго колѣна родства распространяется эта обязанность, въ какой послѣдовательности и очереди? Наконецъ, что остается дѣлать, когда общественныхъ сборовъ не имѣется, когда родственники и селенія отъ своихъ бѣдныхъ отпираются и когда законъ объ отводѣ двухъ избъ для богадѣлень примѣняется къ такой деревнѣ, гдѣ всего жилыхъ избъ то же двѣ?

Подобные уставы писались въ свое время и пишутся понынѣ для того только, чтобы блеснуть цивилизаціоннымъ направле-ніемъ попечительнаго правительства, и врядъ ли сами сочинители этихъ законоположеній имѣли въ виду ихъ приспособленіе къ дѣйствительному, черствому быту нашего простонародья.

Чтобы основать призрѣніе на прочныхъ началахъ, не нужно ихъ измѣнять; но необходимо ихъ дополнить положительными, твердыми указаніями. Попеченіе о бѣдныхъ, то есть людяхъ, не могущихъ трудомъ пріобрѣтать пропитаніе, безъ сомнѣнія должно лежать:

Во первыхъ, на ближайшихъ родственникахъ до третьяго или четвертаго колѣна.

Во вторыхъ, на сельскомъ и городскомъ обществѣ, если родныхъ нѣтъ или сами родственники признаются бѣдными.

Въ третьихъ, на уѣздномъ или губернскомъ земствѣ, если общество несостоятельно и тоже бѣдно.

Но весь вопросъ здѣсь заключается не въ голословномъ текстѣ закона, а въ томъ соображеніи, кѣмъ и какимъ порядкомъ признается во первыхъ неспособность къ труду, лишаящая человека пропитанія, и во вторыхъ относительная бѣдность род-



ственниковъ или общества, переносящая на высшую инстанцію, земскую или государственную, призрѣніе нѣкоторыхъ больныхъ и неимущихъ.

Повторяемъ, весь вопросъ въ этомъ, и на него наше законодательство о вѣчаетъ молчаніемъ; между тѣмъ какъ въ Англии и Пруссіи всѣ законы о бѣдныхъ состоятъ въ опредѣленіи правъ на пособія и обязанности призрѣнія, и эти права и обязанности обставляются самыми подробными правилами, для того, чтобы пререканія между вѣдомствами не лишали бѣдныхъ пособій; у насъ напротивъ пререканіямъ дано такое широкое, необъятное поле, что больной непременно успѣетъ или выздоровѣть или умереть, прежде чѣмъ отыщется то вѣдомство или то общество, которое обязано его призрѣть.

Между англійскимъ и прусскимъ законодательствами существуетъ въ этомъ отношеніи весьма важное разногласіе. По англійскимъ законамъ право общественнаго призрѣнія уподобляется всѣмъ прочимъ гражданскимъ правамъ и на общемъ основаніи въ случаѣ нарушенія со стороны обществъ, или родственниковъ, или начальства подлежитъ судебному разсмотрѣнію; бѣдный, коему отказывается въ пособіи, имѣетъ право жаловаться мировому судѣ, судьи могутъ дать приказъ о назначеніи пособія нуждающемуся, о принятіи его въ рабочій домъ или о назначеніи ему хлѣбнаго пайка; смотрители и всѣ служащіе по вѣдомству о бѣдныхъ за нарушенія своихъ обязанностей, хотя и подлежатъ дисциплинарнымъ взысканіямъ своего начальства, но пользуются правомъ апелляціи мировымъ судьямъ при штрафахъ до 35 р. и мировымъ сѣздамъ, если штрафъ выше.

Такимъ образомъ обоюдныя права и обязанности призрѣваемыхъ и начальствъ или обществъ (unions), ихъ призрѣвающихъ, подведены въ Англии подъ одну общую подсудность, ближайшую, мѣстную, непосредственную.

Въ Пруссіи нашли эти англійскіе порядки нѣсколько опасными; уже въ законѣ 1842 г., основномъ положеніи общественнаго призрѣнія прусскаго, сказано было въ ст. 33, что требованіе о



пособіи никакъ не можетъ производиться судебнымъ искомъ (*nie-  
mals im Rechtswege*), но должно быть обращено къ администра-  
тивнымъ властямъ (*der Verwaltungsbehörde*), и въ ст. 34, что  
пререканія о призрѣніи между обществами рѣшаются полицей-  
скимъ начальствомъ (*die Landes-Polizeibehörde*).

Послѣдующія постановленія судебныхъ мѣстъ еще болѣе рас-  
ширили это административное самовластіе и приговоромъ *des  
Königlichen Ober-Tribunal* 21 февраля 1853 г. установлено новое  
толкованіе закона: будто бы законной обязанности призрѣнія не  
существуетъ для общества (*Communen*), будто бы и права на по-  
собія бѣднымъ не предоставлено — по закону — и что рѣшеніе  
самаго вопроса о томъ, слѣдуетъ ли призрѣть бѣднаго, и въ какой  
мѣрѣ онъ въ пособіи нуждается, подлежитъ исключительно адми-  
нистраціи (*der Verwaltungsbehörde mit Ausschliessung des  
Rechtsweges*).

Это было въ 1853 г., въ самомъ разгарѣ реакціонернаго дви-  
женія, обуявшаго феодальную партію Пруссіи.

Недовѣріе къ судебнымъ властямъ, слѣпое и простосердечное  
пристрастіе къ административному самовластію было всегда од-  
нимъ изъ отличительныхъ свойствъ консервативныхъ партій.

Объяснивъ это коренное различіе между англійскимъ и прус-  
скимъ законодательствами о бѣдныхъ, и отдавая, по нашему лич-  
ному убѣжденію, полное преимущество первому, мы однако изъ  
этого сличенія выводимъ только одно общее заключеніе: что въ  
основаніе всего управленія общественнаго призрѣнія должно быть  
положено одно общее правило и одно общее вѣдомство, су-  
дебное или земское, но непременно одно, рѣшаю-  
щее окончательно, кому слѣдуетъ и кто даетъ при-  
зрѣніе.

По нынѣ дѣйствующимъ, отчасти измѣненнымъ, но не отмѣ-  
неннымъ порядкамъ, приѣмъ въ больницы и другія заведенія при-  
казовъ общественнаго призрѣнія открытъ всѣмъ и каждому.

Призрѣваемые раздѣляются на неимущихъ и имущихъ.

Къ неимущимъ причисляются:



Ст. 586 п. 1) Канцелярскіе чиновники,  
п. 2) Отставные по казеннымъ вѣдомствамъ «(?)».  
п. 3) Мѣстные купцы и мѣщане, имѣющіе «недвижимую собственность (sic), если въ тамошніе приказы поступаютъ сборы изъ купеческихъ и мѣщанскихъ обществъ».

На правахъ и мущихъ поступаютъ: ст. 584 п. 2 «крестьяне и дворовые люди за умѣренную плату и только тогда, когда порожнія мѣста случатся.»

Но все эти тонкія различія бѣдныхъ на разряды по сословіямъ и вѣдомствамъ по существу отмѣняются той же статьей 586, гдѣ въ заключеніи сказано, что на правахъ неимущихъ принимаются и люди всякихъ состояній, о коихъ будутъ вытребованы «откуда слѣдуетъ» точныя свѣдѣнія о ихъ неимуществахъ.

Оставляя въ сторонѣ все прочія многорѣчивыя правила устава, приказы общественнаго призрѣнія руководствовались преимущественно этимъ яснымъ указаніемъ закона и такъ какъ нигдѣ, ни въ XIII, ни въ другихъ томахъ Свода законовъ не сказано «откуда слѣдуетъ» требовать свѣдѣнія о неимущихъ, то они брали ихъ, гдѣ хотѣли, или давали ихъ сами за приличное и посильное вознагражденіе.

Можно утвердительно и безъ преувеличенія сказать, что все управленіе общественнаго призрѣнія въ Россіи было основано на этихъ свидѣтельствахъ о неимуществахъ, купленныхъ за нѣсколько рублей; богадѣльни и больницы наполнились людьми, присылаемыми отъ присутственныхъ мѣстъ по приказаніямъ губернаторовъ, или отъ частныхъ дворянскихъ и купеческихъ семействъ, для коихъ единовременное подаваніе нѣсколькихъ рублей служило средствомъ для сбыта больнаго и дряхлаго родственника.

Для бѣдныхъ классовъ, для дѣйствительно неимущихъ заведенія приказовъ были недоступны. Они для нихъ собственно и не назначались, потому что законъ 1834 г. предполагалъ на основаніи ст. 1641 Уст. общ. пр., что они призрѣваются въ селахъ въ этихъ богадѣльняхъ съ двумя избами, которыя устроены и содержатся на общественный счетъ, и въ виду коихъ



по ст. 584 того же устава крестьяне и дворовые люди поставлены въ разрядъ имущихъ, а купцы въ разрядъ неимущихъ.

Въ такомъ то смутномъ положеніи застала вѣдомство общественнаго призрѣнія земская реформа 1864 г. Она ввела въ эту часть начало самоуправленія и самообложенія: по ст. 79 Временныхъ правилъ земскія учрежденія могутъ устанавливать сборы на предметы призрѣнія — по ст. 82 условія и размѣры денежныхъ пособій, выдаваемыхъ неимущимъ, (по прежнему закону не болѣе 5 р. въ мѣсяць) предоставляются земскимъ собраніямъ.

Но главный недостатокъ прежняго устава не исправленъ новымъ положеніемъ.

Общественное призрѣніе подраздѣляется нынѣ, какъ и прежде, на повинности мірскую и губернскую. Губернская повинность, то есть содержаніе приказовъ и подвѣдомственныхъ ему заведеній, въ городахъ перешла въ завѣдываніе земства и въ нѣкоторыхъ губерніяхъ уже успѣла принять болѣе благообразный видъ. Но мірское призрѣніе осталось въ первобытномъ своемъ устройствѣ, на основаніи ст. 1631 — 1647 т. XIII Свода законовъ и ст. 179 п. 6 Общаго положенія о крестьянахъ, не введенныхъ нигдѣ въ дѣйствіе, не примѣненныхъ къ дѣлу и оставляющихъ судьбу бѣдныхъ сельскихъ обывателей на произволъ обществъ и родственниковъ, безъ всякаго законнаго взысканія за нарушеніе этихъ обязанностей.

Придерживаясь къ буквальному смыслу закона, положеніе общественнаго призрѣнія въ Россіи слѣдующее:

Призрѣваемые раздѣляются на имущихъ и неимущихъ; первые содержатся въ заведеніяхъ приказовъ безплатно, вторые за умѣренную плату. Имущими признаются крестьяне и дворовые люди потому собственно, что, по предположенію нашего законодательства, эти сословія, бывшія крѣпостныя, казенныя и удѣльныя, въ прежнее время состояли на попеченіи своихъ вѣдомствъ и должны были получать призрѣніе и продовольствіе отъ своихъ обществъ, начальствъ и владѣль-



цевъ. На этой фикціи закона основано все призрѣніе бѣдныхъ въ Россіи. Принявъ эти основанія, предположивъ, что первоначальное призрѣніе лежитъ на отвѣтственности обществъ, правительство должно было прежде всего озаботиться объ этомъ мѣстномъ, общественномъ призрѣніи. Но этой заботы оно не приняло на себя, полагаясь на попечительность отдѣльныхъ начальниковъ и избѣгая слишкомъ строгаго вмѣшательства въ дѣла постороннихъ вѣдомствъ, такъ что тѣ низшія сословія, гдѣ бѣдность зарождается, остались собственно безъ всякой помощи подъ предлогомъ, что они обезпечены собственными мѣстными пособіями. Когда же въ послѣдствіи крѣпостное право было упразднено и различныя наименованія и управленія крестьянъ уничтожены, дѣло осталось въ томъ же положеніи или, лучше сказать, въ предположеніи. Предполагается, «что престарѣлые и дряхлые содержатся родственниками» — «что тѣ изъ нихъ, у которыхъ нѣтъ родственниковъ призрѣваются въ богадѣльняхъ» — «что для такихъ богадѣлень строятся въ селахъ двѣ избы, одна для женскаго, другая для мужскаго пола» и ссылаясь на эту предусмотрительность закона, уставъ общественнаго призрѣнія постановляетъ, что больницы и богадѣльни должны быть открыты прежде всего неимущимъ, къ коимъ причисляются чиновники, отставные, мѣщане, даже купцы, но что «имущіе, а также крестьяне и дворовые люди принимаются не иначе, какъ за плату, и только тогда, когда порожнія мѣста случатся».

Какъ изъ этого видно, вся ошибка, но очень крупная ошибка, состоитъ въ томъ, что семейное и сельское призрѣніе, установленное по закону, никогда не было организовано на мѣстахъ, что родственники не только уклоняются отъ пособій престарѣлымъ и дряхлымъ, но по неопредѣлительности текста закона (какіе родственники?) не могутъ и быть принуждены къ исполненію этихъ обязанностей, что семейные раздѣлы, допущенные безпрепятственно и безъ всякаго контроля, способствуютъ напротивъ родственникамъ избѣгать тягостнаго содержанія людей, неспособныхъ къ работѣ, что устройство богадѣльныхъ избъ въ селеніяхъ



есть бессмысленная мечта, которая могла зародиться только въ темной средѣ петербургскихъ канцелярій, что наконецъ предписаніе родственникамъ и обществамъ заботиться о призрѣніи немощныхъ не подтверждено никакими правилами о взысканіи за неисполненія этихъ предписаній, такъ что престарѣлые и дряхлые, о которыхъ такъ гуманно отзывается законъ, въ случаѣ отказа родственниковъ и обществъ, не найдутъ нигдѣ ни суда, ни расправы, которые бы законнымъ порядкомъ могли имъ присудить слѣдующія имъ пособія.

На эту скромную и темную часть призрѣнія бѣдныхъ на самыхъ мѣстахъ бѣдности и нужды, гдѣ общественная благотворительность не можетъ блистать роскошнымъ убранствомъ богадѣлень, не можетъ заслужить вниманія столичной публики, награды высшаго начальства, но гдѣ дѣйствительная помощь только и возможна, на эту часть мірскаго призрѣнія слѣдовало бы обратить нѣкоторую часть тѣхъ заботъ и затратъ, которыя исключительно посвящаются устройству больничныхъ и богадѣльныхъ палатъ въ столицахъ и городахъ.

Мы не должны отъ себя скрывать, что не смотря на прогрессивныя увлеченія послѣднихъ лѣтъ, эта часть внутренняго благоустройства не только не подвигается, но со времени введенія крестьянскаго самоуправленія клонится еще къ вящему упадку. Первое дѣйствіе сельскихъ обществъ по упраздненіи помѣщичьей власти, удѣльныхъ конторъ и палатъ государственныхъ имуществъ, первое ихъ самостоятельное дѣйствіе было закрытіе тѣхъ рѣдкихъ больницъ и богадѣлень, которыя еще существовали въ видѣ исключеній въ немногихъ помѣстьяхъ богатыхъ господъ и въ зажиточныхъ селеніяхъ удѣльнаго и казеннаго вѣдомствъ. Это можетъ быть приписано отчасти тупому, грубому равнодушію простаго народа къ страданіямъ ближняго, отчасти также отвращенію людей семейныхъ отъ казарменнаго содержанія въ общихъ помѣщеніяхъ, но всего болѣе безобразному устройству этой части нашего внутренняго управленія.

Другая черта народныхъ нравовъ, которая также сильно пре-



пятствуетъ устройству правильнаго призрѣнія, это семейныя раздѣлы. Люди, увлекающіеся мечтой безусловной самостоятельности крестьянскаго самоуправленія, защищаютъ и это право произвольнаго раздѣла семьи, упуская изъ виду, что правомъ этимъ освящается нарушеніе самыхъ священныхъ природныхъ обязанностей родства. Извѣстно, что по нашей податной системѣ тягости разлагаются по числу душъ, записанныхъ въ ревизіи; но въ общинномъ сельскомъ быту раскладка эта разверстывается по другой единицѣ, по рабочимъ душамъ мужскаго пола, по тягламъ. Такъ было по крайней мѣрѣ во всѣхъ благоустроенныхъ имѣніяхъ сѣверной полосы, гдѣ община не только въ казенныхъ, но и въ помѣщичьихъ селеніяхъ достигла извѣстной степени самостоятельности. Общество принимало на себя общую сумму казенныхъ и земскихъ налоговъ, рассчитанную по числу ревизскихъ душъ, но по домашней внутренней своей раскладкѣ измѣняло этотъ несправедливый и неравномѣрный расчетъ и переводило его на рабочую силу: крестьянинъ, достигая совершеннолѣтія, принималъ полевой надѣлъ, вступалъ въ тягло, старики, неспособные къ работѣ, въ то же время спускались съ тягла и сдавали свои полосы, и повинности исправлялись отдѣльными семьями не по числу ревизскихъ, а по числу рабочихъ душъ тягловыхъ, за исключеніемъ малолѣтнихъ и престарѣлыхъ. Прямое послѣдствіе этого порядка было то, что общество въ лицѣ рабочихъ его членовъ принимало на себя часть тягостей, причитающихся за нерабочія ревизскія души, что такимъ образомъ несообразность подушной податной системы исправлялась этой мірской, негласной, незаконной раскладкой.

Она оказывала еще то благотѣльное вліяніе, что семьи не имѣли при этихъ порядкахъ особаго побужденія къ раздѣламъ, такъ какъ призрѣніе сиротъ и стариковъ отчасти окупалось облегченіемъ повинностей, снятіемъ съ нихъ тяголъ: одна только рекрутская очередь считалась въ мірскомъ быту, какъ и въ офиціальномъ, на подушномъ окладѣ и заставляла многосемейныхъ домохозяевъ прибѣгать къ раздѣлу, чтобы уклониться отъ поставки



рекрута. Этотъ важнѣйшій предметъ сельскаго управленія былъ вовсе упущенъ изъ виду при составленіи положенія 19 февраля, которое ограничилось лаконическимъ указаніемъ, «что вѣдѣнію сельскаго схода подлежатъ разрѣшенія семейныхъ раздѣловъ» (Общ. Полож. ст. 51 п. 5). Но что дѣлать, какими мѣрами предупредить или взыскивать въ случаѣ самовольныхъ раздѣловъ, это не указано; при неурядицѣ, воспослѣдовавшей непосредственно за изданіемъ новаго положенія, всѣ семейныя распри, накопившіяся вслѣдствіи прежняго принужденнаго сожителства, обнаружились однимъ взрывомъ и легкомысленное стремленіе къ раздѣламъ, неудержанное никакимъ благоразумнымъ просредничествомъ, возымѣло верхъ надъ разсудительными совѣтами и надъ сознаніемъ самихъ крестьянъ, что въ одиночествѣ жить дурно. Это стремленіе къ раздѣламъ приняло еще другое направленіе, мгновенно выпустившее по міру огромное число престарѣлыхъ и малолѣтнихъ нищихъ: такъ какъ подушная система была всецѣло примѣнена къ оброчнымъ и выкупнымъ платежамъ, то крестьяне поспѣшили отдѣлаться отъ всѣхъ нерабочихъ душъ, приписанныхъ къ ихъ дому, а также отъ такихъ, которыя выходятъ изъ лѣтъ и въ скоромъ времени могли бы пасть на ихъ попеченіе и призрѣніе; младшіе братья выдѣлились отъ старшихъ, дѣти отъ отцовъ, пасынки отъ вотчимовъ, ихъ выкормившихъ до совершеннолѣтія, и такимъ образомъ съ первыхъ же дней освобожденія родился въ нашемъ сельскомъ быту особый разрядъ одинокихъ, больныхъ, увѣчныхъ крестьянъ, вдовъ и сиротъ, которымъ родственники отказываютъ въ призрѣніи, подъ предлогомъ, что они изъ семьи выдѣлены.

Эти двѣ причины — съ одной стороны очень естественное отвращеніе простаго народа отъ содержанія въ больницахъ и богадѣльняхъ, съ другой противуестественное уклоненіе крестьянъ отъ соблюденія родственныхъ обязанностей, произвели то, что бѣдные и больные остаются у насъ безъ всякаго призрѣнія, и если первая изъ этихъ причинъ дѣйствительно трудно преодолима, то



вторая, какъ намъ кажется, подлежитъ прямому и строгому предписанію закона.

I. Прежде всего слѣдуетъ опредѣлить тѣ случаи крайней нужды и нищеты, которые даютъ неимущему право на призрѣніе: (2)

Вопросъ этотъ находится въ тѣсной связи съ общиннымъ владѣніемъ и заслуживаетъ особаго вниманія.

По обычаю русской сельской общины полевая полоса надѣляется, какъ извѣстно, каждой семьѣ по числу ревизскихъ душъ. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ при крѣпостномъ правѣ былъ введенъ другой порядокъ—разверстка по числу взрослыхъ рабочихъ крестьянъ мужескаго пола то есть по тягламъ. Въ обоихъ случаяхъ на душу или на тягло вмѣстѣ съ полевымъ надѣломъ налагается и соотвѣтствующій окладъ повинностей, казенныхъ, мірскихъ и оброчныхъ. При этомъ порядкѣ большинство населенія до нѣкоторой степени обезпечено отъ крайней нищеты; но за исключеніемъ чрезвычайныхъ случаевъ, которые не могутъ быть предвидѣны, есть и такіе, которые повторяются постоянно, ежегодно въ каждомъ нѣсколько многолюдномъ селеніи и потому должны быть предусмотрѣны закономъ.

Напримѣръ въ многолюдной семьѣ умираетъ единственный взрослый работникъ: остаются 3 или 4 сына, записанныхъ въ ревизию, за умершаго хозяина скидывается часть повинностей и отбирается душевой надѣлъ, но за остальныхъ малолѣтнихъ дѣтей весь окладъ взыскивается сполна, хотя семья и лишилась всей своей рабочей силы.

Этотъ случай тягостный, но еще не безвыходный. Самая крайняя, безнадежная нищета наступаетъ въ томъ случаѣ, если домохозяинъ оставляетъ въ домѣ вдову съ дѣтьми женскаго пола или съ сыновьями, по малолѣтству еще не записанными въ ревизию. Тогда міръ по коренному обычному своему праву отбираетъ все полевые угодья, развѣ изъ милости и состраданія оставляетъ несчастной вдовѣ избу съ огородомъ, переселяетъ ее также по снисхожденію на край или на зады деревенской улицы и затѣмъ,



слагая съ нея податной окладъ и прощая недоимки, если признаетъ ихъ безнадежными ко взысканію, тѣмъ и заключаетъ всѣ мірскіе расчеты съ осиротѣвшей семьей.

Обычаи эти закономъ не утверждены, но и закономъ не отмѣнены; они прямо истекаютъ изъ начала общиннаго владѣнія и противники общины выставляютъ между прочими своими доводами и это безпощадное обхожденіе міра съ вдовами и сиротами. Правило, что на женскій полъ земли не полагается, потому что женщина тягла, повинностей не несетъ, есть дѣйствительно одно изъ основныхъ правилъ русскаго быта, проникнувшее отчасти и въ наши гражданскіе законы о правѣ наслѣдства; но точно такъ какъ законодательство уже смягчило это преданіе русской старины для прочихъ сословій, оговоривъ для дочерей седьмую и четвертую часть изъ имущества родителей, такъ слѣдовало бы и ограничить произволъ міра надъ осиротѣвшими семьями.

Законъ могъ бы установить, что на вдовъ и сиротъ міръ обязанъ до совершеннолѣтія дѣтей оставлять половину или одну треть надѣла съ увольненіемъ этой льготной части отъ всякихъ повинностей, что въ случаѣ совершеннаго неимущества семьи, родственники, въ законномъ установленной послѣдовательности по близости родства, обязываются содержать неимущихъ, получая зато въ свое владѣніе и пользованіе причитающуюся на нихъ льготную часть надѣла, что въ экстренныхъ, внезапныхъ случаяхъ отпускается на неимущихъ хлѣбный паекъ изъ магазина или дается помощь отъ міра по наряду для полевыхъ работъ. Такимъ образомъ къ первому ряду неимущихъ, имѣющихъ право на призрѣніе и пособія, должны быть отнесены а) вдовы съ малолѣтними дѣтьми женскаго пола, не пользующіяся мірскимъ надѣломъ, б) тѣ же вдовы съ дѣтьми мужскаго пола, если между ними нѣтъ взрослога работника, в) старики и старухи бездѣтные, неспособные къ полевымъ работамъ и не приписанные къ семьямъ, д) тѣ семьи, гдѣ на одного работника приходится нѣсколько малолѣтнихъ или престарѣлыхъ, напримѣръ болѣе 5 душъ.



Ко второму разряду должны быть отнесены все случаи, непредвидѣнные въ узаконеніи и которые не могут и быть предусмотрѣны, и для нихъ нужно установить только общій, но весьма строгій порядокъ освидѣтельствования : просьба о пособіи или призрѣніи подается въ волостное правленіе, а въ случаѣ отказа волости въ мѣстную управу. Управа поручаетъ ближайшему по мѣсту жительства мировому судѣ, или посреднику, гласному, волостному старшинѣ сосѣдней волости произвести дознаніе при 3 — 6 добросовѣстныхъ изъ мѣстныхъ обывателей, не принадлежащихъ къ тому обществу, къ которому приписанъ проситель, — пособие или призрѣніе присуждается только такимъ семьямъ, которыя не имѣютъ ни средствъ пропитанія, ни возможности заработать сумму, нужную для продовольствія.

Эти два разряда неимущихъ имѣютъ исключительное право на призрѣніе, т. е. на безплатное пользованіе въ случаѣ болѣзни и на безвозвратное полученіе хлѣбныхъ и денежныхъ ссудъ. Ими и долженъ быть ограниченъ кругъ дѣйствія общественнаго призрѣнія. Такъ какъ, по нашему предположенію, часть вспоможенія должна быть дана отъ общества или волости, то тому и другому должно быть дано право протестовать противъ ассигнованія пособій такимъ лицамъ или семьямъ, которыя ихъ не заслуживаютъ; управа разсматриваетъ подобный протестъ вмѣстѣ съ актомъ объ освидѣтельствovanіи, вызываетъ для объясненій просителя и сельскаго или волостнаго старшину и рѣшаетъ окончательно дѣло по выслушаніи обѣихъ сторонъ.

II. Обязанность призрѣнія возлагается во первыхъ на родственниковъ до третьяго колѣна включительно.

Во вторыхъ, на общество или волость.

Въ третьихъ, на уѣздное земство.

Мы это разумѣемъ такъ, что каждая изъ этихъ обязанностей исключаетъ другую, т. е. если у неимущаго есть родственники (родители, дяди, братья) и они по своему состоянію могутъ дать ему пропитаніе, то все содержаніе должно падать на нихъ; точно



также и общество обязано призрѣвать тѣхъ бѣдныхъ, которыхъ семьи не могутъ принять или у которыхъ близкихъ родственниковъ не оказывается. На попеченіе уѣзда, земства остаются только тѣ неимущіе, которые не находятъ призрѣнія ни въ семьяхъ, ни въ обществахъ по несостоятельности, бѣдности тѣхъ и другихъ и въ этомъ случаѣ мы полагаемъ, что главный расходъ по содержанію ихъ долженъ быть принятъ на земскій счетъ, но извѣстный процентъ вмѣстѣ съ тѣмъ возложенъ на общество: это условіе, какъ мы выше сказали, необходимо, чтобы предотвратить снисходительныя, а часто и подложныя ходатайства обществъ о пособіяхъ такимъ лицамъ, которыя имѣютъ средства пропитанія, хотя и скудныя, но не безнадежныя.

При этомъ порядкѣ самая трудная задача есть сужденіе о томъ, имѣютъ ли родственники или сельское общество достаточно средствъ для содержанія призрѣваемаго и кому предоставить право этого сужденія. Въ Англии оно предоставлено мировымъ судьямъ, въ Пруссіи и Франціи администраціи. Такъ какъ наши мировыя учрежденія не имѣютъ такого административнаго характера какъ англійскія, то мы должны найти другую инстанцію для разрѣшенія этихъ пререканій, и намъ кажется, что, по разуму нашего законодательства, этой инстанціей должна быть земская управа. Порядокъ этотъ могъ бы быть формулированъ такъ:

Въ случаѣ если родственники, обязанные по закону содержать неимущаго, признаютъ эту обязанность для себя обременительною, то они обращаются съ просьбой о призрѣніи къ сельскому обществу и волости, а въ случаѣ ихъ отказа въ уѣздную управу. Равномѣрно и сельскія общества или волости, если число неимущихъ и расходы на ихъ содержаніе превышаютъ ихъ средства, обращаются въ управы съ просьбой о призрѣніи ихъ на счетъ земства. Если просьба эта будетъ признана уважительной, то управа дѣлаетъ разверстку расходовъ между обществомъ и земскимъ сборомъ, причемъ полагается, что съ каждаго рубля, ассигнуемаго отъ земства, 00 копеекъ относятся на повинность общества или волости.



Ш. Опредѣливъ право и обязанность призрѣнія, намъ остается разсмотрѣть способы призрѣнія.

Они раздѣляются на два главные вида: призрѣніе въ заведеніяхъ, рабочихъ домахъ, богадѣльняхъ, больницахъ и пособія на дому (*secours à domicile, out-door relief*).

Мы полагаемъ, что призрѣніе, даваемое отъ родственниковъ и отъ обществъ, должно состоять исключительно изъ домашнихъ пособій. Опытъ, произведенный въ Англіи, въ громадныхъ размѣрахъ намъ указываетъ, что призрѣніе на дому обходится почти вдвое дешевле чѣмъ въ заведеніяхъ (27 р. противъ 45 р.) и съ другой стороны, что отвращеніе, внушаемое казарменнымъ помѣщеніемъ въ богадѣльняхъ, такъ сильно въ простомъ народѣ, что на 847,490 бѣдныхъ, получающихъ домашнія пособія, было только 143,191 рѣшившихся прибѣгнуть къ призрѣнію въ заведеніяхъ (въ 1864 г.) Въ Россіи это чувство отвращенія еще сильнѣе и разница между домашнимъ содержаніемъ и больничнымъ или богадѣльнымъ еще значительнѣе. Притомъ же, имѣя въ виду, что вся масса простаго народа въ Англіи не имѣетъ крова, между тѣмъ какъ огромное большинство русскихъ обывателей обезпечены пріютомъ, домомъ, усадьбой, мы должны придти къ тому заключенію, что у насъ главный предметъ общественнаго призрѣнія есть устройство домашнихъ пособій, а не постройка больницъ, богадѣленъ, пріютовъ и тому подобныхъ затѣйливыхъ и дорогихъ заведеній.

Это устройство имѣетъ ту невыгодную сторону, что не даетъ случая блеснуть щеголеватымъ убранствомъ, что скромныя пособія, раздаваемые хлѣбомъ, одеждой, топливомъ не могутъ быть представлены въ видѣ выставки общественной благотворительности, что они расходятся по мелкимъ незамѣтнымъ ссудамъ и ускользаютъ отъ вниманія начальства и публики — этихъ двухъ авторитетовъ, расточающихъ награду и славу. По этой причинѣ этого рода благотворительность менѣе въ ходу чѣмъ другая, запирающая нищихъ въ великолѣпныхъ палатахъ и тратящая на



содержаніе неимущаго болѣе, чѣмъ стоитъ содержаніе простолюдина въ его домашнемъ быту.

Но можно положительно признать, что она дѣйствительнѣе. Выдача хлѣбнаго пайка изъ сельскаго магазина, нарядъ рабочихъ по круговой очереди въ помощь при полевыхъ работахъ — вотъ главнѣйшія мѣры общественнаго призрѣнія въ сельскомъ нашемъ быту, и если этого рода пособія будутъ узаконены съ точностію и возложены на обязательную повинность обществъ, то ими достигнуто будетъ болѣе, чѣмъ постройкой богадѣлень во всѣхъ волостяхъ Россійской Имперіи. Исполнимость этихъ мѣръ разумѣется обусловливается тѣмъ, чтобы право на пользованіе этими мірскими пособіями было предоставлено только крайне нуждающимся, на примѣръ вдовамъ, сиротамъ, увѣчнымъ, не способнымъ къ работѣ. Они могутъ относиться только къ бѣдности, если позволено намъ такъ выразиться, хронической, не временной и случайной, коей подвергаются цѣлыя селенія при неурожаѣ, падежѣ скота или пожарѣ. Въ этихъ бѣдственныхъ случаяхъ мѣстное, общественное и даже земское призрѣніе оказывается безсильно даже въ такой странѣ какъ Англія, гдѣ бюджетъ этого вѣдомства простирается на 50 милл. рублей въ годъ, и желать предотвращенія всѣхъ невзгодъ и золъ, постигающихъ родъ человѣческой, значитъ отказываться отъ возможнаго для достиженія несбыточнаго.

Въ сельскомъ быту бѣдность, нищета вкрадывается какъ то тише, но губительнѣе чѣмъ въ городскомъ. Отъ общихъ и внезапныхъ бѣдствій, какъ то пожаровъ или неурожаевъ населенія поправляются легче и скорѣе, чѣмъ отъ частныхъ хозяйственныхъ разстройствъ.

Вотъ живетъ въ полномъ довольствѣ и привольѣ крестьянская семья, положимъ, изъ 2 братьевъ съ женами и 6 малолѣтними дѣтьми. Вотъ одного брата сдали въ рекруты, другой волей Божьею помре. Наступила весна; поле не вспахано, яровымъ сѣвомъ бабы запоздали, траву продали на корню, въ парномъ полѣ насилу справились съ навозомъ. Вдовушки кланяются міру въ ноги, просятъ помощи, «пахоты, говорятъ, намъ никакъ не одо-



лѣтъ». Міръ отказываетъ «ступай де къ начальству, коли оно прикажетъ, такъ и мы не прочь тебѣ помочь». Но и начальство не приказываетъ, потому что само не вѣдаетъ, кому приказать и на кого разложить просимую помощь. Вотъ и наступила осенняя стужа; пораспродали безтолковыя бабы коровушекъ и телокъ на прокормленіе сиротъ, заморили лошадокъ, задолжали въ магазинъ и нужда постучалась въ окно. Но до первой весны онѣ еще прокормятся хлѣбомъ, посѣяннымъ покойными хозяевами, и пока дѣти сыты и не ревутъ съ голода, дѣло обойдется; съ открытіемъ полевыхъ работъ наступаетъ и роковой моментъ.

Своевременными и дешевыми пособіями, ссудой хлѣба на посѣвъ, мірской помощью въ работѣ, эти 8 душъ могутъ быть спасены, въ противномъ случаѣ всѣ онѣ непосредственно впадаютъ въ разрядъ неимущихъ и на попеченіе общественнаго призрѣнія.

Изъ этого источника и вытекаетъ струей, еще пока незамѣтной, сельскій пролетаріатъ, зарождающійся въ Россіи, не смотря на полевой надѣлъ всѣхъ домохозяевъ, и если въ этомъ отношеніи не будутъ приняты мѣры понудительныя, обязательныя для обществъ и волостей, то эти сорныя травы вскорѣ заглушатъ общественныя нивы.

Эту часть призрѣнія мы называемъ мірскою или общественной въ тѣсномъ смыслѣ слова и полагаемъ, что оно должно состоять преимущественно изъ домашнихъ пособій, хлѣбомъ, работой, натурой.

Вторую часть мы назовемъ въ отличіе отъ первой земской, падающей на уѣздъ или губернію. Она должна служить только дополненіемъ мірскаго призрѣнія въ данныхъ и закономъ установленныхъ случаяхъ, а именно: а) для временнаго помѣщенія такихъ неимущихъ, которые не приписаны къ обществамъ и волостямъ губерніи, или скрываютъ свое мѣсто жительства; б) для приѣма тѣхъ изъ нихъ, коихъ родственники и общества признаны несостоятельными; в) для пользованія и содержанія умалишенныхъ.

Земское призрѣніе должно быть устроено въ заведеніяхъ въ



губернскихъ или уѣздныхъ городахъ. Оно имѣетъ предметомъ не пособія людямъ болѣе или менѣе нуждающимся, а призрѣніе такихъ безнадежныхъ и неизлѣчимыхъ больныхъ или нищихъ, которые не имѣютъ другаго пріюта. Чѣмъ строже будетъ опредѣлена обязанность родственниковъ и обществъ, тѣмъ легче будетъ задача земскаго призрѣнія, и на оборотъ. Найти средину, благоразумное распредѣленіе этихъ тягостей и уравненіе повинности — это дѣло многолѣтняго опыта, и этому дѣлу никакія общія указанія не могутъ помочь. Земскимъ учрежденіямъ должно быть предоставлено полное право регламентировать эту часть внутренняго управленія — опредѣлять размѣръ домашнихъ, семейныхъ и мірскихъ пособій — ихъ послѣдовательность и постепенность — мѣру надзора сельскихъ начальствъ и земскихъ управъ — и наконецъ кругъ дѣйствія земскаго призрѣнія т. е. условія пріема въ заведенія центральныя, устраиваемыя въ городахъ.

Мы видѣли, что въ Англіи до новѣйшихъ временъ вся повинность общественнаго призрѣнія лежала на погостахъ и что отъ неравномѣрнаго ея распредѣленія произошли такія вопіющія несоразмѣрности, что одинъ погостъ обложенъ былъ въ пользу бѣдныхъ 1<sup>0</sup>/<sub>0</sub>, а другой 70<sup>0</sup>/<sub>0</sub> съ доходности податныхъ имуществъ. Мы видѣли съ другой стороны во Франціи, что всѣ расходы и все завѣдываніе общественнымъ призрѣніемъ централизовано въ департаментахъ и обходится отъ этого несравненно дороже.

Это двѣ крайности, которыя нужно стараться избѣгнуть. Если мы не ошибаемся, новѣйшія понятія, выработанныя опытомъ европейскаго пролетаріата, заключаются въ слѣдующихъ главныхъ основаніяхъ:

Мелкія общества (въ Англіи *parish*, въ Пруссіи *Gemeinde*) оказались совершенно неспособными и несостоятельными къ призрѣнію неимущихъ, быстро возрастающихъ по мѣрѣ приращенія народонаселенія.

Еще менѣе способными оказываются правительственныя учрежденія, административныя округа, и чѣмъ они крупнѣе



(какъ на примѣръ французскіе департаменты) тѣмъ затруднительнѣе дѣлаются пособія и дороже становится призрѣніе.

Поэтому въ Англіи и Пруссіи принято новое основаніе, это — слитіе нѣсколькихъ обществъ въ округа (*unions, Armenverbände*) по добровольному соглашенію мѣстныхъ обывателей и съ утвержденіемъ правительства.

Это сліяніе, независимое отъ официальныхъ территоріальныхъ дѣленій, представляетъ ту выгоду, что позволяетъ отдѣльнымъ обществамъ (или волостямъ) избирать центральный пунктъ для устройства заведеній для призрѣнія по своимъ мѣстнымъ соображеніямъ, не стѣсняемымъ произвольными границами волостей.

Въ Англіи эти *unions* имѣютъ въ средней сложности 27,000 жителей обоого пола, что соотвѣтствуетъ среднему населенію нашихъ полицейскихъ становъ, мировыхъ и посредническихъ участковъ.

Пособія на домахъ оказались вездѣ болѣе полезнымъ и, дѣйствительными, чѣмъ призрѣніе въ общихъ заведеніяхъ, и въ послѣднее время эта система общественнаго призрѣнія получила предпочтеніе передъ прежнимъ порядкомъ содержать неимущихъ въ богадѣльняхъ и больницахъ; въ Англіи *out-door-relief*, во Франціи *secours à domicile* составляютъ нынѣ главную статью расходовъ по этому вѣдомству; въ Англіи затрачивается (въ 1860 г.) на 847,490 неимущихъ, получающихъ пособія на домахъ, 2.862,753 ф. ст. Во Франціи въ 9,336 комунахъ раздается домашнихъ пособій на 1.329.659 неимущихъ 17.381,257 франковъ (въ 1855 г.).

На повинности земства, графства въ Англіи, провинціи въ Пруссіи состоятъ только дома умалишенныхъ, такъ какъ пользованіе этихъ больныхъ требуетъ особыхъ техническихъ познаній и особаго устройства помѣщеній: всѣ прочіе предметы общественнаго призрѣнія завѣдываются обществами и общественными союзами — *unions* въ Англіи, *Armenverbände* въ Пруссіи, *bureaux de bienfaisance* во Франціи.

Изъ всѣхъ приведенныхъ свѣдѣній и фактовъ мы выводимъ



слѣдующія заключенія , подраздѣляя ихъ на три главные предмета :

- 1) Право на призрѣніе.
- 2) Обязанность призрѣнія.
- 3) Способы призрѣнія.

I. П р а в о н а п р и з р ѣ н і е имѣютъ во первыхъ тѣ лица, которыя, не владѣя имуществомъ, лишены вмѣстѣ съ тѣмъ и возможности зарабатывать себѣ пропитаніе и во вторыхъ тѣ семьи, которыя, хотя и надѣлены землей, но не имѣютъ средствъ ее обработать. Эти двѣ категоріи должны быть указаны закономъ съ нѣкоторою опредѣлительностію. Право неимущихъ требовать пособій отъ обществъ, волостей или земства должно быть гарантировано положительными предписаніями и правомъ судебного иска. Сужденіе о неимуществѣ и неспособности къ работѣ, дающихъ право на общественное призрѣніе, можетъ быть предоставлено въ первой инстанціи міру, обществу или волости, но съ правомъ апелляціи высшему начальству или мировому судѣ на приговоръ общественныхъ властей.

II. О б я з а н н о с т ь д а в а т ь п р и з р ѣ н і е лежитъ во первыхъ на семьѣ и на родственникахъ — во вторыхъ на обществѣ или волости — и въ третьихъ на земствѣ.

Семейныя обязанности должны быть опредѣлены со всевозможною точностію и послѣдовательностію по степенямъ родства : нельзя допустить, чтобы сыновья выгоняли изъ дома престарѣлыхъ родителей, младшіе братья старшихъ, пасынки своихъ матерей и вотчимовъ и, подъ предлогомъ домашней распри, пускали ихъ по міру, взваливая на общество всю отвѣтственность и всѣ расходы прокормленія этихъ нищихъ.

Общество или волость принимаютъ на себя только ту часть заботъ о призрѣніи, которую отдѣльныя семьи и родственники не могутъ нести по собственной своей бѣдности ; судьей между семействомъ и обществомъ по вопросу о томъ, кому слѣдуетъ призрѣвать неимущаго и какую часть расходовъ должны принять семья или общество, судьей въ этомъ наиважнѣйшемъ вопросѣ



должно быть поставлено постороннее и непристрастное лицо или учрежденіе, земская управа или мировой судья.

Участіе земства, то есть цѣлаго уѣзда или губерніи въ призрѣніи неимущихъ должно состоять въ пособіи такимъ лицамъ, которыя не приписаны къ мѣстнымъ обществамъ, или впадаютъ въ нищету внезапно при отлучкѣ съ мѣстъ своего постоянного жительства, или по особому свойству недуга, какъ то при умопомѣшательствѣ, требуютъ лѣченія и ухода, неудобнаго въ сельскомъ быту.

Обязанности каждой изъ этихъ трехъ инстанцій общественнаго призрѣнія, семьи, общества, земства, должны быть установлены законодательнымъ порядкомъ съ правомъ иска неимущаго противъ той изъ нихъ, которая ему отказываетъ въ справедливомъ его требованіи о пособіи.

Ш. Способы призрѣнія, какъ мы выше сказали, раздѣляются на два рода: а) домашнія пособія, отпускаемыя на домъ нуждающимся натурой или деньгами, и б) содержаніе неимущихъ въ заведеніяхъ общественныхъ и казенныхъ на готовыхъ харчахъ и одеждѣ.

При выборѣ этихъ двухъ способовъ общественнаго призрѣнія мы должны еще разъ повторить нѣкоторыя соображенія о сельскомъ бытѣ въ Россіи и о глубокомъ его различіи отъ общественнаго быта въ западной Европѣ.

Въ Англіи, Германіи и всей центральной Европѣ неимущество, пауперизмъ, зародилось вслѣдствіи обезземеленія крестьянъ, насильственнаго отобранія у нихъ усадебной осѣдлости и присоединенія крестьянскихъ дворовъ къ владѣнію вотчинниковъ. Мы описали въ XVII главѣ этого сочиненія ходъ такого переворота, получившаго по систематическому его проведенію даже особаго названія, *Legung der Bauernhöfe, Abschlichten der Bauern, Sprengung der Dörfer*, названія характеристическія, означающія высшее право частныхъ землевладѣльцевъ расторгать общинное землевладѣніе и присоединять упраздненныя крестьянскія усадьбы къ



своимъ вотчинамъ въ видѣ особыхъ пустошей *Hofkoppeln* въ сѣверной Германіи, *waste of the lord* въ Англии.

Хотя въ послѣдствіи всѣ личныя права и были возвращены сельскимъ обывателямъ, но разоренные ихъ дворы и упраздненныя усадьбы не были возстановлены и вся эта масса бобылей, кутниковъ, батраковъ принуждена была жить въ городахъ и селахъ на частныхъ квартирахъ въ чужихъ домахъ, или на сдаточныхъ земляхъ.

Отъ этого въ европейскихъ обществахъ нищета всегда проявляется въ тотъ моментъ, когда по несостоятельности нанимателя или оброчника, домовладѣлецъ или землевладѣлецъ его выгоняетъ съ занимаемой имъ квартиры или полосы земли и лишая его крова и пріюта, бросаетъ, можно сказать, на попеченіе общественной или частной благотворительности.

Изъ этого послѣдовало, что главная забота европейскихъ правительствъ состояла въ томъ, чтобы обезпечить этимъ бездомнымъ бродягамъ временной пріютъ, укрыть ихъ отъ стужи и непогоды, и устройство богадѣлень, больницъ, страннопріимныхъ, рабочихъ домовъ оказалось первою настоятельною необходимостію.

Въ Россіи, какъ извѣстно, усадебная осѣдлость осталась за крестьянами и такимъ образомъ та часть общественнаго призрѣнія, которая имѣетъ въ виду обезпечить нищимъ кровъ и пріютъ, у насъ отпадаетъ: дворовъ и домовъ у насъ не только хватаетъ на все населеніе, но еще представляется большой излишекъ, по средней сложности приходится на каждыя 5 душъ обоего пола по одной избѣ. Значитъ въ Россіи дѣло общественнаго призрѣнія состоитъ не въ томъ, чтобы строить новыя помѣщенія для безпріютныхъ нищихъ, а въ томъ, чтобы опредѣлить право пользоваться общимъ семейнымъ кровомъ, право членовъ семейства на призрѣніе въ родственномъ домѣ, обязанность родственниковъ принимать и содержать престарѣлыхъ, увѣчныхъ, малолѣтнихъ.

Поэтому въ Россіи домашнія пособія должны служить главнымъ основаніемъ призрѣнія неимущихъ, —



пособія на мѣстахъ жительства, въ селахъ и волостяхъ, а не въ городахъ уѣздныхъ или губернскихъ.

Къ сожалѣнію эта часть составляетъ самую слабую и смутную сторону нашего крестьянскаго управленія: подъ вліяніемъ рекрутской и другихъ повинностей, разлагаемыхъ по душамъ, въ сельскомъ сословіи установилось стремленіе уменьшать число душъ, приписанныхъ къ одной семьѣ, посредствомъ самовольныхъ раздѣловъ, и выгонять такимъ образомъ изъ общаго дома всѣхъ родственниковъ, неспособныхъ къ работѣ, трудъ коихъ не оплачиваетъ стоимости ихъ содержанія и повинностей, на нихъ причитающихся. Эти-то люди, выдѣленные, или лучше сказать, выброшенные изъ домовъ и семействъ, вдовы, сироты, старики, калѣки и составляютъ въ настоящее время первый, еще малозамѣтный, но въ будущемъ уже грозный зародышъ пролетаріата въ Россіи; они падаютъ непосредственно на попеченіе сельскихъ обществъ, между тѣмъ какъ ближайшіе родственники, отвергая всѣ семейныя узы, уклоняются отъ ихъ прокормленія. На эту темную сторону нашего крестьянскаго быта слѣдовало бы обратить вниманіе; порокъ этотъ нельзя признать неисправимымъ, хотя къ прискорбію и надо сказать, что онъ уже успѣлъ проникнуть глубоко въ народныя нравы. Намъ нуженъ не столько уставъ общественнаго призрѣнія, сколько положительныя и твердыя правила семейнаго призрѣнія. <sup>(3)</sup>

Общественное призрѣніе, какъ намъ кажется, должно служить только дополненіемъ семейнаго: оно должно быть распредѣлено между обществомъ или волостью и уѣзднымъ земствомъ и можетъ состоять въ краткосрочныхъ ссудахъ натурой изъ хлѣбныхъ магазиновъ, по разрѣшенію волостнаго правленія, и въ деньгахъ изъ продовольственнаго капитала, по представленію уѣздныхъ управъ.

Участіе губернскаго земства въ общественномъ призрѣніи, по нашему мнѣнію, должно состоять только въ содержаніи домовъ умалишенныхъ и въ общемъ надзорѣ и контролѣ надъ волостями и уѣздными управами.



По нашему предположенію, какъ изъ этого видно, продовольственные запасы, хлѣбные и денежные, должны бы были утратить свое настоящее народное назначеніе и превратиться преимущественно въ средство для пособія неимущимъ. Это было бы радикальное преобразованіе, противъ коего безъ сомнѣнія подастъ голосъ большая часть сельскихъ обществъ и многія земскія собранія. Время и опытъ укажутъ его необходимость; они уже указали въ послѣдніе годы 1867 — 1869 тщетность мѣръ, предпринимаемыхъ на счетъ скудныхъ средствъ обществъ и земства для предотвращения всенародныхъ бѣдствій — неурожая и голода; но эта система народнаго продовольствія, то есть ровнаго раздѣла хлѣба и денегъ между всѣми обывателями по числу душъ, имѣетъ еще другое, болѣе вредное вліяніе на хозяйственный бытъ. Эти запасы, выдаваемые въ ссуду ежегодно по общей разверсткѣ, не по дѣйствительной нуждѣ, а по предполагаемой потребности, составляютъ, можно сказать, общественную премію въ пользу безопасности и нерадѣнія; приучая земледѣльца рассчитывать на мірскія пособія, внушая ему, что онъ имѣетъ какъ будто неотъемлемое право во всякомъ случаѣ, нуждается ли онъ въ продовольствіи или нѣтъ, получать свой пай изъ общаго складочнаго запаса, эта система явно потворствуетъ лѣни и распутству.

Рядомъ съ семьями, дѣйствительно изнывающими подъ бременемъ сиротства, неимущества, крайней нищеты, заводятся молодые и разгульные парни, пропивающіе на осеннихъ праздникахъ весь годовой урожай и весной ежегодно заявляющіе о своей нуждѣ и получающіе ссуды наравнѣ съ бѣднѣйшими нищими крестьянами. Въ крестьянскомъ быту эта язва, уже раззорившая многія сельскія общества, называется міроѣдствомъ. Выраженіе это имѣетъ глубокій смыслъ:

Оно именно означаетъ право, предоставленное по обычаю и даже по закону нерадивымъ хозяевамъ прокармливаться на счетъ міра, засѣвать свои полосы изъ мірскаго магазина и проживать въ праздности и разгулѣ нѣсколько мѣсяцевъ въ году.

Главная задача общественнаго призрѣнія и продовольствія въ



Россіи заключается въ томъ, чтобы установить твердыя и ясныя правила освидѣтельствованія нужды, неимущества, дающихъ право на пособія, и предоставить этимъ нуждающимся, если не исключительное, то по крайней мѣрѣ преимущественное право на получение ссудъ. Это опредѣленіе можетъ и должно быть главной заботой земскаго управленія; въ этихъ предѣлахъ призрѣніе и продовольствіе можетъ до извѣстной степени достигнуть своей цѣли, предотвратить или умѣрить развитіе неимущества и нищенства, и эту то скромную цѣль, а не предупрежденіе всенародныхъ бѣдствій и прокормленіе всего народа, нужно имѣть въ виду, если желать, чтобы какая либо польза была достигнута. (4)

Другая цѣль, которую мы себѣ предположили подъ пышнымъ именемъ народнаго продовольствія и призрѣнія всѣхъ сословіи несравненно гуманнѣе и либеральнѣе; но едва ли этотъ либерализмъ выдержитъ испытаніе дѣйствительныхъ народныхъ польвъ и нуждъ. Мы видимъ въ примѣрѣ Франціи, какъ суетны подобныя стремленія удовлетворить всѣмъ потребностямъ, излѣчить всѣ язвы, утишить всякое горе. Французская революція тоже провозгласила, что всѣ неимущіе (*indigents*) принимаются на призрѣніе государства, что имена ихъ, какъ пенсіонеровъ правительства, вписываются въ особые реэстры (*Livres de la bienfaisance nationale*), что для нищихъ во всѣхъ департаментахъ учреждаются страннопріимныя дома (*dépôts de mendicité*), что на путевые расходы имъ отпускаются поверстныя деньги (*trois sous par lieux*); наконецъ въ новѣйшее время попечительное французское правительство дошло до такой заботливости о народѣ, что префекты ведутъ списки всѣхъ нищихъ (*liste des indigents*) и на основаніи этихъ записей предоставляютъ имъ право на общественныя пособія.

Но окончательный итогъ этой всесторонней благотворительности сводится къ тому, что на 1 неимущаго приходится въ годъ всѣхъ этихъ пособій 3 р. 70 к.

Другой результатъ, который также достигнуть вполне во



Франціи и угрожаетъ и Россіи, есть пагубное, растлѣвающее народный бытъ убѣжденіе, что правительство, государство обязано пещись о всѣхъ нуждахъ и устранять всякое, даже частное замѣшательство; въ странѣ, гдѣ всякому обывателю, платящему менѣе 6 франковъ налога, предоставлено право быть записаннымъ въ списокъ неимущихъ и гдѣ всякому префекту дана власть ассигновать пособія по своему усмотрѣнію, въ такой странѣ народъ долженъ былъ неминуемо, по логической послѣдовательности, дойти до вѣрованія, что то же правительство, та же администрація обязаны ему дать заработки (*droit au travail*) и что всякому обывателю, протягивающему руку, слѣдуетъ дать или работу, или даровое пособіе. Точно также и въ странѣ, гдѣ продовольственные запасы разлагаются по душамъ на все населеніе, хранятся отчасти въ земскихъ и правительственныхъ учрежденіяхъ и выдаются по разрѣшенію управъ и министровъ—народъ по той же силѣ логики долженъ придти къ умозаключенію, что такъ какъ на продовольствіе его отложено по 1 четверти озимаго,  $\frac{1}{2}$  четверти яроваго хлѣба и по 96 копеекъ на душу, то онъ имѣетъ безспорное право прокармливаться извѣстное число мѣсяцевъ и недѣль на счетъ этихъ мірскихъ, губернскихъ и государственныхъ запасовъ и столько же мѣсяцевъ и дней не работать. Такимъ образомъ французскому праву на работу соотвѣтствуетъ въ Россіи право не работать, еще болѣе пагубное для народнаго хозяйства, право тунеядства, праздности и разгула.

Выходъ изъ такого положенія вещей мы старались указать въ этой главѣ. Онъ состоитъ въ двухъ главныхъ мѣропріятіяхъ, или вѣрнѣе сказать, въ цѣломъ рядѣ мѣръ, которыя могутъ быть сведены въ два разряда.

I. Призрѣніе и продовольствіе бѣдныхъ должно быть обусловлено дѣйствительной бѣдностію, не только нуждой, которая можетъ постигнуть временно и случайно всякаго обывателя, но и неспособностію къ работѣ.

Ложная мысль, что запасы хлѣбные и денежные принадлежатъ всѣмъ тѣмъ домохозяевамъ, которые хлѣбъ ссыпали, или



деньги вносили, эта мысль, къ сожалѣнію, уже глубоко вкоренившаяся въ нашъ народный бытъ, должна быть, во что бы то ни стало, искоренена послѣдовательнымъ, систематическимъ преобразованиемъ уставовъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія. Для этого нужно отдѣлить изъ запасныхъ магазиновъ извѣстную пропорцію хлѣба и изъ капиталовъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія извѣстную сумму, которую предназначить исключительно на пособіе неимущимъ въ видѣ пайка или ссуды, — неимущество подвергнуть строгому освидѣтельствуванію посредствомъ постороннихъ лицъ, не принадлежащихъ къ обществу, — опредѣлить постепенность призрѣнія между семьей, обществомъ и земствомъ, — дать неимущему право законнаго судебного иска о призрѣніи и продовольствіи и земскимъ учрежденіямъ — право понужденія и взысканія съ родственниковъ и обществъ, уклоняющихся отъ своихъ обязанностей.

Но совокупностію этихъ и всѣхъ подобныхъ мѣръ могутъ быть достигнуты только очень слабые результаты, и принимая ихъ, надо напередъ себѣ сказать, что ими можно только залѣчить отдѣльныя раны, а не отвратить повальную язву неимущества, свирѣпствующую въ низшихъ рабочихъ классахъ въ Европѣ и неминуемо угрожающую и намъ въ болѣе или менѣе отдаленной будущности.

Чѣмъ шире и по наружному виду либеральнѣе устраивается общественное призрѣніе и продовольствіе, тѣмъ менѣе достигаетъ оно своей цѣли, дѣйствительной помощи дѣйствительно нуждающимся, и многовѣковой опытъ другихъ народовъ указываетъ намъ, что ни частная благотворительность, собирающая во Франціи 100 милліоновъ франковъ, ни обязательныя повинности, простирающіяся въ Англии на 6 мил. фун. ст., не покрываютъ возрастающихъ нуждъ бѣднаго класса, такъ что приращеніе нищенства идетъ всетаки быстрѣе приращенія народонаселенія и громадныхъ расходовъ, ассигнуемыхъ на призрѣніе.

II. Но опытъ тѣхъ же народовъ намъ указываетъ на другой



новѣйшій фактъ высокаго значенія: это вольныя ассоціаціи самихъ рабочихъ между собой для основанія взаимнаго кредита и взаимнаго страхованія. Сколько можно судить по отчетамъ (хотя еще не полнымъ) послѣднихъ годовъ, эти рабочіе союзы начинаютъ преодолевать нищенство и процентъ неимущихъ упадаетъ по мѣрѣ возвышенія числа товариществъ и ихъ членовъ. Въ Россіи эти ассоціаціи уже издавна существуютъ съ тою разницей, что онѣ поземельныя и обязательныя, между тѣмъ какъ въ Европѣ, вслѣдствіе безземелья низшихъ классовъ, онѣ личныя и вольныя. Это различіе составляетъ по мнѣнію однихъ существенное ихъ преимущество, по мнѣнію другихъ коренной ихъ порокъ.

Мы смѣемъ думать, что оба эти воззрѣнія нѣсколько односторонни :

Обязательная связь нашего общиннаго землевладѣнія даетъ намъ безспорное преимущество для первоначальнаго введенія, для организаціи союзовъ, основанныхъ на взаимности и круговой поруки, такъ напримѣръ внезапное и повсемѣстное введеніе въ дѣйствіе земскаго страхованія, мѣры, оказавшейся въ высшей степени благодѣтельной, не могло бы никогда осуществиться съ такою легкостью и быстротой въ другихъ странахъ, гдѣ сельское населеніе разбито на подворные участки.

Но закрѣпленіе, обязательность не могутъ быть приняты въ основаніе прочнаго кредита и потому несомнѣнно, что по мѣрѣ развитія ассоціального движенія, крѣпостная община будетъ постепенно распускать свои связи, исключать неблагонадежныхъ, распутныхъ членовъ, помогать взаимнымъ кредитомъ только тѣмъ общинникамъ, которые по трудолюбію окажутся достойными этого кредита.

Это будетъ правильный, разумный и вполне свободный переходъ отъ обязательной общины къ вольной, отъ общественнаго призрѣнія и народнаго продовольствія къ взаимнымъ кредиту и страхованію



ПРИМЪЧАНІЯ.

1) Помѣщичьи крестьяне, какъ извѣстно, до изданія Положенія 19 февраля состояли на призрѣніи своихъ господъ. По ст. 179 п. 6. Общаго Положенія о крестьянахъ, повинность эта перенесена на общество и признается отнынѣ мірскою. «На крестьянскія общества возлагается обязательное отправленіе слѣдующихъ мірскихъ повинностей: п. 6. Призрѣніе дряхлыхъ, увѣчныхъ и престарѣлыхъ членовъ общества, не могущихъ трудомъ пріобрѣтать пропитаніе, у которыхъ нѣтъ родственниковъ или же у которыхъ родственники не въ состояніи содержать ихъ; призрѣніе круглыхъ сиротъ.»

Эти четыре строчки составляютъ весь Уставъ общественнаго призрѣнія для 20 милліоновъ крестьянъ. Основанія, изложенныя въ этой статьѣ, совершенно вѣрны: призрѣніе относится дѣйствительно только къ тѣмъ лицамъ, которыя не могутъ себя пропитывать собственнымъ трудомъ, не имѣютъ родственниковъ, или принадлежатъ къ бѣднымъ семьямъ, не имѣющимъ средствъ ихъ содержать. Но изъ этихъ 4 строчекъ сколько возникаетъ вопросовъ:

Если мірская повинность призрѣнія относится только къ членамъ общества, то спрашивается, какая помощь дается постороннимъ лицамъ, не приписаннымъ къ міру, если они внезапно заболѣваютъ и впадаютъ въ нищету? Кто опредѣляетъ способность трудомъ пріобрѣтать пропитаніе?

Что разумѣется подъ словомъ родственники? Наконецъ кто судитъ и рѣшаетъ вопросъ, въ состояніи ли родственники содержать неимущаго или нѣтъ?

Если всѣ эти сужденія и рѣшенія предоставляются тому же обществу, на которое возлагается и обязательная повинность мірскаго призрѣнія, то очевидно, что оберегая собственные свои интересы, оно будетъ принуждать къ работѣ или къ содержанію родственниковъ такихъ людей и такія семьи, которые обязанности этой исполнить не могутъ. Такъ дѣйствительно и оказывается: мірская повинность призрѣнія неимущихъ вовсе не существуетъ; она взвалена на родственниковъ, которые въ свою очередь отъ нея отпираются, и время проходитъ въ безвыходныхъ хожденіяхъ отъ волостныхъ



старшинъ къ посредникамъ съ просьбами о призрѣніи вдовъ , сиротъ , больныхъ и дряхлыхъ.

Повторяемъ сказанное выше : Положеніе 19-го февраля очень ясно установило главныя основанія мірскаго призрѣнія и послѣдовательность мѣръ , принимаемыхъ для бѣдныхъ : содержаніе у родственниковъ , пособія отъ міра. Послѣдующими узаконеніями надо опредѣлить точныя правила этой повинности.

---

2) Главное затрудненіе , которое представляется при организаціи общественной благотворительности, есть различеніе притворной или порочной бѣдности отъ дѣйствительной нужды.

Въ Англіи, гдѣ вопросъ о бѣдныхъ всего болѣе разработанъ, неимущество , нищета первоначально свидѣтельствовалась собраніемъ прихожанъ (vestry), но впоследствии, когда приходы съ приращеніемъ населенія сдѣлались многолюднѣ (мы видѣли, что нѣкоторые изъ нихъ считаютъ до 100,000 жителей), когда тѣсная связь сожителства и общихъ интересовъ ослабла, право этого свидѣтельства бѣдности по приговору приходскихъ обществъ оказалось недѣйствительнымъ и англійскіе законодатели долго отыскивали способы, признаки, по коимъ можно бы было, хотя приблизительно, распознавать дѣйствительную нищету , происходящую отъ неспособности къ работѣ. Это привело наконецъ къ системѣ, принятой въ настоящемъ Положеніи о бѣдныхъ Poor-law-amendment-act 1834 г. по коей установлено , что призрѣніе въ заведеніяхъ (in-door-relief) дается только людямъ, способнымъ къ работѣ , что при этомъ они должны исполнять разныя обязательныя работы и подвергаются строгому заключенію и вообще тюремной дисциплинѣ , все это съ тою цѣлю , чтобы испытать, дѣйствительно ли они терпятъ нужду или только уклоняются отъ личнаго труда. Поэтому рабочіе дома служатъ въ Англіи рабочимъ испытаніемъ — working house test, избавляющимъ мѣстныя собранія и начальства отъ труда свидѣтельствовать о бѣдности ; они обставлены такими суровыми правилами, что только дѣйствительная и крайняя нужда можетъ заставить нищаго прибѣгнуть къ этому призрѣнію.

По той же системѣ, проведенной въ актѣ 1834 г. , пособія всеѣмъ неимущимъ, неспособнымъ къ работѣ, даются на домахъ — out-door-relief, такъ что собственно содержаніе бѣдныхъ въ замкнутыхъ заведеніяхъ, богадѣльняхъ , рабочихъ домахъ есть исключительная мѣ-



ра, служащая скорѣе для устрашенія лѣнвыхъ и разгульныхъ людей, чѣмъ для призрѣнія бѣдныхъ.

Какъ мы выше сказали, эта система устрашенія такъ дѣйствительна, что число неимущихъ, содержащихся въ заведеніяхъ, относится къ числу бѣдныхъ, получающихъ домашнія пособія, какъ 1 къ 5 или 6.

Но эта необходимость крайняя и весьма печальная — лишать человека свободы, чтобы удостовѣриться въ его искренности, и подвергать его такимъ образомъ наказанію, чтобы узнать степень его нужды, — эта необходимость возродилась въ Англіи оттого собственно, что общинная связь между мѣстными жителями была совершенно разстроена крупнымъ землевладѣніемъ.

Этотъ фактъ, который мы всякій разъ считаемъ нужнымъ подмѣтить въ исторіи англійскихъ учрежденій, относится къ концу XVIII столѣтія. Преобладаніе аристократическаго элемента въ это время было такъ сильно, что общественные союзы прежнихъ временъ совершенно ослабли, мѣстные обыватели потеряли всякую связь между собой и общественное призрѣніе, точно такъ какъ и всѣ другія мѣстныя отношенія, повинности и раскладки, превратилось въ прямые налоги, устанавливаемые мировыми судьями.

(Gneist. Die Selbstv. in Eng. §§ 101. 105).

---

<sup>5)</sup> Эта часть призрѣнія, которую мы называемъ семейнымъ, въ отличіе отъ общественнаго или земскаго, всего опредѣлительнѣе изложена въ прусскомъ законѣ 21 мая 1855 г. ст. 6. Если родственники неимущаго, а именно родители въ отношеніи дѣтей или дѣти въ отношеніи родителей, не исполняютъ обязанности ихъ призрѣнія и пропитанія, то по предложенію подлежащаго общества или приказа призрѣнія (Armenverband) ландратъ имѣетъ право понудить ихъ административнымъ порядкомъ къ выдачѣ нужныхъ пособій. Противъ такого рѣшенія мѣстнаго начальства стороны имѣютъ право жаловаться и искать передъ судомъ — ст. 8. Рѣшенія начальства приводятся въ исполненіе немедленно и непосредственно и сохраняютъ свою силу, пока не будутъ отмѣнены судебнымъ порядкомъ — ст. 9. Если такая отмѣна послѣдуетъ, то стороны имѣютъ право требовать вознагражденія понесенныхъ убытковъ отъ того приказа, отъ котораго сдѣлано было предложеніе.

Если мужъ отказывается въ содержаніи женѣ, или отецъ и, въ слу-



чаѣ его смерти, мать малолѣтнимъ дѣтямъ моложе 14 лѣтъ, то какъ тотъ, такъ и другіе, если они признаются достаточнаго состоянія, могутъ быть подвергнуты заключенію въ рабочемъ домѣ (Arbeitsanstalt) на все время, пока неимущіе, къ ихъ семейству приписанные, потребуютъ общественнаго призрѣнія (so lange als das Bedürfniss der Armenpflege für die Angehörigen fortdauert). Правила эти, какъ объяснено въ докладѣ (Denkschrift der Regierung), имѣли въ виду обезпечить неимущему скорую и непосредственную помощь, и потому установленъ сокращенный порядокъ дѣлопроизводства, нѣсколько крутой (summarisch, какъ говорятъ нѣмцы); но въ подобныхъ разбирательствахъ дѣйствительно надо до известной степени пожертвовать формальностію для ускоренія производства, ибо очевидно, что такіе иски и пререканія, происходящіе между бѣднѣйшими людьми, не выдерживаютъ никакихъ расходовъ и не терпятъ проволочекъ. Въ Россіи сельское и городское общество соответствуетъ прусскому Armenverband. Поэтому статьи эти могли бы у насъ быть переведены такъ: «если общество усматриваетъ, что родственники оставляютъ принадлежащихъ къ ихъ семьямъ лицъ безъ пропитанія, то оно можетъ просить о ихъ понужденіи мѣстную полицію и таковая обязана или заставить ихъ принять неимущаго въ домъ, или же въ случаѣ неповиновенія, арестовать ихъ; присужденные такимъ образомъ могутъ обжаловать распоряженіе сельскаго общества у мирового судьи и требовать отъ общества вознагражденія за убытки, если судья признаетъ искъ уважительнымъ.»

Само собой разумѣется, что этому карательному узаконенію должны предшествовать многія другія, которыхъ въ нашемъ сводѣ законовъ нѣтъ: какіе родственники подлежатъ обязательному призрѣнію? въ какой степени бѣдность самихъ родителей можетъ избавить ихъ отъ этой обязанности? Наконецъ, и этотъ вопросъ самый трудный, можетъ ли семейный раздѣлъ служить поводомъ къ увольненію родственниковъ отъ призрѣнія неимущихъ своей семьи?

(Franz. Das preussische Armenwesen Ss. 89, 90, 95).

4) Сельскіе запасные магазины. Наше предложеніе было бы ложнопонято, еслибъ было истолковано въ томъ смыслѣ, что мы предполагали вовсе уничтожить раздачу хлѣба на продовольствіе и посѣвъ.

Въ каждомъ хозяйствѣ, частномъ и общинномъ, запасы особеннаго сѣмяннаго хлѣба необходимы.



Но точно такъ какъ въ частномъ имѣніи , такъ и въ сельскомъ обществѣ бережливое скопленіе и храненіе хлѣбныхъ и другихъ продуктовъ не могутъ быть сдѣланы обязательными , не могутъ быть предметомъ законоположеній и мѣропріятій , какъ не могутъ быть предписаны предусмотрительность , бережливость и другія добродѣтели семейнаго и общественнаго быта. Точно такъ какъ благоустройство частнаго землевладѣнія узнается по хозяйственнымъ запасамъ , такъ и благосостояніе общины много зависитъ отъ пополненія сельскаго магазина. Но надзоръ правительства или земства въ этомъ отношеніи бесполезенъ и недѣйствителенъ. Порядокъ этой части сельскаго управленія вполнѣ зависитъ отъ самодѣятельности общинниковъ и выборныхъ людей и никакіе уставы , никакія ревизіи не приведутъ запасные магазины въ порядокъ въ тѣхъ селеніяхъ , гдѣ о томъ не заботятся сами домохозяева. Съ другой стороны казенная пропорція хлѣба (1 четверть ржи , 4 четверика овса) совершенно недостаточна для покрытія дѣйствительныхъ потребностей сельскаго населенія : въ лучшихъ волостяхъ сѣверной полосы крестьяне сами собой ввели обычай собирать осенью яровой хлѣбъ , нужный на посѣвъ , и раздавать его слѣдующей весной , считая на душу при полномъ надѣлѣ (отъ 5 — 6 десят. ) , по 2 четверти овса ; но этотъ хлѣбъ , который они называютъ мірскимъ , въ отличіе отъ того , который собирается обязательно и называется казеннымъ , хлѣбъ этотъ , говоримъ , состоялъ даже при прежнемъ крѣпостномъ управленіи въ полномъ распоряженіи міра ; магазинъ служилъ только общимъ помѣщеніемъ для ссыпки этихъ сѣмянныхъ хлѣбовъ ; міръ наблюдалъ только , чтобы ссыпка была ровная по числу полосъ , владѣемыхъ каждымъ домохозяиномъ , понуждалъ нерадивыхъ крестьянъ , и весной раздавалъ на посѣвъ почти всю пропорцію хлѣба , ссыпаннаго осенью ; раздача эта производилась сама собой , по общей разверсткѣ , безъ всякаго разрѣшенія начальства , потому что запасы эти считались мірскою собственностію , принадлежностію общины , всѣхъ и cadaго домохозяина.

Эти порядки не были повсемѣстны ; правительство и мѣстныя власти вовсе про нихъ и не вѣдали ; они преимущественно укоренились въ тѣхъ оброчныхъ имѣніяхъ и казенныхъ волостяхъ сѣверной полосы , которыя по отдаленности административныхъ центровъ и по отсутствію помѣщичьей власти пріобрѣли наибольшую самостоятельность , и замѣчательно , что въ настоящее время , послѣ двухлѣтняго полного неурожая , въ тѣхъ селеніяхъ , гдѣ были подобные мір-



скіе запасы, они всетаки сохранились, между тѣмъ какъ , такъ называемый казенный хлѣбъ , весь розданъ и состоитъ въ недоимкѣ , отчасти безнадежной ко взысканію.

Это доказываетъ во первыхъ , что община гораздо строже взыскиваетъ тѣ повинности , которыя подлежатъ ея домашней разверсткѣ и расправѣ , чѣмъ тѣ , которыя налагаются на нее извнѣ и контролируются внѣшними властями, и во вторыхъ , что дѣйствительное обезпеченіе не только продовольствія , но даже посѣвовъ (въ особенности яровыхъ) требовало бы гораздо большей пропорціи сѣмянъ , чѣмъ положено ихъ ссыпать , полагая въ полѣ по 1 десятинѣ на душу , не менѣе 2 и до 3 четвертей овса.

И такъ какъ подобныя значительныя ссыпки очевидно превышаютъ средства большей части крестьянъ и никоимъ образомъ не могутъ быть сдѣланы обязательными , то мы смѣемъ думать , что это предназначеніе запаснаго хлѣба на продовольствіе и посѣвъ слѣдуетъ вовсе отмѣнить и установить такое правило :

«Что узаконенная пропорція по 1 четверти озимаго и  $\frac{1}{2}$  четверти яроваго назначается исключительно на ссуды отдѣльнымъ домохозяевамъ въ случаяхъ , закономъ опредѣленныхъ , и каждый разъ по особому приговору и особому акту освидѣтельствованія , и что весь излишній хлѣбъ сверхъ законной пропорціи остается въ полномъ распоряженіи мірскаго общества и расходуется по его усмотрѣнію.»



## XXV.

О Дорожномъ управленіи въ Англіи, Франціи и Пруссіи. Различныя системы, принятыя для устройства путей сообщеній. Историческій ходъ этого устройства въ Англіи, Франціи и Германіи. Франція. Законъ о сельскихъ дорогахъ 21 мая 1836 г. (*Loi des chemins vicinaux*). Распредѣленіе дорогъ. Раскладка дорожной повинности. Право выкупа натуральной повинности. Урочное положеніе. Раскладка дорожной повинности и исполненіе работъ. Общій дорожный фондъ (*Fond commun*). Перечисленіе главныхъ статей расхода въ распоряженіе префектовъ и министра. Англія. Три предмета дорожнаго управленія: а) грунтовыя и проселочныя дороги, *highways, cross-roads*. б) Мосты, *bridges*. в) Заставныя дороги, *turnpike-roads*. — Сравненіе дорожной повинности въ Англіи и Франціи. Стоимость этой повинности. Пруссія. Дорожный уставъ, проэктированный въ 1820 г., по сіе время не изданъ. Неопредѣленность дорожной повинности въ Пруссіи. Государственныя дороги, общественныя и частныя.

---

Дорожная повинность у всѣхъ народовъ и во всѣ времена составляла одну изъ главныхъ общественныхъ тягостей и можно сказать, что цивилизаціи еще труднѣе пробить себѣ пути сообщеній черезъ дебри и тундры, чѣмъ преодолѣть нравственныя и умственныя препятствія невѣжества. Историческій ходъ устройства дорогъ есть вмѣстѣ и ходъ цивилизаціи; но уже въ самыхъ первоначальныхъ мѣропріятіяхъ разныхъ правительствъ по этому вѣдомству обнаруживается различіе ихъ направленій и народнаго духа. Точно такъ какъ на континентѣ, во Франціи, Пруссіи, Россіи всѣ власти стремятся къ единству, къ централизаціи, такъ и дороги проводятся къ столицамъ, крѣпостямъ и главнымъ пунк-



тамъ государственнаго управленія. Въ Англіи и Соединенныхъ штатахъ на оборотъ сообщенія устраиваются безъ всякаго общаго плана, въ виду мѣстныхъ пользъ самихъ жителей по собственнымъ ихъ соображеніямъ; никакой сѣти ни грунтовыхъ, ни шоссированныхъ, ни желѣзныхъ дорогъ не сочиняется; дороги строятся и содержатся частными средствами отдѣльныхъ компаній и сельскихъ или городскихъ обществъ.

Отъ этого и дорожная повинность приняла въ континентальной Европѣ совершенно другой видъ, чѣмъ въ Англо-Саксонскихъ государствахъ. Предполагая, что всякій главный трактъ, *route royale* устраивается для общей государственной пользы, правительства централизованныхъ странъ притянули къ содержанію ихъ всѣхъ податныхъ обывателей, оставивъ только побочныя, сельскія дороги на иждивеніи обществъ. Напротивъ въ Англіи и Америкѣ всѣ дороги сведены въ одинъ разрядъ мѣстныхъ, земскихъ сообщеній—*highways*, и тѣ изъ нихъ, на которыхъ движеніе особенно сильно, отдаются на откупъ частнымъ компаніямъ съ обязанностію устроить на нихъ насыпь, шоссе и получать за то въ свою пользу плату за проѣздъ. Другое и самое важное послѣдствіе этихъ различныхъ взглядовъ на значеніе дорожныхъ повинностей было то, что въ Англіи повинность пала на тѣхъ мѣстныхъ жителей, которые дорогами пользовались, то есть владѣльцевъ земли и хозяевъ, имѣющихъ свою упряжь, между тѣмъ какъ въ другихъ странахъ она возложена была, подобно всѣмъ прочимъ казеннымъ налогамъ, на сословія такъ называемыя податныя, т. е. на низшій классъ, менѣе всѣхъ другихъ нуждающійся и пользующійся искусственными путями сообщенія.

Историческій ходъ устройства дорожной повинности представляется въ Англіи и Франціи въ особенно рѣзко противоположныхъ чертахъ.

Во Франціи до временъ Людовика XIV дороги чинились случайно по мѣрѣ надобности и проѣзда; повинности дорожной не существовало. Она возникла въ XVII столѣтіи, одновременно съ первыми и блестящими опытами государственнаго устроенія, про-



славившими царствованіе великаго короля, и съ самаго начала приняла двойной видъ : а) общее содержаніе дорогъ и мостовъ было отнесено на натуральную повинность крестьянъ подъ именемъ *corvées*; б) дополнительные денежные сборы на до, эги были приписаны къ числу *tailles*, поголовныхъ податей. Отъ тѣхъ и другихъ крупные землевладѣльцы были уволены. Работы происходили по подрядамъ интендантовъ (*intendants*) и подъ надзоромъ полиціи.

Порядокъ этотъ такъ полюбился французскимъ администраторамъ и дворянамъ, что въ 1737 г. былъ введенъ официально во всемъ государствѣ и интенданты вооружены особою властію арестовать или ставить экзекуціи въ случаѣ неисправнаго исполненія дорожныхъ работъ. — Принявъ однажды эту удобную систему устройства путей сообщенія, не требующую ни финансовыхъ расчетовъ, ни глубокихъ соображеній, правительство спѣшило воспользоваться услугами безгласнаго крестьянскаго сословія и въ нѣкоторыхъ провинціяхъ во второй половинѣ XVIII столѣтія (а именно въ бѣднѣйшихъ, гдѣ при рѣдкости населенія содержаніе дорогъ обходилось дороже) натуральныя дорожныя повинности достигли по примѣрной оцѣнкѣ парламентовъ въ Берри и въ Нормандіи громадной для того времени цифры до 700,000 фр. въ каждой провинціи.

Пользуясь этимъ дешевымъ способомъ, обязательной работой крестьянъ, французское правительство не жалѣло издержекъ, не стѣснялось пространствомъ. Главнымъ трактамъ — *routes royales* (о другихъ торговыхъ и сельскихъ сообщенияхъ никто и не помышлялъ) дано было ширины на полотно 60 футовъ, на канавы 12, на посадку деревьевъ 12, итого 12 саженой.

Turgot замѣчалъ, что подобные размѣры дорогъ нужны только въ предмѣстьяхъ большихъ городовъ, что по всей прочей Франціи они отнимаютъ безъ всякой нужды производительныя почвы у земледѣлія, что содержаніе ихъ стоитъ народу дорого, и тогда же вычислялъ, что въ средней сложности французскій крестьянинъ работаетъ на дорогахъ 15 дней въ году. Знаменитый



туристъ Arthur Joung описывалъ тотъ же предметъ съ англійскимъ юморомъ. «На французскихъ дорогахъ едва третья часть дорожнаго полотна служить для проѣзда; остальные двѣ трети заросли травой; на разстояніи 12 льё (48 верстъ) я встрѣтилъ одинъ экипажъ, съ полдюжины телѣгъ и бабу верхомъ на ослѣ; прочіе пассажиры—пѣшеходы шли босикомъ, утѣшаясь безъ сомнѣнія тѣмъ, что босыми ногами топчутъ великолѣпное шоссе; оно проложено въ ширину 50 pieds (8 сажень), но съ обѣихъ сторонъ еще столько же пространства разрыто и опустошено для насыпки дорожнаго полотна!!»

Токвиль приводитъ фактъ, еще болѣе замѣчательный, что въ перепискѣ нѣкоторыхъ *intendants* онъ нашелъ строжайшіе приказы, запрещающіе употреблять крестьянъ на починку сельскихъ дорогъ, потому что они этимъ отвлекаются отъ исправленія большихъ трактовъ, *les chemins du roi*.

Въ 1776 г. былъ сдѣланъ наконецъ опытъ переложенія дорожной повинности на деньги при томъ же условіи исключительнаго обложенія крестьянскаго сословія.

Опытъ этотъ однако, повидимому, не удался. 1789 годъ былъ недалеко. Приближалась другая, болѣе радикальная развязка.

Когда кровавымъ почеркомъ революціи всѣ эти *corvées* и *tailles* были съразу отмѣнены, содержаніе дорогъ, несмотря на усилія правительства, регламентировавшаго эту повинность законами 6 октября 1791 г. и 28 іюля 1826 г., долгое время оставалось въ неудовлетворительномъ положеніи; общее революціонное смятеніе, при недостаткѣ общественныхъ учрежденій для мѣстнаго управленія, долго препятствовало устройенію хорошихъ дорогъ и всѣ пути кромѣ *routes royales* приходили въ полный упадокъ.

Законъ 21 мая 1836 г. *Loi des chemins vicinaux* вызвалъ наконецъ Францію изъ этого печальнаго застоя и учредилъ новый строгій порядокъ устройства и содержанія сельскихъ дорогъ, — порядокъ, отличающійся, какъ и всѣ административныя учрежденія Франціи, съ одной стороны полной, отчетливой, до-



ходящей до мельчайшихъ подробностей регламентаціей, съ другой стороны неограниченною властію административныхъ начальствъ.

Законъ этотъ однако былъ первый сознательный шагъ французской администраціи къ удовлетворенію дѣйствительныхъ народныхъ, не государственныхъ пользъ и нуждъ; но до 1836 г. вся дорожная повинность обращалась исключительно на устройство главныхъ трактовъ; правительства, смѣнявшіяся во Франціи, не измѣняли ничего въ системѣ управленія дорогъ кромѣ ихъ названія, *routes royales, impériales, nationales*; на эти государственные пути обращено было все вниманіе, сообщеніе Парижа съ провинціями было главною заботою, всѣ прочія дороги считались проселками и чинились какъ нибудь и кѣмъ нибудь. Администрація, какъ мы видѣли, даже сильно заботилась о томъ, чтобы обыватели не прилагали излишнихъ стараній къ устройству сельскихъ дорогъ и не отвлекались черезъ это отъ работъ на главныхъ трактахъ.

Въ Англіи устройство дорожной повинности началось раньше чѣмъ во Франціи, въ XVI столѣтіи; но уже и прежде въ самыя первыя времена гражданскаго устроенія усвоились нѣкоторые обычаи самоуправления; постройка новыхъ путей сообщенія предписывалась королевской властію и поручалась шерифу, но не иначе, какъ по совѣщанію съ мѣстными обывателями, созываемыми въ *sheriffs-tourn* или *court-leet*.

Въ этихъ сходкахъ выработались главныя основанія дорожнаго управленія: а) отдѣленіе дорожнаго полотна отъ мостовъ; первое, то есть собственно натуральныя земляныя работы и подвозъ матеріала приняты на содержаніе мѣстныхъ обществъ, *hundred, tithing*, въ послѣдствіи *parish*, приходовъ; мосты отнесены на денежный сборъ графствъ, то есть на земскую повинность; б) установлены порядки судебнаго преслѣдованія по нарушеніямъ и упущеніямъ: должностныя лица вносятъ обвинительный актъ по нарушеніямъ дорожной повинности въ судъ королевской скамьи и эта процедура носитъ особое названіе *presentment*. Част-



ныя лица могутъ преслѣдовать мѣстныя общества за неисправность путей сообщеній передъ мировыми съѣздами и этотъ искъ называется *indictment*—наконецъ правительство, казна въ случаѣ важныхъ проступковъ преслѣдуетъ виновныхъ передъ судомъ уголовнымъ порядкомъ (*ex officio, criminal information*).

Такимъ образомъ порядокъ содержанія дорогъ и подсудность дорожныхъ проступковъ опредѣлились въ Англіи сами собой, народнымъ обычаемъ, прежде чѣмъ законодательство приняло ихъ къ свѣдѣнію. Въ XVI столѣтіи появились первые законодательные акты о дорожномъ управленіи *Statute of bridges* Гейнриха VIII и актъ *of surveyor of highways* королевы Маріи. Ими установленъ порядокъ раскладки дорожныхъ повинностей. Она исправлялась натурой и разлагалась на всѣхъ домохозяевъ (*householder*) по двумъ нормамъ, соответствующимъ одна другой: по землѣ, считая 100 акровъ (37 дес.) единицей обложенія,—или по числу рабочаго и упряжнаго скота, считая 2 лошади и 3 вола равными 100 акрамъ. — Средній классъ домохозяевъ съ доходомъ менѣе 40 шиллинговъ (13 р.) ставилъ вмѣсто конныхъ пѣшихъ рабочихъ. — Бѣднѣйшіе обыватели, *cottager and labourer*, если они состояли въ услуженіи, вовсе увольнялись отъ повинности.

Смотрители дорогъ, *surveyors* избирались мѣстными собраніями. Этимъ же собраніямъ или сходкамъ предоставлено право преслѣдовать всякія нарушенія дорожнаго устава.

Въ этомъ положеніи сохранилось дорожное управленіе до XVIII столѣтія; оно было чисто народное, выборное и общественное. Вліяніе аристократическаго элемента, о коемъ мы уже нѣсколько разъ упоминали, какъ объ явленіи, исказившемъ самоуправленіе въ Англіи, дало себя почувствовать и въ дорожномъ вѣдомствѣ, но не ранѣе какъ въ прошломъ столѣтіи.

Выборъ смотрителей былъ перенесенъ съ собраній на мировые съѣзды. Надзоръ за дорогами и преслѣдованіе нарушеній порученъ мировымъ судьямъ. Актомъ 1773 г. узаконено, что вся дорожная часть подвѣдомственна мировому институту. Смотрите-



ли назначаются изъ домохозяевъ съ имущественнымъ ценсомъ не менѣе 30 фун. ст. (210 руб.) годоваго дохода.

Въ то же время начинается и переводъ натуральной повинности въ денежный сборъ. Уже при Карлѣ II (1660—1685 г.) допущено, что въ случаѣ неисправнаго содержанія дорогъ натурой, мировые сѣзды (quarter-sessions) могутъ вводить денежный сборъ, придерживаясь раскладкѣ налога для бѣдныхъ. Уставомъ 1773 г. введенъ дорожный сборъ въ видѣ выкупа отъ рабочей повинности; далѣе предоставлено мировымъ сѣздамъ устанавливать по усмотрѣнiю надобности и прямую подать, съ тѣмъ только ограниченіемъ, чтобы она не превышала  $2\frac{1}{2}$  процентовъ съ доходности имуществъ; норма эта была впослѣдствіи возвышена до  $3\frac{1}{2}$  процентовъ и при Георгѣ III до  $8\frac{3}{4}$ .

Впрочемъ прежняя натуральная повинность (Statute duty) еще сохраняла свою силу; денежный сборъ составлялъ только дополнительный налогъ и еще въ 1814 году пропорція между ними была слѣдующая: Натуральная повинность по примѣрной оцѣнкѣ равнялась суммѣ . . . . . 551,241 фун. ст.

Выкупной сборъ . . . . . 287,059 »

Дорожный денежный сборъ . . . . . 621,504 »

---

Итого 1.459,804 фун. ст.  
или 10.218,628 рублей.

По тогдашнему населенію Англiи и Валлиса 10.470,000 (въ 1810 году) это составляетъ около 1 р. на жителя или 2 р. на ревизскую душу.

Третій, современный періодъ англійскаго законодательства по дорожной части, періодъ реакціи противъ землевладѣльческаго полновластія открывается съ изданіемъ устава 1836 г.

Прежде чѣмъ перейти къ описанію современныхъ узаконеній, мы должны еще бросить взглядъ на германскую организацію, представляющую по всѣмъ вѣдомствамъ нѣчто среднее между административнымъ самовластіемъ Франціи и общественнымъ самоуправленіемъ Англiи. Такъ и по дорожной повинности мы на-



ходимъ, что въ основаніе ея устройства приняты, какъ и въ Англии, мѣстные обычаи, но съ тою существенною разницею, что они не были облечены въ законную форму, не были опредѣлены и приведены въ извѣстность и такъ и вошли въ сводъ законовъ (*Allgemeines Landrecht*) подъ именемъ *die bestehenden Verträge, Gewohnheiten, Observanzen*, безъ всякаго точнѣйшаго указа-нія, въ чемъ состоятъ эти *Gewohnheiten* и *Observanzen*. Подсуд-ность дорожныхъ нарушеній, столь опредѣлительно указанная въ древнѣйшихъ англійскихъ законахъ, въ прусскихъ вовсе не упо-мянута; дорожный уставъ, обѣщанный въ 1821 г. подъ именемъ *Allgemeine Wege-Ordnung* до сихъ поръ не изданъ и вся эта часть понынѣ управляется на основаніи разныхъ инвентарій, грамотъ, никому неизвѣстныхъ и произвольно толкуемыхъ съ од-ной стороны сельскими обществами, съ другой вотчинниками и администраціей.

#### Франція и Англія.

Іюльская революція 1830 года имѣла непосредственное влія-ніе на устройство дорожной повинности не только во Франціи, но и въ Англии и почти одновременно изданы были въ обѣихъ стра-нахъ новые уставы, положившіе основанія настоящему управле-нію сухопутныхъ сообщеній. *Loi des chemins vicinaux du 21 mai 1836* и *act of consolidate and amend the laws relating to highways* 26 марта 1836 г.

Изучая эти два законоположенія, изданныя въ разстояніи двухъ мѣсяцевъ, можно увидѣть, какая неизмѣримая бездна раз-дѣляетъ въ соціальномъ и правительственномъ отношеніи два го-сударства, межующіяся узкимъ проливомъ и стояція во главѣ всемірной цивилизаціи.

Французскій законъ 1836 г. тѣмъ замѣчательнъ, что былъ пер-вый и едва ли не единственный оытъ серьезной децентрализа-ціи во Франціи; впервые было обращено вниманіе на дѣйстви-тельно народныя, хозяйственныя нужды населенія и приложены



усилія къ устройству сообщеній жителей, не чиновниковъ, войска и казенныхъ курьеровъ, а простаго народа, сельскихъ обывателей.

До 1836 г. всѣ дороги раздѣлялись на двѣ категоріи, установленныя декретомъ 22 декабря 1811 г. *routes impériales*, *routes départementales*. О сельскихъ дорогахъ не упоминалось. По закону 1836г. *chemins vicinaux* вошли въ составъ общаго дорожнаго управленія, которое нынѣ подраздѣляется на слѣдующіе разряды: *routes royales* или *impériales*, содержимыя на государственнѣй счетъ — *routes départementales*, отнесенныя на повинность отдѣльныхъ департаментовъ — *chemins vicinaux*, составляющія предметъ мѣстнаго управленія коммунъ. Къ нашему предмету земскаго самоуправленія относится только послѣдняя категорія, потому что *routes départementales* хотя, по видимому, и соотвѣтствуютъ нашимъ губернскимъ дорогамъ, чинимымъ отъ земства, но во Франціи вовсе изъяты изъ круга вѣдомства мѣстныхъ властей и завѣдываются вполнѣ администраціей.

Сельскія дороги подраздѣляются на два разряда: *chemins vicinaux ordinaires* и *chemins de grande communication*. Главное ихъ различіе состоитъ въ томъ, что первыя содержатся исключительно мѣстными общинами (*communes*) подъ надзоромъ меровъ — вторыя же получаютъ нѣкоторыя субсидіи изъ общихъ суммъ департаментовъ и завѣдываются префектами (1).

Кромѣ этихъ двухъ официальныхъ разрядовъ есть еще третій — *chemins ruraux*, составляющія частное владѣніе отдѣльныхъ собственниковъ и лежащія на ихъ повинности, но духъ административнаго вмѣшательства проникъ такъ глубоко въ нравы Франціи, что эти частныя, проселочныя дороги притянуты были къ надзору начальства не по закону, а по распоряженію министра, и инструкціей 16 нояб. 1839 г. установлено, что префекты составляютъ по своему усмотрѣнію списокъ таковыхъ проселковъ, и что эти списки имѣютъ обязательную силу для общинъ (*font titre pour la commune*).



Собственно по закону сельскія дороги раздѣляются, какъ выше сказано, на два разряда и подлежатъ слѣдующимъ правиламъ:

Распредѣленіе дорогъ (*reconnaissance*) дѣлается префектомъ, причемъ процедура различна по главнымъ и простымъ трактамъ. По послѣднимъ (*chemins ordinaires*) меръ составляетъ по каждой *commune* росписание всѣхъ дорогъ, которыя по его сужденію должны быть отнесены къ разряду сельскихъ; такое росписание объявляется во всеобщее свѣдѣніе — и на подачу замѣчаній и отзывовъ дается обывателямъ мѣсячный срокъ. Затѣмъ проектъ мера представляется муниципальному совѣту, которому предоставлено только право дать свое мнѣніе (*donner son avis*) о предложенномъ росписаніи. Наконецъ все это дѣло представляется по командѣ отъ мера къ субъ — префекту, отъ субъ — префекта къ префекту и въ этой послѣдней инстанціи рѣшается окончательно (*arreté du prefet*). — Ко второму разряду (*chemins de grande communication*) дороги относятся по предложенію префекта и постановленію генеральнаго совѣта. Содержаніе ихъ распределяется на всѣ комуны департамента, натурой или денежнымъ сборомъ, причемъ установлено, чтобы изъ числа всѣхъ рабочихъ дней или денежныхъ повинностей, наложенныхъ на жителей, не болѣе  $\frac{2}{3}$  ассигновалось на большіе тракты. Недостающая затѣмъ сумма ссужается въ видѣ пособія изъ общественныхъ сборовъ департамента, которые взыскиваются такимъ же порядкомъ, какъ и коммунальные, добавочными процентами къ прямымъ налогамъ (*centimes additionnelles*) до извѣстной нормы (*maximum*), опредѣляемой ежегодно законодательнымъ собраніемъ.

Раскладка дорожной повинности производится или натурой не болѣе 3 рабочихъ дней въ году, или добавочнымъ налогомъ, прилагаемымъ къ прямымъ казеннымъ податямъ въ размѣръ не болѣе 5 сантимовъ на 1 франкъ податнаго оклада (²).

Муниципальный совѣтъ можетъ избрать тотъ или другой способъ обложенія или оба совокупно. Если комуна не сдѣлала распоряженій къ исполненію повинности или не произвела работы



своевременно, то префектъ приступаетъ непосредственно къ исполненію, облагая обывателей самъ отъ себя высшимъ размѣромъ повинности (art. 2, 5).

Натуральной повинности (*prestation en nature*) подлежатъ а) всякій обыватель, какимъ бы промысломъ онъ ни занимался, женатъ ли онъ или холостъ, если только онъ записанъ въ окладномъ спискѣ прямыхъ податей (*aux rôles des contributions directes*); б) всякій обыватель, соединяющій въ себѣ вышеозначенныя условія и притомъ имѣющій семью и хозяйство въ качествѣ владѣльца, управляющаго или частнаго поселенца (*propriétaire, régisseur ou colon partiaire*). Въ такомъ случаѣ онъ справляетъ натуральную повинность во первыхъ лично за себя, во вторыхъ за всякаго члена своей семьи или служителя и въ третьихъ за всякую телѣгу или повозку и за каждую голову рабочаго, упряжнаго или верховаго скота; в) если, упомянутое въ пунктѣ б, лицо не проживаетъ въ комунѣ, то оно лично отъ повинности освобождается, но исправляетъ ее за всѣ лица и предметы, принадлежащіе къ его семейству или хозяйству (art. 3. et instruction du 24 juin 1836).

Право выкупа (*faculté de rachat*) натуральной повинности предоставляется всякому обывателю по его уемотрѣнію; оцѣнка дорожныхъ работъ устанавливается поденно генеральнымъ совѣтомъ (*conseil général*) по предложенію окружнаго совѣта (*conseil d'arrondissement*) и каждому податному лицу предоставляется по его желанію исполнять повинность натурой или вносить выкупную сумму.

Урочное положеніе (*conversion en tâches*) устанавливается въ замѣнъ поденныхъ работъ по распоряженію муниципальнаго совѣта (art. 4).

Списокъ лицъ, подлежащихъ дорожной повинности, (*état — matrice des prestataires*) составляется комиссіей подъ предсѣдательствомъ мера, предъявляется податнымъ обывателямъ, затѣмъ представляется субъ — префекту и отъ него вносится на утвержденіе префекта.



**Объявление раскладокъ (publication des rôles).** По утверждени общаго списка дорожной раскладки составляются особыя вѣдомости, въ коихъ означаются противъ имени каждаго обывателя число рабочихъ дней, на него наложенныхъ, оцѣнку ихъ на деньги и предлагается заявить, какой способъ исправленія повинности, денежный или натуральный, избираетъ податное лицо. Вѣдомости эти доставляются каждому обывателю на домъ полевыми сторожами (*gardes champêtres*); если въ теченіи мѣсяца не послѣдовало отвѣта, то дорожный сборъ взимается деньгами.

**Исполненіе работъ (exécution des travaux).** За двѣ недѣли до срока, установленнаго для производства дорожныхъ исправленій, меръ долженъ осмотрѣть лично или чрезъ уполномоченнаго всѣ сельскія дороги своей комуны и составить смѣту требуемыхъ работъ и денежныхъ расходовъ. Въ послѣдніе два воскресные дня, передъ открытіемъ работъ объявленіе и нарядъ мера выставляются въ церкви во время богослуженія и затѣмъ предъявляются каждому обывателю съ обозначеніемъ мѣста и времени, куда ему слѣдуетъ явиться.

Таковы главные правила, узаконенныя въ 1836 г. и понынѣ дѣйствующія безъ измѣненія. Общій ихъ механизмъ можетъ быть сведенъ въ слѣдующія черты: (3)

Распредѣленіе дорогъ дѣлается администраціей; мѣстныя собранія подають мнѣнія, но таковыя не обязательны для начальства. Раскладка дорожной повинности производится по кадастровому окладу казенныхъ податей, пропорціонально прочимъ прямымъ налогамъ. Обывателямъ предоставляется выборъ между натуральной повинностью и денежной и между работой, поденной или урочной. Самостоятельныя дѣйствія общинныхъ совѣтовъ (*conseil municipal*) тѣмъ и ограничиваются, что они заявляютъ о желаніи комуны принять тотъ или другой способъ и устанавливаютъ цѣны, замѣняющія работу деньгами и поденный трудъ урочнымъ

Порядокъ содержанія дорогъ во Франціи очень сложный и различенъ по вышеупомянутымъ разрядамъ: *routes impériales*



содержатся государственнымъ сборомъ, вносимымъ въ общій бюджетъ, *routes départementales*—губернскимъ сборомъ, сметы коихъ разсматриваются генеральнымъ совѣтомъ и утверждаются префектомъ. Для облегченія и уравниенія тягостей между департаментами учрежденъ общій капиталъ (*fond commun*), изъ коего ассигнуются пособія тѣмъ департаментамъ, которые особенно обременены дорожною повинностію.

Это учрежденіе *фонд коммун*, хотя съ перваго взгляда и кажется совершенно цѣлесообразнымъ, оказалось однако на практикѣ крайне неудобнымъ и возбуждаетъ справедливыя возраженія французскихъ публицистовъ. Такъ какъ у насъ въ Россіи этотъ вопросъ объ уравниеніи повинностей стоитъ на очереди и сильно волнуетъ страсти многихъ нашихъ земскихъ дѣятелей, то мы сочли не бесполезнымъ войти въ ближайшее разсмотрѣніе французскихъ узаконеній по этому предмету; въ Россіи тотъ же самый принципъ принятъ для народнаго продовольствія, капиталы коего раздѣляются на губернскіе и общій государственный, состоящій въ распоряженіи министра внутреннихъ дѣлъ.

Неуравнительность дорожной повинности во Франціи обнаружилась вслѣдствіе излишняго и произвольнаго ихъ подраздѣленія на разряды; такъ какъ на самомъ дѣлѣ главные тракты ничѣмъ не отличаются отъ губернскихъ, то отнесеніе ихъ въ тотъ или другой разрядъ должно было неминуемо нарушить равновѣсіе повинностей. Всѣхъ *routes royales* считается во Франціи 212 на протяженіи 36,150 километровъ (33,000 верстъ), они распределены такъ неравномѣрно, что на одни департаменты приходится 6,000 километровъ, на другіе 1,550; стоимость ихъ содержанія еще болѣе различна: на 1 метръ (1, 4 аршина) погонной мѣры приходится ежегодныхъ расходовъ отъ 25 сантимовъ до 1 франка, въ департаментахъ *Bouches du Rhone* 1¼ фр. *Seine* 2 фр. 88 сант. Такая же неуравнительность оказывается и по второму разряду губернскихъ дорогъ (*routes départementales*): ихъ считается во многихъ департаментахъ по 500 и болѣе километровъ, въ *Indre et Loire* 1,215; въ другихъ около 100—200, въ одномъ даже 71.



Эти то данные поразили французскихъ законодателей, стремящихся по духу самой націи не столько къ свободѣ, сколько къ равенству, и такъ какъ департаменты наиболѣе обремененные были именно центральные—Парижъ, Ліонъ, выславшіе наиболѣе голосистыхъ представителей, то этотъ ариѳметическій расчетъ протяженія дорогъ и стоимости ихъ содержанія и былъ принятъ въ основаніе для распредѣленія субсидій изъ *fond commun*.

Не трудно себѣ вообразить, что изъ этого вышло: такъ какъ всѣ губернскіе расходы податной системы Франціи подлежатъ извѣстной нормѣ, то нѣкоторые департаменты, именно богатѣйшіе, успѣли устроить новыя дороги или возвысить расходы на содержаніе и улучшеніе губернскихъ трактовъ до этой нормальной суммы и затѣмъ обратились къ *fond commun*, указывая, на основаніи закона, что они исчерпали всѣ ресурсы мѣстныхъ сборовъ, предоставленные департаментамъ.

Верховнымъ судьей надъ этимъ распредѣленіемъ пособій было правительство и оно, не имѣя никакихъ данныхъ для опроверженія таковыхъ домогательствъ и желая съ другой стороны задобрить тѣ мѣстности, откуда возникаютъ французскія революціи, не могло или не смѣло отказать въ субсидіи этимъ могущественнымъ средоточіямъ общественнаго мнѣнія.

Въ 1850 году всего общаго капитала было 13.667,500 фран., изъ нихъ 1.980,000 отпускалось Сенскому департаменту, то есть  $\frac{1}{6}$  всего фонда, собраннаго съ Франціи, шла на пособия одного департамента,  $\frac{1}{86}$  всей государственной территоріи.

Въ 1859 г. протяженіе дорогъ, получающихъ субсидіи изъ общаго фонда, было во всей Франціи около 30,000 километровъ; изъ этого числа на центральные департаменты приходилось по 800 — 1,000 километровъ (*Seine et Marne* 1,040, *Seine inférieure* 823, *Indre et Loire* 1,215). На дальніе и бѣднѣйшіе департаменты приходилось по 200 — 300 километровъ (*Vendée* 237, *Mochiban* 274, *Allier* 238).

Итакъ вслѣдствіи этого стремленія къ уравнию и централизаціи достигнута была самая рѣзкая неравномѣрность. Въ 1850 г.



коммисія палаты представителей между прочимъ замѣчала, что балансъ прибылей и убытковъ отъ дорожной повинности не можетъ никоимъ образомъ быть рассчитанъ по погонной мѣрѣ и по стоимости содержанія; что напротивъ справедливѣе бы было выводить обратную пропорцію и помогать тѣмъ мѣстностямъ, въ коихъ пути сообщеній не строятся по бѣдности и малочисленности населенія, что протяженіе губернскихъ трактовъ не можетъ еще служить справедливымъ мѣриломъ для опредѣленія дѣйствительныхъ затратъ на дорожную повинность, ибо многія мѣстности оттого именно и не приступаютъ къ открытію главныхъ трактовъ, что обременены содержаніемъ побочныхъ сельскихъ дорогъ, наконецъ, что этотъ вспомогательный капиталъ составляетъ въ рукахъ правительства запасъ для выдачи премій не столько мѣстностямъ, нуждающимся въ пособіи, сколько тѣмъ, которыя болѣе смѣлы или болѣе ловки въ своихъ искательствахъ (*aux plus téméraires et aux plus habiles*).

Но возраженія эти не могли устоять противъ общей системы административной централизаціи, столь популярной во Франціи, и главный аргументъ противъ этого ошибочнаго взгляда былъ кажется вообще упущенъ изъ виду, тотъ именно, что для точнаго уравненія дорожной повинности нужно прежде всего уничтожить произвольную классификацію самихъ дорогъ, сосчитать ихъ общую стоимость и распредѣлить ихъ на государственныя и мѣстныя по соображенію дѣйствительныхъ пользъ и нуждъ государства съ одной стороны и мѣстныхъ жителей съ другой.

Все вышесказанное относится къ такъ называемымъ *routes départementales*. Общее ихъ протяженіе по всей Франціи въ 1859 г. 43,201 килом. (около 40,000 верстъ).

Изъ этого числа считалось 30,536 килом. получающихъ пособія изъ общаго фонда. Такимъ образомъ этотъ разрядъ дорогъ, хотя и считается на мѣстной губернской повинности, но въ сущности содержится изъ общихъ государственныхъ источниковъ; въ 1859 г. изъ всей суммы расходовъ на этотъ предметъ, простиравшейся на 30 мил. франковъ, около половины, 13,675,000 по-



крывалось изъ *fond commun*. Этимъ способомъ, вспомошествованіями, ассигнуемыми по усмотрѣнію центральнаго правительства, приводятся департаменты въ полное послушаніе установленнымъ властямъ и уничтожаются постепенно послѣдніе слѣды мѣстнаго самоуправленія. Тотъ же духъ централизаціи проникъ и въ управленіе сельскихъ дорогъ, *chemins vicinaux*. Хотя законъ 1836 г. и провозгласилъ общимъ принципомъ, что сельскіе пути сообщеній завѣдываются общинами (*les chemins vicinaux sont essentiellement du domaine communal*), но самый механизмъ управленія, введенный этимъ закономъ, перенесъ этотъ разрядъ дорогъ въ завѣдываніе губернской администраціи и представителя ея, префекта. Какъ выше сказано, сельскія дороги содержатся во Франціи отчасти натуральной повинностію, стоимость коей въ 1861 г. считалась равной 32,900,000 фр. (*Rapport à l'Empereur. Moniteur du 21 août 1861*). Денежные дорожные сборы подраздѣляются на два вида: во первыхъ собственно общественные сборы, взимаемые и расходуемые общинами подъ надзоромъ меровъ, во вторыхъ разные дополнительные налоги, установленные для уравниванія повинности между общинами.

Эти послѣдніе сборы носятъ самыя разнообразныя названія *cotisations municipales, contingents communaux, allocations des départemens, souscriptions et subventions*, но имѣютъ то общее свойство, что взимаются по общей раскладкѣ со всего департамента и расходуются безотчетно префектомъ.

По тому же докладу 1861 года всѣхъ денежныхъ сборовъ на сельскія дороги было 56 м. фр. Изъ нихъ по бюджету департаментовъ и въ распоряженіи префектовъ числилось 35 мил. На часть общинъ оставалось 21 мил.

Изъ этого видно, съ какимъ замѣчательнымъ искусствомъ сплетена во Франціи сѣть административной централизаціи. Подъ благовиднымъ предлогомъ уравниванія повинностей 35 м. фр. общественныхъ сборовъ на сельскія дороги перечислены въ губернскія смѣты и отданы въ распоряженіе префектовъ; далѣе съ тою же благонамѣренною цѣлію для облегченія тягостей департамент-



товъ 13.675,000 фр. переведены изъ губернскихъ смѣтъ въ общій фондъ, завѣдываемый министромъ, такъ что въ сущности общинамъ, въ распоряженіе коихъ по закону 1836 года отданы сельскія дороги, остается только производство натуральныхъ работъ и не болѣе  $37\frac{0}{0}$  денежныхъ сборовъ, взимаемыхъ на содержаніе этихъ путей. (4)

Дѣйствіе устава 1836 г. было однако весьма благотворно, и этотъ первый и робкій опытъ самоуправленія уже принесъ обильные плоды. Въ теченіи 13 лѣтъ съ 1834—1846 г. открыто было новыхъ сельскихъ дорогъ 41,000 километровъ (38,200 верстъ)— между тѣмъ какъ въ предшествующій періодъ 1811—1834 г., въ 23 года сооружено было только 36,000 килом.

Указавъ недостатки этого устава или, вѣрнѣе сказать, всего духа французской администраціи, исказившаго общій смыслъ законоположенія 1836 г., нельзя однако не отдать полной справедливости порядку, введенному во Франціи по дорожному управленію: всего болѣе заслуживаетъ вниманія и, какъ намъ кажется, полного одобренія принципъ, принятый въ этомъ уставѣ для раскладки дорожной повинности, принципъ свободного выбора между работой поденной или урочной и денежной платой. Это уваженіе индивидуальной свободы, признаніе инициативы самого податнаго обывателя при выборѣ способовъ исправленія повинностей намъ кажется болѣе либеральнымъ, въ дѣйствительномъ и практическомъ смыслѣ либерализма, чѣмъ насильственное навязываніе денежнаго сбора, во имя прогресса и подъ предлогомъ уравненія. Этому то распоряженію и обязана Франція успѣшнымъ ходомъ дорожныхъ сооруженій; оно, можно сказать, служило защитой общинъ противъ вмѣшательства администраціи и такъ какъ натуральная повинность составляетъ почти единственную статью самостоятельныхъ распоряженій мѣстныхъ собраній (муниципальныхъ совѣтовъ), то большая часть общинъ и остается при ней, чтобы оградить себя отъ опеки попечительнаго правительства.

Въ Англии настоящая организація дорожнаго вѣдомства ос-



нована уставомъ того же 1836 г., какъ и во Франціи; но въ самомъ заглавіи устава обнаруживается разница между ходомъ законодательства этихъ двухъ странъ. Англійское положеніе называется актомъ консолидаціи и дополненія (*consolidate and amend*) законовъ о дорогахъ; оно опирается на существовавшихъ порядкахъ и только имѣетъ въ виду ихъ исправить и согласить съ современными потребностями. Поэтому чтобы уразумѣть организацію этого вѣдомства, нужно изложить въ совокупности и прежнія правила, установленныя обычнымъ правомъ (*common law*) и новыя, введенныя актомъ парламента 26 марта 1836 г. (5).

По *common law* въ Англии признается только одинъ разрядъ сухопутныхъ путей—публичныя дороги, именуемыя *highways*. Всякая дорога, открытая для публики, какаго бы размѣра она ни была и для какихъ бы сообщеній ни служила (пѣшихъ, конныхъ или провозныхъ и проѣзжихъ) признается *highway*. Для этого признанія не требуется какъ во Франціи удостовѣренія начальства (*arreté du préfet*); самый фактъ открытія дороги для проѣзда, если онъ подтверждается показаніемъ присяжныхъ, возводитъ дорогу въ разрядъ *highways*, и послѣ извѣстнаго числа лѣтъ (отъ 4 до 5) лишаетъ землевладѣльца права запрещать проѣздъ. Открытіе же дороги противъ воли собственника допускается только по акту парламента.

Всѣ таковыя дороги лежатъ на повинности мѣстныхъ обществъ, въ прежнія времена приходскихъ, въ новѣйшія окружныхъ (*highways districts*); изъ общественныхъ раскладокъ изъяты только мосты, которые отнесены всѣ безъ исключенія на земскій сборъ графствъ: кромѣ того установлено, что тѣ дороги, которыя отличаются особенно оживленнымъ проѣздомъ и потому требуютъ техническихъ и искусственныхъ сооруженій, шоссированной насыпи, сдаются отъ обществъ въ частное содержаніе компаній по откупному договору.

Эти три предмета нужно изслѣдовать отдѣльно: а) содержаніе собственно грунтовыхъ дорогъ *highways*, *cross-roads*,



b) мостовъ, *BRIDGES* и c) шоссированныхъ или заставныхъ дорогъ, *TURNPIKE ROADS*.

a) *HIGHWAYS*, какъ выше сказано, искони лежали въ Англіи на повинности отдѣльныхъ приходовъ и разумѣется, при этомъ порядкѣ составляли самую неуравнительную и для нѣкоторыхъ мѣстностей раззорительную тягость. Въ тридцатыхъ годахъ возникъ и въ Англіи вопросъ объ уравниеніи дорожной повинности, но былъ разрѣшенъ совершенно иначе чѣмъ во Франціи. Принято было за правило, что по заявленію приходскихъ обществъ (*parish*) и по постановленію мировыхъ сѣздовъ дозволяется имъ соединяться въ дорожные округа *HIGHWAYS DISTRICTS* и составлять общую раскладку дорогъ. Эта мѣра осталась такимъ образомъ необязательною съ 1836 до 1862 г. Когда опытъ указалъ ея примѣнимость и пользу и большая часть приходовъ уже добровольно слилась въ округа, то актомъ 25 et 26 *Victoria c. 61* постановлено было, что согласіе самихъ обществъ болѣе не требуется и что новое положеніе вводится обязательно по постановленію общаго сѣзда всѣхъ мировыхъ судей графства (*general-session*).

Въ продолженіи того же періода 1836—1862 г. произошла и радикальная перемѣна въ порядкѣ управленія дорожной частію. Главное должностное лицо этого вѣдомства былъ *surveyor*, первоначально избиравшійся отъ прихода въ общемъ собраніи всѣхъ обывателей; но въ XVIII столѣтіи выборы были замѣнены прямымъ опредѣленіемъ отъ мировыхъ судей и установленъ высокій ценсъ 30 фн. ст. (210 р.) годоваго дохода. По уставу 1836 г. вновь возстановленъ выборъ и ценсъ для избранія пониженъ съ 30 ф. ст. на 10. Наконецъ по закону 1862 г. вмѣстѣ съ учрежденіемъ вышеупомянутыхъ дорожныхъ округовъ установлены и особыя дорожныя управы (*DISTRICTS BOARDS*), и хотя должность прежнихъ смотрителей формально не упразднена, но значеніе ея сильно поколеблено. Управы избираются общимъ голосованіемъ всѣхъ податныхъ обывателей по одному отъ cadaго прихода, члены ея, называемые *waywardens*, собираются на оче-



редные сѣзды не менѣе 4 разъ въ году. Мировые судьи засѣдаютъ въ управахъ *ex officio*. Самое управленіе дорогами завѣдывается должностными лицами на жалованьи, опредѣляемомъ управами. Ценса для избранія и опредѣленія въ должность не полагается.

Вышей инстанціей по дорожному вѣдомству остается по прежнему мировой институтъ. Ему подсудны все нарушенія и упущенія какъ общинъ такъ и должностныхъ лицъ съ правомъ апелляціи въ мировой сѣздъ по дѣламъ выше 5 фн. ст. (35 р.) Управы представляютъ свои отчеты сѣзду (*quarter-session*).

Административныя власти не имѣютъ никакого вмѣшательства въ дорожное управленіе и министръ внутреннихъ дѣлъ получаетъ только къ свѣдѣнію общую роспись дорогъ и дорожныхъ расходовъ, составляемую ежегодно мѣстными управами.

Дорожные расходы до новѣйшихъ временъ покрывались особымъ сборомъ *highway-rate*, который взимался по приходамъ на основаніи раскладки, установленной для налога о бѣдныхъ, но съ тою разницей, что для этого сбора былъ назначенъ нормальный окладъ не выше  $2\frac{1}{2}$  процентовъ, впоследствии возвышенный до  $13\frac{1}{2}$  процентовъ и по новѣйшимъ узаконеніямъ до  $12\frac{1}{2}$  процентовъ съ доходности податныхъ имуществъ ( $2\frac{1}{2}$  шилл. съ 1 фунта ст.). Это ограниченіе мѣстныхъ раскладокъ законной нормой есть единственный примѣръ въ англійскомъ общественномъ управленіи и составляетъ отступленіе отъ общаго принципа *selfgovernment*-а, допускающаго полную самостоятельность общинъ при опредѣленіи размѣровъ обложенія. Прямымъ послѣдствіемъ этого стѣсненія было то, что законъ въ скоромъ времени долженъ былъ быть дополненъ статьей, въ сущности отмѣняющей общее правило: мѣстнымъ собраніямъ предоставлено право взимать и болѣе установленнаго *maximum*-а, если о томъ послѣдуетъ постановленіе  $\frac{4}{5}$  всехъ податныхъ обывателей (6).

Дорожные сборы въ послѣднее полстолѣтіе быстро возрастали въ Англійи и достигаютъ нынѣ около 2 милл. фн. ст. (14 милл. руб.). Но если принять въ соображеніе, что сельскія дороги въ



Англии составляютъ единственный предметъ повинностей и что всѣ прочіе главные тракты сдаются на откупъ, то оказывается, что въ этомъ отношеніи ни одна страна въ Европѣ не обременена менѣе Англии.

б) *Turnpike roads* составляютъ въ Англии особый разрядъ дорогъ, соотвѣтствующій нашимъ и другимъ европейскимъ государственнымъ и главнымъ трактамъ—*routes impériales*, *Landstrassen*. Для покрытія расходовъ на ихъ устройство и содержаніе англичане, отправляясь отъ совершенно другой точки зрѣнія, чѣмъ прочіе народы, сообразили слѣдующее: главнымъ, то есть важнѣйшимъ для государства и народа путемъ можетъ быть названъ только такой, по коему происходитъ наибольшее движеніе пассажировъ и товара, только такія сообщенія и требуютъ улучшеннаго содержанія, техническихъ сооруженій, искусственныхъ насыпей, но въ тоже время они же посредствомъ умѣреннаго сбора по таксѣ за проѣздъ и провозъ могутъ окупать и расходы постройки и ремонта; отправляясь отъ этого предположенія, они пришли къ весьма здравому и простому заключенію, что чѣмъ тратитъ государственные сборы на содержаніе главныхъ трактовъ, лучше ихъ сдать на откупъ съ тѣмъ, чтобы заставные сборы уплачивались самими проѣзжающими и чтобы дорога такимъ образомъ содержалась не обывателями, а тѣми лицами, которыя ими непосредственно пользуются.

Если главный трактъ есть дѣйствительно главный, если онъ служитъ для большаго проѣзда, для сообщеній торговыхъ, народныхъ, а не для одного слѣдованія по казенной надобности чиновниковъ, фельдъегерей и движенія войскъ, то очевидно, что чѣмъ болѣе движенія, тѣмъ болѣе и выручается сборовъ и что балансъ прихода и расхода можетъ быть приведенъ при извѣстныхъ условіяхъ, а именно на выгоднѣйшихъ линіяхъ и при благоразумной эксплуатаціи, къ салдо, даже выгодному для содержателей. Этотъ практическій и коммерческій расчетъ послужилъ основаніемъ устройства главныхъ путей, которые вмѣсто пышныхъ наименованій—*routes impériales* и *Landstrassen* получили простое назва-



ніе *turnpike* — заставная дорога. Первые концессіи были даны уже въ половинѣ прошлаго столѣтія въ видѣ опыта, потомъ узаконены въ царствованіе Георга III актомъ *General turnpike* и окончательно введены съ 1-го января 1823 г.

Главное соображеніе, которое при этомъ должно было быть принято во вниманіе, было то, чтобы подобными концессіями и монополіями частныхъ компаній не стѣснить публику, не возвысить черезъ мѣру путевые расходы. Для этого придумана была особая система управленія, не имѣющая ничего подобнаго въ другихъ странахъ и замѣчательная какъ по широкой инициативѣ, предоставленной частной предпріимчивости, такъ и по тѣсному сліянію ея съ мѣстнымъ самоуправленіемъ.

Во первыхъ установлено, что потребныя на сооруженіе дорогъ суммы собираются не иначе, какъ по добровольной подпискѣ и потому подписчикамъ (*undertakers, subscribers*) предоставлено избирать отъ себя нѣсколько членовъ дорожной комиссіи, которая называется *turnpike trust*, но чтобы связать это акціонерное общество съ мѣстнымъ населеніемъ, установлено, что въ эти члены (*trustees* или *commissioners*) могутъ быть избираемы только мѣстные обыватели съ доходомъ не менѣе 100 фн. ст. и что все мировые судьи тѣхъ участковъ, чрезъ которые пролегаетъ дорога, состоятъ *ex officio* членами правленія. Далѣе съ той же цѣлю предписано всемъ таковымъ частнымъ обществамъ имѣть публичные съѣзды (*meeting of the trust*), объявлять о томъ во всеобщее свѣдѣніе за 21 день до засѣданія — прочитывать отчеты и представлять ихъ не позже, какъ въ теченіе мѣсяца на ревизию и утвержденіе мировыхъ съѣздовъ.

По каждой отдѣльной дорогѣ выдается актъ концессіи; сумма, нужная на постройку дороги, собирается, какъ сказано, по подпискѣ; шоссейные сборы предоставляются учредителямъ на покрытіе текущихъ расходовъ и процентовъ затраченнаго капитала. Таксы узаконенныхъ сборовъ (*tolls*) прилагаются къ актамъ концессіи.

Но по общему разуму законодательства заставныя дороги



*turnpike-roads* не выдѣляются изъ общаго разряда приходскихъ дорогъ *highway* и состоятъ какъ и тѣ на земской, общественной повинности. Законъ только допускаетъ для главныхъ шоссированныхъ трактовъ этотъ особый способъ содержанія, сдаточный, откупной. На мѣстныхъ обществахъ всетаки и по этому разряду, какъ и по грунтовымъ дорогамъ, лежитъ отвѣтственность, и по новѣйшимъ актамъ именно оговаривается, что въ случаѣ неисправности учредителей, мѣстный приходъ можетъ быть обязанъ по постановленію мирового съѣзда къ исправленію и къ взиманію особаго сбора для содержанія заставныхъ дорогъ. При открытіи новыхъ линій желѣзныхъ дорогъ многія изъ этихъ *turnpike-roads* пострадали, нѣкоторыя компаніи обанкрутились и приходы принуждены были принять на свой счетъ содержаніе этихъ опустѣвшихъ дорогъ. Но въ настоящее время балансъ прибылей и убытковъ кажется возстановился. По отчету дорожныхъ комиссій (*turnpike trusts*) за 1857 г. оказывается, что на содержаніе всѣхъ заставныхъ дорогъ (въ Англіи и Валлисѣ) истрачено 1.127,194 ф. (7.890,358 руб.); изъ этой суммы 1.055,438 фн. покрыто заставнымъ сборомъ, остальные статьи прихода состоятъ въ случайныхъ штрафахъ и другихъ поступленіяхъ. Субсидіи отъ мѣстныхъ обществъ простирались въ томъ же году на весьма умѣренную сумму 25,550 ф. (178,850 р.), которая отчасти возвращена въ теченіи года отъ компаній приходскимъ обществамъ (17,204 фн.), такъ что весь расходъ земства по всей Англіи на шоссированныя дороги въ 1856—57 г. составляетъ 8,346 фн. ст. (58,422 руб.).

Во Франціи на *routes impériales* въ 1859 г. ассигновано по государственному бюджету 40.197,000 франковъ (10.049,250 р.). Въ Россіи по росписи 1868 г. на сухопутныя сообщенія предположено расхода 3.876,158 руб.

с) Мосты, *bridges*. По коренному правилу англійскаго *common law* всѣ мосты, лежащіе на публичныхъ дорогахъ, отнесены на повинность графства и содержатся денежнымъ сборомъ; при этомъ не дѣлается различія между большими мостами, требую-



щими сложной конструкции и технических сооружений, и простыми, чинимыми домашними средствами; коль скоро мостъ лежитъ на дорогѣ, признанной проѣзжей, мостовыя сооружения принимаются на повинность земства, хотя бы они состояли изъ простой трубы черезъ пересохшій ручей или полевою канаву.

Эта часть управления организована еще въ XVI столѣтіи статутомъ Гейнриха VIII, *Statute of bridges*; главныя правила, оставшіяся почти безъ измѣненія, суть слѣдующія:

Всѣ мосты сроятся и содержатся изъ земскаго сбора графства (*county-rate*), хотя бы дорога лежала на повинности общинъ или на содержаніи частной компаніи; въ послѣднемъ случаѣ, если мостъ и сданъ особымъ содержателямъ (*trust*), отвѣтственность по исправности его остается на земствѣ и въ случаѣ несостоятельности откупщиковъ падаетъ на земскій сборъ.

Первоначально по статуту Гейнриха VIII къ мостамъ причислялось и полотно дороги, прилегающее къ нимъ на разстояніи 300 футовъ въ обѣ стороны; пререканія, которыя возбуждены были этимъ распоряженіемъ между приходскими обществами и графствами, понудили правительство отмѣнить это правило и постановить, что содержаніе самой дороги и въѣздовъ на мосты относится къ повинности обществъ, а что на земскій сборъ падаетъ только устройство плотинъ и набережныхъ сооружений, примыкающихъ къ мостамъ.

Все управленіе мостами, составленіе смѣтъ и производство расходовъ завѣдывается мировыми съѣздами. Они опредѣляютъ отъ себя смотрителей мостовъ (*surveyors of county bridges*), которые имѣютъ право производить непосредственно расходы до 20 фн. ст. (140 р.). Мировые судьи разбираютъ дѣла о поврежденіяхъ мостовыхъ сооружений и приговариваютъ къ штрафамъ до 40 шил. (12 р.) и 3 мѣсяцевъ заключенія, независимо отъ вознагражденія за убытки.

По отчетамъ земскихъ сборовъ (*county-rate*) послѣднихъ годовъ содержаніе мостовъ обходится по всей Англій и кн. Валлисѣ



въ годъ около 50,000 фун. (350,000 руб.), въ 1857 г. — 47,779 фун.

Сравненіе дорожныхъ управленій Англіи и Франціи представляетъ такія разностороннія и противоположныя крайности, что можетъ служить къ уразумѣнію правильныхъ понятій объ организаціи этого вѣдомства.

Во первыхъ изъ опыта обѣихъ этихъ странъ оказывается, (и это почти единственная ихъ общая черта), что возлагать содержаніе дорогъ на мелкія общества, значитъ присуждать эту часть управленія къ вѣчному застою: въ виду этого неудобства, которое высказывается съ каждымъ годомъ ярче, Франція принуждена была перенести главную тягость дорожной повинности съ общинъ на департаменты, съ департаментовъ на государство и подъ видомъ уравниенія повинностей окончательно перечислила это вѣдомство изъ земскаго управленія въ административное.

Въ Англіи для такого же уравниенія принята система сліянія мелкихъ обществъ въ крупныя округа, по соглашенію обывателей между собой и въ случаѣ ихъ несогласія по постановленію мировыхъ съѣздовъ (7).

Классификація дорогъ доведена во Франціи до крайности: *routes impériales, départementales, chemins vicinaux, de grande communication, d'intérêt commun, chemins ordinaires, ruraux* и пр. Въ Англіи принятъ одинъ разрядъ *highways* и все дороги завѣдываются общинами и земствомъ.

Существенное отличіе англійской системы заключается въ томъ, что она вовсе не принимаетъ особаго разряда государственныхъ и губернскихъ трактовъ, не дѣлаетъ различія между интересами мѣстныхъ жителей и государства, столицъ и губерній и считаетъ главными тѣ тракты, гдѣ наиболѣе двигается пассажировъ и товаровъ; эти тракты сдаются въ Англіи въ оброчное содержаніе, между тѣмъ какъ во Франціи и всехъ прочихъ европейскихъ странахъ они содержатся на счетъ государственныхъ доходовъ; англійскій порядокъ обходится податнымъ сословіямъ на нѣсколько милліоновъ дешевле и заставляетъ платить за ремонтъ главныхъ линій



самихъ проѣзжающихъ , посредствомъ шоссейныхъ и мостовыхъ сборовъ; но съ другой стороны эти *turnpike*—заставы возвышаютъ плату за провозъ и проѣздъ и стѣсняютъ свободное движеніе.

Въ дорожномъ вѣдомствѣ выразилась съ наибольшею рѣзкостью противоположность системъ управленія Англіи и Франціи. Во Франціи административная опека по дорожной части доведена до того, что даже частныя проселочныя дороги (*chemins ruraux*), которыя по закону вовсе не входятъ въ росписаніе и раскладки и содержатся тѣми владѣльцами , которые ими пользуются, что даже таковыя дороги по распоряженію министровъ (*instr. du ministre de l'intérieur du 16 novembre 1839*) подлежатъ надзору мѣстныхъ властей — меровъ ; общинамъ предписано составлять особыя описи этихъ *chemins ruraux* и мерамъ предоставлена полная власть наблюдать за ихъ благоустройствомъ (*à l'égard des chemins ruraux les droits du maire sont entiers*). Относительно всѣхъ прочихъ дорогъ, тотъ же меръ и во второй инстанціи префектъ суть полные хозяева и распорядители не только по части движенія (*voierie*), но и по постройкѣ и ремонту сельскихъ дорогъ; второстепенные ихъ агенты (*agents voyers*) опредѣляются начальникомъ департамента и считаются на коронной службѣ.

Въ Англіи напротивъ дорожное вѣдомство представляетъ полнѣйшее примѣненіе начала мѣстнаго самоуправленія : въ другихъ частяхъ, въ призрѣніи бѣдныхъ , въ строительномъ вѣдомствѣ послѣдовали въ новѣйшее время нѣкоторыя мѣры, стѣснившія самостоятельность общественныхъ властей и собраній , но дорожнаго преобразованія коснулись только въ томъ отношеніи, что введены были крупныя волости или округа вмѣсто прежнихъ мелкихъ обществъ. Этимъ волостнымъ правленіямъ дана полная неограниченная самостоятельность ; они завѣдываютъ не только сельскими дорогами, но и всѣми главными, шоссированными трактами , составляютъ смѣты и раскладки , производятъ расходы, сдаютъ дороги въ оброчное содержаніе , заключаютъ займы и имѣютъ право даже закладывать шоссейные сборы въ обезпеченіе ссужаемыхъ имъ капиталовъ. (8)



Правительство не имѣетъ участія въ дорожномъ управленіи. Мѣстные управы представляютъ только къ свѣдѣнію отчеты министру внутреннихъ дѣлъ; концессіи на постройку искусственныхъ путей сообщеній — шоссе даются не по распоряженію администраціи, а каждый разъ по особому законодательному акту парламента, *local-act.* (9)

Общіе итоги дорожной повинности Англии и Франціи представляются въ слѣдующихъ цифрахъ :

Франція :	1849 г.	1859 г.
а) На государственной повинности ( <i>service de l'état</i> ) считалось верстъ 33,000. Содержаніе ихъ стоило фр. . . . .	40.842,000	40.197,000
б) На губернской повинности ( <i>service des départements</i> ) верстъ 40,000. Содержаніе ихъ стоило франковъ . . . . .	32.606,000	30.000,000
в) На сельскія дороги ( <i>chemins vicinaux</i> ) ассигновано: денежныхъ сборовъ отъ департаментовъ фр. . . . .	35,063,000	34.959,000
Кромѣ того собственно расходовъ общинъ на сельскія дороги по докладу министра внутреннихъ дѣлъ считалось въ 1860 г. денежныхъ . . . . .	21.000,000	
натуральныхъ ( <i>prestations en nature</i> ). . . . .	32.900,000	

Если причислить эти негласные расходы къ тѣмъ, которые записаны въ бюджетахъ, то общій итогъ дорожной повинности будетъ около 160 мил. фр. Считая населеніе Франціи въ 38 мил., приходится на 1 жителя обоихъ половъ 421 сантимъ или на ревизскую душу мужескаго пола 842 сант. = 2 р. 10 коп.



Въ Англии, по отчету приходскихъ дорогъ (highways) за 1856 — 57 годъ (по кор. Англии и кн. Валлисъ), содержаніе ихъ и всего дорожнаго управленія стоило 2.168,816 фун. стер. Въ этомъ же году на содержаніе и управленіе заставныхъ дорогъ (turnpike-roads), по отчету дорожныхъ комиссій, истрачено 1.127,791. фун. ст. Содержаніе мостовъ (bridges), покрываемое общимъ сборомъ графства, обошлось въ 1857 г. въ 47,779 ф. ст.

Всего фун. стерл. — 3.344,386 = 23.410,702 руб. Но такъ какъ изъ этой суммы разными заставными пошлинами возвращено 1.055,438, то остается чистаго расхода 2.288,948 или 16.022,636 руб. Принимая населеніе Англии и Валлиса въ 20 милл., приходится на 1 жителя обоихъ половъ около 80 коп. или на ревизскую душу мужескаго пола 1 р. 60 к.

Этими исчисленіями мы заключаемъ нашъ обзоръ дорожной повинности въ двухъ странахъ, наиболѣе прославившихся благоустройствомъ своихъ путей сообщеній. Это благоустройство обходится дорого и равняется подушному окладу отъ 1 р. 60 к. (въ Англии) до 2 р. 10 к. (во Франціи). Если бы принять ту же норму въ Россіи, то намъ надо бы было обложить себя на 50 или 60 м. р.

Но сравненіе Англии и Франціи и вообще заключенія о благоустройствѣ дорожнаго управленія не будетъ полно, если мы не обратимъ вниманія на правильное распредѣленіе путей сообщенія и на пользу, ими приносимую мѣстному населенію, и въ этомъ отношеніи Англія стоитъ далеко выше чѣмъ Франція.

Въ этой послѣдней странѣ жалобы нѣкоторыхъ департаментовъ южныхъ, гористыхъ, въ особенности прилегающихъ къ Пиренейскому хребту, повторяются уже въ продолженіи полустолѣтія и остаются безъ отвѣта.

Парижъ и Сенскій департаментъ поглащаютъ на содержаніе своихъ дорогъ несмѣтныя суммы и выбираютъ ихъ не изъ мѣстныхъ сборовъ, а изъ общаго фонда (fond commun) и изъ государственнаго бюджета; содержаніе 1 метра (1, 4 ар.) дорожнаго полотна обходится въ дальнихъ департаментахъ (Hautes Alpes, Aveyron, Corse) въ 25 и 30 сантимовъ, въ Сенскомъ 288 сант.



въ 10 и 12 разъ дороже, и эта разница покрывается субсидіями, простирающимися на 1.980,000 фр. Таковы прямые результаты административной централизаціи: вокругъ главнаго центра, гдѣ засѣдаютъ высшія власти, проводятся во всѣ стороны королевскія и императорскія дороги; въ самой столицѣ и въ городахъ и селеніяхъ, лежащихъ на этихъ главныхъ трактахъ, строятся богадѣльни для призрѣнія бѣдныхъ, запасные магазины для продовольствія жителей и школы для обученія народа; вся эта сѣть раскидывается правильными радіусами въ извѣстномъ раіонѣ, такъ что въ этой привилегированной полосѣ все поражаетъ и проѣзжаго сановника, и ревизующаго начальника, и любознательнаго туриста полнѣйшимъ благоустройствомъ, трогательнымъ зрѣлищемъ попеченія о народныхъ нуждахъ и пользахъ. Но далѣе, на той же самой грани, гдѣ пресѣкаются удобныя сообщенія, прекращается и эта общеполезная ревность; въ эти, такъ называемыя, захолустья, гдѣ обитаетъ многочисленнѣйшая и бѣднѣйшая часть народа, не проникаетъ ни вниманіе начальства, ни дорожное управленіе; ихъ заставляютъ только платить на содержаніе главныхъ и губернскихъ трактовъ и помогать другимъ мѣстностямъ въ исправленіи дорожной повинности подъ тѣмъ предлогомъ, что у нихъ собственныхъ дорогъ не имѣется и что поэтому они будто бы не обременены дорожными тягостями, между тѣмъ какъ этотъ-то самый недостатокъ путей сообщеній и составляетъ главное бремя, подъ коимъ изнываетъ общественный ихъ бытъ. Англійская система, по коей всѣ дороги считаются мѣстными и исправляются общинами, имѣетъ также свои неудобства, въ виду коихъ и приступлено къ составленію округовъ и общаго вспомогательнаго фонда (*district-fund*) для уравниванія повинности между общинами. Съ этой поправкой англійское самоуправленіе по дорожному вѣдомству намъ кажется болѣе практичнымъ, чѣмъ французское, и хотя уравнительность всетаки не будетъ вполне достигнута, но этотъ недостатокъ намъ кажется гораздо менѣе вреднымъ, чѣмъ уравниваніе въ смыслѣ французскаго законодательства—въ смыслѣ



безгласности и безправности мѣстныхъ обывателей, равняющихся по командѣ самовластной администраціи.

### П р у с с і я .

Реформа дорожнаго управленія принадлежитъ къ числу благотѣльныхъ преобразованій, обѣщанныхъ прусскимъ правительствомъ въ порывѣ благодарности за освобожденіе монархіи отъ Наполеоновскаго ига, и съ того времени все долѣе и долѣе отсрочиваемыхъ; точно такъ какъ и учебный уставъ, какъ и земское положеніе, дорожный уставъ подъ именемъ *Allgemeine Wegeordnung* проэктируется съ 1820 г. по настоящій 1870 г. Въ 1862 году проэктъ этотъ былъ внесенъ въ палату перовъ и едва было не прошелъ; но почтенные представители охранительной партіи, находя вѣроятно, что сорока двухлѣтнее составленіе новаго положенія еще недостаточно для его полнаго обсужденія, отвергли предложеніе министерства, и не входя даже въ разсмотрѣніе устава, возвратили его редакціонной комисіи, разрабатывающей этотъ вопросъ въ теченіи цѣлаго полулѣтка.

Настоящее положеніе дорожнаго управленія въ Пруссіи слѣдующее: оно руководствуется въ главныхъ своихъ основаніяхъ общимъ сельскимъ уставомъ 1794г. (*Allgemeines Landrecht*), но такъ какъ по § 15 (*Tit. 15 Theil VI*) этого устава онъ имѣетъ силу только въ тѣхъ распоряженіяхъ, которыя не противорѣчатъ мѣстнымъ и провинціальнымъ узаконеніямъ, то въ сущности никакого общаго порядка по этому вѣдомству въ Пруссіи не существуетъ: въ Прирейнскихъ провинціяхъ приняты нѣкоторыя основанія французскаго законодательства, въ Помераніи особыя законоположенія (*Wege-Edikte*), въ кн. Гогенцолернъ уставъ 1840 г. — Самыя предписанія общаго сельскаго устава крайне неопредѣлительны и сбивчивы; такъ напримѣръ, говоря о раскладкѣ дорожной повинности, уставъ ссылается на мѣстные обычаи (*die bestehenden Verträge und Gewohnheiten* § 39), выражаетъ только общія соображенія, «что при устройствѣ новыхъ



путей сообщеній начальство имѣеть право требовать содѣйствія тѣхъ обывателей, которые получаютъ выгоды отъ дороги» (*welche von dem Wege Vortheil haben* § 13—16). Но кромѣ того слѣдуетъ замѣтить, что это основное законоположеніе, *Allgemeines Landrecht*, упоминая о сельскихъ дорогахъ, *Gemeinde-Wege*, разумѣетъ подъ этимъ названіемъ только дороги, лежащія на крестьянскихъ земляхъ (*Dorffeldmarken*), и вовсе не упоминаетъ о сообщеніяхъ по городскимъ землямъ (*Städtischen Feldmarken*) и по владѣніямъ вотчинниковъ (*Rittergüter*). Этимъ отчасти и объясняется пассивное сопротивленіе, съ коимъ борется уже около 50 лѣтъ реформа дорожной повинности въ Пруссіи; пользуясь молчаніемъ закона, города и владѣльцы рыцарскихъ имѣній не находили особой надобности измѣнять и дополнять уставъ, на основаніи коего или по неполнотѣ коего, они считали себя уволенными отъ дорожной повинности и, не поддаваясь голословнымъ преніямъ, прямо отвергали всякія реформы.

Такимъ образомъ все дорожное вѣдомство въ Пруссіи вращается въ какомъ то безвыходномъ кругу недоразумѣній, ссылокъ на древнія грамоты и двусмысленныхъ выраженій: податныя словія и общества нигдѣ положительно не указываются, но обозначаются только общими выраженіями «*die Vertrags-oder Gewohnheitsmässig verpflichteten Wirthe* или *die Wegepflichtigen Einwohner.*» Понятно, какой широкой произволъ оставался правительству и начальству при истолкованіи подобныхъ правилъ, и если не смотря на эти недостатки, на это полное отсутствіе всякихъ разумныхъ основаній, дорожное управленіе въ Пруссіи успѣло построить обширную сѣть сельскихъ дорогъ, то это доказываетъ, какъ мы уже не разъ замѣчали, что исполнители закона въ Германіи лучше самихъ законовъ, что высокая степень просвѣщенія, проявляющаяся въ судебной и административной практикѣ, исправляетъ безобразныя преданія минувшихъ временъ и что народы нѣмецкаго племени живутъ нынѣ внутреннею, самостоятельную жизнью, независимо отъ своихъ учрежденій и формъ правленія.



По этой самой причинѣ и мы при описаніи этого вѣдомства должны придерживаться не столько узаконеній, сколько общаго, обычнаго права (*das gemeine deutsche Recht*), изложеннаго въ разныхъ судебныхъ приговорахъ, правительственныхъ постановленіяхъ и ученыхъ изслѣдованіяхъ.

Дороги въ Пруссіи раздѣляются, или по крайней мѣрѣ различаются (потому что положительныхъ разрядовъ въ законѣ не установлено) на дороги государственныя (*Landstrassen*) и земскія (*Gemeinde-Wege*) съ подраздѣленіемъ этихъ послѣднихъ на общія — (*öffentliche Gemeinde-Wege*) и частныя — (*privat Gemeinde-Wege*).

Государственными — признаются пути сообщенія между главными городами королевства; они содержатся отъ правительства изъ государственныхъ источниковъ, но съ нѣкоторымъ участіемъ и мѣстныхъ обывателей, обязанности коихъ опредѣляются совершенно различно по обычаямъ прежнихъ временъ; между прочимъ установлено, что въ случаѣ снѣжныхъ заваловъ, жители обязаны выходить поголовно на расчистку дороги за поденную плату, какая выплачивается дорожнымъ начальствомъ вольнымъ рабочимъ.

Земскими дорогами общими (*öffentliche Gemeinde-Wege*), называются тѣ, которыя служатъ для всеобщаго, свободнаго проѣзда, и онѣ различаются отъ третьяго разряда (*private Gemeinde-Wege*) тѣмъ, что эти послѣднія служатъ только для сообщеній внутри общества, соотвѣтствуя такимъ образомъ нашимъ, такъ называемымъ полевымъ дорогамъ.

Содержаніе всѣхъ земскихъ дорогъ возложено на общества (*Gemeinden*), отчасти на натуральную, отчасти на денежную повинность; способы исправленія и раскладокъ представлены самимъ обществамъ. Вообще все законодательство по этой части почти ограничивается ссылками на существующіе порядки (*die bestehenden Verträge und Gewohnheiten. Allgemeines Landrecht § 39* и послѣд.) и не входитъ въ подробности устройства, ремонта и содержанія земскихъ путей сообщеній.



Третій разрядъ дорогъ—частныя, *Privat-Wege*, подраздѣляются еще на частныя дороги въ тѣсномъ смыслѣ, которыя служатъ для проѣзда отдѣльныхъ лицъ, и общественныя дороги *Private Gemeinde Wege*, коими пользуются члены сельскаго общества.

Содержаніе дороги лежитъ на повинности сельскихъ обществъ и по сіе время еще опредѣляется положеніемъ 1794 г., по коему дорожная повинность считается натуральною; работы раздѣляются на конныя и пѣшія (*Spanndienste, Handdienste*); первыя возложены на домохозяевъ, имѣющихъ конную упряжь, вторыя — на безлошадныхъ жителей. По неопредѣлительности закона надо предположить, что эти повинности относятся не только къ земскимъ путямъ сообщенія *öffentliche Gemeinde-Wege*, но и къ государственнымъ *Landstrassen*; вышеупомянутое законоположеніе (*Allgemeines Landrecht Tit. 15. § 11—16*) установило вообще, «что къ исправленію государственныхъ дорогъ наряжаются мѣстные жители изъ селеній, лежащихъ на дорогѣ, и что при устройствѣ новыхъ путей сообщенія, начальство имѣетъ право требовать помощи отъ тѣхъ обывателей, которые ими пользуются (*welche von dem Wege Vortheil haben*)».

Эта темнота и сбивчивость закона возбуждали въ Пруссіи частыя недоразумѣнія, и въ новѣйшее время возникъ вопросъ, могутъ ли обыватели требовать судебнымъ порядкомъ отъ правительственныхъ властей исправнаго содержанія государственныхъ дорогъ (*Landstrassen*). По рѣшенію суда (*Erk.d. Ober-Tribunals 31 Jan. и 8 Juni 1850 г.*) признано, что таковая судебная аппеляція не допускается, и что жалобы мѣстныхъ жителей на неисправности дорожнаго управленія разсматриваются административнымъ порядкомъ (*im Verwaltungswege*).



ПРИМЪЧАНІЯ.

1) Впрочемъ вся распорядительная власть по дорожному управленію сосредоточена въ лицѣ префекта. Всѣ сельскія дороги обоихъ разрядовъ (*chemins de grande communication, et chemins ordinaires*) состоятъ подъ его исключительнымъ надзоромъ. *Le préfet statue par voie de réglemant sur tout ce qui est relatif à la surveillance et à la conservation des chemins (Loi du 21 mai 1836 art. 9, 23 etc.)*. Меръ завѣдываетъ только частными, полевыми дорогами *chemins ruraux*. Этотъ послѣдній разрядъ путей сообщенія по закону признается частною собственностію и содержится тѣми мѣстными жителями, которые ими пользуются; но административная опека такъ сильна во Франціи, что помимо закона послѣдовала въ 1839 г. инструкція министерства внутреннихъ дѣлъ, по коей предписано составить росписание полевыхъ дорогъ, и таковыя по утвержденіи префекта признаются обязательными для общинъ (*les tableaux arrêtés par le préfet, font titre pour la commune*). Впрочемъ это распоряженіе было нѣсколько измѣнено рѣшеніемъ кассационнаго суда, постановившаго: *que ce titre ne peut constituer qu'une présomption de propriété jusqu'à preuve du contraire; mais il peut conduire à la prescription*.

---

2) Государственныя имущества, приносящія доходъ, подлежатъ дорожной повинности наравнѣ и по той же таксѣ какъ и частныя имущества, но раскладка сбора на нихъ дѣлается особо префектомъ. Такимъ же порядкомъ облагаются и удѣльныя имѣнія (*propriétés de la couronne*).

(*Loi du 23 mai 1836 art. 12 et 33*).

---

3) Чтобы представить полную картину дорожнаго управленія, намъ слѣдовало бы объяснить порядокъ взиманія сборовъ и производства расходовъ. Но такъ какъ эти статьи составляютъ предметъ особой главы, то мы здѣсь ограничимся указаніемъ главныхъ чертъ этого хозяйственнаго управленія на столько, сколько нужно для ура-



зумѣнія механизма дорожной повинности. Мѣстные расходы общинъ покрываются, какъ извѣстно, во Франціи не особыми налогами, а такъ называемыми *centimes additionnelles*; они подраздѣляются во первыхъ на *centimes ordinaires*, которые собственно предназначаются на текущіе обязательные расходы и взимаются постоянно въ числѣ 5 сант. со 100; но такъ какъ сельскія дороги не причислены къ обязательнымъ расходамъ, то на нихъ ассигнуются другіе сборы, такъ называемые *centimes spéciaux*, тоже въ пропорціи 5 сант. съ 1 франка прямыхъ податей, а такъ какъ и этимъ источникомъ дорожные расходы не покрываются, то большая часть общинъ прибѣгаетъ къ третьему разряду сборовъ *centimes extraordinaires*, которые могутъ простираться до 20% казенныхъ податей. Кроме того введены еще такъ называемые *cotisations municipales*—складочные сборы, вносимые общинами на предметы общихъ расходовъ, и непосредственно поступающіе въ распоряженіе префекта и на храненіе генеральнаго сборщика (*receveur général*).

Дорожная повинность справляется этими *centimes spéciaux* и *extraordinaires*; первыхъ, собственно называемыхъ *centimes vicinaux*, собирается около 14 мил. фр., вторыхъ, чрезвычайныхъ сборовъ на сельскія дороги ассигновано въ 1849 г. — 7.345,000 фр., въ 1859 году — 6.933,000 фр., наконецъ изъ складочнаго сбора (*cotisations*), поступило на тотъ же предметъ въ 1849 г. 15.685,000 фр., въ 1859 году 14.219,000 фр.

Изъ этого видно, что главные расходы дорожной повинности покрываются собственно не дорожнымъ сборомъ, а экстраординарными суммами и что первый относится ко вторымъ какъ 14 къ 21 или 22 милліонамъ. При этомъ нужно имѣть въ виду, что всякій экстраординарный сборъ подлежитъ утвержденію префекта въ общинахъ, доходы коихъ ниже 100,000 фр., и императора въ общинахъ, гдѣ они выше этой суммы, также что общинныя складчины (*cotisations municipales*) вовсе изъемяются изъ распоряженій общины и общинныхъ властей и что поэтому изъ числа 35 мил. франковъ, ассигнованныхъ на сельскія дороги, около 21 или 22 мил. расходуются безъ спроса и вѣдома общинъ по распоряженію начальства.

Точно также какъ сборы, взимаемые съ общинъ, переводятся въ распоряженіе начальниковъ департаментовъ подъ именемъ этихъ *cotisations*, такъ и сборы департаментовъ перечисляются въ завѣдываніе министра подъ названіемъ *fond commun*.



(La Brême, des Conseils généraux p. 356, 357. Berquier, le corps municipal. p. 260 etc.).

4) Мы находимъ еще въ другихъ источникахъ сравнительныя свѣдѣнія о стоимости содержанія сухопутныхъ сообщений во Франціи. Свѣдѣнія эти относятся ко временамъ польской монархіи 1837 — 1848 годовъ.

На 35,000 километровъ государственныхъ дорогъ (routes royales) расходовъ считалось по 720 фр., или на 1 версту 191 руб.

На 43,000 килом. губернскихъ дорогъ, routes départementales, по 420 фр., или на 1 версту 111 руб.

На сельскія дороги — chemins vicinaux de grande communication: на километръ 250 фр., на 1 версту 66 руб.

Изъ этой послѣдней суммы одна треть — 22 руб. покрывается натуральной повинностію; собственно денежныхъ расходовъ считается 44 руб. на версту въ годъ.

Въ 1837 году содержаніе всѣхъ сельскихъ дорогъ стоило 44 мил. фр., въ 1840 г. 49 мил. Изъ этихъ чиселъ приходилось на главныя сельскія дороги (chemins de grande communication) . . . . .

	1837 г.	1840 г.
17.592,949 фр.		23.083,358 фр.

На обыкновенныя (chemins de petite communication) . . . . .	26.838,633	»	26.505,919	»
---	------------	---	------------	---

Въ 1850 г. общій счетъ сельскихъ дорогъ представилъ слѣдующія данныя:

Натуральныя повинности (prestations en nature) простирались на . . . . .	32.000,000	»
--	------------	---

Субсидіи отъ департаментовъ (centimes départementaux) . . . . .	12.000,000	»
---	------------	---

Сборы общинъ (centimes communaux). . . . .	12.000,000	»
--	------------	---

---

Всего . . . 56.000,000 фр.

Мы должны еще обратить вниманіе читателя на слѣдующій фактъ: Натуральныя повинности во Франціи, повидимому, не только не уменьшаются, но въ теченіи послѣднихъ 40 лѣтъ возрасли на значи-



тельную сумму: по докладу, представленному въ законодательное собраніе въ 1849 г., оцѣнка рабочихъ дней, употребляемыхъ на исправленіе дорожной повинности, равнялась суммѣ: въ 1837 году = 28.000,000 фр. въ 1850 г. 32.000,000 фр.; по докладу министерства внутреннихъ дѣлъ императору въ 1860 г. 32.900,000 фр. Въ то же время дорожный денежный сборъ общинъ уменьшался: въ 1850 году 24 мил., въ 1860 г. 21 мил. Въ 1849 г. министерство внутреннихъ дѣлъ, въ особомъ докладѣ, именно упоминало, что число муниципальных совѣтовъ, принимающихъ натуральную повинность, съ каждымъ годомъ возрастаетъ: LE NOMBRE DES COMMUNES QUI ONT VOTÉ SPONTANÉMENT LA PRESTATION EN NATURE, A ÉTÉ TOUJOURS EN AUGMENTANT.

Ссылаясь на мнѣніе, изложенное нами въ главѣ о натуральной повинности въ первой части этого сочиненія, мы этими фактами хотѣли подтвердить, что обязательное переложеніе повинностей съ натуры на деньги во многихъ случаяхъ есть прямое насильство и что въ мѣстностяхъ бѣдныхъ, какихъ много во Франціи и еще болѣе въ Россіи, обыватели большею частію отвергаютъ эту благодѣтельную реформу, навязываемую имъ мягкосердечнымъ либерализмомъ.

(Rechard, de l'Admin. inter d. la France, II, p. 135 — 136. Saulnier, des routes et chemins, p. 32. La Brême, des Conseils généraux, p. 162.

---

5) Надо обратить вниманіе на историческій ходъ англійскаго законодательства по дорожной повинности, чтобы понять глубокое различіе между порядками самоуправленія и системой централизаціи. Въ то время какъ прочія государства безъ всякаго расчета и не давая себѣ труда вникать въ эти мелочи хозяйственнаго управленія, прямо, огульно взваливали на крестьянъ всѣ тягости содержанія дорогъ, въ Англійи съ незапамятныхъ временъ къ совѣщанію объ устройствѣ путей сообщенія призваны были мѣстные собранія *scherriffs tourn* и *court leet*. Въ этихъ собраніяхъ выработались главнѣйшія основанія дорожнаго управленія, а именно: а) что содержаніе полотна дорогъ падаетъ на мѣстные общества, *township*, *tithing*, *parish*—а устройство и починка мостовъ — на земство цѣлаго графства, б) что каждое частное лицо имѣетъ право преслѣдовать виновныхъ за неисправность путей сообщеній и не только общество, на содержаніи котораго лежитъ дорога, но и должностное лицо, за-



вѣдывающее дорогой ; искъ (presentment) предъявляется судебнымъ съѣздамъ или суду королевской скамьи.

с) что повинность раскладывается на всѣхъ домохозяевъ по доходности имуществъ , причемъ вовсе изъемяются отъ сборовъ и натуральныхъ работъ поденщики и служители, не имѣющие собственной осѣдлости.

Эти основанія не остались произвольными обычаями, какъ нѣмецкіе Observanzen, но были облечены въ законную форму статутами и биллями: statute of bridges 22 Henry VIII и законоположеніями о surveyors of highways 2, 3. Philippe et Mary.

Центромъ дорожнаго управленія былъ погостъ—parish ; смотрители дорогъ surveyors были выборныя лица ; по приглашенію констеблей и церковныхъ старостъ всѣ прихожане (parishioners) сходились ежегодно въ особое собраніе для выбора смотрителя. Предметы обложенія и порядокъ раскладокъ нѣсколько разъ измѣнялись и исправлялись, сообразно измѣненіямъ цѣнностей ; сначала единицей обложенія считалось 100 акровъ—37 десят. земли ; когда опытъ указалъ неудобства подобнаго огульнаго счета земли, то найдена была денежная мѣра, соотвѣтствующая средней доходности 100 акровъ и именно 50 фун. ст. 350 р. Всѣ конныя работы производились землевладѣльцами. Число дней было также опредѣлено закономъ — не болѣе 6 въ году. Жалобы на неисправность дорогъ (presentment) подавались за подписью 12 домохозяевъ ; собраніе (court leet) производило дознаніе объ основательности жалобы ; судебныя мѣста разбирали дѣло окончательно.

Въ этихъ то первобытныхъ формахъ дѣйствительнаго самоуправленія заключается все значеніе англійскаго общественнаго быта, изъ этихъ то мелочныхъ, но существенныхъ заботъ о внутреннемъ благоустройствѣ, почерпнулъ англійскій народъ свою самостоятельность и политическій практическій смыслъ. Все это самобытное устройство дорожнаго управленія было впоследствии искажено непомѣрнымъ преобладаніемъ аристократическаго элемента въ лицѣ мировыхъ судей, и въ концѣ XVIII столѣтія мы уже не находимъ слѣдовъ этого выборнаго начала управленія : court leet исчезли, дорожные смотрители назначаются мировыми судьями, всѣ уставы и постановленія о содержаніи дорогъ поручены надзору этихъ послѣднихъ ; мировымъ съѣздамъ предоставлено право, въ случаѣ недостаточности натуральной повинности взимать сборъ , minimum коего сначала



опредѣленъ въ  $2\frac{1}{2}$  процента съ доходности, впоследствии въ  $3\frac{1}{2}$ , по статуту Георга III по 6 пенсовъ съ фунта стерлинговъ.

Вмѣсто прямаго выбора смотрителей, мѣстнымъ приходскимъ собраніямъ дано только право представлять кандидатовъ, изъ коихъ мировые судьи выбираютъ должностныхъ лицъ. Для назначенія въ должность surveyor установленъ имущественный ценъ 10 фун. поземельнаго дохода (70 р.), или 100 фун. ст. цѣнности (700 р.), или 30 фн. другаго дохода (210 р.). Иски и жалобы, прежде подаваемые въ общія судебныя мѣста, перенесены на мировой институтъ, и только въ случаѣ спора о самой обязанности исправлять дорогу, дѣло признается подсуднымъ королевскому суду (kings bench).

Эти порядки, введенные статутами королевы Маріи (1689 — 1694 года) и Георга III (1773 г.), составляютъ второй періодъ англійскаго самоуправленія, періодъ преобладанія землевладѣльческаго сословія и мирового института.

Третій открывается (по дорожному вѣдомству) съ устава 1836 г., пополненнаго положеніями 1858 и 1862 г. Эти новѣйшіе статуты составляютъ реакцію противъ аристократическаго полновластія XVIII столѣтія и возвращаются къ началамъ выборовъ и равноправности. По акту 1858 г. общества съ населеніемъ болѣе 5,000 жителей получили право выбирать особыя комисіи (board of highways); избраніе происходитъ въ приходскомъ собраніи vestry. По акту 1862 года малолюдные приходы могутъ соединяться въ округа highways districts и выбирать комисіи, состоящія изъ одного члена отъ каждаго погоста.

Изъ этого видно, какъ ошибочно мнѣніе, распространившееся на континентѣ, будто бы весь строй англійскаго selfgovernment-а образовался подъ вліяніемъ мирового института и почетной службы высшихъ сословій. Это вліяніе было дѣйствительно всесильно съ начала прошлаго столѣтія до тридцатыхъ годовъ настоящаго, но въ продолженіи всего остальнаго времени, то есть 5 или 6 столѣтій, самоуправленіе въ Англійи было основано на выборномъ началѣ и на мѣстныхъ собраніяхъ court leet, vestry. Къ нимъ и возвращается современная Англійа.

(Gneist, das selfgovernment. s. 281, 284, 381, 1105. Fischel, die Verfassung Englands, s. 285).

---



6) HIGHWAY-RATE, дорожный сборъ взимается по той же раскладкѣ какъ и налогъ для бѣдныхъ (poor-rate) т. е. по извѣстному проценту съ доходности имуществъ, (не болѣе 12<sup>1</sup>/<sub>2</sub>). Въ отчетѣ Poor-law board за 1846 г. помѣщенъ слѣдующій обзоръ дорожныхъ сборовъ. Они простирались по королевству Англiи и княжеству Валлисъ :

Въ 1827 году при населенiи 12 мил.	на 1.121,812 фун. стер.		
» 1838 » » » 14 » »	1.211,191 » »		
Въ 1850 году при населенiи 17 мил.			
жителей взималось уже.	. . . . .	1.850,000	» »
Въ 1857 году . . . . .		1.949,837	» »

При этомъ нужно замѣтить, что города не выдѣляются изъ общихъ земскихъ сборовъ на дороги и что изъ упомянутыхъ суммъ въ 1850 г. расходовалось на дороги, пролегающія черезъ города и городскія земли 824,000 фун. стер. Такъ напримѣръ въ городѣ Манчестерѣ взималось между прочимъ дорожнаго сбора по 6 пенсовъ съ 1 фун. стер. дохода и всѣхъ расходовъ по этой повинности было въ 1857 г. 42,696 фун. стер. 298,872 руб., по одному городу!! независимо отъ собственныхъ городскихъ расходовъ на содержанiе улицъ, мостовыхъ и пр.

(Fisco, des taxes loc. en Angl. p. 146, 182, 412).

7) DISTRICT FUND. По акту 25, 26. Victor. с. 61, для уравненiя дорожной повинности между приходами введенъ вмѣстѣ съ дорожными округами и общiй окружной фондъ (district fund), который предназначенъ для уплаты жалованья должностнымъ лицамъ и покрытiя нѣкоторыхъ статей общаго расхода. Всѣ прочiя издержки, а именно постройка и ремонтъ дорогъ распредѣляются по приходамъ, пропорционально доходности имуществъ, оцѣненныхъ для налога о бѣдныхъ.

Англiйскiй district fund соответствуетъ французскому fond commun съ тѣмъ различiемъ, что первый рассчитывается въ предѣлахъ одного округа и расходуетъя мѣстными и выборными властями, между тѣмъ какъ второй имѣетъ въ виду уравненiе дорожной повинности по всей Францiи и находится въ распоряженiи ЦЕНТРАЛЬНАГО ПРАВИТЕЛЬСТВА.

(Gneist, die Selbstverw. in Engl. s. 1174).



8) Въ первой части этого сочиненія въ главѣ о натуральныхъ повинностяхъ мы изложили ходъ переложенія натуральной дорожной повинности (statute duty) въ денежный сборъ. Замѣтимъ, что и по дорожному уставу 1836 г. обывателямъ оставленъ косвеннымъ образомъ выборъ между работой и денежной платой: по § 35 этого устава, если два изъ податныхъ обывателей заявляютъ, что желали бы вмѣсто денежнаго сбора принять на себя поставку дорожнаго матеріала натурой, то surveyor обязанъ внести это предложеніе на обсужденіе собранія, и если оно согласится на предложеніе, то дорога раскладывается по погонной и кубической мѣрѣ полотна на все общество.

Этотъ послѣдній видъ натуральной повинности отмѣненъ закономъ 1862 г. Но еще въ 1857 г. въ общемъ отчетѣ дорожныхъ расходовъ значилась статья о поставкахъ, произведенныхъ натурой, суммой на 39,809 фун. ст. = 278,663 руб.

(Gneist, das selfgovernment s. 1165. Fisco, des taxes locales. p. 412).

---

9) Нѣкоторыя правила дорожнаго управленія въ Англіи заслуживаютъ особаго вниманія по своей практической пользѣ: а) ДЕРІСАТІОН, подъ этимъ словомъ разумѣтся особое право землевладѣльца требовать, чтобы дорога была принята на повинность обществъ или земства, если онъ можетъ доказать, что она служитъ для общихъ сообщеній; но такъ какъ изъ этого возникали очень часто пререканія между частными собственниками и обществами и первые не рѣдко съ умысломъ запускали дорогу до того, что она дѣлалась непроѣздиною, и потому требовали принятія ея на общественное содержаніе, то § 23-мъ устава 1836 г. установлена слѣдующая процедура: владѣлецъ, желающій перевести дорогу на общественное содержаніе, долженъ заявить о томъ за 3 мѣсяца дорожному смотрителю, который вноситъ это предложеніе въ приходское собраніе; если оно не согласится на предложеніе, то дѣло переносится въ мировой съѣздъ; постановленіемъ съѣзда владѣлецъ можетъ быть принужденъ къ приведенію дороги въ полную исправность и только послѣ этого она принимается на повинность общества. Этотъ вопросъ одинъ изъ тѣхъ, которые ежедневно представляются въ нашей земской практикѣ: городское общество или частный владѣлецъ ходатайствуютъ о переведеніи дороги, моста, перевоза на земскую повинность или на общее содержаніе волости; волость отказывается по



причинѣ, или подѣ предлогомъ, что дорога неисправна и требуетъ починокъ, обременительныхъ для обывателей. Изъ этихъ пререканій у насъ нѣтъ исхода и подобные пути сообщенія обыкновенно не чинятся никѣмъ.

в) Порядокъ подачи жалобъ на неисправности дорогъ и понужденія виновныхъ къ исправленіямъ установленъ актомъ 1862 г. (25 et 26 Vict. с. 61): по жалобѣ (complaint), поданной частнымъ лицомъ на неисправность и вообще дурное состояніе дороги, мировой судья вызываетъ членовъ управы или дорожного смотрителя подлежащаго погоста. Если они принимаютъ на себя исправленіе поврежденій, то дѣло тѣмъ и рѣшается безъ дальнѣйшихъ взысканій; если же они отпираются, то судья назначаетъ понятыхъ для освидѣтельствованія дороги и можетъ прямо отъ себя поручить подрядчику произвести нужныя работы на счетъ суммъ, принадлежащихъ дорожной управѣ (district board). Жалобы на таковыя рѣшенія подаются въ общія судебныя установленія.

с) По тому же новѣйшему акту 1862 г. § 34 — 36 установлены дополнительныя правила къ уставу 1836 г. о перечисленіи частныхъ дорогъ въ общественныя: предписано въ такихъ случаяхъ возлагать на землевладѣльца извѣстную часть текущихъ расходовъ на содержаніе дороги, или же требовать отъ него внесенія въ district fund извѣстной единовременной суммы, проценты съ коей ассигнуются на дорожныя починки.

д) Перемѣщеніе или упраздненіе дорогъ (diverting and stopping) дѣлается слѣдующимъ порядкомъ: если приходское собраніе предлагаетъ измѣнить направленіе дороги, или ее вовсе закрыть, то оно обязано во-первыхъ представить свидѣтельство, что владѣльцы земель, по коимъ новая дорога проводится, согласны на уступку земли; во-вторыхъ составить планъ предполагаемаго пути; затѣмъ представить все дѣло въ мировой сѣздъ графства (quarter-session) и сдѣлать о своемъ предложеніи троекратную публикацію. Если противъ него представлены будутъ возраженія отъ лицъ заинтересованныхъ, то сѣздъ обязанъ вызвать присяжныхъ для рѣшенія question of fact, дѣйствительно ли полезно предполагаемое измѣненіе. Этимъ приговоромъ присяжныхъ дѣло рѣшается окончательно.

Эта регламентація можетъ показаться очень мелочною и процедура крайне медленною.

Но онѣ по крайней мѣрѣ даютъ всякому дѣлу и всякой жалобѣ



правильный, законный ходъ и исходъ, и ограждаютъ равно интересы частныхъ лицъ и сельскихъ обществъ. Порядки, принятые въ континентальныхъ государствахъ, по коимъ, въ случаѣ неисправности, мѣстные администраторы распоряжаются непосредственно (d'office) починкой дорогъ и по коимъ жалобы разсматриваются начальствомъ (im Verwaltungswege), порядки эти дѣйствуютъ безъ сомнѣнія быстрае, но предоставляютъ приказнымъ стороннимъ лицамъ сужденіе о такихъ дѣлахъ, которыя вовсе выходятъ изъ круга ихъ свѣдѣній и соображеній, ибо пользы и нужды сообщеній, направленіе дорогъ, проложеніе новыхъ путей и закрытіе прежнихъ трактовъ, все это зависитъ отъ мѣстныхъ обстоятельствъ, извѣстныхъ только мѣстнымъ жителямъ. Въ наше время, когда вся сѣть сухопутныхъ сообщеній измѣняется вслѣдствіи постройки желѣзныхъ дорогъ, эти соображенія особенно важны.

(Gneist, die Selbstverw. in Engl. s. 1165, 1175, 1180).



## XXVI.

О дорожной и подводной повинностяхъ въ Россіи. Разряды дорогъ, установленные уставомъ путей сообщеній. — Различіе ихъ: а) по способамъ содержанія, б) по вѣдомствамъ управленія. — Правила содержанія дорогъ по уставу. Дѣйствительный порядокъ ихъ содержанія, устройства и исправленія. Новое распредѣленіе дорожнаго управленія, введенное положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, — смѣшеніе вѣдомствъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ и земскаго управленія вообще съ вѣдомствомъ путей сообщеній. — О подводной повинности. Порядокъ исправленія этой повинности въ Англіи, Пруссіи и Россіи. Обывательскія станціи; росписание мѣстныхъ жителей по стойкамъ; нарядъ подводъ; открытые листы. Необходимость общаго пересмотра устава путей сообщеній.

---

Мы соединяемъ въ одну главу собственно дорожную повинность, то есть содержаніе самихъ путей, и подводную, то есть содержаніе земскихъ сообщеній на этихъ дорогахъ. Въ дѣйствительности онѣ нынѣ завѣдываются не только одними и тѣми же присутствіями, управами, но и поручаются обыкновенно одному и тому же члену управы, служба коего состоитъ въ постоянныхъ разъѣздахъ для надзора за дорогами и стойщиками обывательскихъ станцій.

Дорожная повинность. Сухопутныя сообщенія въ Россіи раздѣляются по уставу путей сообщеній ст. 10 на пять классовъ:

- 1) Государственные или главные пути сообщеній.
- 2) Дороги большихъ сообщеній.
- 3) Дороги почтовыхъ сообщеній изъ губерній въ губерніи.



- 4) Дороги почтовыхъ и торговыхъ сообщеній между уѣздами.
- 5) Дороги сельскія и полевыя.

Дороги первыхъ двухъ категорій перечислены въ томъ же уставѣ ст. 11 и 13. Росписаніе дорогъ 3 и 4 разрядовъ составляетъ по губерніямъ; но это официальное распредѣленіе не имѣетъ собственно никакого значенія, и на мѣстахъ, въ губерніяхъ и уѣздахъ, едва ли кому извѣстно, къ какому разряду должна быть отнесена та или другая дорога. Поэтому вѣрнѣе будетъ раздѣлить все сухопутныя сообщенія по вѣдомствамъ и по способу ихъ содержанія; въ такомъ случаѣ можно принять 5 разрядовъ дорогъ:

- 1) Государственныя и губернскія шоссе. Содержаніе первыхъ производится изъ государственнаго казначейства; на губернскія шоссе отпускаются въ нѣкоторыхъ губерніяхъ суммы земскихъ сборовъ. Тѣ и другія состоятъ въ вѣдѣніи и распоряженіи главнаго управленія путей сообщенія и переходятъ въ оное по мѣрѣ того, какъ обращаются изъ грунтовыхъ дорогъ въ шоссе; поэтому главное отличіе ихъ заключается не въ родѣ сообщеній, а единственно въ томъ, шоссированы дороги или нѣтъ.

- 2) Ко второму разряду слѣдуетъ отнести дороги, содержимыя изъ губернскаго денежнаго сбора.

- 3) Къ третьему — пути сообщеній, лежащіе на натуральной повинности уѣздовъ.

- 4) Къ четвертому — дороги сельскія, коихъ содержаніе лежитъ на обязанности сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ.

- 5) и наконецъ къ пятому — дороги полевыя то есть частныя, содержаніе коихъ необязательно.

Въ строгомъ смыслѣ, на земской повинности лежатъ только дороги втораго и третьяго разрядовъ, или по росписанію устава, дороги втораго, третьяго и четвертаго разрядовъ — грунтовыя, почтовые, торговыя и военныя (ст. 13); но такъ какъ ни административнымъ, ни земскимъ властямъ на самихъ мѣстахъ неизвѣстно, какія дороги слѣдуетъ признавать торговыми и военными и такъ какъ съ другой стороны законъ ничѣмъ не опредѣляетъ значенія дорогъ послѣдняго разряда, сельскихъ, то въ дѣйствитель-



ности выходить, что все дороги за исключеніем шоссе устраиваются и исправляются на счетъ земскихъ повинностей.

Различіе состоитъ только въ томъ, что нѣкоторые участки содержатся губернскимъ денежнымъ сборомъ, другіе на счетъ пособій, отпускаемыхъ изъ губернскаго сбора въ уѣзды, третьи — непосредственно отъ уѣздовъ по общей раскладкѣ на всехъ жителей и натурой, четвертые — отдѣльными обществами, городами и вѣдомствами тоже натурой, но безъ всякой раскладки, по приказамъ полиціи и по наряду сельскихъ начальниковъ; наконецъ пятые — вовсе никѣмъ не чинятся и не содержатся, потому что они не записаны въ росписаніе дорожныхъ комиссій и съ незапамятныхъ временъ признаются проселочными, хотя торговое движеніе на нихъ и значительнѣе, чѣмъ на всехъ прочихъ трактахъ уѣзда.

Также различны и разнообразны вѣдомства и начальства, заведывающія дорожнымъ управленіемъ: государственныя и губернскія шоссе находятся въ непосредственномъ вѣдѣніи главнаго управленія путей сообщеній, прочія дороги состояли доселѣ подъ управленіемъ дорожныхъ комиссій губернскихъ и уѣздныхъ; съ упраздненіемъ ихъ переходятъ отчасти въ распоряженіе губернскихъ, отчасти въ вѣдѣніе уѣздныхъ управъ. Содержаніе сельскихъ дорогъ (по ст. 15 уст. п. с.) относится къ обязанности селеній и владѣльцевъ, черезъ дачи которыхъ пролегаютъ, и лежитъ на отвѣтственности сельскихъ обществъ и ихъ начальствъ.

Главные правила для содержанія дорогъ, закономъ установленныя, но въ дѣйствительномъ быту существенно измѣненныя, суть слѣдующія:

Устроеніе дорогъ 2, 3 и 4 разрядовъ, то есть всехъ, кромѣ шоссированныхъ и сельскихъ, производится или на счетъ денежныхъ земскихъ сборовъ, или личною работою (ст. 752 уст. п. с.); въ дѣйствительности же, такъ какъ порядокъ причисленія проселочныхъ дорогъ къ разряду уѣздныхъ закономъ не установленъ, то личной работою устраиваются не только дороги этихъ трехъ



разрядовъ, но и всѣ дороги, сколько ихъ ни есть, за исключеніемъ шоссе.

Общимъ правиломъ установлено, что дорожная повинность во всякомъ случаѣ исправляется обывателями въ натурѣ (ст. 754) и что на счетъ денежныхъ повинностей она обращается только при совершенной невозможности исправить дороги безъ денежнаго сбора (753), но въ примѣчаніи къ ст. 754 объяснено: «само собой разумѣется, (?) что правило это относится только до казенныхъ крестьянъ и не стѣсняетъ помѣщиковъ въ замѣнѣ наймомъ дорожной повинности, на крестьянахъ ихъ лежащей». Удѣльнымъ крестьянамъ дозволяется такой же замѣнъ по собственнымъ ихъ мірскимъ приговорамъ. Въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ (ст. 196, 197) кромѣ того допускается для всѣхъ обществъ и помѣстій право отправлять свою долю дорожныхъ работъ посредствомъ временнаго найма съ утвержденія того начальства, которое разрѣшаетъ мірскіе сборы; если же общества разныхъ вѣдомствъ пожелаютъ содержать участокъ таковымъ же наймомъ, то онъ допускается съ разрѣшенія присутствія о земскихъ повинностяхъ, а въ случаѣ его несогласія представляется министру внутреннихъ дѣлъ.

Итакъ по смыслу этихъ статей закона, переложеніе натуральной дорожной повинности въ денежный сборъ хотя и запрещалось формально, но въ дѣйствительности зависѣло отъ желанія обывателей и разрѣшенія начальства; стѣсненіе заключалось только въ томъ, что не смотря на разрѣшеніе и утвержденіе и на то, что наемъ долженъ былъ заключаться формальнымъ контрактомъ, отвѣтственность за исправность дороги на контрагентѣ не лежала и оставалась на селеніи или волости, приписанныхъ къ участку (ст. 768 уст. пут. сооб.). Это обстоятельство, ограждая неисправныхъ подрядчиковъ, обременяло крестьянъ и весьма часто заставляло ихъ, заплативъ деньги, исправлять вторично ту же повинность личной работой по наряду становыхъ приставовъ, дѣлившихъ съ дорожными подрядчиками денежные сборы неосторожныхъ крестьянъ.



Раскладка натуральной дорожной повинности производилась по постановленію губернской дорожной комисіи; всѣ дороги разбивались на участки и къ каждому участку приписывалась часть окрестныхъ селеній; при всякой новой ревизіи дѣлалось новое росписаніе дорогъ (766, 769).

Въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, преимущественно въ сѣверныхъ, гдѣ по разнообразію почвъ и многочисленности канавъ, трубъ и мостовъ, уравниеніе повинности представляло особенныя затрудненія, дорожныя комисіи, уѣздныя, вынуждены были дѣлать описанія дорогъ и съемку ихъ посредствомъ землемѣровъ; выводили пропорцію между разными грунтами, суходоломъ, низкодоломъ, фашиной настилкой, мостовой, и приводя ихъ къ одному общему знаменателю, разлагали дорожные участки не по погонному протяженію, но по приблизительному расчету стоимости ихъ содержанія. Но къ сожалѣнію, при недостаточности средствъ, эти благонамѣренныя начинанія остались почти во всѣхъ уѣздахъ недоконченными. Уѣздныя комисіи не имѣли никакихъ штатныхъ суммъ въ своемъ распоряженіи; губернскія, занятая многосложной перепиской, составленіемъ смѣтъ и плановъ, не имѣли возможности вникнуть въ это важное дѣло, требовавшее внимательныхъ мѣстныхъ распоряженій.

Внутренняя раскладка, то есть самый нарядъ рабочихъ конныхъ и пѣшихъ, который и составляетъ всю сущность натуральной повинности, въ нашемъ законодательствѣ не опредѣлена никакими правилами, не ограничена никакой нормой.

Въ законѣ (ст. 771) сказано, что селенія наряжаютъ рабочихъ по мѣрѣ надобности, что установленіе очередей и нарядовъ принадлежитъ распоряженіямъ обществъ, утвержденіе очередныхъ списковъ городскимъ, волостнымъ и сельскимъ начальствамъ, наблюденіе—земской полиціи и губернской дорожной комисіи, разрѣшеніе спорныхъ случаевъ — присутствію земскихъ повинностей.

Но при всемъ этомъ многосложномъ порядкѣ, при установленіи четырехъ или пяти инстанцій для разсмотрѣній, утвержденій



и наблюдений, самый размѣръ повинности, нормальное ея отношеніе къ предмету обложенія, предоставлены полному произволу самихъ обществъ и усмотрѣнію мѣстныхъ начальствъ.

Относительно поставокъ строительныхъ матеріаловъ для дорогъ у насъ существуютъ слѣдующія правила, также весьма неопредѣленные: Песокъ, фашины и прочіе предметы должны быть поставляемы отъ тѣхъ селеній, къ участку коихъ дорога принадлежитъ (ст. 774). А если въ томъ селеніи этихъ предметовъ не находится?

Лѣсъ отпускается изъ казенныхъ дачъ для государственныхъ крестьянъ безденежно; для помѣщичьихъ (по неимѣнію лѣса у самого помѣщика) со взысканіемъ попенныхъ денегъ (ст. 775, 777). А если казенныхъ лѣсовъ въ близости не имѣется?

Для содержанія дорогъ послѣдняго разряда, проселочныхъ и полевыхъ, особаго порядка не установлено, хотя имъ и посвященъ особый отдѣлъ устава пут. сооб. (ст. 802 и посл). Въ ст. 198 устава о земс. пов. предписаны правила о перечисленіи этихъ дорогъ въ высшій разрядъ торговыхъ и военныхъ; — правила эти примѣнялись только въ петербургской губерніи, гдѣ для передвиженія войскъ при маневрахъ многія сельскія дороги признаны военными; въ прочихъ губерніяхъ эта статья закона осталась мертвой буквой, такъ какъ собственно не представляется никакой пользы для самой дороги и никакого различія въ порядкѣ содержанія отъ перечисленія какой бы ни было дороги въ какой бы ни было разрядъ.

Правда дорогамъ сельскимъ дано особое мѣсто въ уставѣ—онѣ отнесены къ обязанностямъ обществъ, но такъ какъ на обязанности тѣхъ же обществъ лежитъ и раскладка всѣхъ прочихъ дорогъ, то на практикѣ всѣ дорожныя работы смѣшиваются и распредѣляются вмѣстѣ и земскія раскладки сливаются съ общественными. Далѣе смѣшеніе это еще усиливается отъ сбивчивости и противорѣчій законоположенія: въ ст. 802 сказано, что сельскія дороги исправляются по мѣрѣ совершенной необходимости, но въ ст. 804 исчислены тѣ дороги изъ числа проселочныхъ, на ко-



торья губернаторъ обращаетъ особое вниманіе, и редація этой статьи такова, что подъ это опредѣленіе подходятъ всѣ сухопутныя сообщенія безъ исключенія, наконецъ ст. 806 предписывается категорически мѣстнымъ начальствамъ наблюдать, чтобы проселочныя дороги, «какъ и большія» были исправны и безопасны.

Изъ этого слѣдуетъ, что власть губернаторовъ и мѣстныхъ начальниковъ (какихъ?) по проселочнымъ дорогамъ еще полнѣе, чѣмъ права ихъ надъ прочими, ибо по высшимъ разрядамъ путей сообщеній, причисленнымъ къ земскимъ повинностямъ, они должны придерживаться раскладки, по послѣднему же разряду дѣйствуютъ полновластно, выгоняя жителей по мѣрѣ необходимости на всѣ дороги, пролегающія черезъ ихъ дачи. Понятно, что при этомъ порядкѣ начальники не находили никакого удобства въ перечисленіи сельскихъ дорогъ въ губернскія и уѣздныя и въ дѣйствительности большая часть сухопутныхъ сообщеній, по многимъ важнѣйшимъ торговымъ трактамъ, остаются доселѣ на иждивеніи отдѣльныхъ сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ, не входятъ въ раскладки дорожныхъ повинностей и по совершенной невозможности осилить подобныя египетскія работы частными усиліями селеній и помѣщиковъ, обрѣтаются въ томъ непроѣздомомъ состояніи, на которое такъ горько сѣтуетъ русское общество.

Въ это смутное положеніе дорожнаго управленія введенъ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ новый элементъ. Къ предметамъ вѣдомства этихъ учрежденій между прочимъ отнесено: раздѣленіе путей сообщенія на губернскіе и уѣздные, представленіе о перечисленіи дорогъ въ разрядъ государственныхъ, —отнесеніе проселочныхъ дорогъ въ разрядъ уѣздныхъ, а также уѣздныхъ — въ разрядъ проселочныхъ, измѣненіе направленій дорогъ, содержаніе бичевниковъ — и наконецъ мѣстныя распоряженія по указаніямъ губернской управы, по устройству въ уѣздѣ губернскихъ путей сообщеній (ст. 62). Эти правила, весьма либеральныя, переносящія на мѣстныхъ жителей всѣ права и обязанности администраціи, вмѣстѣ съ тѣмъ однако усложняютъ управленіе новыми совершенно непредвидѣнными соображеніями; вводятся



новые разряды дорогъ, губернскіе и уѣздные, которые нигдѣ законодательнымъ порядкомъ не установлены, не различены ни по способу содержанія, ни по ихъ значенію и вмѣстѣ съ тѣмъ учреждается два различныхъ вѣдомства для этихъ двухъ неразличныхъ дорогъ,—губернскія завѣдываются губернскими управами, уѣздныя уѣздными; самое раздѣленіе путей на губернскіе, уѣздные и проселочные поручается земскимъ собраніямъ по ихъ усмотрѣнію безъ всякихъ указаній, такъ что можетъ случиться, что въ одной губерніи всѣ дороги будутъ зачислены въ губернскія и приняты на денежный сборъ, а въ другой—всѣ будутъ переведены въ проселочныя и возложены на личную работу крестьянскихъ обществъ.

Устройство дорожной части въ Россіи требуетъ радикальнаго всесторонняго пересмотра. Настоящее ея положеніе можетъ быть представлено въ слѣдующихъ главныхъ чертахъ :

Всѣ грунтовыя дороги, начиная отъ почтовыхъ трактовъ до проселочныхъ, лежатъ на повинности сельскихъ обществъ; на города приходятся самыя незначительныя участки, пролегающіе черезъ городскія и пригородныя земли. Землевладѣльцы въ раскладкѣ не участвуютъ.

Содержаніе дорогъ распредѣляется между безчисленными вѣдомствами, слагающими другъ на друга отвѣтственность за неисправность сообщеній. На одномъ и томъ же трактѣ мы находимъ одни шоссированныя участки, завѣдываемые офицерами путей сообщеній, другіе, чинимые на счетъ губернскаго земскаго сбора, третьи, исправляемые натурой по уѣзднымъ раскладкамъ, четвертые, состоящіе на повинности городовъ, и въ каждомъ изъ этихъ участковъ мосты, плотины, опять подраздѣляемые на подобныя же разряды, одни, принятые на губернской сборъ, будто бы по сложности ихъ конструкціи, другіе, гораздо сложнѣйшіе, исправляемые топорной работой мѣстныхъ крестьянъ.

Главный недостатокъ всего этого управленія есть неопредѣлительность. Ни разряды дорогъ, ни предѣлы власти многочисленныхъ вѣдомствъ, ихъ исправляющихъ и надъ ними надзирающихъ, не различены ясными чертами; сравнивая наши дорожные уставы съ



французскими и англійскими, нельзя не быть пораженнымъ съ одной стороны широкимъ произволомъ, предоставленнымъ земскимъ учрежденіямъ, съ другой стороны отсутствіемъ всякихъ гарантій, всякихъ нормальныхъ правилъ обложенія, ограждающихъ обывателей отъ обременительныхъ сборовъ и работъ. Имъ не предоставлено даже права жалобы и иска противъ неправильнаго обложенія, этого послѣдняго права угнетеннаго меньшинства.

О подводной повинности. Обязанность ставить подводы подъ проходящія войска и для проѣзда служащихъ лицъ во всѣхъ государствахъ до новѣйшихъ временъ лежала на личной повинности мѣстныхъ жителей.

Но въ Англій уже съ давнихъ лѣтъ принято правило вознагражденія за подводную повинность. По извѣстному закону *Military-Act*, опредѣляющему ежегоднымъ постановленіемъ парламента составъ и содержаніе арміи, установленъ и порядокъ истребованія подвозъ для войскъ. Требованіе предъявляется мировому судѣ или канцеляріи мирового съѣзда; нарядъ дѣлается по очереди въ предѣлахъ мирового участка; прогонная плата уплачивается наличными деньгами по 15 и до 30 коп. за англ. милю (10 — 20 коп. за версту).

Въ Пруссіи прежняя бесплатная поставка подвозъ отмѣнена закономъ 1840 г., но повинность сохранена на томъ же основаніи какъ въ Англій съ поперстной платой за каждую лошадь, по 6 зильбергрошей за милю (около 3 к. за версту); изъятія, коими пользовалось дворянство, тѣмъ же закономъ отмѣнены; раскладка подводной повинности производится по числу упряжныхъ лошадей и воловъ, причемъ 3 вола считаются за 1 лошадь. Желающіе могутъ выкупаться отъ повинности годовой платой по 3 руб. за лошадь.

Въ Россіи подводная повинность имѣетъ два главныхъ вида: а) для воинскихъ потребностей при движеніи войскъ, разныхъ командъ, ремонтовъ, для перевозки больныхъ и т. п. б) для земскихъ сообщеній, разъѣздовъ полиціи и губернскихъ чиновниковъ.



По первому отдѣлу у насъ принята система, подобная прусской, и плата, соответствующая прусской таксъ, а именно за одну станцію въ 25 верстъ 75 к. на лошадь (ст. 434 уст. о З. П.). Плату эту надо признать достаточной и эта часть подводной повинности почти окупается, не составляя для жителей значительнаго обремененія. По крайней мѣрѣ такъ бы слѣдовало быть, еслибъ выдача контрмарокъ дѣлалась правильно и еслибъ на одну конную подводу не наваливали такихъ грузовъ, какихъ и пара лошадей не тронетъ съ мѣста.

По второму отдѣлу подводы назначаются: а) безъ платежа прогоновъ для земской полиціи, б) за прогоны для всѣхъ прочихъ лицъ губернскаго управленія по открытымъ билетамъ начальника губерніи, с) для перевозки больныхъ арестантовъ.

Въ дѣйствительности же повинности эти воинская и гражданская, хотя и различены по закону, но смѣшаны въ одну и хотя онѣ и причислены къ натуральнымъ, но въ большей части губерній и въ тѣхъ именно, гдѣ по многочисленности войскъ тягость подводъ наиболѣе чувствительна, исправляются наймомъ.

Устройство этой части земскихъ повинностей слѣдующее:

По соображенію главныхъ пунктовъ земскихъ сообщеній, выбираются селенія для обывательскихъ станцій. Къ нимъ приписываются окольные общества и волости. Это росписаніе и составляетъ главную, весьма трудную задачу всего этого управленія: нужно во первыхъ уравнять число приписанныхъ жителей съ значеніемъ станцій, такъ какъ по разгону онѣ очень различны, и во вторыхъ уравнять селенія между собой по дальности разстояній; такъ на примѣръ: если въ уѣздѣ на 40,000 жителей 10 обывательскихъ станцій, то на каждую въ средней сложности приходилось бы по 4,000 обывателей; но такъ какъ на однѣхъ разгонъ бываетъ ежедневный, на другихъ очень рѣдкій, то для равномернаго обложенія къ однѣмъ станціямъ приписывается болѣе, къ другимъ менѣе селеній: затѣмъ общее число жителей, приписанныхъ къ одной станціи, раздѣляется на число дней въ году и



когда такимъ образомъ выведена единица обложенія , то каждое общество облагается по числу душъ столькими-то днями стойки. Натурой на стойку выходятъ только ближайшія селенія ; прочія нанимаютъ за себя стойщиковъ. Но такъ какъ эти частные наймы обходятся дорого и при частой смѣнѣ разныхъ стойщиковъ крайне неудобны для сообщеній , то во многихъ губерніяхъ введены были уже съ давнихъ лѣтъ общіе наймы по вѣдомствамъ государственныхъ, удѣльныхъ, помѣщичьихъ крестьянъ , или даже по цѣлому уѣзду съ тѣхъ поръ, какъ крестьяне сведены въ одно общее управленіе.

До какой степени эта повинность , лежавшая на однихъ крестьянахъ, была обременительна для нихъ, видно изъ того, что въ нѣкоторыхъ сѣверныхъ и сѣверо-западныхъ губерніяхъ она еще въ 50-хъ годахъ обходилась въ 30 и 40 коп. съ души.

Въ Новгородской она составляла налога для цѣлой губерніи не менѣе 100,000 рублей, въ то время какъ всѣ денежные земскіе сборы, взимаемые со всѣхъ сословій, простирались на 348,000 р. (въ 1862 — 1863 г.). Въ настоящее время при всѣхъ усиліяхъ земскихъ управъ она обходится однако не менѣе 20 — 25 коп. на душу.

Если принять въ соображеніе , что за всѣ воинскія подводы казна выплачиваетъ контрмарками , что разъѣзды гражданскихъ чиновниковъ тоже оплачиваются прогонами и что собственно по закону на бесплатной повинности земства лежатъ, или должны бы лежать, только проѣзды земской полиціи, то нельзя себѣ и вообразить, чтобы разъѣзды 5,10 лицъ, составляющихъ штатъ уѣздной полиціи, обходились уѣзду въ 10 — 15 тысячъ рублей въ годъ.

Причины, искусственно и насильственно возвышающія стоимость этой повинности въ Россіи, суть слѣдующія :

Во первыхъ порядокъ выдачи билетовъ на проѣздъ : губернаторы, коимъ однимъ по закону она предоставлена, высылаютъ бланки за своей подписью въ уѣзды и уѣздные начальники ссужаютъ открытыми листами всѣхъ своихъ пріятелей и знакомыхъ.



Во вторыхъ расположеніе такъ называемыхъ обывательскихъ станцій и порядокъ ихъ содержанія, отдѣльный отъ почтовой гоньбы.

Это послѣднее обстоятельство особенно важно.

Въ каждомъ уѣздѣ мы находимъ два порядка сообщеній, а) почтовый, пролегающій черезъ главные тракты, и б) обывательскій, разсѣянный по всѣмъ направленіямъ.

Почтосодержатели не имѣютъ права возить проѣзжихъ въ сторону и не обязаны даже по почтовымъ трактамъ возить полицію, такъ что на самыхъ этихъ трактахъ, рядомъ съ почтовыми станціями устраиваются на счетъ земства особыя обывательскія.

Запрещеніе возить въ сторону заставляетъ также наряжать особыхъ стойщиковъ на такихъ пунктахъ, куда безъ малѣйшаго затрудненія могли бы проѣзжать почтовые лошади.

Такимъ образомъ отъ отдѣльнаго содержанія этихъ двухъ видовъ сообщеній повинность въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ отправляется вдвойнѣ.

Въ заключеніе мы считаемъ нужнымъ указать тѣ главные недостатки и пороки, которые, по общему сознанію всѣхъ мѣстныхъ жителей, въ разныхъ полосахъ Россіи уже съ давнихъ лѣтъ препятствуютъ устроенію этихъ двухъ повинностей, дорожной и подводной, составляющихъ въ совокупности совершенно безплодную трату силъ, равную налогу въ 6 или 8 мил. р. въ годъ.

1) Классификаціи дорогъ у насъ собственно не существуетъ. Прежняя обветшала; къ новой еще не приступлено. Нѣтъ даже яснаго указанія на то, что признается дорогой, вообще открытой для сообщенія, и чѣмъ таковая отличается отъ полевой частной дороги, или отъ прогона, тропинки, улицы или даже садовой дорожки.

Въ иностранныхъ законодательствахъ мы видимъ, что всякій путь, проложенный по землѣ частнаго владѣнія, считается первоначально, пока не послѣдовало постановленіе о признаніи его открытой дорогой, частною собственностію. Для отнесенія ея въ разрядъ путей сообщеній требуется въ Англіи поста-



новленіе присяжныхъ и мирового съѣзда, во Франціи приказъ префекта; но въ обѣихъ этихъ странахъ полагается общимъ правиломъ, что самый фактъ сообщенія, проѣзда и провоза по извѣстному направленію, какъ скоро таковое движеніе постороннихъ лицъ допускается землевладѣльцемъ, придаетъ дорогѣ значеніе открытаго пути сообщенія. По англійскому обычаю по истеченіи 4—5 лѣтъ такого свободнаго пропуска, владѣлецъ дороги имѣетъ право просить отнесті дорогу на общественное содержаніе и дѣло рѣшается приговоромъ понятыхъ (присяжныхъ).

Во Франціи всякая сельская дорога (*chemin rural*) открыта для публики, хотя бы содержаніе ея лежало и на частной повинности землевладѣльца, если меръ признаетъ ее нужной для сообщеній; но землевладѣльцу предоставляется въ такомъ случаѣ искать судебнымъ порядкомъ противъ распоряженія мера, и рѣшеніе кассационнаго суда ввело правило, что только давность пользованія (*la prescription*) можетъ служить достаточнымъ поводомъ для перенесенія дороги изъ разряда сельскихъ въ общественныя (*chemin vicinale*).

Въ Россіи никакого положительнаго различія между сельскими или полевыми дорогами и другими въ дѣйствительности не дѣлается и для проѣздовъ губернаторовъ, архіереевъ и другихъ ревизующихъ чиновниковъ и сановниковъ ежегодно чинятся общимъ нарядомъ отъ крестьянъ такія дороги, которыя въ росписаніяхъ не значатся и должны быть по закону исправляемы владѣльцами земель, чрезъ которыя пролегаютъ. Первымъ дѣломъ дорожнаго управленія должно быть ясное указаніе тѣхъ путей, которыя составляютъ обязательную повинность, и того порядка, какой требуется для признанія частной (сельской или полевой) дороги открытымъ путемъ сообщеній.

2) Классификація дорогъ сама собой опредѣляется троякимъ ихъ назначеніемъ и способомъ содержанія: государственныя, губернскія и уѣздныя дороги. Всѣ прочіе разряды—военные, почтовые, торговые пути сообщенія сливаются въ трехъ упомянутыхъ выше классахъ. Но перечисленіе ихъ изъ одного разряда



въ другой, нынѣ предоставленное безотчетному распоряженію земскихъ собраній, должно бы быть обусловлено нѣкоторыми положительными указаніями. Такъ на примѣръ, нельзя допустить, чтобы дороги, служащія для сообщенія уѣздныхъ городовъ съ новооткрытыми станціями желѣзныхъ дорогъ, не были принимаемы на обязательную повинность губерніи или уѣзда, или чтобы дороги, соединяющія волости и мировые участки, оставались въ разрядѣ сельскихъ и полевыхъ.

Законъ долженъ оградить меньшинство и предоставить по крайней мѣрѣ мѣстнымъ обывателямъ право требовать отнесенія дороги въ разрядъ уѣздныхъ, если она служитъ для общихъ сообщеній, а именно: а) для соединенія волостей между собою, б) для сообщенія ихъ съ уѣзднымъ городомъ, полицейскими станами и мировыми участками, с) для провозовъ къ пристанямъ и рынкамъ.

3) Последній разрядъ дорогъ, который мы въ классификацію не вносимъ, суть полевые и сельскія, по нашему закону именуемая проселочными, во Франціи *chemins ruraux*, въ Германіи *Privat-Wege*. Намъ кажется, что возлагать ихъ на повинность тѣхъ крестьянъ или владѣльцевъ, черезъ земли коихъ онѣ пролегаютъ, есть крайняя несправедливость, порождающая и такую же крайнюю неисправность этихъ дорогъ. Сельское общество въ 10 рев. душъ или владѣлецъ 10 десятинъ по этой раскладкѣ обязываются весьма часто содержать такое же разстояніе, какъ и другое общество въ 1000 душъ или владѣлецъ 1000 десятинъ, если въ первомъ случаѣ дорога проходитъ вдоль, а во второмъ поперекъ ихъ дачъ.

Для этихъ проселочныхъ дорогъ мы бы полагали лучшимъ способомъ разложить ихъ содержаніе на всѣхъ домохозяевъ и владѣльцевъ волости по числу содержимыхъ ими лошадей, облагая упряжныхъ и верховыхъ лошадей вдвое противъ рабочихъ. (1)

4) Климатическія условія нашего отечества вводятъ въ дорожное наше управленіе предметъ, вовсе незнакомый другимъ госу-



дарствамъ, это зимнія дороги. Если принять въ соображеніе, что въ большей части Россіи зимній путь есть главное время всѣхъ подвозовъ и поставокъ матеріала и товара и что для устройства этихъ зимнихъ сообщеній мы располагаемъ, можно сказать, почти всей рабочей силой сельскаго населенія, проводящаго весь этотъ длинный шестимѣсячный періодъ въ полной праздности, то нельзя не пожалѣть о небрежности, съ коей мы относимся къ этой важнѣйшей части нашихъ сообщеній. Зимнія дороги, какъ извѣстно, дѣлаются непроѣздимыми отъ снѣжныхъ наносовъ и сугробовъ и опасными отъ вьюгъ, заметающихъ дороги и оставляющихъ ихъ на нѣсколько дней безъ всякаго слѣда, если дорога не провѣшена. Отъ этихъ бѣдствій, которыя испыталъ каждый русскій человѣкъ, было бы не такъ трудно оберечься до извѣстной степени принятіемъ нѣкоторыхъ общихъ мѣръ. Наносы и сугробы дѣлаются ежегодно на извѣстныхъ мѣстахъ, въ перелѣскахъ и выемкахъ, при полевыхъ изгородахъ и деревенскихъ воротахъ и мѣстные жители могутъ почти безошибочно опредѣлить послѣ продолжительной мятели, какія части дороги занесены и требуютъ разчистки.

Строгій надзоръ надъ этими разчистками и надъ соблюденіемъ правилъ о провѣшиваніи зимнихъ дорогъ спасъ бы много тысячъ русскихъ людей отъ замерзанія и смерти, и миллионы чудовъ разнаго товара отъ просрочекъ при доставкѣ.

Работы эти несравненно легче для обывателей, чѣмъ починка грунтовыхъ дорогъ, ибо производятся въ такое время года, когда полевыхъ работъ нѣтъ, а для сообщеній, въ особенности для подвоза хлѣбнаго товара и разныхъ сельскихъ продуктовъ къ желѣзнымъ дорогамъ и пристанямъ, зимніе пути несравненно важнѣе и нужнѣе чѣмъ лѣтніе.

Таковы, по нашему мнѣнію, главныя предварительныя условія, требуемыя для устройства дорожнаго управленія въ Россіи. Нужно, чтобы законъ далъ общія, точныя указанія :

Какія дороги вообще разлагаются на обязательную повинность обществъ, волостей, уѣздовъ и губерній.



На какія лица и предметы падаетъ раскладка повинности натуральной и денежной.

Въ предѣлахъ этихъ указаній земскія учрежденія могутъ дѣйствовать самостоятельно, но очевидно, что мѣстные собранія превышаютъ свою власть, когда въ одной губерніи относятъ всеъ дороги на денежный губернской сборъ, а въ другой на уѣздную натуральную повинность, или въ одномъ уѣздѣ разлагаютъ дорожный сборъ на имущества, въ другомъ на ревизскія души, въ третьемъ на однѣ земли.

Въ этомъ отношеніи полномасштабно, предоставленному земскимъ собраніямъ (по ст. 64 п. 5 и 68 п. 6), соответствуетъ самовластіе, предоставляемое администраціи по ст. 90 и 92, такъ что по постановленію губернскаго собранія, утвержденному губернаторомъ и министромъ, любая проселочная дорога можетъ быть отнесена въ разрядъ губернскихъ и на оборотъ, губернская возложена на частную повинность сельскаго общества или землевладѣльца. Законъ никакихъ указаній не даетъ, уставъ путей сообщеній вовсе не сходится съ положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, росписание дорогъ не имѣетъ болѣе никакого смысла, съ тѣхъпоръ какъ устраивается сѣтъ желѣзныхъ дорогъ и неуравнительность раскладки дорожной и подводной повинности достигла крайнихъ предѣловъ.

Поэтому мы считаемъ пересмотръ устава путей сообщеній одной изъ тѣхъ мѣръ, которая не можетъ быть отлагаема далѣе. Указанія другихъ законодательствъ по этой части могутъ намъ служить полезнымъ руководствомъ и изъ сличенія ихъ мы выводимъ для нашего отечества слѣдующія заключенія :

I. Классификація дорогъ по разрядамъ должна быть отмѣнена или по крайней мѣрѣ упрощена; такъ какъ главные тракты нынѣ уже большею частію снабжены желѣзными путями, то этотъ разрядъ дорогъ самъ собой отпадаетъ. Остаются дороги губернскія и уѣздныя, содержимыя земствомъ, и сельскія или проселочныя, лежавшія по сіе время на повинности обществъ и землевладѣльцевъ.

Мы полагаемъ, что только эти два разряда и должны быть сохранены: земскія и сельскія (или волостныя).



II. Земскими дорогами признаются тѣ, которыя служатъ для сообщеній городовъ, пристаней, станцій желѣзныхъ дорогъ и волостей между собою. Онѣ признаются таковыми и поступаютъ въ разрядъ земскихъ не иначе, какъ по предложенію начальника губерніи и по постановленію губернскаго земскаго собранія, въ случаѣ же ихъ разногласія по рѣшенію высшаго — правительства. Всѣ земскія дороги лежатъ на денежной повинности губерніи и завѣдываются губернскими управами подъ ближайшимъ надзоромъ смотрителей, ею назначаемыхъ по уѣздамъ.

III. Сельскими или волостными дорогами признаются тѣ, которыя соединяютъ селенія съ волостными правленіями и церковными приходами, причемъ полагается, что если селеніе уже соединено однимъ путемъ съ волостію, то оно не можетъ требовать отнесенія другой дороги въ разрядъ сельскихъ, а должно содержать ее на свой счетъ, если пожелаетъ. Сельскія дороги лежатъ на натуральной повинности волости, то есть сельскихъ обществъ и землевладѣльцевъ, земли коихъ состоятъ въ предѣлахъ волости, по уравнительной раскладкѣ на всѣхъ обывателей; — онѣ завѣдываются волостными правленіями подъ надзоромъ уѣздныхъ управъ. Если селеніе или землевладѣлецъ пожелаетъ, чтобы какая либо дорога была принята на счетъ волости, то они должны ходатайствовать о томъ черезъ уѣздную управу; — если между волостію и управой возникаетъ пререканіе, то дѣло рѣшается окончательно губернскимъ собраніемъ.

IV. Раскладка натуральной дорожной повинности дѣлается по числу лошадей и рабочихъ воловъ. Упряжные и верховые лошади облагаются вдвойнѣ противъ рабочихъ. Землевладѣльцы, имѣющіе на 100 десят. земли менѣе 10 лошадей или 20 рабочихъ воловъ, облагаются сверхъ того за каждыя 100 десятинъ извѣстнымъ числомъ рабочихъ дней, по пропорціи, выводимой земскими собраніями. Отъ натуральной повинности всѣ обыватели могутъ выкупаться по таксѣ, установленной земскими собраніями. Крестьяне, имѣющіе при 1 душевомъ надѣлѣ не болѣе 1 лошади,



освобождаются отъ половины конныхъ дней, причитающихся на нихъ по раскладкѣ, и эту половину отбываютъ пѣшкомъ.

V. Всѣ прочія дороги, служащія только для сообщеній отдѣльныхъ селеній или усадебъ съ полями и прочими угодьями, къ нимъ приписанными, признаются частными, называются полевыми и чинятся на собственный счетъ землевладѣльцевъ. Если они пожелаютъ, чтобы такая дорога принята была въ разрядъ сельскихъ или земскихъ, то они должны подать о томъ прошеніе въ уѣздную управу, которая въ своемъ рѣшеніи придерживается общаго правила, что на повинность земства или волости принимаются тѣ дороги, по коимъ сообщаются: или а) волости или церковные приходы между собой и съ уѣзднымъ городомъ (земскія дороги), или б) отдѣльныя селенія съ волостью или приходомъ (сельскія дороги).

VI. За неисправное содержаніе дорогъ и мостовъ виновные по жалобѣ истца или полицейскаго начальства подвергаются штрафу по рѣшенію мирового судьи. Если виновные не найдутся, то во всякомъ случаѣ штрафъ разлагается на ту волость, къ коей приписана дорога, а если дорога состоитъ на земскомъ счетѣ, то на смотрителя дороги, или на подрядчиковъ, взявшихъ за ея исправленіе. Если по рѣшенію мирового судьи упущеніе и неисправность будутъ признаны, то на исправленіе дается по тому же постановленію извѣстный срокъ, по истеченіи коего работы производятся управой на счетъ виновныхъ.

VII. Подводная повинность разлагается точно такъ какъ и дорожная натурой на лошадей съ правомъ выкупаться отъ нея по нормѣ, установленной собраніемъ. (2)



ПРИМЪЧАНІЯ.

<sup>1)</sup> Мы здѣсь должны прибавить, что мы этотъ способъ раскладки поголовной по лошадямъ и поштучной по возамъ, не считаемъ совершенно равномѣрнымъ, и въ статьѣ о натуральныхъ повинностяхъ возражаемъ противъ этой системы, принятой во Франціи, предпочитая ей смѣшанную систему раскладокъ, существующую въ Англии, по коей извѣстному числу лошадей (тремъ), соотвѣтствуетъ извѣстное пространство земли (37 дес.) или доходъ (въ 350 руб.). Но для проселочныхъ дорогъ, раскладка коихъ производится внутри волости сельскими начальниками, можно бы допустить этотъ болѣе простой и легкій способъ, не требующій никакихъ измѣреній и оцѣнокъ, а только счета рабочихъ и прочихъ лошадей, число коихъ всегда извѣстно въ крестьянскомъ быту. Справедливо бы также было сдѣлать облегченіе для одноконныхъ хозяевъ, напримѣръ уволить ихъ отъ конныхъ дней.

<sup>2)</sup> Мы не упомянули о почтовой повинности, которая, какъ извѣстно, была въ Россіи земская и не исправлялась натурой до новѣйшихъ временъ. Переводъ ея въ денежную повинность, начавшійся въ сороковыхъ годахъ, былъ однимъ изъ примѣровъ мнимаго прогресса, причинившаго болѣе вреда, чѣмъ пользы; почтовая повинность, при такомъ внезапномъ ея преобразованіи, вздорожала непомѣрно, попала въ руки монополистамъ и спекуляторамъ, имена коихъ прославились во всей Россіи, какъ типы лихоимства и лиходательства, и земство получило отъ этой реформы только убытокъ, выразившійся въ огромной приплатѣ подрядчикамъ за содержаніе почтовыхъ лошадей.

Впослѣдствіе, въ 1866 — 67 гг. правительство, убѣдившись въ громадныхъ растратахъ, причиняемыхъ казнѣ этими оптовыми подрядчиками, передало земству въ видѣ опыта въ 3 губерніяхъ (Херсонской, Саратовской и Новгородской) содержаніе почтовыхъ станцій. Въ первой, если не ошибаемся, дѣло не пошло и между почтовымъ начальствомъ и земскими учрежденіями возникли пререканія; въ двухъ другихъ, гдѣ земскіе дѣятели лучше постигли свою



роль и глубже вникли въ почтовое дѣло, въ свои обязанности въ отношеніи начальства, отъ коего зависитъ исправность почтъ, въ этихъ губерніяхъ земство выгадало: въ Саратовской около 25 т., въ Новгородской около 40 т. рублей въ годъ. Опытъ этотъ, по нашему мнѣнію, доказываетъ только ту безспорную истину, что земское содержаніе обходится всегда дешевле казеннаго и что этимъ путемъ можно реализовать значительныя сбереженія не только по почтовому, но и по всѣмъ прочимъ вѣдомствамъ.

Впрочемъ многіе справедливо возражаютъ, что мѣра эта не совсемъ правильна въ томъ отношеніи, что почтовые станціи содержатся изъ государственнаго сбора, который такимъ образомъ поступаетъ отъ всей Россіи въ пользу трехъ губерній. Но изъ этого слѣдуетъ только заключить, что ее надо распространить на всѣ губерніи и экономію, какая окажется, распредѣлять пропорціонально между ними. Во всякомъ случаѣ, если строгіе блюстители народной нравственности осуждаютъ это барышничество земства, то они однако должны согласиться, что барыши эти приносятъ болѣе пользы, если достаются всему земскому населенію и употребляются на дѣло народнаго образованія (какъ въ Новгородской губерніи), чѣмъ если бы служили только для обогащенія крупныхъ промышленниковъ и почтовыхъ чиновниковъ. Изъ двухъ золъ выбирай меньшее; эта печальная пословица еще должна служить очень часто въ Россіи руководствомъ для обсужденія и оцѣнки общественныхъ мѣропріятій.



## XXVII.

О народномъ здоровіи. Различіе между врачебнымъ управленіемъ и народнымъ здоровіемъ. Франція. Управление вѣдомствомъ народнаго здоровія (hygiène publique). Богадѣльни и больницы. — Окружные доктора (médecins cantonaux). — Дома умалишенныхъ. Распредѣленіе расходовъ между родственниками и общинами. Полновластіе администраціи по дѣламъ народнаго здоровія. — Пруссія. Различіе между Medizinal-Wesen и Sanitäts-Wesen. Организациа врачебной части. — Санитарныя комиссіи. — Больницы входятъ въ кругъ вѣдомства общественнаго призрѣнія. Дома умалишенныхъ. — Повальныя болѣзни. — Англія. До новѣйшихъ временъ народное здоровіе во все не составляло предмета управленія. — Организациа этого вѣдомства началась въ 1838 г. — Слѣдственная комиссія 1843 г. — Три системы управленія, примѣненныя къ народному здоровію. Порядокъ введенія новыхъ уставовъ. Учрежденіе управъ (local-boards или boards of health). Отношенія управъ къ центральному правительству. Порядокъ управленія и дѣлопроизводства. Вѣдомство народнаго здоровія обнимаетъ въ Англіи всѣ предметы общественнаго благоустройства. — Уставъ для города Лондона, local Management-act 1855. Недостатки новаго положенія. — Пользы онаго: а) оно указало связь между санитарною частію и прочими вѣдомствами, строительнымъ общественнымъ благоустройствомъ и пр. б) оно согласило начала самоуправленія съ административнымъ надзоромъ. Россія. Настоящая организациа врачебнаго управленія. Раіонъ дѣйствій одного врача. Различіе между медицинскимъ и санитарнымъ вѣдомствами. Предметы, входящіе въ кругъ дѣйствій земскихъ учреждений. Предѣлы ихъ власти; право частнаго иска. Отношенія медицинскихъ чиновъ къ народному здоровію. Связь между санитарнымъ управленіемъ и другими частями внутренняго управленія.

---

Во всѣхъ современныхъ законодательствахъ дѣлается различіе между врачебнымъ управленіемъ и вѣдомствомъ народнаго здоровія, но чтобы найти ясное, научное соотношеніе этихъ двухъ отраслей, нужно обратиться къ Германіи, гдѣ теорія съ одной стороны и административная практика съ другой выяснили эти



вопросы лучше и полнѣе чѣмъ въ другихъ странахъ. Въ Германіи врачебное вѣдомство подраздѣляется на двѣ части: *Medizinalwesen* и *Sanitätswesen*. Первая означаетъ техническую медицинскую часть управленія, имѣющую въ виду излѣченіе и пресѣченіе болѣзней; вторая хозяйственную и распорядительную власть, главная цѣль которой есть предупрежденіе болѣзней и падежей, охраненіе народнаго здравія отъ зловредныхъ явленій и дѣйствій. Первая завѣдывается спеціально медиками, коимъ предоставляется совѣцательный голосъ по всеѣмъ дѣламъ врачебнаго управленія; вторая составляетъ предметъ вѣдомства мѣстныхъ общественныхъ учрежденій — *Gemeindewesen*. Надъ этими двумя инстанціями, дѣйствующими совмѣстно каждая въ своемъ кругу, полагается еще третья, высшая, административная власть, разрѣшающая недоразумѣнія и пререканія между подвѣдомственными ей медицинскими и земскими чинами.

Изъ этого общаго опредѣленія слѣдуетъ, что народное здравіе означаетъ тотъ кругъ дѣйствій мѣстныхъ властей, который предназначается для предупрежденія повальныхъ болѣзней и падежей, для первоначальной помощи больнымъ до прибытія врача и для отклоненія и пресѣченія такихъ атмосферическихъ явленій или дѣйствій, которыя признаются вредными для здоровья другихъ лицъ.

Эти мѣропріятія, понужденія и взысканія составляютъ спеціальный предметъ вѣдомства земскихъ и общественныхъ учрежденій, между тѣмъ какъ самое пользованіе больныхъ есть предметъ врачебнаго управленія, поручаемаго медицинскимъ чинамъ. Медицинскія и статистическія изслѣдованія новѣйшихъ временъ подтверждаютъ, что народное здравіе гораздо болѣе страдаетъ отъ безопасности мѣстныхъ властей къ устраненію вредныхъ для здоровья явленій, неопрятности, зловонія, засоренія водъ, чѣмъ отъ недостатка врачебныхъ пособій, и потому главныя усилія современныхъ правительствъ направлены къ тому, чтобы организовать отдѣльно отъ врачебной части особое вѣдомство, (въ Пруссіи *Sanitätswesen*, въ Англии *public health*), которое завѣдывало бы этимъ



внутреннимъ благоустройствомъ въ отношеніи народнаго здравія. Впрочемъ это направленіе еще только что начинаетъ обозначаться въ иностранныхъ законодательствахъ; разсматривая настоящее положеніе врачебнаго управленія въ Европѣ, мы будемъ преимущественно объяснять эту часть, хотя полное отдѣленіе ея отъ медицинскаго вѣдомства едва ли можетъ быть допущено.

### Ф Р А Н Ц І Я.

Французская система централизаціи выразилась и въ этой части управленія тѣмъ, что медицинская часть вовсе не различается отъ народнаго здравія. *Nous comprenons dans la médecine légale non seulement tout ce qui se rattache aux lois criminelles et civiles, mais encore tout ce qui tient à l'hygiène et la salubrité (Frebucht, Jurisprudence de la médecine). L'hygiène publique*— народное здравіе по французскимъ понятіямъ не составляетъ особаго предмета попеченія мѣстныхъ учреждений, а входитъ въ общій кругъ дѣйствій правительства и полиціи, дѣйствій, опредѣляемыхъ точными и мелочными указаніями закона и предписаніями начальства.

На этомъ основаніи общее управленіе врачебною частію поручается министру *de l'agriculture et des travaux publics*, мѣстное — префектамъ и мерамъ. Къ нимъ приставлены разные комитеты и комиссіи; къ министру — *conseil supérieur de santé* и *comité consultatif de l'hygiène publique*; послѣдній состоитъ изъ 4 медиковъ, 3 техниковъ и 3 чиновниковъ, опредѣляемыхъ и созываемыхъ по усмотрѣнію министра, безъ всякой инициативы, а только съ совѣщательнымъ голосомъ. Въ департаментахъ при префектахъ учреждены на томъ же самомъ основаніи *conseils et commissions d'hygiène publique et de salubrité*; *conseils* по каждому департаменту, *commissions* по уѣздамъ (*arrondissement*). Наконецъ въ послѣдней инстанціи, въ *commune* народнымъ здравіемъ завѣдываетъ меръ и при немъ опять состоитъ особый и такой же безгласный совѣтъ подъ именемъ *commissions sanitaires*. Кро-



мѣ того въ каждой commune могутъ быть учреждаемы по желанію мѣстныхъ жителей *commission des logements insalubres*, и въ каждомъ canton сельскій врачъ, *médecin cantonal*.

Такимъ образомъ персоналъ врачебнаго управленія очень многочисленный и состоитъ преимущественно изъ земскихъ, мѣстныхъ обывателей. Въ главномъ совѣтѣ (*conseil supérieur*) заставляютъ по приглашенію члены отъ купечества, отъ таможеннаго вѣдомства и попечители общественнаго призрѣнія. Въ провинціальныхъ комитетахъ (*comités d'hygiène publique pour les départements*) полагается отъ 7 до 13 членовъ изъ мѣстныхъ жителей.

Но вся эта обстановка только формальная. Ни медики, призываемые въ эти совѣты въ качествѣ экспертовъ, ни члены, приглашаемые для совѣщанія, не имѣютъ никакого опредѣленнаго круга дѣйствій; мнѣнія ихъ отбираются только по усмотрѣнію начальства и принимаются только къ свѣдѣнію. Все управленіе сосредоточено въ рукахъ администраціи, министра, префектовъ и меровъ.

Въ случаѣ появленія заразъ и повальныхъ болѣзней меру поручается предупреждать ихъ нужными мѣрами предосторожности, *le soin de les prévenir par les précautions convenables* (*décret du 10 août 1790*), субъ-префекту предоставляется назначать временныхъ врачей—*médecins des épidémies*, министру открывать особыя комисіи, *commissions sanitaires pour le service des épidémies*; самыя дѣйствія медиковъ и устройство врачебныхъ пособій регламентированы въ самыхъ мелкихъ подробностяхъ закономъ 13 апрѣля 1825 г. Карантинная часть еще строже централизована, самъ императоръ (*le chef de l'état*) назначаетъ директоровъ — *directeurs de la santé* и прочихъ чиновниковъ этого вѣдомства.

Попеченіе объ оспопрививаніи принадлежитъ меру подъ наблюденіемъ медицинской академіи въ нѣкоторыхъ департаментахъ (но не во всѣхъ) заведены особые врачи-оспопрививатели.

Самая характеристическая черта врачебнаго управленія во Франціи есть особая процедура, предписанная для разрѣшенія построекъ, признаваемыхъ вредными для народнаго здравія.



Таковыхъ промысловъ или занятій, требующихъ предварительнаго разрѣшенія правительства, насчитано по французскому законодательству (*loi du 27 janvier 1837*) до 300, и они подведены подъ три категоріи: *établissements dangereux* — опасныя, *insalubres* — вредныя и *incommodes* — неудобныя.

Каждый изъ этихъ разрядовъ подчиненъ особой правительственной инстанціи, отъ которой зависитъ ихъ разрѣшеніе. Постройка зданія подъ *établissements dangereux* разрѣшается государственнымъ совѣтомъ (*conseil d'état*), *insalubre* — префектомъ, *incommode* — субъ префектомъ. Мѣстные комитеты, о коихъ выше упомянуто (*commissions des logements insalubres*), учрежденные въ 1850 г., подчиняются безусловно меру и никакой пользы по сіе время не оказали.

Больницы во Франціи также завѣдываются администраціей; опытъ самоуправленія, введенный въ это вѣдомство въ 1796 г., отмѣненъ уже въ 1801 г.; съ тѣхъ поръ больницы состоятъ на положеніи казенныхъ заведеній, учреждаются съ разрѣшенія начальства и управляются непосредственно префектами.

Онѣ раздѣляются на двѣ категоріи: *hôpitaux* — богадѣльни и *hôpitaux* — больницы. На содержаніе ихъ театры обложены сборомъ по нѣскольку сантимовъ съ билета; кромѣ того онѣ надѣлены были изъ *biens nationaux*, конфискованныхъ въ революцію значительными имуществами. Число этихъ заведеній въ 50 г. настоящаго столѣтія простиралось до 1338, пользующихся доходами изъ означенныхъ двухъ источниковъ на сумму 53.163,801, фр. — Плата взыскивается съ больныхъ; за неимущихъ (*indigents ou privés de ressource*) уплачиваетъ общество, къ коему они приписаны. Для пособій на домахъ учреждены *bureaux de bienfaisance*, коихъ считается 7599 съ доходомъ 13.537,856 фр.

Кромѣ означенныхъ суммъ, поступающихъ непосредственно на расходы по народному здравію, въ видѣ субсидіи отпускается отъ государственной казны . . . . . 695,000.  
отъ департаментовъ . . . . . 750,700. (1)

Право пользованія въ больницахъ опредѣлено французскими



законами съ особенною точностію. Общимъ правиломъ полагается, что всякій больной пользуется въ ближайшей больницѣ. Затѣмъ плата взыскивается съ него самого или съ его семьи. Если тотъ и другая отказываются, то взысканіе производится съ того общества, къ которому онъ приписанъ. Но эта приписка (*domicile de secours*) независима отъ мѣста жительства и считается по мѣсту рожденія, пока домохозяинъ не избретъ другаго общества для постоянного пребыванія. Несовершеннолѣтніе (до 21 г.), жены, жительствующія не въ той общинѣ, гдѣ ихъ мужья, и всѣ французскіе подданные, не избравшіе постоянного жительства, считаются въ томъ обществѣ, гдѣ родились, и въ случаѣ неимущества имѣютъ право пользованія на счетъ этого общества. Но неимущество (*indigence*) удостовѣряется формально и по общему духу французскаго законодательства это удостовѣреніе предоставляется не общественнымъ или земскимъ собраніямъ, а начальству — меру.

Одною изъ благотворительнѣйшихъ, или вѣрнѣе сказать, благонамѣреннѣйшихъ мѣръ французскаго правительства по вѣдомству народнаго здравія было учрежденіе окружныхъ докторовъ — *médécins cantonaux*. — Они были первоначально введены въ видѣ опыта въ 1811 г. въ одномъ департаментѣ *Bas-Rhin*, въ 1849 г. въ 4 департаментахъ и въ настоящее время въ 54. Главная и совершенно вѣрная мысль, внушившая эту мѣру, есть та, что для бѣднаго класса сельскихъ обывателей (не говоря о городскихъ чернорабочихъ сословіяхъ) требуется не столько призрѣніе въ больницахъ и лѣчебницахъ, сколько пособія на дому, удешевленіе врачебныхъ средствъ и правильное распредѣленіе этихъ пособій. Для этого общины (*communes*), изъ коихъ большая часть имѣла отъ 1500 до 3000 жителей об. п., оказались слишкомъ мелкою единицей и съ другой стороны уѣздъ (*arrondissement*) съ населеніемъ въ 100,000 жителей — слишкомъ крупною. Тѣ же самыя практическія соображенія, которыя побудили Англію для врачебнаго управленія и призрѣнія неимущихъ ввести *districts* и Пруссію *Armenverbände*, заставили и французскую администрацію принять средній округъ между общиной и уѣздомъ, округъ,



называемый *canton*. Ихъ считается во Франціи 2822, изъ коихъ сельскихъ (*cantons ruraux*) 2,700 съ среднимъ населеніемъ въ 14,000 жителей обоого пола.

Въ 1854 г. министръ Бильо отнесся циркуляромъ ко всѣмъ генеральнымъ совѣтамъ, предлагая имъ войти въ разсмотрѣніе этой мѣры, уже дѣйствовавшей съ полнымъ успѣхомъ въ нѣкоторыхъ департаментахъ. Предложеніе это было принято сочувственно; въ 54 департаментахъ введены окружные доктора; сумма, на нихъ ассигнованная, по бюджетамъ департаментовъ простиралась въ 1859 г. на 388,860 ф., *maximum* достигалъ 22,000 ф. въ департаментъ Жирондскомъ независимо отъ этихъ суммъ официальныхъ ассигновокъ по смѣтамъ, они пользуются нѣкоторыми пособіями отъ общинъ и отъ благотворительныхъ обществъ (*bureaux de bienfaisance*); въ этомъ департаментѣ, гдѣ мѣра эта всего лучше принялась, требуется, чтобы общины, принадлежащія къ кантону, принимали на себя  $\frac{2}{3}$  цѣны медикаментовъ и затѣмъ остальная  $\frac{1}{3}$  покрывается суммами департамента.

Главныя распоряженія состояли въ слѣдующемъ: въ каждомъ кантонѣ приглашается одинъ изъ мѣстныхъ, уже практикующихъ врачей къ исправленію должности *médecin cantonal* и за это жалуется почетнымъ титуломъ врача бѣдныхъ, *médecin des pauvres*; жалованье имъ назначается весьма умеренное въ 200—250 фр. въ годъ; они обязываются: а) объѣзжать въ установленные дни не менѣе одного раза въ мѣсяць каждую изъ общинъ, приписанныхъ къ ихъ округу; б) давать у себя тоже въ срочные дни и часы бесплатныя консультаціи; в) посѣщать тяжело больныхъ на дому. Правомъ пользованія у окружныхъ докторовъ пользуются только неимущіе (*indigents*) по особому списку, составленному мѣстными комитетами и утвержденному префектомъ.

Внесенные въ этотъ списокъ получаютъ и медикаменты по таксѣ, утвержденной генеральнымъ совѣтомъ; аптекари приглашаются отпускать ихъ съ сбавкою отъ 50 до 60 $\frac{0}{100}$  и за это получаютъ титулъ благотворительныхъ аптекарей — *pharmaciens de bienfaisance*.

Мѣра эта, по отзыву многихъ французскихъ общественныхъ



дѣятелей, принесла дѣйствительную пользу въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ администрація ей искренно содѣйствовала: въ деп. Луарскомъ на 31 кантонъ имѣются уже въ 1859 г. 64 окружныхъ врача, въ департам. Жирондскомъ и нѣкоторыхъ другихъ организація эта нынѣ считается полною. Но къ сожалѣнію объ этой мѣрѣ можно сказать тоже самое, что и о всѣхъ другихъ общественныхъ предпріятіяхъ Франціи: она преуспѣваетъ только тамъ, гдѣ дѣйствуетъ администрація въ лицѣ молодыхъ чиновниковъ, ревнующихъ объ общей пользѣ и о собственномъ своемъ отличіи. Въ 32 департаментахъ она вовсе еще не примѣнена; въ большей части изъ тѣхъ, которые ее приняли по внушенію высшаго правительства и настоянію мѣстныхъ начальниковъ, суммы, ассигнованныя на этотъ предметъ, такъ скудны, что не могутъ имѣть никакого значенія; въ департ. Нievрѣ и Ронѣ по 500 фр. (125 р.); жалованье по 200 — 250 фр. также должно быть признано совершенно недостаточнымъ, и единственнымъ вознагражденіемъ врачей и аптекарей оказываются почетные, но нѣсколько странные, титулы *médecins des pauvres* и *pharmaciens de bienfaisance*.

Дома умалишенныхъ (*maisons d'aliénés*) составляютъ во Франціи особую часть врачебнаго управленія, организованную законами 30 іюня 1838 г. и 7 іюля 1851 г. съ замѣчательными полнотою и порядкомъ.

Призрѣніе умалишенныхъ признается во Франціи общею, законною повинностію, *charité légale*, въ отличіе отъ частной благотворительности, *charité privée* и на этомъ основаніи по закону 1838 г. департаментамъ вмѣнено въ обязанность устроить и содержать эти заведенія по одному въ каждомъ департаментѣ. Самая повинность распредѣлена между тремя соучастниками: семьей, общиной и департаментомъ. Вопросъ объ этомъ распредѣленіи и о пропорціональномъ участіи въ расходахъ былъ предметомъ очень живыхъ преній и обстоятельнаго доклада въ камерѣ депутатовъ 1838 года. По предложенію докладчика Вивіана пріемъ въ дома умалишенныхъ можетъ быть добровольный (*placement volontaire*) или обязательный (*d'office*). Къ первому разряду относятся такіе



паціенты, которые не представляют опасности, и могут быть содержимы под домашнимъ присмотромъ; таковые принимаются не иначе, какъ по просьбѣ родственниковъ и свидѣтельству врача. Но если припадки бѣшенства угрожаютъ общей безопасности и семейство не въ состояніи содержать больнаго подъ нужнымъ надзоромъ, то префектъ можетъ прямо отъ себя распорядиться взятіемъ умалишеннаго.

На томъ же основаніи, то есть смотря по большей или меньшей опасности недуга, предполагалось, также по докладу г. Вивіана, и распределить пропорцію пособій между семьей, общиной и департаментомъ, такъ какъ въ случаѣ простаго помѣшательства пріемъ больнаго есть только услуга, оказываемая родственникамъ, то расходы содержанія должны быть отнесены преимущественно на ихъ счетъ и на счетъ мѣстной общины; на оборотъ въ случаяхъ, угрожающихъ общественной безопасности, мѣра эта, имѣя въ виду общія пользы, должна быть покрыта суммами департамента. Для этого общины были раздѣлены на 5 разрядовъ по общественнымъ своимъ доходамъ (100,000 фр., 50,000, 20,000, 5000, 3000 и менѣе) и для каждаго разряда установлены двѣ таксы, одна для содержанія обыкновенныхъ умалишенныхъ (отъ 50 до 17 $\frac{0}{6}$  годовыхъ расходовъ), другая для опасныхъ, *aliénés dangereux* (отъ 33 до 10 $\frac{0}{6}$ ); остальные расходы должны покрываться изъ суммъ департамента.

Эта замысловатая, но нѣсколько односторонняя регламентація оказалась однако на дѣлѣ непримѣнимою; такъ какъ судьей между семействомъ, общиной и департаментомъ поставленъ и въ этомъ дѣлѣ все тотъ же всевѣдущій префектъ, то на практикѣ оказалось, что семьи и общины обыкновенно находятъ средство обойти прозорливую администрацію, и ссылаясь на свидѣтельства медика и мера, задобренныхъ въ пользу мѣстныхъ обывателей, помѣщаютъ большую часть умалишенныхъ на коштъ департаментовъ. Расходы по этому вѣдомству растутъ во Франціи съ замѣчательной быстротой, какъ видно изъ слѣдующей таблицы :



1849.

1859.

Всего затрачено на содержаніе			
домовъ умалишенных . . .	6.060,000	Фр.	7.409,000 Фр.
Изъ того числа отнесено на счетъ			
семействъ (contingent des familles) . . . . .	403,000	7 $\frac{0}{10}$	479,000 7 $\frac{0}{10}$ .
Общинъ (contingent des communes) . . . . .	1.453,000	24 $\frac{0}{10}$	1.651,000 22 $\frac{0}{10}$ .
Департаментовъ (budget des départemens). . . . .	4.204,000	69 $\frac{0}{10}$	5.369,000 71 $\frac{0}{10}$

Какъ изъ этого видно, все приращеніе расходовъ падаетъ на департаменты, съ соразмѣрнымъ облегченіемъ общинъ.

Мы выставяемъ этотъ фактъ какъ одинъ изъ тѣхъ, которые доказываютъ, какъ бессильно дѣйствіе администраціи въ дѣлахъ внутренняго, хозяйственнаго быта и какъ безуспѣшна регламентація тамъ, гдѣ подавлена самодѣятельность народа. Именно въ этомъ вѣдомствѣ *service des aliénés* французскіе администраторы поставлены на самую высшую степень власти: они даютъ предписанія о приѣмѣ умалишенныхъ, или отказъ въ немъ, собираютъ свѣдѣнія о его состояніи и объ имуществѣ родственниковъ восходящихъ и нисходящихъ линій (*ascendants et descendants*), опредѣляютъ по этимъ свѣдѣніямъ долю расходовъ, падающихъ на семейство (*contingent des familles*), наконецъ они же, префекты, разрѣшаютъ по своему усмотрѣнію продолженіе содержанія умалишеннаго или выпускъ его изъ заведенія (*maintenue et sortie*) и даютъ о томъ каждые три мѣсяца особые приказы (*arrêtés*).

Не смотря на это полновластіе, или лучше сказать, пользуясь и укрываясь имъ, семьи и общины большею частію уклоняются отъ подлежащихъ расходовъ и на эти обманы (*supercheries*) жалуются не только генеральные совѣты, но и сами префекты. Сдѣлки между родственниками и общинами повторяются все чаще и чаще; въ заведенія умалишенныхъ поступаютъ люди, страдающіе ипохондріей, идіотизмомъ и другими душевными недугами, вовсе не подходящими подъ категорію сумасшествія; на-



чальникъ общины — меръ выдаетъ подложныя свидѣтельства о несостоятельности родственниковъ, на основаніи коихъ префектъ увольняетъ ихъ вовсе отъ платы; родственники въ свою очередь обязываются уплачивать общинѣ сумму, причитающуюся съ нея за содержаніе умалишеннаго, такъ что въ окончательномъ итогѣ всѣ убытки падаютъ на департаментъ.

Представивъ эти отрывистыя черты врачебнаго управленія во Франціи, мы должны повторить сказанное выше — что народное здравіе, точно такъ какъ и народное продовольствіе, по французскому законодательству, не составляетъ особаго вѣдомства; отдѣльные предметы завѣдываются отдѣльными комиссіями; больницы и богадѣльни — больничными совѣтами, строительная часть — комиссіями, *des logements insalubres*; медицинскія пособія отпускаются благотворительными обществами (*bureaux de bienfaisance*), но всѣми частями въ совокупности распоряжается администрація. Здравіе народа (*hygiène publique*) поручено ея попеченію и потому слито съ медицинскою частію неразрывно подъ общимъ надзоромъ мѣстнаго и центрального начальства; французскій гражданинъ не имѣетъ никакого голоса въ дѣлахъ, касающихся его личной или общественной безопасности, и даже совѣтники, представленные къ администраторамъ для совѣщаній по дѣламъ народнаго здравія, назначаются не по его выбору, а по усмотрѣнію префекта; онъ пользуется бесплатными врачебными пособіями въ случаѣ неимущества, но это неимущество свидѣтельствуется префектомъ; по его милости родственники могутъ быть уволены отъ платы за содержаніе больнаго, по его же распоряженію общины могутъ перевести на департаментъ расходы на содержаніе умалишенныхъ. Согласно съ общимъ разумомъ централизованнаго правленія, охраненіе народнаго здравія признается во Франціи не правомъ народа и не повинностію обществъ, а обязанностію центрального правительства и его агентовъ.

#### Пруссія.

Въ началѣ этой главы мы объяснили, что нигдѣ врачебная организація не выработана съ такою полнотою и отчетливостію какъ



въ Германіи; но говоря о германскихъ учрежденіяхъ, мы всегда должны повторять одно и тоже, что ихъ механизмъ и текстъ узаконеній и уставовъ вовсе не соотвѣтствуетъ дѣйствительному положенію дѣлъ и что наука, теорія, опередивъ законодательство, внесли въ административную практику много такихъ улучшеній, какихъ собственно по буквѣ закона нельзя отыскать въ уставахъ и положеніяхъ.

Такъ и въ врачебной части самодѣятельность германскаго общества, высокая степень народнаго просвѣщенія, частная инициатива медиковъ и юристовъ ввели новые порядки, которые исподволь исправили недостатки прежнихъ и понынѣ еще дѣйствующихъ законоположеній.

Первый шагъ къ устроенію врачебнаго управленія былъ сдѣланъ въ прошломъ столѣтіи организаціей этого вѣдомства уставами 1725 г. въ Пруссіи и 1770 г. въ Австріи; основная мысль этихъ уставовъ была та, что медицинская служба входитъ въ общій кругъ коронныхъ должностей и что она исправляется специалистами — медиками подъ надзоромъ полиціи; эта отрасль внутренняго управленія приняла названіе *MEDIZINAL-WESSEN* и *Medizinal-Polizei*.

Но уже въ исходѣ XVIII и началѣ XIX столѣтій многіе публицисты указывали, что специалисты—медики вовсе не способны къ охраненію народнаго здравія отъ разныхъ случайныхъ и частныхъ явленій, дѣйствующихъ губительно на народъ, и что съ другой стороны никакія законоположенія не могутъ предусмотрѣть всѣхъ этихъ мелочныхъ, обыденныхъ случаевъ и предотвратить ихъ губительныя дѣйствія, если сами мѣстные жители не содѣйствуютъ распоряженіямъ правительства своею общественною, мѣстною самодѣятельностію.

Изъ этого выводилось постепенно новое понятіе объ особомъ вѣдомствѣ, называемомъ *SANITÄTS-WESSEN* — народное здравіе. Оно имѣетъ главнымъ предметомъ, по опредѣленію нѣмецкихъ публицистовъ, охраненіе здоровья стъ такихъ зловредныхъ явленій и дѣйствій, которыя не могутъ быть предотвращены частны-



ми усиліями отдѣльныхъ лицъ ; сюда относятся во первыхъ предупредительныя мѣры противъ повальныхъ болѣзней и надежей, во вторыхъ надзоръ за доброкачественностію съѣстныхъ припасовъ, въ третьихъ разныя предосторожности отъ засоренія водъ, порчи воздуха, въ четвертыхъ наконецъ общія гигиеническія предписанія. Совокупность этихъ мѣръ и порядокъ надзора за ихъ исполненіемъ составляютъ кругъ вѣдомства народнаго здравія, которое поэтому подразумѣваетъ въ себѣ и строительную часть, и такъ называемую торговую полицію въ отношеніи всякихъ дѣйствій или упущеній, наносящихъ вредъ или угрожающихъ опасностію частнымъ лицамъ или цѣлой мѣстности. Далѣе дѣлалась слѣдующая классификація : врачебная часть, *Medizinal-Wesen* должна завѣдываться спеціально-образованными людьми—медиками, санитарная часть общественными властями (*Gemeinde-Verwaltung*). Государству и правительству принадлежитъ общій надзоръ надъ обоими этими вѣдомствами.

На этомъ кажется и остановилась современная наука въ Германіи : она не дала себѣ труда или не посмѣла разрѣшить главный вопросъ, въ чемъ долженъ состоять этотъ государственный надзоръ (*Oberaufsicht des Staates*), который является въ германскихъ учрежденіяхъ вѣнцомъ всякаго дѣла, *ultima ratio* всякаго порядка. Врачебное вѣдомство, какъ и все вѣтви внутренняго управленія, остановилось такимъ образомъ на двумысліи : организація его полная, образцовая въ нижнихъ и среднихъ инстанціяхъ, но въ высшей произволъ замѣняетъ законъ. Медики и общины подчиняются безусловно усмотрѣнію, *Gutachten* высшихъ властей.

Главноуправленіе по врачебному вѣдомству въ Пруссіи сосредоточено въ министерствѣ народнаго просвѣщенія, духовныхъ и медицинскихъ дѣлъ, при коемъ состоитъ медицинскій совѣтъ изъ экспертовъ — медиковъ.

Въ провинціяхъ врачебныя дѣла завѣдываются президентами и состоящими при нихъ въ округахъ (*Bezirke*) окружными медицинскими комиссіями, правленіями и совѣтниками медицины



(Medizinalräthe), наконецъ въ уѣздахъ ландратомъ и спеціальными чиновниками — Kreis-Physikus, Kreis-Wundarzt, Kreis-Thierarzt, окружнымъ физикомъ, хирургомъ и ветеринаромъ. Отдѣльно отъ этого общаго управленія съ цѣлью завѣдывать исключительно санитарною частію, учреждены въ 1835 г. особыя санитарныя коммисіи, состояція подъ предсѣдательствомъ ландрата, изъ мѣстныхъ обывателей: начальника городского или сельскаго общества (Vorstand der Communal-Behörde), трехъ депутатовъ отъ того же общества и врача. Эти коммисіи должны служить органами самоуправления и связью между общинами (Communen) и администраціей; онѣ имѣютъ отчасти совѣщательный характеръ, отчасти исполнительный, но во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчиняются полицейскому начальству (zur Berathung und Unterstützung der Polizei-Behörde). Кромѣ того на общины возложено содержаніе врачей для бѣдныхъ (Armenärzte), которые считаются на вольной практикѣ и не пользуются правами коронной службы.

Изъ этого краткаго очерка врачебной организаціи видно, что не смотря на строгія научныя указанія объ отдѣленіи медицинской части отъ санитарной, — на практикѣ, то есть по точному смыслу закона, онѣ смѣшаны и слиты въ одно вѣдомство подъ общимъ надзоромъ полицейскаго начальства; санитарныя коммисіи, которыя должны служить представителями земскаго элемента, въ дѣйствительности служатъ только агентами ландратовъ.

Но въ медицинской части, еще болѣе чѣмъ въ другихъ, главнымъ дѣятелемъ въ Германіи является частная инициатива высокообразованнаго нѣмецкаго общества и она то, помимо закона и безъ вѣдома правительствъ, дѣйствуя внѣ круга официальныхъ учреждений, въ составѣ съѣздовъ, собраній, обществъ врачей и техниковъ, и употребляя какъ главное орудіе періодическія изданія, она то, говоримъ, въ сущности и управляетъ врачебно-санитарною частію, вводя въ практику многія улучшенія, еще не принятые въ уставы и положенія, но уже глубоко вкоренившіяся въ понятія и нравы народа. Самый механизмъ управ-



ленія, какъ мы выше видѣли, весь въ рукахъ администраціи съ весьма слабымъ участіемъ земскаго элемента. Представляя здѣсь нѣкоторыя отдѣльныя черты санитарныхъ законоположеній, мы просимъ читателя имѣть въ виду, что онѣ даютъ очень неполное понятіе о дѣйствительной организаціи этого вѣдомства; на самомъ дѣлѣ оно несравненно совершеннѣе, чѣмъ по тексту закона и по смыслу уставовъ.

Больничная часть въ Пруссіи какъ и въ Англіи входитъ въ кругъ вѣдомства общественнаго призрѣнія. Объ устройствѣ больницъ нѣтъ ни особыхъ предписаній, ни правилъ въ прусскомъ законодательствѣ; общественныя больницы состоятъ въ управленіи приказовъ призрѣнія бѣдныхъ (*Armenverbände*) и предназначаются исключительно для пользованія неимущихъ; пользованіе это бесплатное; за больныхъ, не принадлежащихъ къ обществу, приказы имѣютъ право требовать возврата издержекъ не отъ самого больного и не отъ того приказа, къ вѣдомству котораго онъ принадлежитъ, но отъ провинціального приказа (*Landarmenverband*) своей провинціи. Къ издержкамъ, подлежащимъ возврату, причисляются только расходы на его содержаніе, пищу и медикаменты; всѣ прочіе текущіе расходы больницы и гонорарій докторовъ считаются безвозвратными. Приемъ всякаго больного обязательенъ для общественныхъ больницъ, какъ скоро требованіе заявлено ландратомъ. Общественныя больницы такимъ образомъ составляютъ только особое отдѣленіе приказовъ общественнаго призрѣнія, и прусское законодательство особенно обращаетъ вниманіе на то обстоятельство, чтобы онѣ были во всякое время открыты для проходящихъ чернорабочихъ (*wandernde Handwerks-gesellen, Dienstboten*). Впрочемъ самое устройство больницъ не считается обязательнымъ ни для общинъ (*Gemeinden*), ни для приказовъ общественнаго призрѣнія (*Armenverbände*), ни даже для округовъ (*Kreise*); на нихъ возложена по закону только общая обязанность призрѣвать больныхъ неимущихъ. Лѣчебницы (*Krankenanstalten*) и окружныя больницы (*Kreis-Lazarethe*) существуютъ нынѣ во многихъ, но еще далеко не во



всѣхъ мѣстностяхъ. Единственная повинность, которая обязательна для общинъ, есть содержаніе вольнонаемнаго врача (*Armenarzt*).

Дома умалишенныхъ устроены по провинціямъ и расходы содержанія считаются мѣстною провинціальною повинностію: они завѣдываются областными собраніями (*Provinzial-Stände*), которыя опредѣляютъ отъ себя врачей и прочихъ должностныхъ лицъ. Высшій надзоръ принадлежитъ начальнику провинціи (*Ober-President*).

Предупрежденіе поварьныхъ болѣзней возложено на особыя комисіи, учрежденныя въ 1835 г. подъ именемъ *Sanitäts-Commissionen*, о составѣ коихъ мы выше упомянули. Эти комисіи считаются постоянными только въ городахъ съ 5,000 и болѣе жителей; во всѣхъ прочихъ мѣстностяхъ онѣ созываются по усмотрѣнію губернскаго начальства.

Этими тремя статьями, призрѣніемъ больныхъ, содержаніемъ умалишенныхъ и надзоромъ за поварьными болѣзнями ограничивается кругъ дѣйствій общественныхъ учрежденій по врачебной части; санитарная часть въ общемъ своемъ значеніи, хотя по теоріи нѣмецкихъ публицистовъ и относится къ области мѣстнаго самоуправленія, но на практикѣ завѣдывается всецѣло полицейскимъ начальствомъ; даже и участіе мѣстныхъ обывателей въ вышеприведенныхъ предметахъ управленія очень ограничено и состоитъ преимущественно въ ассигнованіи суммъ.

Но организація эта, какъ мы выше сказали, дополняется многочисленными, разнообразнѣйшими учрежденіями частныхъ лицъ, обществъ и ассоціацій, управляемыхъ по особымъ статутамъ и уставамъ, которыя и служатъ главными органами врачебнаго призрѣнія въ Пруссіи. Общее заключеніе объ устройствѣ вѣдомства народнаго здравія въ Германіи должно быть слѣдующее: оно дѣйствуетъ, можно сказать, само собой, силою обстоятельствъ и высокой образованности германскаго народа; по всѣмъ отдѣльнымъ отраслямъ (*Seuchenwesen, Hospitalwesen, Irrenwesen*) введены научно наилучшія правила и принципы, которые и примѣняются



къ практикѣ съ добросовѣстностію, свойственной нѣмецкимъ общественнымъ дѣятелямъ. Но если мы будемъ искать въ Пруссіи или другихъ германскихъ государствахъ образцовъ для организаціи врачебнаго управленія, то не найдемъ никакихъ общихъ указаній или встрѣтимъ самыя странныя противорѣчія; такъ напримѣръ санитарныя коммисіи, которымъ поручается по закону 1835 г. очень сложный надзоръ за народнымъ здравіемъ, созываются только въ экстренныхъ случаяхъ по усмотрѣнію начальства; уѣздные и окружные врачи и ветеринары состоятъ подъ начальствомъ ландратовъ и общественныя учрежденія не имѣютъ въ своемъ распоряженіи никакихъ медицинскихъ чиновъ кромѣ врачей для бѣдныхъ (*Armenärzte*); попеченіе о народномъ здравіи вездѣ возложено на общины (*Gemeinden*), вотчины (*Gutsherrschaften*), но ни тѣмъ, ни другимъ не дано никакого самостоятельнаго круга дѣйствій; онѣ предназначены только для содѣйствія полицейскому начальству и для ассигнованія суммъ на расходы.

Главный недостатокъ всей общественной организаціи Германіи проявляется и здѣсь. Крестьянскія общины, отдѣляясь рѣзко отъ частныхъ вотчинъ, слишкомъ слабы для выполненія задачъ самоуправленія, на нихъ возложенныхъ по буквѣ закона; земскія учрежденія (*Kreisstände*, *Provinzialstände*), въ своемъ словномъ и чисто дворянскомъ составѣ еще менѣе способны къ такимъ дѣйствіямъ, которыя, какъ охраненіе народнаго здравія, требуютъ самодѣтельности всѣхъ классовъ народа и предотвращенія беспорядковъ, угрожающихъ всѣмъ и каждому.

Поэтому не смотря на общепринятое мнѣніе, что охраненіе народнаго здравія есть дѣло самихъ обывателей, что оно принадлежитъ по существу къ кругу дѣйствій мѣстныхъ, выборныхъ властей, не смотря на буквальный смыслъ закона, возлагающаго на городскія и сельскія общества попеченіе о санитарномъ управленіи, въ дѣйствительности оно завѣдывается администраціей въ большей части сельскихъ округовъ Пруссіи.



## А н г л і я .

Вѣдомство народнаго здравія называется въ Англии *Public Health*. Оно получило это названіе и свою организацію въ новѣйшее время, и порядки, введенные въ эту часть управленія, считаются одной изъ главнѣйшихъ реформъ и самымъ смѣлымъ нововведеніемъ въ механизмъ англійскаго самоуправленія. Многіе французскіе и нѣмецкіе писатели видятъ даже въ новомъ уставѣ народнаго здравія коренное отступленіе отъ начала *selfgovernment*-а и предвѣщаютъ, что за этимъ первымъ шагомъ послѣдуютъ и другія преобразованія въ томъ же духѣ постепеннаго введенія административнаго контроля и стѣсненія мѣстнаго самоуправления.

Поэтому мы считаемъ нужнымъ войти въ ближайшее разсмотрѣніе этой части управленія, въ коей выражается съ наибольшею наглядностію переходъ отъ прежнихъ аристократическихъ порядковъ къ современнымъ новымъ правиламъ англійскаго *selfgovernment*-а.

До настоящаго столѣтія вѣдомства народнаго здравія и вообще врачебнаго вѣдомства въ Англии не существовало; попеченіе о здоровьи жителей вовсе не представлялось, по понятіямъ англичанъ, дѣломъ какихъ либо властей правительственныхъ или даже общественныхъ; законъ опредѣлялъ нѣкоторые случаи, признаваемые вредными для общаго здравія (*nuisances*) и подсудные мировымъ судьямъ; они преслѣдовались общимъ судебнымъ порядкомъ по жалобѣ и иску пострадавшаго лица. Болѣе ничего не требовалось и всякое вмѣшательство начальства въ личныя отношенія гражданъ и въ ихъ домашній бытъ признавалось посягательствомъ на свободу.

Первыя мѣропріятія къ охраненію народнаго здравія, содержаніе водосточныхъ трубъ (*sewers*), очищеніе улицъ и домовъ относятся къ XVIII столѣтію. Они носятъ характеръ преобладавшаго въ этотъ періодъ аристократическаго самоуправления.



Въ царствованіе Вильгельма IV учреждена была коммисія подъ именемъ *comission of sewers*, которая состояла изъ членовъ съ имущественнымъ ценсомъ не менѣе 100 фун. (700 р.) годового дохода; служба ихъ была почетная и безвозмездная и состояла первоначально въ наблюденіи за содержаніемъ водосточныхъ трубъ, впослѣдствіи же распространилась на все предметы, признаваемые вредными для здоровья или угрожающими личной безопасности жителей, *nuisances*. Понятно, что таковыя неопрятныя и докучныя занятія оказались не по вкусу зажиточнымъ домохозяевамъ и что этотъ почетный надзоръ за помойными ямами, вывозкой нечистотъ, мощеніемъ улицъ, устройствомъ общественныхъ бань и прачешныхъ вскорѣ опостылѣлъ обывателямъ. Въ началѣ текущаго столѣтія гигиеническое положеніе большей части городовъ было страшное и холера 1830 г. наконецъ обнаружила все гибельныя послѣдствія этой системы управленія, призывавшей высшіе классы къ занятію такихъ должностей, къ которымъ они, по образу жизни и по своимъ нравамъ, вовсе неспособны. Можно сказать, что это учрежденіе коммисіонеровъ народнаго здравія изъ жителей съ 700 р. дохода было высшее и послѣднее проявленіе системы управленія посредствомъ почетныхъ должностей и безвозмездной службы. Оно обнаружило всю свою неспособность при появленіи заразы 1830 г. и съ тѣхъ поръ все вниманіе англичанъ обратилось къ исправленію этихъ безпорядковъ.

Историческій ходъ этихъ реформъ, хотя онѣ и относились къ отдѣльной, спеціальной части управленія, представляетъ однако общій интересъ, какъ полный и поучительный примѣръ самостоятельности народа, вырабатывающаго собственными силами, собственнымъ опытомъ новую организацію своего общественнаго быта; эти реформы выражаютъ первый поворотъ англійскаго *selfgovernment*-а къ мелочнымъ, сухимъ заботамъ современной демократіи и поворотъ не насильственный, какъ въ революціонной Франціи, не принудительный, какъ въ другихъ монархіяхъ, но сознательный и вольный, вытекающій изъ глубокаго убѣжденія,



что аристократическій строй прежнихъ обществъ не можетъ быть долѣе удержанъ.

Преобразованіа начались съ того, что въ 1838 г. главноуправленіе бѣдныхъ (*poor-law-board*) представило министру внутреннихъ дѣлъ докладную записку врачей, пользовавшихся въ странѣ наибольшимъ авторитетомъ, въ которой описывалось въ самомъ мрачномъ, но вѣрномъ свѣтѣ санитарное положеніе рабочихъ классовъ. Два года спустя учреждена была коммисія (*select committee*) для изслѣдованія этихъ фактовъ. Въ іюнѣ 1842 г. коммисія представила свой отчетъ подъ именемъ *report of the sanitary condition of the labouring population* съ приложеніемъ 26 отчетовъ отдѣльныхъ приказовъ общественнаго призрѣнія. 9 мая 1843 г. открыта по распоряженію парламента новая официальная коммисія (*comission of inquiry*), которой поручено составить проэктъ санитарнаго управленія; она составила два доклада и пришла къ заключенію, что для охраненія народнаго здравія требуются слѣдующія главнѣйшія улучшенія: а) осушеніе домовъ и улицъ, б) мощеніе улицъ, площадей и дворовъ; с) свозъ и уборка нечистотъ, d) проведеніе чистой воды; е) лучшее устройство внутреннихъ помѣщеній. Эти предложенія были формулированы въ 30 статьяхъ, которыя и послужили основаніемъ всѣхъ дальнѣйшихъ мѣропріятій. Вмѣстѣ съ тѣмъ коммисія докладывала парламенту, что распущенность управленія, специально завѣдываемаго коммисіями и магистратами, въ главныхъ городахъ достигла крайнихъ предѣловъ; многіе кварталы въ большихъ городахъ обратились въ такіе грязные вертепы, что повальныя болѣзни въ нихъ не выводились; средніе и высшіе классы, занимая особыя части города, вовсе не заботились объ очищеніи кварталовъ, обитаемыхъ чернорабочими. Въ Ливерпулѣ выведены были слѣдующія краснорѣчивыя цифры: долготя человеческой жизни рассчитана была по сословіямъ и оказалось, что въ средней сложности высшее сословіе (*gentry*) живетъ 35 лѣтъ, среднее 22 года, низшее — рабочіе 15 лѣтъ!! Въ общемъ итогъ по всей Англіи оказалось, что въ селеніяхъ умираетъ ежегодно на 1000 чело-



вѣкъ — 19, въ городахъ же на 1000 — 27. Положеніе городскихъ кладбищъ внушало также общія опасенія; могилы продавались по такимъ высокимъ цѣнамъ, что бѣдные люди не находили себѣ мѣстъ на кладбищахъ и ихъ зарывали по 6 — 12 труповъ въ одну яму, что зарождало зловонія въ цѣлыхъ кварталахъ. Пренія сходки домохозяевъ (*court leet*), имѣвшія предметомъ преслѣдовать дѣйствія, вредныя для общества (*public nuisances*), пришли въ совершенный упадокъ и послѣдніе слѣды самоуправленія и самодѣятельности мѣстныхъ обывателей изгладились подъ вліяніемъ нѣкоторыхъ почетныхъ фамилій, располагавшихъ всѣмъ городскимъ управленіемъ.

На основаніи всѣхъ этихъ фактовъ и предложеній комиссіи приступлено было къ преобразованію, или лучше сказать, къ организаціи вѣдомства народнаго здравія; этотъ организаціонный трудъ продолжается уже болѣе 20 лѣтъ и все еще не пришелъ къ окончательному, удовлетворительному исходу; законоположенія слѣдуютъ одно за другимъ, вводятся для опыта, предлагаются на обсужденіе мѣстныхъ собраній, дополняются, исправляются по указаніямъ опыта и представляютъ еще понынѣ самое смутное и сбивчивое положеніе, изъ коего весьма трудно выдѣлать общія указанія и руководящія принципы.

Реформа принимаетъ повидимому тройное направленіе.

Въ сельскомъ быту англичане не признаютъ еще нужнымъ вводить особыя санитарныя учрежденія и поручаютъ это вѣдомство мѣстнымъ общественнымъ собраніямъ и властямъ подъ надзоромъ мировыхъ судей и сѣздовъ; для сельскихъ округовъ они довольствуются тѣмъ, что опредѣляютъ законодательнымъ порядкомъ и со всевозможною точностію всѣ тѣ дѣйствія, которыя признаются зловредными и опасными (*nuisances*) и предоставляютъ въ самыхъ широкихъ размѣрахъ самимъ обывателямъ право обжаловать и преслѣдовать всѣ таковыя нарушенія. Эта система развивается послѣдовательно въ такъ называемыхъ *nuisances removal acts* 1848. 1849. 1855 годовъ.

Для большихъ городовъ и фабричныхъ густо населен-



ныхъ округовъ прежніе порядки мѣстнаго самоуправленія признаются недостаточными: въ 1848 году основаны были особыя управы народнаго здравія (*local boards of the health*), состоящія изъ выборныхъ членовъ, завѣдывающія не только санитарною частію, но также строительною съ общественнымъ благоустройствомъ, издающія постановленія (*bye laws*) и правила для охраненія народнаго здравія и общественной безопасности, взимающія особый сборъ (*special district-rate*) для покрытія расходовъ, и опредѣляющія отъ себя должностныхъ лицъ, смотрителей, инспекторовъ, кассировъ, письмоводителей. Эти мѣстныя управы сначала были подчинены центральному учрежденію народнаго здравія (*general board of health*), впоследствии же непосредственно министру внутреннихъ дѣлъ. Организациія эта составляетъ предметъ двухъ основныхъ положеній *public-health-act 1848* и *local-government-act 1858*.

Наконецъ для столичнаго города Лондона принята еще третья, совершенно иная система управленія, введенная актомъ парламента 1855 г. *metropolis local management act*. Основанія ея, какъ мы ниже увидимъ, уже чисто демократическія: всеобщее голосованіе всѣхъ податныхъ обывателей, выборъ депутатовъ или гласныхъ отъ каждаго прихода, опредѣленіе должностныхъ лицъ на жалованьи, подсудность мировымъ съѣздамъ, полная независимость отъ центральныхъ, правительственныхъ учреждений.

Такимъ образомъ въ настоящее время дѣйствуютъ и испытываются въ Англии три различныхъ системы хозяйственнаго управленія: одна сельская, сохраняющая еще въ главныхъ чертахъ характеръ прежняго самоуправления съ безвозмездной службой комисионеровъ (*comissioners of sewers*), избираемыхъ изъ почетныхъ землевладѣльцевъ и домохозяевъ съ 100 ф. ст. дохода, другая, городская, дѣйствующая посредствомъ должностныхъ лицъ на жалованьи и въ нѣкоторой зависимости отъ центрального правительства; третья, столичная, основанная на всеобщей подачѣ голосовъ и пользующаяся полной самостоятельностью.

Ни одна изъ нихъ, какъ мы выше сказали, не получила еще



въ Англіи права гражданства, но въ этихъ бѣглыхъ и смутныхъ очеркахъ уже проявляются нѣкоторые признаки, указывающіе новый путь, которымъ вѣроятно послѣдуютъ и все прочія общественныя учрежденія Англіи, когда минуетъ срокъ ихъ временнаго испытанія и наступитъ время радикальныхъ реформъ.

Эти то главные черты и указанія мы постараемся здѣсь подмѣтить.

Въ этихъ узаконеніяхъ выразилось новѣйшее направленіе англійскаго самоуправленія, въ очеркахъ еще неполныхъ и смутныхъ, но указывающихъ уже довольно ясно главный путь, которымъ послѣдуютъ вѣроятно и прочія мѣстныя учрежденія. Поэтому мы должны ихъ изложить съ нѣкоторою подробностію.

1) Порядокъ введенія новыхъ уставовъ тотъ же самый какъ и для прочихъ положеній, о которыхъ мы выше упомянули; оно не обязательно и зависитъ отъ инициативы мѣстныхъ обывателей; но для огражденія меньшинства допущено очень важное измѣненіе: если  $\frac{1}{10}$  домохозяевъ города или мѣстечка подастъ прошеніе о введеніи новаго положенія и притомъ дознано будетъ, что смертность въ той мѣстности превышаетъ пропорцію 23 на 100 жителей, то дѣло поступаетъ на разсмотрѣніе правительства и можетъ быть рѣшено постановленіемъ совѣта министровъ. Законодательный актъ парламента требуется только въ томъ случаѣ, если предполагается измѣнить самый составъ округа, подраздѣлить городъ на участки или присоединить къ нему смежныя селенія.

2) По заявленному такимъ порядкомъ желанію обывателей учреждается мѣстная управа, LOCAL BOARD, завѣдывающая въ самомъ обширномъ смыслѣ санитарною частію и всеми прочими предметами, прямо или косвенно вліяющими на здравіе, безопасность и матеріальное благосостояніе жителей.

Члены ея выбираются всеми податными обывателями порядкомъ, предписаннымъ въ законахъ о бѣдныхъ. Главные предметы ихъ вѣдомства суть слѣдующіе: освѣщеніе улицъ, содержаніе мостовой, бань, ваннъ и прачешныхъ, пожарная часть, строительная, снабженіе жителей водою, предупрежденіе и преслѣдо-



ваніе всякихъ нарушеній общественной безопасности и въ особенності дѣйствій, вредныхъ для народнаго здравія. По всѣмъ этимъ предметамъ своего вѣдомства local boards издають постановленія (bye-laws), обязательныя для всѣхъ жителей, но вступающія въ законную силу не иначе, какъ по утвержденіи министра внутреннихъ дѣлъ. Управы должны засѣдать не менѣе 1 раза въ мѣсяцъ, имѣють право налагать штрафы до 5 фунт. (35 р.) и опредѣляютъ отъ себя всѣхъ должностныхъ лицъ мѣстнаго управления, между прочимъ и инспекторовъ (inspectors of nuisance). Эти послѣдніе, состоящіе на жалованьи, и составляютъ главный, постоянно дѣйствующій органъ мѣстнаго самоуправления по части народнаго здравія, между тѣмъ какъ управы и почетные ея члены собираются только въ срочные дни въ видѣ сѣздовъ.

3) Главное нововведеніе, отличающее эти уставы, есть расширение власти центральнаго правительства: министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено въ извѣстныхъ случаяхъ прямое вмѣшательство въ дѣла мѣстныхъ управъ; постановленія ихъ подлежатъ утвержденію министра; на займы, заключенные управами, испрашивается его разрѣшеніе, также на покупку плацовъ для проведенія новыхъ улицъ и на всякое отчужденіе общественныхъ имуществъ.

Въ большей части случаевъ, какъ-то при самомъ введеніи устава или при разграниченіи округовъ, разбивкѣ ихъ на участки инициатива должна исходить отъ мѣстныхъ жителей и министерство вступается въ дѣло не иначе, какъ если желаніе заявлено <sup>1</sup>/<sub>10</sub> всѣхъ податныхъ обывателей и во всякомъ случаѣ не менѣе 30 изъ нихъ; но въ такомъ случаѣ, и опираясь на мнѣніе меньшинства, министръ уже уполномачивается давать отъ себя прямыя предписанія. (2)

4) Порядокъ управления и производства дѣлъ о народномъ здравіи въ Англии совершенно иной, чѣмъ на континентѣ, и этимъ собственно гораздо болѣе, чѣмъ формами и обрядами управления, отличается англійское самоуправленіе отъ европейской администраціи. Порядки эти, заимствованные изъ другихъ обычаевъ,



получили новое освѣщеніе въ актахъ 1848—1855 г., извѣстныхъ подъ названіемъ *nuisances removal and diseases preventions acts*. *Nuisance* называется всякое дѣйствіе, наносящее вредъ другому лицу въ отношеніи его здоровья и безопасности; но законъ не ограничивается этимъ общимъ опредѣленіемъ, онъ исчисляетъ всѣ предметы, признаваемые зловредными и опасными, и подводитъ ихъ подъ 4 категоріи: а) строения, по ветхости или дурной постройки грозящія разрушеніемъ; б) канавы, лужи, водосточныя трубы, ретирадныя мѣста, помойныя ямы, если они содержатся не чисто; в) всякое животное, дурно содержанное; д) всякаго рода кучи и скопы (*accumulation*), распространяющіе зловоніе.

Самая процедура преслѣдованія и взысканія за *nuisance* есть частная, исковая: по письменному заявленію двухъ домохозяевъ (*householders*) о нечистомъ и вредномъ для здоровья содержаніи жилаго дома или другаго строения, равно и по жалобѣ таковыхъ же 2 лицъ на всякое накопленіе нечистотъ, навоза, грязи и сора въ отхожихъ мѣстахъ, конюшняхъ, дворахъ и всѣхъ прочихъ мѣстахъ, подлежащихъ надзору управы, она, мѣстная управа (*local board*), обязана произвести изслѣдованіе, наряжая для того инспекторовъ (*inspectors of nuisance*) и приглашая 2 медиковъ въ качествѣ экспертовъ; если изслѣдованіе подтвердитъ вредное для здоровья дѣйствіе, обжалованное просителями, то управа передаетъ дѣло мировымъ судьямъ, которые даютъ приказъ (*order*) объ устраненіи зловредныхъ веществъ или починкѣ строеній; со дня полученія такого приказа на виновнаго насчитывается 10 шиллинговъ (3 р.) пени въ день за промедленіе въ исполненіи онаго и управа можетъ произвести нужныя работы на его счетъ.

Такимъ образомъ въ противность порядкамъ континентальнаго бюрократизма, по коему публичное благоустройство и безопасность жителей охраняются мѣстными властями и нарушенія преслѣдуются полиціей, въ Англии всякое дѣло возбуждается искомымъ порядкомъ частнымъ лицомъ, изслѣдуется общественными властями, выборными людьми и рѣшается по суду. Управы сами отъ себя имѣютъ только право наблюдать за строениями,



возводимыми вновь, требовать соблюденія строительныхъ правилъ о проводѣ водосточныхъ трубъ и налагать штрафы до 5 ф. ст. (35 р.) въ день за промедленіе въ исполненіи своихъ распоряженій. Ими же составляются смѣты и раскладки особыхъ сборовъ на всѣ предметы этого вѣдомства (3).

Какъ изъ этого видно, вѣдомство народнаго здравія приняло въ Англии такое широкое значеніе, что нынѣ обнимаетъ все хозяйственное благоустройство и по послѣднему акту оно и переименовано было изъ public health въ local government. Расширяя постепенно предѣлы санитарнаго управленія, англичане дошли до заключенія, что и освѣщеніе улицъ, и исправность мостовыхъ, тротуаровъ, водосточныхъ трубъ, и предосторожности отъ пожаровъ, и надзоръ за свѣжестью съѣстныхъ припасовъ, однимъ словомъ всѣ предметы, отъ порчи или отъ дурнаго состоянія коихъ могутъ произойти тѣлесныя поврежденія и болѣзни, принадлежать къ вѣдомству такъ называемаго народнаго здравія, и совокупивъ ихъ въ одно управленіе, дали этому управленію совершенно новую организацію, отличную и отъ прежнихъ преданій своего selfgovernment-а и еще болѣе несходственную съ уставами благоустройства, введенными въ другихъ государствахъ. Въ этой организаціи, какъ сказано, много новаго: административное вмѣшательство въ первый разъ допущено въ область самоуправленія; мировой институтъ почти устраненъ; мѣстныя выборныя управы поставлены лицомъ къ лицу съ министерскою властію и подчинены ей непосредственно; члены управъ состоятъ большею частію на жалованьи; имущественный ценсъ для избранія значительно пониженъ, — прежніе comissioners of health выбирались изъ домохозяевъ съ доходомъ не менѣе 100 фн., нынѣ требуется для избранія только 30 фн. ст. годовой поземельной ренты.

Еще болѣе радикальное измѣненіе въ системѣ selfgovernment-а представляетъ положеніе, изданное въ 1855 г. для англійской метрополи Лондона, и въ немъ, если не ошибаемся, всего вѣрнѣе и полнѣе обрисовывается будущее, вѣроят-



но очень близкое преобразование всѣхъ общественныхъ учреждений Англїи въ смыслѣ современной всемірной демократїи.

По грамотамъ и привилегіямъ прежнихъ временъ Лондонъ раздѣлялся на отдѣльные и совершенно самостоятельные приходы (*parish*); между ними не было никакой другой связи кромѣ мировыхъ сѣздовъ (*sessional divisions, quarter sessions*). По новому положенію учреждены, во первыхъ, окружныя управы (*district boards*), въ которыхъ сливаются приходы, во вторыхъ, общая городская управа или дума, завѣдывающая санитарнымъ и строительнымъ управленіемъ всей столицы.

Порядокъ выборовъ въ члены этихъ управъ и думы составляетъ самое коренное изъ всѣхъ нововведеній послѣднихъ годовъ и самый рѣшительный шагъ къ равноправности всѣхъ обывателей: выборщиками признаются всѣ мѣстные жители, обложенные общественными сборами (*rates and taxes*) безъ всякаго ценса, если только они за 6 мѣсяцевъ до выборовъ уплатили свой окладъ; голоса подаются письменно (*nominations*); но по требованію 5 избирателей производится баллотировка; въ каждомъ приходѣ избирается собраніе гласныхъ въ числѣ отъ 18 до 120, пропорціонально населенію прихода; это собраніе называется *vestry*; нѣсколько приходовъ сливаются въ округъ (*district*) и выбираютъ каждый отъ себя окружныхъ гласныхъ, которые составляютъ особое собраніе или сѣздъ по всѣмъ санитарнымъ и прочимъ хозяйственнымъ дѣламъ и носятъ названіе *district board*; число членовъ въ округѣ полагается отъ 27 до 58; наконецъ отъ этихъ окружныхъ собраній тѣмъ же порядкомъ голосованія избираются 46 членовъ центральной управы, *metropolitan board of works*, которая составляетъ высшую инстанцію городского управленія.

Ценсъ для избранія въ гласные или члены управы, который по прежнимъ уставамъ опредѣленъ былъ въ 100 фн., по акту 1848 г. въ 40 фн. ст., по столичному положенію 1855 г. еще пониженъ до 25 фн. (175 р.) годового дохода.

Одна треть общаго числа гласныхъ возобновляется ежегодно. При голосованіи всѣ выборщики пользуются однимъ голосомъ;



множественные голоса, установленные по все́мъ прочимъ общественнымъ выборамъ, отмѣнены.

Все́ столичныя собранія и управы (*vestry*, *district boards*, *general board*) подсудны мировому съѣзду и въ нѣкоторыхъ случаяхъ общимъ судебнымъ мѣстамъ. Но административный надзоръ, усиленный, какъ мы выше видѣли, по актамъ 1848 и послѣдующихъ годовъ, по этому новѣйшему положенію вновь ограниченъ; министру внутреннихъ дѣлъ предоставлена только власть утверждать постановленія управъ объ отчужденіи частныхъ имуществъ и объ измѣненіи устава; по все́мъ прочимъ дѣламъ общественныя учрежденія пользуются полною независимостію: утверждаютъ всякія смѣты и планы на городскія постройки, водопроводы, газовыя освѣщенія, дѣлаютъ постановленія (*bye-laws*) по все́мъ предметамъ городского хозяйства, имѣютъ право налагать штрафы до 2 фн. и взыскивать пени за просрочку до 1 фн. въ день.

Таковы главныя черты этого страннаго и запутаннаго порядка, который подъ общимъ именемъ народнаго здравія *public health* нынѣ вводится въ Англіи. Недостатки его очевидны: сложность управленія, множество инстанцій, смѣшеніе самыхъ разнообразныхъ системъ выборовъ и службы. Колебанія правительства и законодательства явно указываютъ, что все́ эти новые порядки признаются въ самой Англіи только переходными мѣрами, опытами, производимыми надъ одной спеціальной отраслью самоуправленія для того собственно, чтобы перейти къ коренной реформѣ все́хъ общественныхъ и земскихъ учреждений.

Около 200 или 250 городовъ и многолюднѣйшихъ фабричныхъ округовъ съ двумя милліонами жителей приняли новые уставы и подчинились добровольно правительственной опеке, чтобы избавиться отъ опеки крупныхъ собственниковъ, еще болѣе имъ докучной. Лондонъ съ 3 милліонами жителей отвергъ и ту и другую опеку и принялъ почти слово въ слово для столичнаго управленія программу хартистовъ, всеобщее голосованіе, отмѣну имущественнаго ценса, ежегодные выборы и закрытую подачу голосовъ;



остальная Англія, 15.000,000 жителей остается при прежнемъ порядкѣ, выжидая результатовъ предпринятыхъ опытовъ, недоумѣвая и колеблясь между этими двумя крайностями, административной централизаціей, введенной актами 1848 и 1858 годовъ въ городскихъ положеніяхъ, и демократическимъ самоуправленіемъ, обновленнымъ въ столицѣ по акту 1855 г.

Указавъ недостатки этой санитарной организаціи въ Англіи, мы должны также выяснитъ и ея хорошія стороны, практическую ея пользу. Въ то время какъ ученая Германія выводила глубоко-мысленно и умозрительно новыя начала врачебнаго управленія, указывая научными аксіомами, что народное здравіе охраняется общимъ попеченіемъ о чистотѣ и безвредности воздуха, огня, воды (Luft, Licht, Trinkwasser), въ тоже время практичная Англія производила надъ тѣми же предметами, и не на слѣвахъ, а въ самомъ дѣлѣ, всесторонніе опыты; многіе, изъ нихъ, оказались неудачными, но изъ самыхъ этихъ неудачъ и ошибокъ можно вывести нѣсколько поучительныхъ указаній.

Во первыхъ то, что санитарное вѣдомство никоимъ образомъ не можетъ быть отдѣлено отъ прочихъ отраслей внутренняго общественнаго благоустройства, отъ мѣръ, охраняющихъ въ равной степени, хотя и съ другихъ сторонъ, безопасность, невредимость, личное благосостояніе жителей, что поэтому, торговая полиція, надзоръ за чистотой улицъ, дворовъ, фабричныхъ помѣщеній, охраненіе жителей отъ поврежденій однимъ словомъ все то, что относится къ народному здравію въ обширномъ смыслѣ слова, должно и быть отнесено къ одному вѣдомству, поручено однимъ надзирателямъ; если же, какъ это принято въ другихъ странахъ, постройка зданій разрѣшается однимъ начальствомъ, содержаніе чистоты на улицахъ другимъ, надзоръ за свѣжестью съѣстныхъ припасовъ третьимъ, и такъ далѣе, то спрашивается, чѣмъ должны завѣдывать комитеты народнаго здравія и какими мѣрами они могутъ охранять жителей отъ опасностей и вреда, допускаемыхъ или причиняемыхъ распоряженіями и послабленіями другихъ начальствъ? Эти неудобства, парализирующія санитарныя



управленія во всей Европѣ, предусмотрѣны были въ Англіи, и повѣйшія положенія ввели строгій и общій надзоръ надъ всѣми дѣйствіями, вліяющими на здоровье и безопасность жителей, надзоръ, сдѣлавшійся въ послѣднее время до того строгимъ, что возбудилъ даже ропотъ городскихъ обывателей противъ должностныхъ лицъ, ими самими выбираемыхъ.

Другое преимущество, безспорно остающееся за этими санитарными учрежденіями Англіи, есть соглашеніе принципа самоуправленія съ правительственнымъ надзоромъ, насколько этотъ послѣдній можетъ быть допущенъ, и въ этомъ отношеніи намъ кажется, что опыты, произведенные въ этой странѣ надъ вѣдомствомъ народнаго здравія, будутъ служить и для Англіи и для прочихъ странъ полезными руководствами для дальнѣйшаго устроенія всѣхъ общественныхъ и земскихъ учреждений.

Принципъ самоуправленія соблюденъ во всѣхъ новыхъ уставахъ въ томъ отношеніи, что главная инициатива по всѣмъ этимъ законоположеніямъ предоставлена частнымъ лицамъ, обывателямъ; что всякое нарушеніе, упущеніе, угрожающее общественной безопасности, преслѣдуется всѣми и каждымъ изъ нихъ, что жалоба 2 обывателей обязываетъ начальство и судью вчинять дѣла, производить изслѣдованіе, что съ своей стороны отвѣтчикъ можетъ оправдаться тѣмъ, что обжалованное дѣйствіе принадлежитъ къ его промыслу или ремеслу, наконецъ, что всѣ дѣйствія зловредныя предвидѣны и обозначены въ законѣ подъ общимъ наименованіемъ nuisances, и что только таковыя, а не произвольныя соображенія полицейскихъ служителей подвергаютъ виновныхъ законнымъ взысканіямъ.

Въ этомъ и заключается, по нашему мнѣнію, существенное отличіе англійскаго самоуправленія. Наружныя формы его въ послѣднее время измѣнили свой видъ, вмѣшательство правительственныхъ властей было допущено и нѣкоторые бюрократическіе приемы, позаимствованные изъ чужихъ странъ, вкрались въ дѣлопроизводство; чиновничій элементъ въ лицѣ инспекторовъ, смо-



трителей, кассировъ, письмоводителей вторгся въ общественное управленіе, доселѣ завѣдываемое почетными лицами. Вообще весь этотъ механизмъ санитарнаго вѣдомства, какъ справедливо замѣчаютъ нѣмецкіе критики, въ настоящій моментъ безобразенъ, представляя самое грубое смѣшеніе аристократическихъ преданій съ демократическими нововведеніями.

Но органическая связь древняго англосаксонскаго самоуправленія не утрачена, самодѣятельности народа оставлено все прежнее его просторное поприще; новыя управы, точно такъ какъ и прежніе мировые судьи, дѣйствуютъ только въ предѣлахъ закона и по буквальному смыслу закона и судятъ не по собственнымъ своимъ умозаключеніямъ о пользахъ и нуждахъ мѣстныхъ жителей, а по искамъ и жалобамъ самихъ этихъ жителей, заявленнымъ просьбою двухъ домохозяевъ (2 HOUSEHOLDERS) (4).

### Р о с с і я .

Врачебный уставъ, нынѣ дѣйствующій въ Россіи, соображаясь съ указаніями современной науки, очень ясно различаетъ медицинскую техническую часть отъ санитарной и на этомъ основаніи подраздѣляется на двѣ части или книги: въ книгѣ I изложены учрежденія врачебныя, въ главѣ коихъ стоятъ медицинскій департаментъ и врачебныя управы, въ книгѣ II подъ заглавіемъ «Уставъ медицинской полиціи, излагаются правила объ огражденіи народнаго здравія» (ст. 833) и учреждаются для завѣдыванія этими дѣлами губернскіе и уѣздные комитеты народнаго здравія. Составъ этихъ комитетовъ довольно сложный: въ губернскомъ подъ предсѣдательствомъ губернатора засѣдаютъ всѣ начальники отдѣльныхъ частей въ числѣ 9 членовъ, въ уѣздныхъ подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства — 8 членовъ.

По Положенію о земскихъ учрежденіяхъ управамъ и земскимъ собраніямъ также предоставлено «участіе въ попеченіи о



на народномъ здоровіи» (ст. 2 п. 7) и «содѣйствіе къ предупреденію падежей» (ст. 2 п. 8). Никакихъ дальнѣйшихъ указаній въ означенномъ положеніи не дается, такъ что по буквальному смыслу закона губернскаго и уѣздныя управы и собранія имѣютъ всѣ равное и поэтому очень неопредѣленное участіе въ мѣрахъ къ охраненію народнаго здоровія.

Такимъ образомъ полагая въ губерніи отъ 10 — 15 уѣздовъ, мы получимъ для охраненія народнаго здоровія три центральныя учрежденія—губернскій комитетъ, губернскую управу и губернское земское собраніе и въ каждомъ уѣздѣ по стольку же уѣздныхъ инстанцій, всего же по губерніи, не считая врачебной управы, отъ 33 до 48 присутствій и собраній, пекущихся о благосостояніи и безопасности мѣстныхъ жителей.

Предметы, входящіе въ кругъ этого попеченія, исчислены въ ст. 843 врач. уст.: 1) чистота воздуха, 2) безвредность жизненныхъ припасовъ, 3) ядовитыя вещества, 4) врачебныя пособія, 5) погребеніе мертвыхъ. Сюда же причислены и всѣ мѣры къ предотвращенію повальныхъ болѣзней и падежей (ст. 833).

Переходя затѣмъ къ исполнительнымъ мѣрамъ, врачебный уставъ возлагаетъ на полицію надзоръ и распоряженія по всѣмъ частямъ санитарнаго управленія (ст. 844, 854, 867).

Наконецъ, по судебнымъ уставамъ проступки противъ народнаго здоровія признаются подсудными мировымъ учрежденіямъ (Уставъ о наказ. мир. суд. ст. 102 и посл.).

Изъ этого оказывается, что санитарное управленіе въ Россіи распредѣляется слѣдующимъ образомъ: технической частью завѣдываетъ врачебная управа, совѣщательной(?)—комитеты народнаго здоровія, хозяйственной — земскія учрежденія, исполнительной — полиція, и судебной — мировыя учрежденія.

Также оказывается, что расходы по вѣдомству народнаго здоровія, за исключеніемъ оспопрививанія, не причислены къ повинностямъ, обязательнымъ для земства, и что поэтому можетъ случиться и дѣйствительно случается, что на все это многосложное управленіе, на всѣ пособія, предотвращенія и пре-



сѣченія, предписанныя по уставу, не ассигнуется никакихъ суммъ.

Правила для охраненія народнаго здравія изложены въ томъ же уставѣ (ст. 844 и посл.) съ подробностію и отчетливостію, которыя оставляютъ только желать, чтобы они были примѣнены къ дѣлу; вообще организація и регламентація этого вѣдомства въ Россіи полная, правильная, точная. А между тѣмъ, какъ извѣстно, ни одна изъ многочисленныхъ отраслей общественнаго благоустройства не находится въ такомъ грубомъ и первобытномъ запущеніи какъ народное здравіе, нигдѣ не обнаруживается такого глубокаго разлада между народнымъ бытомъ и законодательствомъ, между предписанными и установленными порядками и дѣйствительнымъ, повсемѣстнымъ беспорядкомъ.

Въ чемъ же заключаются слабыя стороны этой организаціи, взятой цѣликомъ изъ лучшихъ уставовъ другихъ странъ? Отчего эти порядки, вполнѣ удавшіеся въ Германіи, Франціи, у насъ не принимаются? Мы постараемся прослѣдить эти вопросы и отвѣтить на нихъ не по умозрѣніямъ или личнымъ нашимъ соображеніямъ, а по фактамъ и опытамъ другихъ государствъ и нашего отечества.

I. Нѣмецкіе ученые, выводя принципы врачебнаго управленія, во главѣ ихъ ставятъ слѣдующую аксіому: «что организація врачебныхъ учрежденій находится въ прямой зависимости отъ пропорціи между густотой населенія и медицинскимъ образованіемъ въ данной мѣстности, или другими словами, что она можетъ быть успѣшна только тамъ, гдѣ число медиковъ соотвѣтствуетъ въ извѣстномъ раіонѣ числу жителей. Вопросъ этотъ въ Германіи и центральной Европѣ можно назвать празднымъ и чисто-теоретическимъ, потому что изъ двухъ членовъ означенной пропорціи, первый, т. е. число врачей значительно превышаетъ второй—т. е. требованія населенія; не народъ нуждается въ медикахъ, а медики въ практикѣ (5).

Въ Россіи наоборотъ этотъ вопросъ чисто-практической и



прежде всего нужно сообразить и опредѣлить, въ какомъ районѣ могутъ дѣйствовать врачи и вообще могутъ приносить пользу врачебныя пособія.

Мы полагаемъ, что радиусъ круга дѣйствій одного врача не можетъ быть болѣе 25 верстъ т. е. разстоянія, какое можетъ пройти безъ изнуренія рабочая лошадь или пѣшеходъ. За этой линіей всякое полезное дѣйствіе врачебныхъ учрежденій прекращается; ни силы больнаго, ни земледѣльческія работы не позволяютъ нашимъ простолюдинамъ отлучаться на такія разстоянія, гдѣ требуется ночлегъ, кормъ лошади или даже перемѣна упряжи; скорѣе чѣмъ подвергнуть себя такимъ случайностямъ, русскій крестьянинъ будетъ переносить съ свойственнымъ ему долготерпѣніемъ самыя мучительныя боли.

Въ Пруссіи, какъ мы видѣли, на каждый округъ (*Kreis*) полагается врачъ, хирургъ и ветеринаръ. Прусскій округъ имѣетъ въ средней сложности 50,000 жителей и 16 кв. миль; онъ подраздѣляется еще на *Armenverbände*, при коихъ состоятъ *Armenärzte*. Во Франціи кантонъ, который принятъ въ новѣйшее время за единицу врачебнаго управленія и въ каждомъ изъ коихъ состоитъ *médecin cantonal*, имѣетъ 14,000 жителей и 3 кв. м. Въ Англии санитарные округа (*districts*) простираются по среднему ихъ объему на 4 кв. м. съ 27,000 жителей.

Въ Россіи, принимая даже для сравненія однѣ центральныя губерніи, уѣзды имѣютъ отъ 50—100 кв. миль и населенія около 100,000; на уѣздъ полагается 1 врачъ и 1 ветеринаръ.

Когда въ нѣкоторыхъ губерніяхъ земскія собранія приступили къ набору врачей и устройству медицинской части и встрѣтили болшею частію сопротивленіе со стороны гласныхъ отъ крестьянъ, то это было единогласно приписано ихъ невѣжеству и отсталости. Но нужно принять во вниманіе и другія ихъ соображенія: всякое усиленіе врачебныхъ средствъ есть благодѣтельная мѣра; это безспорно; но за благодѣянія должны бы платить только тѣ, кто ими пользуется, когда же, устраивая лѣчебницы или опредѣляя медиковъ въ уѣздныхъ городахъ или въ центральныхъ пунктахъ уѣзда,



сборы на содержаніе ихъ разлагають въ видѣ общей повинности на всѣ селенія, то очень понятно, что жители отдаленныхъ мѣстностей протестуютъ противъ мѣръ, неприносящихъ имъ никакой пользы. Также совершенно естественно, что врачи, обязанные дѣйствовать въ такихъ обширныхъ округахъ, проводя время въ разъѣздахъ, не имѣя нигдѣ и никогда настоящаго пребыванія, не успѣвая слѣдить за больными, скоро теряютъ всякое довѣріе и принимаются населеніемъ за тунеядцевъ, живущихъ на общественный счетъ; сами же они при скудномъ жалованьи рассчитываютъ для дополненія его на прогонныя деньги и потому разъѣзжаютъ, какъ извѣстно, съ особенной охотой, не столько для лѣченія больныхъ, сколько для поверстнаго счета разъѣздныхъ денегъ.

Поэтому намъ кажется необходимымъ въ основаніи всего санитарнаго управленія положить общее правило: что медицинскіе члены не обязаны подавать пособія далѣе извѣстнаго разстоянія, и что мѣстные обыватели не должны быть принуждаемы къ сборамъ на содержаніе такихъ медиковъ или врачебныхъ учрежденій, которые отдалены отъ мѣста жительства болѣе 25 верстъ. Такое опредѣленіе законодательнымъ порядкомъ нормальнаго раіона санитарныхъ округовъ должно служить основаніемъ для организаціи врачебнаго управленія.

II. Вѣдомство народнаго здравія должно быть а) въ точности отличено отъ медицинскаго управленія и б) опредѣлено по своему кругу дѣйствій и предметамъ вѣдомства.

Отличіе его отъ собственно медицинской технической части состоитъ въ томъ, что санитарное управленіе, какъ сказано въ ст. 833 врачебнаго устава, имѣетъ въ виду «охраненіе народнаго здравія отъ всего, что можетъ имѣть вредное на оное дѣйствіе»; оно предназначается для предотвращенія болѣзней, или въ случаѣ ихъ появленія для предупрежденія дальнѣйшаго ихъ развитія. Медицинское вѣдомство имѣетъ предметомъ лѣченіе болѣз-



ней, пресѣченіе ихъ средствами, указанными наукой и практикой. Но примѣненіе этого теоретическаго различія къ народному быту представляетъ однако большую трудность; медицинскія пособія особенно въ сельскомъ быту никогда не могутъ быть распределены такъ уравнительно, чтобы поспѣвать своевременно, и потому первоначальная помощь и призрѣніе заболѣвающихъ должны всетаки падать на общества или земство, по крайней мѣрѣ для того разряда бѣднѣйшихъ жителей, которые не могутъ выписать доктора на собственный счетъ.

Въ Пруссіи и Франціи эта часть общественнаго управленія причислена къ общественному призрѣнію и поручена особымъ врачамъ, *Armenarzt, médecin des pauvres*; они пользуются и притомъ бесплатно неимущихъ, признанныхъ таковыми по формальному свидѣтельству, выдаваемому приказами общественнаго призрѣнія (*Armenverband, bureaux de bienfaisance*). У насъ, хотя эта часть еще не организована, но общее направленіе земскихъ учрежденій при составленіи проектовъ санитарной организаціи таково, что предполагается имѣть врачей на земскомъ жалованьи, которые обязаны бы были, довольствуясь этимъ жалованьемъ, лѣчить все окружное населеніе бесплатно или за самую умеренную плату, и не только бѣдныхъ, неимущихъ, но и всѣхъ обывателей безъ различія. Въ этомъ, какъ намъ кажется, заключается главнѣйшее и едва ли преодолимое затрудненіе къ устройству врачебной части; оно проистекаетъ изъ шаткаго и смутнаго понятія, которое вкралось въ Россіи во всѣ вѣдомства народнаго продовольствія, общественнаго призрѣнія, народнаго здравія, что всякій расходъ, производимый обществомъ или земствомъ, даетъ и каждому члену общества и земства право пользоваться предметомъ, на который расходъ ассигнованъ. При этомъ не допускается различія между зажиточнымъ крестьяниномъ и бездомнымъ бобылемъ, не дается никакого преимущества нуждающемуся; предполагается, что всякія пособія—хлѣбныя, денежныя, врачебныя, разверстываются по той же нормѣ, какъ и повинности, коими они удовлетворяются, однимъ словомъ, что всякія общественныя мѣ-



ропріятія имѣютъ въ виду не помощь бѣднымъ и неимущимъ, не благотворительность, а общее и даровое пользованіе всего мѣстнаго населенія.

Весьма трудно найти выходъ изъ этого ошибочнаго круга; въ другихъ странахъ врачебныя пособія устраиваются собственно для бѣднѣйшаго класса въ томъ предположеніи, что прочіе жители сами пріищутъ себѣ медицинскую помощь въ случаѣ нужды. У насъ же отъ правительственныхъ и земскихъ учрежденій требуется, чтобы они организовали всенародное бесплатное врачеваніе; отъ этого разумѣется расходы возвышаются чрезмѣрно и за недостаткомъ средствъ ничего не предпринимается. Мы полагаемъ, что собственно къ вѣдомству народнаго здравія относится не общее устройство врачебной части, а только бесплатныя пособія тѣмъ больнымъ, которые не имѣютъ средствъ прибѣгнуть къ врачу, или случайно, внезапно, подвергаются несчастнымъ случаямъ. (6)

Французская система врачей для бѣдныхъ (*médecin cantonal* или *médecin des pauvres*) всего лучше и главное всего дешевле достигаетъ этой цѣли: они обязываются объѣзжать волости, къ ихъ округу приписанныя, въ срочные дни по 1 разу въ недѣлю, давать у себя на дому консультаціи тоже въ срочные пріемные дни, посѣщать трудно больныхъ на дому, наконецъ отпускать медикаменты по уменьшенной таксѣ (во Франціи по 33<sup>0</sup>/<sub>0</sub> дѣйствительной стоимости). Но обязанности ихъ относятся только къ неимущимъ, (*indigents*); ко всему прочему населенію они относятся какъ вольно-практикующіе медики и получаютъ плату по соглашенію. При таковой комбинаціи земство обязано бы было вознаграждать ихъ только за ту часть расходовъ, которая падаетъ на нихъ за объѣздъ волостей, пріемные дни и отпускъ медикаментовъ въ пользу неимущихъ.

Итакъ медицинская часть, завѣдываемая правительственнымъ учрежденіемъ, врачебной управой, отличается отъ вѣдомства народнаго здравія или санитарнаго, порученнаго земскимъ учреждениямъ, тѣмъ, что первая имѣетъ въ виду пресѣченіе болѣзней,



или врачеваніе ихъ, между тѣмъ, какъ второе предназначено собственно для предотвращенія вредныхъ для здоровья дѣйствій; но они близко соприкасаются въ томъ отношеніи, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ, именно въ крайней бѣдности медицинскія пособія, какъ бы они ни были организованы, остаются все-таки недоступными для заболѣвающихъ и эту-то часть врачебнаго содѣйствія должно принять на себя общество или земство, предоставляя правительству и вольной практикѣ все остальное попеченіе о здоровьи частныхъ лицъ.

Этотъ принципъ доведенъ въ Англии до такой крайности, что правительство вовсе не принимаетъ никакого участія въ медицинскомъ управленіи, допускаетъ къ врачеванію и торговлѣ медикаментами всякаго практиканта и вообще не признаетъ за собой обязанности пещись о пользованіи тѣхъ больныхъ, которые имѣютъ средства и возможность выбирать медика и снабжаться лѣкарствами.

По нашему предположенію, медицинская часть должна подлежать общему надзору правительства и губернскихъ учрежденій, но она не относится къ кругу дѣйствій земства и обществъ, кромѣ вышеупомянутаго случая крайней бѣдности.

III. Предметъ вѣдомства земскихъ учрежденій «есть охраненіе народнаго здравія отъ всего, что можетъ имѣть на него вредное дѣйствіе» и къ этимъ дѣйствіямъ отнесены по ст. 843 врач. уст.: а) воздухъ, б) пища и напитки, с) ядовитыя вещества, d) погребеніе мертвыхъ и е) по ст. 833 повальные болѣзни и падежи скота. За этимъ перечнемъ слѣдуетъ въ томъ же уставѣ самое изложеніе правилъ объ охраненіи народнаго здравія по тѣмъ же статьямъ чистоты воздуха (ст. 844—853), безвредности съѣстныхъ припасовъ (854—866), безвредности воды и разныхъ напитковъ (867—875), о продажѣ ядовитыхъ веществъ (879—905), о погребеніи мертвыхъ (909—934), о повальныхъ болѣзняхъ (935 и посл.).

Мы послѣдуемъ тому-же порядку :

Охраненіе чистоты воздуха есть главнѣйшее правило общественной гигиены и на этотъ предметъ обращено особенное



вниманіе въ городскихъ положеніяхъ иностранныхъ государствъ; въ Англіи особенно новѣйшія законоположенія, *health* и *local acts*, предположили себѣ главною цѣлю надзоръ за свозомъ и стокомъ нечистотъ, опрятностью жилыхъ покоевъ, устройствомъ подземныхъ трубъ, отхожихъ мѣстъ и т. п. Для усиленія надзора въ Англіи вся строительная часть причислена къ вѣдомству управъ народнаго здравія; у насъ напротивъ она вовсе отдѣлена и подвѣдомственна не только другой комисіи (строительной), но и другому министерству — путей сообщеній. Впрочемъ, подробныя правила большею частію техническія, изложенныя въ строительномъ уставѣ, относятся преимущественно къ наружному фасаду строеній и къ предосторожностямъ отъ пожара; въ гигиеническомъ отношеніи очень мало указаній. Вся эта часть, охраненіе чистоты воздуха, поручена полиціи въ общихъ и неопредѣлительныхъ выраженіяхъ, и эта неопредѣлительность и составляетъ одну изъ главнѣйшихъ статей дохода полицейскихъ чиновъ, пользующихся каждой кучей навоза для своихъ незаконныхъ вымогательствъ. Итакъ, если съ одной стороны всѣ строительныя предосторожности отъ порчи воздуха указываются строительными комисіями, если съ другой надзоръ за чистотой принадлежитъ полиціи, то спрашивается, чѣмъ должны завѣдывать съ третьей и четвертой стороны комитеты народнаго здравія и управы для охраненія чистоты воздуха?

По этимъ соображеніямъ намъ кажется необходимымъ выбрать изъ устава строительнаго и устава о благоустройствѣ подлежащія статьи и перевести ихъ въ уставъ о народномъ здравіи.

Охраненіе свѣжести съѣстныхъ припасовъ поручено точно также полиціи; какаго рода надзоръ должны имѣть по этому предмету комитеты и управы не сказано; въ другихъ законодательствахъ, въ прусскомъ и англійскомъ, составленіе особыхъ правилъ о хлѣбопеченіи, мясной и рыбной торговлѣ принадлежитъ мѣстнымъ начальствамъ и это оказывается необходимымъ, потому что въ каждой мѣстности имѣются особые приемы для примѣси разныхъ вредныхъ веществъ, для поддѣлокъ и окра-



ски разныхъ припасовъ и вообще для скрyтiя недоброкачественныхъ продуктовъ.

О чистотѣ и доброкачественности воды наше законодательство имѣетъ особое попеченiе; во всякомъ селѣ и деревнѣ предписывается имѣть достаточное количество здоровой воды (ст. 868), дѣлать въ небольшихъ рѣчкахъ запруды (ст. 869), для мочки конопли и льна имѣть ямы, наполненныя водою (870). Колодези и фонтаны устраивать по правиламъ строительнаго устава (871 и пр. и пр...), но къ сожалѣнiю не сказано, что дѣлать, когда здоровой воды не оказывается? Когда въ мочилахъ, выкопанныхъ для мочки льна, вода высыхаетъ? Не подвозить ли воду въ бочкахъ по наряду?

Продажа ядовитыхъ веществъ поручена совмѣстному надзору полицiи и медицинскихъ чиновъ; этотъ предметъ по своей спеціальности скорѣе относится къ медицинскому управленiю, чѣмъ къ народному здравiю; по прусскимъ законамъ онъ завѣдывается въ каждой провинцiи совѣтомъ, соответствующимъ нашимъ врачебнымъ управамъ.

О погребенiи мертвыхъ въ уставѣ врачебномъ предписано только не устраивать кладбищъ въ городахъ ближе 100 сажень, а въ деревняхъ ближе 250 саж. отъ послѣдняго городского или сельскаго строенiя; правила о порядкѣ зарытiя труповъ, а равно и палого скота не помѣщены въ числѣ мѣръ охраненiя здравiя, между тѣмъ какъ этотъ предметъ есть одна изъ главныхъ причинъ распространенiя всякихъ заразъ.

Предотвращенiе и пресѣченiе повальныхъ болѣзней; мѣры, изложенныя въ уставѣ, составляютъ, можно сказать, только механизмъ этого дѣла. Въ дѣйствительности же организацiя этой важнѣйшей части санитарнаго управленiя слѣдующая: мѣстная полицiя или сельское начальство при появленiи повальныхъ болѣзней, пропустивъ приличный срокъ для собиранiя свѣдѣнiй и разныхъ проволочекъ и удостовѣрясь, что дѣйствительно на нихъ падетъ отвѣтственность, если они не донесутъ по командѣ, наконецъ сочиняетъ рапортъ и проситъ высылки врача. Уѣздный



врачъ, обождавъ, сколько нужно, чтобы на походѣ исполнить и другія порученія, ѣдетъ, свидѣтельствуеть больныхъ, оставляетъ имъ инструкцію и представляетъ кому слѣдуетъ свое донесеніе. Въ то же время уѣздныя власти, каждая съ своей стороны посылаютъ самонужнѣйшіе рапорты и отношенія, исправникъ губернатору, уѣздная управа губернской, уѣздный врачъ врачебной управѣ одинаковаго содержанія о томъ, что въ такомъ-то мѣстѣ свирѣпствуетъ (непремѣнно свирѣпствуетъ) тифъ, холера, сибирская язва, что уѣздный врачъ, имѣя экстренныя служебныя порученія, не можетъ оказать нужной помощи и поэтому просятъ начальника губерніи, губернскую управу, или врачебную управу командировать врачей и ветеринаровъ, снабдивъ ихъ нужными суммами и медикаментами, такъ какъ ни тѣхъ, ни другихъ въ распоряженіи вышеупомянутыхъ уѣздныхъ властей не имѣется. Тогда въ губернскомъ городѣ разыгрывается третье и послѣднее дѣйствіе этой прискорбной драмы: врачебная управа дѣлаетъ постановленіе о командированіи врача, котораго на лицо нѣтъ, потому что онъ находится въ другой командировкѣ, и разумѣется объ отпускѣ ему прогонныхъ денегъ, которыхъ также у ней въ наличности не имѣется; губернаторъ созываетъ комитетъ народнаго здравія и, озабоченный народнымъ бѣдствіемъ, составляетъ журналъ о принятіи самыхъ экстренныхъ мѣръ, но такъ какъ всякія мѣропріятія, а тѣмъ болѣе экстренныя, требуютъ и экстренныхъ расходовъ, на покрытіе коихъ комитетъ имѣеть столько же средствъ, какъ и врачебная управа, то есть никакихъ, то совѣщаніе всѣхъ начальниковъ губернскихъ вѣдомствъ разрѣшается тѣмъ, чтобъ отнестись къ земской управѣ объ ассигнованіи нужныхъ суммъ. Если губернская управа по личному своему предвѣдѣнію, по благоразумной предусмотрительности озаботилась испросить себѣ кредитъ на этотъ непредвидѣнный случай, приключаящийся въ нѣкоторыхъ губерніяхъ періодически, въ извѣстныя времена года, если земское собраніе этотъ кредитъ открыло и если наконецъ онъ не истраченъ на предъидущіе расходы, въ такомъ случаѣ мѣропріятія попечительнаго начальства могутъ



быть еще удовлетворены; мы говоримъ могутъ, потому что управа никакимъ закономъ не обязана удовлетворить требованія начальства, повѣрить на слово донесенію полиціи. Можетъ случиться, что въ то время, какъ уѣздный исправникъ доноситъ о свирѣпствующей заразѣ, уѣздная управа пишетъ, что она вовсе не свирѣпа, что слухи эти преувеличены, и на оборотъ, можетъ быть и такъ, что ассигнуя деньги, управа выговариваетъ себѣ и право распоряжаться этими суммами, такъ какъ по закону ей предоставлено «участіе въ попеченіи о народномъ здоровіи».

Таковъ нормальный, законный ходъ дѣлъ въ предотвращеніи повальныхъ болѣзней: вѣдомство, располагающее суммами, не имѣетъ распорядительной власти; вѣдомство, распоряжающееся дѣйствіями, не имѣетъ денежныхъ суммъ.

Всего поразительнѣе то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, именно въ сѣверныхъ, гдѣ сибирская язва свила себѣ гнѣздо, эти губернскіе сюрпризы повторяются ежегодно въ извѣстные и неизмѣнные сроки, почти въ урочные дни и числа мѣсяца, и что всякій разъ, всякій годъ повторяется тоже всеобщее недоумѣніе, оцѣпененіе и бездѣйствіе всѣхъ мѣстныхъ властей (7).

IV. Предѣлы власти земскихъ учрежденій по вѣдомству народнаго здравія, какъ видно изъ вышеприведенныхъ узаконеній, означены только общими словами, которыя мы уже нѣсколько разъ цитировали: «земскія учрежденія имѣютъ участіе преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи въ попеченіи о народномъ здоровіи». Это изрѣченіе, которое мы уже анализировали въ главѣ о народномъ образованіи, замѣчательно тѣмъ, что въ каждомъ словѣ заключаетъ двусмысліе; оно еще усугубляется тѣмъ, что и главный предметъ, о коемъ идетъ рѣчь, народное здоровіе, не имѣетъ у насъ точно опредѣленнаго смысла, такъ что эта статья, единственная въ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, относящаяся до народнаго здравія, можетъ быть переведена такъ: «земскимъ учрежденіямъ предоставляется вмѣшиваться, на сколько они пожелаютъ и преимущественно при ассигнованіи суммъ, въ дѣла вра-



чебной управы и комитета народнаго здравія, а этимъ послѣднимъ вмѣняется въ обязанность пещись, сколько они съ своей стороны признаютъ возможнымъ при недостаткѣ денежныхъ средствъ, о чистотѣ воздуха, безвредности воды, съѣстныхъ припасовъ и проч.»

Санитарное управленіе пріобрѣло въ послѣднее десятилѣтіе такое значеніе въ Европѣ, что относительно этого вѣдомства мы имѣемъ богатый запасъ опытовъ другихъ народовъ и къ нимъ, я полагаю, должны обратиться.

Эти опыты указываютъ: а) что санитарная часть вездѣ поручена общественнымъ или земскимъ властямъ въ первой нижней инстанціи, даже во Франціи, гдѣ она завѣдывается разными комисіями, назначаемыми изъ мѣстныхъ обывателей, б) что во всѣхъ государствахъ признано было нужнымъ подчинить ее надзору центральнаго правительства, учредить высшую и общую инстанцію даже въ Англіи, гдѣ это вѣдомство до 50 годовъ настоящаго столѣтія поручено было исключительному попеченію отдѣльныхъ общинъ, приходовъ.

Эти двѣ инстанціи положительно должны быть организованы и у насъ: медицинскій департаментъ мин. вн. дѣлъ, какъ центральное учрежденіе, губернскія и уѣздныя управы, какъ мѣстныя. Но желательно избѣгнуть промежуточныхъ инстанцій, комитетовъ народнаго здравія, строительныхъ комиссій и вообще вмѣшательства разныхъ губернскихъ начальствъ въ дѣла этого рода, требующія непосредственныхъ распоряженій на самыхъ мѣстахъ.

Чтобы опредѣлить предѣлы власти, нужно прежде опредѣлить самую власть: предоставить управамъ съ утвержденія мин. вн. д. издавать правила объ охраненіи народнаго здравія — уполномочить ихъ производить взысканія и налагать штрафы до извѣстной суммы за проступки противъ народнаго здравія, съ правомъ апелляціи мировому съѣзду на рѣшенія управъ — установить поденную пеню за медленность при исполненіи таковыхъ распоряженій, наконецъ дать мѣстнымъ жителямъ право иска и жалобы на



упущенія сельскихъ и волостныхъ начальствъ или на бездѣйствія самой управы въ дѣлахъ о здоровіи народномъ, или о безопасности частныхъ лицъ.

Предѣлы власти земскихъ учрежденій опредѣлились бы сами собой, если-бъ въ первыхъ, ихъ постановленія и инструкціи подлежали утвержденію правительства, и во вторыхъ, кругъ ихъ дѣйствій былъ опредѣленъ по уставу, изданному законодательнымъ порядкомъ.

V. Это послѣднее соображеніе—изданіе полнаго устава о народномъ здоровіи представляется нынѣ крайнею, жизненною необходимостію. Какъ мы выше сказали, правила объ охраненіи чистоты воздуха, строеній, улицъ разсѣяны въ уставахъ врачебномъ, строительномъ, и о благоустройствѣ въ городахъ и селеніяхъ; они поручены надзору пяти или шести учрежденій. Между тѣмъ ни одна изъ частей внутренняго управленія не требуетъ такихъ ясныхъ и точныхъ опредѣленій, какъ эта въ отношеніи подвѣдомственности и подсудности частныхъ дѣйствій. Наблюденіе за опрятностію жилищъ, устраненіе всѣхъ вредныхъ причинъ, вліяющихъ на здоровье, требуетъ вмѣшательства въ самыя сокровенныя, интимныя подробности быденнаго, домашняго быта, и поэтому крайне опасно оставлять эти служебныя дѣйствія на произволъ служащихъ лицъ. Этотъ надзоръ былъ въ прежнее время неизсякаемымъ источникомъ поборовъ полиціи съ мелкихъ торговцевъ, домовладѣльцевъ и крестьянъ, и одно правило о немоченіи льна и конопли въ проточной водѣ приносило въ нѣкоторыхъ странахъ мѣстному приставу болѣе дохода, чѣмъ весь казенный окладъ его жалованья.

Произволъ этотъ столько же опасенъ, если будетъ предоставленъ и земскимъ властямъ вмѣсто полицейскихъ. Онъ можетъ быть остановленъ или по крайней мѣрѣ ограниченъ только строжайшимъ опредѣленіемъ отвѣтственности и не только виновныхъ частныхъ лицъ, но и самого начальства, сельскаго или административнаго, коему порученъ надзоръ.

Въ странахъ, гдѣ самоуправленіе принялось — въ Англии и Соединенныхъ штатахъ, распорядительная власть по



всѣмъ дѣламъ о благоустройствѣ, безопасности и безвредности, хотя и поручена непосредственно мѣстнымъ начальникамъ, но состоитъ подъ высшимъ надзоромъ всѣхъ и cadaго изъ обывателей; въ Англии по жалобѣ или простому заявленію 2 домохозяевъ о замѣченномъ ими безпорядкѣ, управа обязана произвести изслѣдованіе, и взысканіе падаетъ не только на виновнаго, но и на то общество или тотъ округъ, на повинности коего лежитъ эта часть, или на должностное лицо (*comissioner, inspector*), допустившее зловредное дѣйствіе и не устранившее его въ срокъ, установленный по закону. Въ Соединенныхъ штатахъ отвѣтственность должностныхъ лицъ еще строже и права мѣстныхъ жителей еще шире; на примѣръ, если мѣстные обыватели узнаютъ, что въ ихъ волость (*township*) прибыли люди или пригнанъ скотъ изъ мѣстности, зараженной повальной болѣзью или падежемъ скота, то они могутъ потребовать ихъ удаленія и по рѣшенію 2 мировыхъ судей, мѣстный полицейскій служитель, *selectmen*, обязанъ исполнить такое требованіе.

Въ случаѣ поврежденій здоровья или ушибовъ отъ неисправности мостовъ, дорогъ, искъ вчиняется прямо противъ дорожнаго смотрителя (*surveyor of highways*) или противъ общества (*township*), на повинности коего лежитъ дорога. Смотрителю (и точно также и другому должностному лицу) предоставляется въ такомъ случаѣ право встрѣчнаго иска; онъ можетъ доказать передъ судомъ, что истощилъ всѣ средства, закономъ ему предоставленныя, для понужденія и взысканія, и тогда наказаніе слагается съ него и переходитъ на виновныхъ. Но первымъ, непосредственнымъ отвѣтчикомъ является то должностное лицо, коему порученъ надзоръ за исправностію ввѣренной ему части.

Сличая эти порядки, англо-саксонскіе съ нашими русскими, мы замѣчаемъ слѣдующія главныя различія :

Въ Англии и Америкѣ блюстителями народнаго здравія является не только полицейское или общественное начальство, но и сами обыватели; дѣла этого рода вчиняются по жалобѣ частныхъ



лицъ и не только лицъ, потерпѣвшихъ вредъ, но и всякаго жителя, заинтересованнаго въ охраненіи народнаго здравія въ данной мѣстности.

У насъ напротивъ, по прежнимъ законоположеніямъ и по новѣйшему уставу уголовного судопр. (ст. 42, 43), обвинителемъ можетъ быть только лицо, потерпѣвшее вредъ или его повѣренный; и въ истолкованіяхъ, приложенныхъ къ ст. 42 объяснено, что хотя всякій гражданинъ обязанъ заботиться о благосостояніи общества, но онъ долженъ свои свѣдѣнія передавать полиціи, отъ которой зависитъ сообщить ихъ мировому судѣ. Это различіе, хотя съ перваго взгляда и кажется только оттѣнкомъ, но въ дѣйствительности совершенно измѣняетъ ходъ дѣла: частная жалоба допускается только отъ лица, потерпѣвшаго вредъ; значитъ для преслѣдованія нарушенія надо, чтобы вредъ уже былъ причиненъ, чтобы самый фактъ со всѣми его послѣдствіями совершился, чтобы кто либо отъ него пострадалъ и тогда только право частной жалобы входитъ въ свою силу. Прочіе обыватели, замѣчая напримѣръ зловонную нечистоту около своего жилища, продажу порченныхъ припасовъ, должны обратиться къ полиціи, а сами отъ себя не могутъ искать противъ виновнаго, потому что не могутъ доказать, что потерпѣли вредъ.

Другое существенное различіе состоитъ въ томъ, что по нашему уставу мирового судопроизводства частная жалоба допускается только противъ лица, причинившаго вредъ (ст. 47, 48), если же обвиняемаго не имѣется въ виду, то дѣло передается для изслѣдованія мѣстной полиціи. По англо-американскому судопроизводству отвѣтчикомъ является не только лицо, непосредственно причинившее вредъ, но и мѣстное начальство, допустившее нарушеніе, и общество, отвѣчающее по круговой поруки за соблюденіе гигиеническихъ и другихъ правилъ общественнаго благоустройства.

Мы обращаемъ особое вниманіе на эти черты англійскаго законодательства, перешедшія еще съ большею рѣзкостью въ американское, потому что въ нихъ, гораздо болѣе чѣмъ въ фор-



МАХЪ SELF GOVERNMENT-А, ПРОЯВЛЯЕТСЯ СУЩЕСТВЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ, ДУХЪ И РАЗУМЪ САМОУПРАВЛЕНІЯ. Оно основывается не столько на порядкѣ назначенія или выбора въ должности, сколько на строгой отвѣтственности должностныхъ лицъ передъ обществомъ и частнымъ лицомъ, не столько на попеченіи начальства и участіи земства въ этомъ попеченіи, сколько на самодѣятельности народа, на живомъ интересѣ, принимаемомъ каждымъ обывателемъ въ дѣлѣ общаго благоустройства, и еще болѣе на законномъ правѣ, принадлежащемъ каждому частному лицу преслѣдовать каждое нарушеніе непосредственно отъ себя. Это—то непосредственное право обвинять начальство и признается въ континентальной Европѣ орудіемъ слишкомъ опаснымъ въ рукахъ сословій, враждебно расположенныхъ къ правительственнымъ властямъ вообще, и поэтому въ санитарномъ управленіи Пруссіи и другихъ странъ принято другое правило преслѣдованія таковыхъ нарушеній административнымъ порядкомъ (*im administratiwen Wege*). Въ Россіи мы не впали въ эту крайность: большая часть проступковъ противъ благоустройства и народнаго здравія подсудны мировымъ учрежденіямъ, но право частнаго иска недостаточно обезпечено и отвѣтственность должностныхъ лицъ не довольно опредѣлена.

Подобныя предложенія объ усиленіи отвѣтственности должностныхъ лицъ обыкновенно возбуждаютъ опасеніе, что при такихъ условіяхъ, особенно при зависимости служащихъ отъ самихъ обывателей, служба становится невыносимой и желающихъ поступить на нее не окажется. Но эта угроза еще нигдѣ и никогда не подтвердилась на опытѣ; напротивъ, искательство должностей достигло высшей степени въ сѣверной Америкѣ, гдѣ мѣстные начальники (*selectmen*) поставлены въ самую строгую зависимость отъ своихъ избирателей и отъ всѣхъ мѣстныхъ жителей и контролируются ими на каждомъ шагу.

VI. Намъ остается разсмотрѣть положеніе медицинскихъ чиновъ въ вѣдомствѣ народнаго здравія.

Здѣсь мы должны еще разъ напомнить о принципѣ, выводимъ



момъ нѣмцами, что «организациа санитарнаго вѣдомства находится въ прямой зависимости отъ средняго уровня медицинскаго образованія и отношенія его къ средней густотѣ населенія въ данной мѣстности»; этими двумя факторами дѣйствительно опредѣляется возможность улучшеній санитарной части. Поэтому она достигла сама собой, безъ особыхъ регламентацій, высшей степени совершенства въ Германіи; она слабѣе во Франціи и еще несовершеннѣе въ Англіи, гдѣ какъ извѣстно, медицинская наука никогда не процвѣтала и не привлекаетъ учащуюся молодежь.

Россія стоитъ въ этомъ отношеніи еще гораздо ниже всѣхъ этихъ странъ и если-бъ даже первое условіе, уровень медицинскаго образованія у насъ и возвысился, то все-таки второе малонаселенность останется трудно одолимою преградой къ усовершенствованію врачебнаго управленія.

Изъ этого слѣдуетъ, что мы всего менѣе можемъ заимствовать примѣры медицинской организации изъ Германіи. Положеніе медицинскихъ чиновъ совершенно противоположно въ Англіи и Пруссіи. Въ Пруссіи они составляютъ, какъ въ центральныхъ, такъ и въ губернскихъ учрежденіяхъ, особый органъ, имѣющій правда только совѣщательный голосъ, но силою вещей и высокаго образованія вліяющій на весь ходъ санитарнаго управленія; они организованы по всѣмъ инстанціямъ въ особыя присутствія, при министерствѣ народнаго просвѣщенія *Deputation für das Medizinalwesen* — въ каждой провинціи *Medizinal-Collegium* — въ каждой губерніи (*Bezirk*) *Medizinal-Rath* — въ округахъ (*Kreise*) окружные врачъ, хирургъ и ветеринаръ. Высшій надзоръ по всему врачебному управленію принадлежитъ этимъ спеціальнымъ учрежденіямъ: общественныя власти не имѣютъ собственно участія въ попеченіи о народномъ здоровіи, а обязаны только оказывать содѣйствіе (*Unterstützung*) администраціи, дѣйствующей полновластно посредствомъ медицинскихъ своихъ агентовъ. Для подкрѣпленія этого официальнаго значенія медики въ Пруссіи подвергаются, независимо отъ своего научнаго экзамена



и докторскаго диплома, еще особому правительственному испытанію (*Staatsprüfung*).

Въ Англіи недостатокъ образованныхъ медиковъ заставилъ принять совершенно другую систему врачебнаго управленія; откинувъ по необходимости, по причинѣ именно этого недостатка всю спеціально техническую часть, англичане старались устроить санитарное управленіе независимо отъ медицинскаго на началахъ общественнаго самоуправленія. Медики въ этой организаціи не имѣютъ никакого опредѣленнаго круга дѣйствій, не имѣютъ ни мѣста, ни голоса въ коммисіяхъ и управахъ народнаго здравія (*boards of health*); они призываются только въ качествѣ экспертовъ для освидѣтельствованія зловредности нѣкоторыхъ дѣйствій.

Обѣ эти системы намъ кажутся нѣсколько односторонними: съ одной стороны трудно себѣ объяснить, по какимъ причинамъ въ Пруссіи нашли нужнымъ устроить цѣлую іерархію медицинскаго управленія и учредить 4 инстанціи врачебныхъ чиновъ, — центральную, провинціальную, губернскую и уѣздную или окружную; не говоря уже о томъ, что подобная сложность затрудняетъ и замедляетъ всякія распоряженія, мы даже не видимъ, какую пользу могутъ принести особыя совѣщательныя присутствія врачей въ областныхъ или губернскихъ городахъ; точно такъ какъ и всѣ прочія спеціальныя коммисіи строительныя, дорожныя, учебныя, продовольственныя, такъ и врачебныя управы неизбѣжно превращаются въ простыя передаточныя инстанціи, гдѣ распоряженія высшаго начальства переписываются для сообщенія ихъ низшимъ исполнительнымъ властямъ. Врачъ точно такъ какъ и всякій спеціалистъ или техникъ, инженеръ, архитекторъ, учитель, приноситъ пользу только при непосредственныхъ своихъ дѣйствіяхъ, на мѣстахъ исполненія, при постройкѣ, преподаваніи или лѣченіи; но при общихъ обсужденіяхъ и надзорѣ за управленіемъ люди съ спеціальными свѣдѣніями имѣютъ большею частію такое одностороннее направленіе, такія пристрастныя мнѣнія, что весьма часто сбиваются съ пути практичныхъ общепользныхъ мѣропріятій и стремятся къ неисполнимымъ усовершен-



ствованіямъ, пренебрегая насущными нуждами. Поэтому намъ бы казалось, что вся дѣятельность медицинскихъ чиновъ должна быть обращена къ непосредственной подачѣ медицинскихъ пособій, что они должны быть распределены по округамъ въ районахъ, гдѣ они могутъ оказывать помощь наибольшему числу жителей, и что въ этихъ скромныхъ, но полезнѣйшихъ должностяхъ необходимо дать медикамъ по возможности большую самостоятельность, лучшее обезпеченіе и вообще всякія преимущества служебныя, какими правительство можетъ располагать. Подчинять ихъ медициналь-коллегіямъ и медициналь-ратамъ точно также излишне, какъ отдавать строителей подъ надзоръ строительныхъ комиссій, потому что заочный надзоръ въ дѣлѣ врачеванія точно также бесполезенъ, какъ и въ дѣлѣ строительномъ, и если общее руководство признается необходимымъ, то совершенно достаточно поручить его центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ, медицинскому департаменту или совѣту.

Съ другой стороны нельзя не замѣтить, что англійскіе порядки, не дающіе никакого голоса, ни даже официальнаго положенія врачамъ, ставятъ ихъ въ униженное положеніе частныхъ служителей; этотъ недостатокъ вполнѣ уже сознается въ Англии и составляетъ предметъ особаго вниманія правительства, вниманія уже отчасти выразившагося въ реформахъ настоящаго царствованія.

Соображенія эти приводятъ насъ къ слѣдующимъ заключеніямъ:

Распредѣливъ уѣзды на санитарные округа и опредѣливъ въ каждый округъ врача, нужно имъ дать въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, гдѣ населеніе особенно рѣдко, нѣкоторую субсидію изъ общихъ государственныхъ суммъ; всѣмъ же окружнымъ врачамъ обезпечить служебныя права и голосъ въ дѣлахъ санитарнаго управленія. Для этого установить, что по важнѣйшимъ дѣламъ народнаго здравія уѣздныя управы обязаны приглашать не менѣе 2 изъ окружныхъ врачей съ правомъ голоса, и



что въ случаѣ разногласія между членами управы и медиками первые, исполняя подъ личною своею отвѣтственностію свои распоряженія, обязаны донести о возникшемъ разногласіи медицинскому департаменту, коимъ постановленіе управы можетъ быть кассировано.

Въ дѣлахъ народнаго здравія упразднить всѣ промежуточные инстанціи медицинскаго вѣдомства, какъ то врачебныя управы и комитеты губернскіе и уѣздные, подчинивъ окружныхъ врачей непосредственно министерству внутреннихъ дѣлъ, съ утвержденіемъ коего они опредѣляются и увольняются по представленіямъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ.

Для назначенія субсидій окружнымъ врачамъ принять норму, по коей давать ихъ тѣмъ уѣздамъ, гдѣ на квадратную милю приходится жителей менѣе 1,000. Учредить общіе сѣзды окружныхъ врачей, по 1 отъ cadaго уѣзда въ губернскомъ городѣ и въ сроки, совпадающіе съ губернскими земскими собраніями, съ тѣмъ, чтобы на таковыхъ сѣздахъ обсуждались общія санитарныя мѣры и предлагались отъ врачебныхъ сѣздовъ земскимъ собраніямъ.

Обязанности губернскихъ земскихъ учрежденій должны состоять во первыхъ въ составленіи и обнародованіи правилъ и инструкцій, обязательныхъ для уѣздныхъ управъ и окружныхъ врачей, объ охраненіи здравія и безопасности мѣстныхъ жителей и во вторыхъ въ мѣропріятіяхъ для предотвращенія и пресѣченія повальныхъ болѣзней и падежей.

По первымъ изъ этихъ предметовъ вѣдомства имъ можетъ быть предоставлено также право устанавливать и взыскивать штрафы до извѣстнаго размѣра (напримѣръ до 15 р.) за нарушеніе ими установленныхъ правилъ, если эти нарушенія не предвидѣны въ общихъ узаконеніяхъ.

По вторымъ губернскаія управы должны дѣйствовать самостоятельно и съ полною распорядительною властію. Въ дѣлахъ о повальныхъ болѣзняхъ и заразахъ въ особенности необходимо из-



бѣгнуть излишнихъ инстанцій и голословныхъ совѣщаній ; раздѣленіе и распредѣленіе мѣръ между губернскими , врачебными , полицейскими и земскими начальствами въ этихъ дѣлахъ пагубно. Въ этихъ случаяхъ надо допустить временную диктатуру мѣстныхъ властей, разумѣется однако подѣ надзоромъ центральнаго правительства и подѣ строгою отвѣтственностію самихъ управъ.

Послѣднее соображеніе, которое мы предлагаемъ на обсужденіе, не смѣя его разрѣшить, есть слѣдующее : санитарное управленіе подразумѣваетъ въ себѣ гораздо болѣе предметовъ , чѣмъ обыкновенно ему приписываютъ, и оно принимаетъ въ наше время совершенно иное значеніе, чѣмъ то, которое имѣло до настоящаго столѣтія. Быстрое передвиженіе населенія по линіямъ желѣзныхъ дорогъ, скопленіе народа на пристаняхъ , на станціяхъ и при постройкахъ рельсовыхъ путей дѣлаютъ прежнія санитарныя правила , какъ напримѣръ оцѣпленіе зараженныхъ мѣстностей , надзоръ за пріѣзжающими совершенно невыполнимымъ. Съ другой стороны и вслѣдствіе той же легкости и свободы передвиженія, народныя массы все болѣе стремятся къ извѣстнымъ пунктамъ и , скопляясь въ тѣсныя помѣщенія, заражаютъ воздухъ и разносятъ всякія болѣзни—тифъ, сифилисъ, сибирскую язву изъ извѣстныхъ мѣстностей и постоянно изъ однѣхъ и тѣхъ же. Изъ этого слѣдуетъ, что народное здравіе въ наше время обусловливается всего болѣе устройствомъ и содержаніемъ помѣщеній, строеній, заѣзжихъ домовъ и что строительная часть никакимъ образомъ не можетъ быть выдѣлена изъ круга дѣйствій учреждений , завѣдывающихъ санитарною частью.

Это новое ея значеніе положительно уже признается въ Европѣ, въ Германіи по теоріи, въ Англій на практикѣ.

По прусскому законодательству (Allg. Landrecht 1. 8. § 66) уже издавна установлено, что строительное вѣдомство (die Bau-Polizei) имѣетъ предметомъ устраненіе такихъ поврежденій или безпорядковъ , которые могутъ имѣть вредное дѣйствіе на здоро-



вѣе и безопасность жителей, и нѣмецкіе публицисты изъ этого выводятъ общее правило, что строительная часть входитъ въ предметы вѣдомства санитарнаго управленія (*Sanitätswesen*). Но въ Германіи эти умозрительныя истины всегда останавливаются на заявленіяхъ и до сихъ поръ еще въ законодательство не перешли; единственное практическое примѣненіе ихъ состояло въ томъ, что учрежденъ былъ полицейскій надзоръ за строеніями (*Ober-Bau-Deputation*) и особые патенты, свидѣтельства, и цехи для строителей (*Baumeister*); эта цеховая организація доведена въ Пруссіи до такой крайности, что самъ *Baumeister* подвергается штрафу, если употребляетъ для строенія рабочихъ, не принадлежащихъ къ цеху (*nicht qualifizierte Bauhandwerker*). Тѣмъ не менѣе въ учебныхъ и ученыхъ сочиненіяхъ строительная часть (*Baupolizei*) излагается большею частію въ видѣ приложенія къ врачебной части (*Sanitätswesen*).

Въ Англии, какъ мы видѣли, строительное вѣдомство (*Sewers, rath and washhouses, Scavenging and Cleansing*) составляетъ существо санитарнаго управленія; устройство здоровыхъ и опрятныхъ помѣщеній, очищеніе улицъ и домовъ признаются главными условіями народнаго здравія и всѣ предметы, прямо или косвенно вліяющіе на здоровье и безопасность жителей, входятъ въ кругъ дѣйствій управъ народнаго здравія (*boards of health*): освѣщеніе, мощеніе улицъ, повѣрка плановъ и смѣтъ на новыя постройки, надзоръ за торговыми банями, за кладбищами, за проводомъ водосточныхъ трубъ, однимъ словомъ за всѣми статьями общественнаго благоустройства.

Если этотъ взглядъ на предметъ санитарнаго управленія вѣренъ, то оно должно получить совершенно иную организацію, чѣмъ та, которая доселѣ существовала, какъ въ Россіи, такъ и въ другихъ государствахъ. Оно должно принять названіе народнаго здравія и благоустройства и обнимать всѣ тѣ мѣры и правила, которыя имѣютъ въ виду предотвратить, устранить или пресѣчь дѣйствія, угрожающія здравію и безопасности жителей.



Этими соображеніями , опасностію и зловредностію , и должно быть обусловлено все это управленіе; оно не должно вмѣшиваться въ частныя распоряженія домовладѣльцевъ и жильцовъ , пока они не угрожаютъ другимъ лицамъ или обществу, не можетъ требовать , чтобы они вопреки своимъ нуждамъ и вкусамъ строили фасады по утвержденнымъ планамъ , или освѣщали свои черныя лѣстницы по приказу полиціи; но если фасадъ выведенъ такъ не сообразно, что угрожаетъ разрушеніемъ , если жильцы требуютъ для своей безопасности освѣщенія лѣстницъ и это требованіе признается справедливымъ, въ такихъ случаяхъ учрежденіе , завѣдывающее народнымъ здравіемъ и благоустройствомъ , имѣетъ право обязать и принудить хозяина скрыть строеніе , освѣтить внутреннее помѣщеніе, потому собственно и единственно, что отъ этихъ упущеній предвидится опасность и вредъ для другихъ лицъ. Поэтому предложенію слѣдовало бы составить общій сводъ изъ узаконеній объ общественномъ благоустройствѣ — строительныхъ и пожарныхъ, объ охраненіи народнаго здравія и личной безопасности, и выбравъ изъ нихъ все то , что относится спеціально къ предмету охраненія лицъ отъ вредныхъ дѣйствій , составить общій уставъ общественнаго здравія и благоустройства (8).

---

#### ПРИМѢЧАНІЯ.

<sup>1)</sup> Hospices et hôpitaux. Во Франціи , какъ выше сказано, вслѣдствіи общей административной централизаціи, вѣдомство санитарное не различается отъ общественнаго призрѣнія и вмѣстѣ завѣдывается однимъ и тѣмъ же начальствомъ ; поэтому и лѣчебныя учреж-



денія — *hôpitaux* разсматриваются всегда въ связи съ заведеніями, имѣющими въ виду призрѣніе бѣдныхъ — *hospices*. *Les hôpitaux sont plus particulièrement destinés aux malades et blessés, les hospices aux vieillards, aux enfants et aux incurables indigents.* Въ нѣкоторыхъ департаментахъ эти два заведенія слиты въ одно и въ такомъ случаѣ называются *hôpitaux généraux*. Отъ этого смѣшенія и наше изложеніе оказывается нѣсколько смѣшаннымъ; мы должны отчасти повторить здѣсь то, что уже сказано въ главѣ объ общественномъ призрѣніи.

Больничная часть завѣдывается особыми комиссіями (*des hospices et hôpitaux*), состоящими изъ членовъ по назначенію правительства, подъ предсѣдательствомъ и непосредственнымъ распоряженіемъ префектовъ.

По закону 7 апрѣля 1851 г. приняты еще особыя предосторожности противъ самостоятельности этихъ комиссій: установлено, что онѣ могутъ быть распущены (*dissoutes*) министромъ внутреннихъ дѣлъ — что больные принимаются не иначе, какъ по предложенію префекта и съ платою, опредѣляемою префектомъ (*art. 3. Loi du 7 avril 1851*); число всѣхъ этихъ заведеній, *hospices et hôpitaux* показывается всегда вмѣстѣ; ихъ считалось по послѣднимъ свѣдѣніямъ 1338, но при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что около половины 498 помѣщены въ городахъ; на сельскіе округа (*chefs-lieux de cantons*), коихъ считается всѣхъ 2,700, приходилось только 840 больницъ и богадѣлень; изъ этого оказывается, что болѣе  $\frac{2}{3}$  сельскаго населенія Франціи (1860 кантоновъ) не имѣютъ никакихъ больничныхъ заведеній.

Вообще, какъ мы уже объяснили въ главѣ объ общественномъ призрѣніи, содержаніе больницъ не входитъ въ кругъ обязательныхъ повинностей (*assistance légale*) и покрывается разными частными доходами и сборами: доходами отъ имуществъ, приписанныхъ къ больницамъ (около 11 милл. фр.) — рентой капиталовъ (7 м.) — платой отъ больныхъ (1.817.967 фр.) — платой за военнослужащихъ (2.117.656 фр.) — субсидіями отъ общинъ, *subventions communales* (8 мил.) — и пособіями отъ департаментовъ (около 370,000 фр.) Всѣхъ расходовъ въ 1847 г. считалось около 52.000.000 фр. на 1225 больницъ и богадѣлень, призрѣвавшихъ въ 1847 году 155,000 больныхъ и убогихъ. На 1 призрѣваемаго приходится расхода около 335 фр. = 84 рубл.

Изъ этого видно, что врачебная организація во Франціи еще далеко не полная: если мы сочтемъ вмѣстѣ всѣ вышеупомянутыя статьи дохода, то мы получимъ только 30 милліоновъ франковъ, между тѣмъ какъ расходы простираются слишкомъ на 52 милл. Вся эта разница



болѣе 20 милл. покрывается негласными частными сборами, *quêtes et souscriptions*; это доказываетъ, что врачебное управление, точно такъ какъ и общественное призрѣніе, имѣетъ главное свое основаніе въ частной благотворительности, *charité privée* — основаніе шаткое.

(Magnitot. De l'Assistance p. 200 et suiv. Richard. De l'Admin. d. la France I p. 367 etc.)

---

2) Въ Голландіи и Бельгіи санитарное управление устроено по примѣру Англіи, но съ нѣкоторыми улучшеніями, заслуживающими особаго вниманія. Въ обоихъ этихъ государствахъ приняты для народнаго здравія англійскій принципъ мѣстнаго самоуправленія: Въ Голландіи санитарное управление поручено бургомистрамъ, въ Бельгіи — общиннымъ начальникамъ «*Les mesures d'hygiène publique appartiennent à l'autorité communale (De Foor Droit admin. Belge 7. III.)*» Но та же самая необходимость общаго руководства, которая заставила въ Англіи учредить *général board of health*, побудила голландцевъ и бельгійцевъ принять въ новѣйшее время нѣкоторыя мѣры къ централизаціи вѣдомства народнаго здравія. Въ Голландіи (по закону 1864 г.) введены инспекторы, назначаемые отъ короны (*inspecteurs*), обязанности коихъ состоятъ только въ томъ, что они слѣдятъ за всѣми дѣлами народнаго здравія, собираютъ свѣдѣнія, доносятъ правительству и въ случаѣ надобности созываютъ совѣтъ.

Этотъ совѣтъ (*geneskundig raaden*) состоитъ изъ 6 — 10 медиковъ, 6 аптекарей и одного юрисконсульта; онъ имѣетъ срочныя засѣданія два раза въ году и экстраординарныя, открываемыя по созыву инспекторовъ или по заявленію половины членовъ. Ему предоставлено право въ извѣстныхъ случаяхъ, спеціально опредѣленныхъ закономъ, издавать постановленія, обязательныя для общинъ.

Въ Бельгіи (*réglement du 26 mars 1842*) учреждены тоже коммисіи (*commissions de santé*), назначаемыя королемъ, и инспекторы, представляющіе донесенія министру внутреннихъ дѣлъ.

Такимъ образомъ въ Голландіи и Бельгіи, какъ и въ Англіи, правительственный надзоръ выражается исключительно въ инспекціи, въ собираніи свѣдѣній; коронные чиновники не вмѣшиваются въ самое управление, но слѣдятъ постоянно за его ходомъ и доносятъ правительству объ успѣшномъ или вредномъ дѣйствіи мѣстныхъ распоряженій.

Правительство съ своей стороны, имѣя во всякое время полныя



свѣдѣнія о ходѣ мѣстнаго самоуправленія, въ случаѣ замѣченныхъ неисправностей или злоупотребленій, исправляетъ ихъ или законодательными актами, или судебнымъ преслѣдованіемъ. Законъ и судъ суть общія, высшія нормы, которыми разграничивается власть мѣстныхъ и центральныхъ учреждений.

(Stein. Gesundheitswesen Ss. 21. 35).

5) Предметы вѣдомства мѣстныхъ управъ (local boards) слѣдующіе :

1) Sewerage. Подъ этимъ именемъ разумѣютъ помойныя ямы и трубы, равно и всякія устройства и мѣры къ свозу или стоку нечистотъ, мусора, палаго скота. Взысканія налагаются по жалобѣ частныхъ лицъ или иску управы; особенно строги предписанія на счетъ отхожихъ мѣсть и подземныхъ трубъ на фабрикахъ; за неисполненіе установленныхъ правилъ штрафу полагается 20 фун. стер. (140 р.) и кромѣ того пени по 1 фун. (7 р.) за всякій день просрочки. Домовладѣльцы, не устроившіе помойныхъ трубъ въ должномъ порядкѣ, штрафуются до 50 фун. стер. (350 р.)

2) Water-Supply, водопроводы. Управамъ запрещается предпринимать водопроводныя работы на собственный счетъ; онѣ должны сдавать ихъ по контракту частнымъ компаніямъ. Нормальная плата за доставку воды установлена по закону не болѣе 2 пенсовъ въ недѣлю за кранъ (около 6 коп.) и мѣстная управа можетъ сдѣлать сборъ этотъ обязательнымъ только въ томъ случаѣ, если плата не превышаетъ законной нормы. Сборъ этотъ (water-rate) взимается особо отъ прочихъ общественныхъ налоговъ не съ домовладѣльцевъ, а съ жильцовъ (occupiers).

3) Строительная часть завѣдывается управами на слѣдующихъ основаніяхъ: онѣ издають правила и инструкціи о постройкахъ, просматривають планы и смѣты, имѣютъ право подвергнуть сломкѣ строенія, выведенныя противъ установленныхъ правилъ — дѣлають осмотры частныхъ домовъ и квартиръ, предупреждая о томъ домовладѣльцевъ за 24 часа впередъ, — если по осмотру строеніе оказывается ветхимъ и опаснымъ, то управа предписываетъ исправить и перестроить его и, въ случаѣ неисполненія таковыхъ распоряженій, приступаетъ къ нужнымъ работамъ на счетъ виновнаго; — фабричныя и ремесленныя производства, признаваемыя зловредными, какъ-то бойни, кожевенныя, мыльные, костомольныя заводы устраиваются не-



иначе, какъ съ разрѣшенія мѣстной управы; она же черезъ своихъ агентовъ свидѣтельствуесть лавки, торгующія съѣстными припасами всякаго рода, и въ случаѣ порчи уничтожаетъ ихъ со взысканіемъ штрафа по 10 шилл. (3 р.) за всякую штуку дичи, домашней птицы, рыбы или мяса. По всѣмъ этимъ проступкамъ и упущеніямъ установлено общее правило, что независимо отъ взысканія, установленнаго по закону, взимается еще поденная пеня за каждыя сутки промедленія, пеня, доходящая до 1 фун. ст. 7 р. въ день.

4) Streets and roads. Устройство новыхъ улицъ разрѣшается управами; постановленіемъ  $\frac{2}{3}$  голосовъ всѣхъ податныхъ обывателей могутъ быть ассигнованы ссуды подрядчикамъ для проложенія новыхъ улицъ, устройства площадей и садовъ; для отчужденія частныхъ имуществъ противъ воли владѣльцевъ требуется утвержденіе парламента.

5) Къ вѣдѣнію управъ относится надзоръ за всѣми предметами общественнаго благоустройства въ самомъ обширномъ смыслѣ слова: за публичными экипажами и всякими уличными собраніями, увеселеніями и представленіями, за безопасностію сообщеній, устройствомъ и содержаніемъ мостовыхъ, тротуаровъ, общественныхъ бань, кладбищъ, освѣщеніемъ улицъ, предосторожностями отъ огня и т. п.

6) Составленіе смѣтъ и раскладокъ. Всѣ расходы по вышеприведеннымъ предметамъ покрываются сборомъ, называемымъ district-rate. Раскладка его производится по тѣмъ же предметамъ обложенія, какъ и налогъ для бѣдныхъ, но съ тою разницею, что незастроенныя земли (пашни, луга, выгоны, лѣса, огороды), а равно и полотна желѣзныхъ дорогъ оцѣниваются въ  $\frac{1}{4}$  ихъ годоваго дохода, а дома и прочія строенія въ полную ихъ доходность. Кромѣ общаго сбора (district-rate), взимается еще частный (private improvement rate) на покрытие такихъ расходовъ, которые относятся къ отдѣльнымъ имуществамъ; этотъ частный сборъ не можетъ быть выше 5% доходности.

(Fisco. Des taxes locales p. 186 — 193. Gneist. Die Selbst. in Engl. S. 1107 — 1150).

---

4) Мы изложили съ нѣкоторою, можетъ быть, излишнею подробностію организацію санитарнаго вѣдомства въ Англии, потому что въ новѣйшихъ сочиненіяхъ (Штейна, Гнейста, Фишеля) эти нѣмецкіе публицисты безпощадно критикуютъ ее; главный ихъ аргументъ заключается въ томъ, что многолюдныя собранія выборщиковъ, введен-



ныя въ послѣднее время не по приходамъ, какъ было прежде, а по цѣлымъ округамъ (districts), не имѣютъ той твердой общественной связи, которая нужна для обсужденія мѣстныхъ интересовъ, что занимаясь только выборомъ, а не обсужденіемъ дѣлъ, они превратились въ простой обрядъ голосованія и баллотировки, что участіе обывателей въ общихъ интересахъ съ каждымъ годомъ слабѣетъ и что должностныя лица на жалованьи оказываются такими же чиновниками, какъ и коронные служители другихъ странъ.

Замѣчанія эти, отчасти справедливыя, намъ показались однако односторонними; если судить о самоуправленіи по внѣшнимъ обрядамъ, то дѣйствительно многія новѣйшія правила уже не соотвѣтствуютъ тому понятію о неограниченной самостоятельности мѣстныхъ обществъ, которое отличало англійскій selfgovernment XVII и XVIII вѣковъ. Но сравнивать эти порядки, модифицированные по духу времени, съ бюрократическо-полицейскимъ надзоромъ континентальной Европы также ошибочно.

Парижскій префектъ, перерывшій всю столицу Франціи и навязавшій на парижское городское общество долгъ въ 100 милліоновъ франковъ подъ предлогомъ санитарныхъ улучшеній, русскій полицеймейстеръ, требующій по личному своему усмотрѣнію, чтобы всѣ черныя лѣстницы столичныхъ домовъ были освѣщены — всѣ таковыя проявленія самовластия немислимы въ странѣ, гдѣ должностное лицо повинно закону и общественному мнѣнію. Выборы, собранія, сѣзды, гласное судопроизводство служатъ только органами этого общественнаго мнѣнія, налагающаго узду на личный произволъ, причемъ самые обряды этихъ выборовъ, составъ собраній, порядокъ голосованія менѣе существенны чѣмъ гласность совѣщаній. Чѣмъ болѣе расширяется эта гласность, тѣмъ болѣе приближается управленіе къ типу народнаго самоуправления.

Опасность здѣсь представляется съ другой стороны, чтобы собранія, слишкомъ многочисленныя, не превратились бы въ смутныя, безтолковыя совѣщанія, и поэтому новѣйшія городскія положенія старались ограничить ихъ кругъ дѣйствій выборами и слушаніемъ отчетовъ, а самое совѣщаніе, производство дѣлъ и расходовъ поручили выборнымъ лицамъ и служителямъ на жалованьи. Разумѣется при этомъ должна была ослабѣть общественная, патріархальная связь прежнихъ сходокъ, въ коихъ участвовали односельцы и ближайшіе сосѣди и разбирали келейно всѣ свои житейскія обыденныя дѣла. Слѣдуетъ ли изъ этого, какъ утверждаютъ съ высококомѣрною увѣренностію



нѣмецкіе публицисты, что многочисленныя собранія избирателей не способны выразить и представить общественное мнѣніе, что голосованіе есть не что иное какъ пустая формальность, поприще интригъ, безжизненный механизмъ и что выборные должностные люди, когда они служатъ изъ жалованья, а не изъ чести, не могутъ служить органами народныхъ нуждъ и пользы.

Мы смѣемъ думать, что это мнѣніе односторонне и пристрастно. Отыскивая новую форму мѣстнаго самоуправления, которая бы соотвѣтствовала требованіямъ современнаго общества, англичане пока остановились на томъ, 1) что допускаютъ всѣхъ домохозяевъ, безъ имущественнаго ценса къ подачѣ голосовъ при выборѣ своихъ повѣренныхъ, 2) что этимъ сходкамъ или сѣздамъ выборщиковъ предоставляютъ самый простой, ограниченный кругъ дѣйствій—избраніе и только избраніе, и 3) что совѣщаніе и обсужденіе дѣлъ поручаютъ избраннымъ лучшимъ людямъ въ составѣ отдѣльныхъ комиссій или управъ (boards).

И это, какъ намъ кажется и какъ свидѣтельствуетъ примѣръ Американскихъ соединенныхъ штатовъ, есть наилучшее примѣненіе начала самоуправления къ потребностямъ нашихъ современныхъ обществъ, многочисленныхъ, промышленныхъ, подвижныхъ.

---

5) DER ENTSCHIEDENDE GRUNDSATZ ist dass das Gesundheitswesen von der durchschnittlichen Höhe der ärztlichen Fachbildung in Verbindung mit der örtlichen Dichtigkeit der Bevölkerung in jedem Lande abhängt. Мы выписываемъ это глубокомысленное изрѣченіе изъ книги Штейна (Das öffentliche Gesundheitswesen Stuttgart 1867), входящей въ общее его сочиненіе Die Innere Verwaltung, и такъ какъ нѣкоторые критики уже заподозрили насъ въ позаимствованіяхъ изъ этого сочиненія, то мы должны чистосердечно сознаться, что ихъ подозрѣніе совершенно основательно и что дѣйствительно въ нѣкоторыхъ главахъ нашей книги мы слѣдовали программѣ замѣчательнаго труда нѣмецкаго публициста и большую часть свѣдѣній отъ него позаимствовали. Нельзя же намъ было, описывая учрежденія иностранныхъ государствъ, собирать свѣдѣнія о нихъ въ русскихъ журналахъ и повѣрять наши мнѣнія отзывами русскихъ публицистовъ. Но изъ германскихъ ученыхъ сочиненій мы заимствовали только свѣдѣнія, а въ заключеніяхъ и выводахъ очень рѣдко съ ними соглашались. Точно такъ и по этому предмету народнаго здравія книга Штейна представ-



ляетъ такой запасъ, такую, можно сказать, энциклопедію специальныхъ свѣдѣній, что всякому, желающему ознакомиться съ этою частию внутренняго управленія, нельзя обойтись безъ этого справочнаго лексикона. Но какъ и всѣ глубокомысленные выводы нѣмецкихъ ученыхъ, такъ и вышеприведенное основное начало (*der entscheidende Grundsatz*) собственно на практикѣ не рѣшаетъ ничего.

Что же дѣлать тамъ, гдѣ медицинское образованіе (*die ärztliche Fachbildung*) не соответствуетъ потребности населенія, гдѣ разстоянія велики, населеніе рѣдко, медиковъ мало? А въ этомъ и вопросъ. Когда мѣстность уже довольно населена, чтобы дать медикамъ большую практику въ небольшомъ разстояніи, тогда ни ученымъ, ни начальству не нужно заботиться объ устройствѣ санитарной части, или по крайней мѣрѣ заботы ихъ облегчаются самодѣятельностію врачей и вольной ихъ практикой, привлекающей людей съ специальными свѣдѣніями и вознаграждающей ихъ по достоинству. Тогда санитарное управленіе постепенно переходитъ въ врачебное, сливается съ медицинскимъ и теряетъ свое значеніе.

*Der entscheidende Grundsatz* здѣсь состоитъ напротивъ въ томъ, что при недостаткѣ медицинскихъ пособій, мѣстное, общественное или земское управленіе должно, по возможности, своимъ попеченіемъ замѣнить временно на первыхъ порахъ врачебное управленіе и это попеченіе и можно назвать санитарнымъ вѣдомствомъ въ отличіе отъ медицинскаго. Оно имѣетъ въ виду охранять здоровье и безопасность жителей, предупреждать болѣзни и подавать первую самонужнѣйшую помощь, хотя бы и недостаточную для всего населенія, но по крайней мѣрѣ удовлетворяющую первымъ потребностямъ.

(Stein. Das Gesundheitswesen Stuttgart 1867. Ss. 17 u. ff.)

---

6) Здѣсь главный вопросъ тотъ, кѣмъ свидѣтельствуется и удостоверяется неимущество?

Во Франціи, гдѣ формалистика доведена до высшей степени, списокъ неимущихъ (*liste des indigents*) составляется въ *bureau de bienfaisance* и утверждается самимъ начальникомъ департамента, префектомъ. Само собой разумѣется, что это утвержденіе не имѣетъ ровно никакого значенія; въ Россіи удостовѣреніе волостнаго начальства должно бы считаться достаточнымъ, еслибъ при этомъ не представлялось опасенія, что подобныя свидѣтельства будутъ покупаться очень дешево. Но подобныя опасенія парализируютъ всякія мѣро-



пріятія; изъ того, что нѣкоторыя волостныя и сельскія начальства растратили общественныя суммы или расхитили хлѣбныя магазины, слѣдуетъ ли заключить, что надо отмѣнить всякіе сборы, или упразднить магазины, или поручить тѣ и другіе короннымъ сборщикамъ податей и казеннымъ смотрителямъ магазиновъ. Во всякомъ хозяйственномъ дѣлѣ надо откинуть извѣстный процентъ на рискъ, на страхъ и на злоупотребленіе.

Незаконный торгъ свидѣтельствами о неимуществѣ заведется непремѣнно; но въ общемъ итогъ потеря отъ этого злоупотребленія будетъ несравненно меньше, чѣмъ убытки земскаго управленія, еслибъ оно приняло на себя, какъ многія земства это предполагаютъ, бесплатное пользованіе всѣхъ обывателей уѣзда, устройство даровыхъ лѣчебницъ и больницъ для всего народа.

---

7) О падежахъ скота мы не нашли ни во Франціи, ни въ Англии законодательныхъ распоряженій. Въ Пруссіи эта часть санитарнаго управленія лучше организована. Въ каждомъ округѣ (Kreis) состоитъ окружной ветеринаръ. Въ нѣкоторыхъ провинціяхъ учреждено страхованіе скота. По уставу 3 апрѣля 1803 г. предписано въ случаѣ появленія заразы убивать скотъ не только больной, но въ нѣкоторыхъ случаяхъ и здоровый, подвергнутый явной опасности; вознагражденіе за убитый скотъ должно быть выплачено владѣльцу страховыми обществами, если таковыя существуютъ, если же ихъ нѣтъ то изъ государственнаго казначейства (Staatskasse) — По этому же уставу, кажется, предположено было ввести обязательное страхованіе скота, но это предположеніе состоялось только въ нѣкоторыхъ провинціяхъ, въ Силезіи и Пруссіи. По закону 30 іюня 1841 г. въ каждомъ изъ Regierungs-Bezirk провинціи Силезіи учреждено страхованіе скота, обязательное для всѣхъ скотовладѣльцевъ: страхованію подлежитъ только доморощенный скотъ (молочный или рабочій) старше 1 года; скотъ покупной, назначенный для откорма и продажи, на страхъ не принимается. Оцѣночная сумма выдается за каждую штуку, павшую отъ заразительной болѣзни или убитую для предотвращенія заразы, вслѣдствіе предписанія начальства. Въ провинціи Пруссіи тоже положеніе было введено по приказу (Kabinets-Ordre) 22 іюня 1845 г. но съ тѣмъ измѣненіемъ, что страховая сумма выплачивается только за здоровый скотъ, убитый изъ предосторожности, а не павшій отъ заразы. Въ другихъ провинціяхъ обязательнаго страхованія не введено,



но основаны частныя страховыя компаніи отъ падежей скота. Въ нѣкоторыхъ изъ нихъ (Магдебургской, Кёльнской) принимается на страхъ рогатый скотъ и лошади, въ другихъ (въ Потсдамѣ, Солингенѣ, Ахенѣ) только рогатый скотъ. Въ Бранденбургѣ основано общество взаимнаго страхованія скота. Обращаемъ вниманіе читателя на правило, изложенное въ вышеупомянутомъ уставѣ 1803 г., по коему страховые платежи впредь до образованія страховыхъ обществъ выплачиваются казной. Особенно строги прусскіе законы относительно нарушеній правилъ о проводѣ скота изъ зараженной мѣстности. Наказаніе полагается отъ 4 мѣсяцевъ до 1 года тюремнаго заключенія, а въ случаѣ, если оттого произошелъ падежь скота, до 2 лѣтъ.

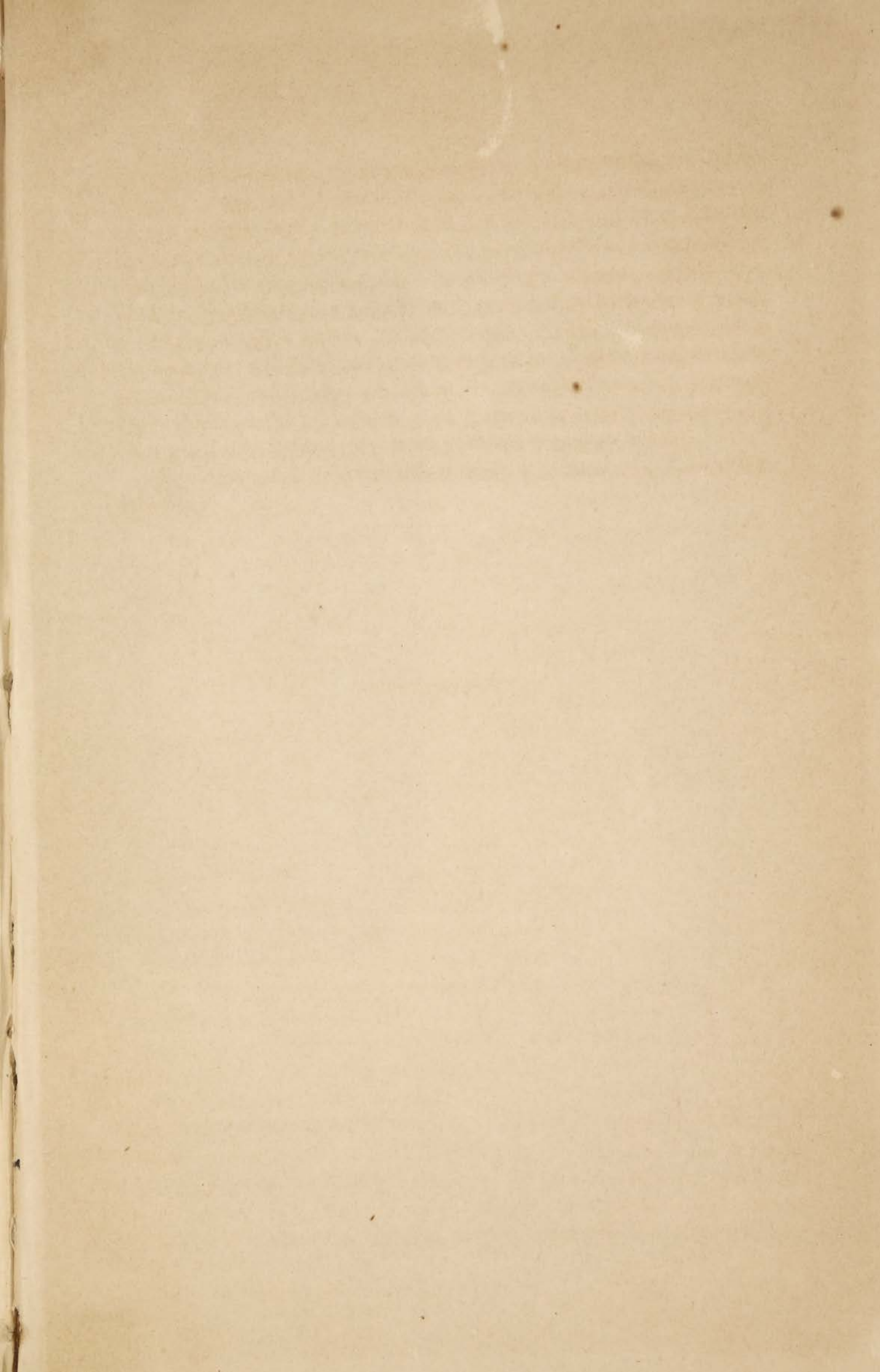
(D. Staatsrecht d. Preussischen Mon. v. Rönne. II. b. S. 206, 207, 385).



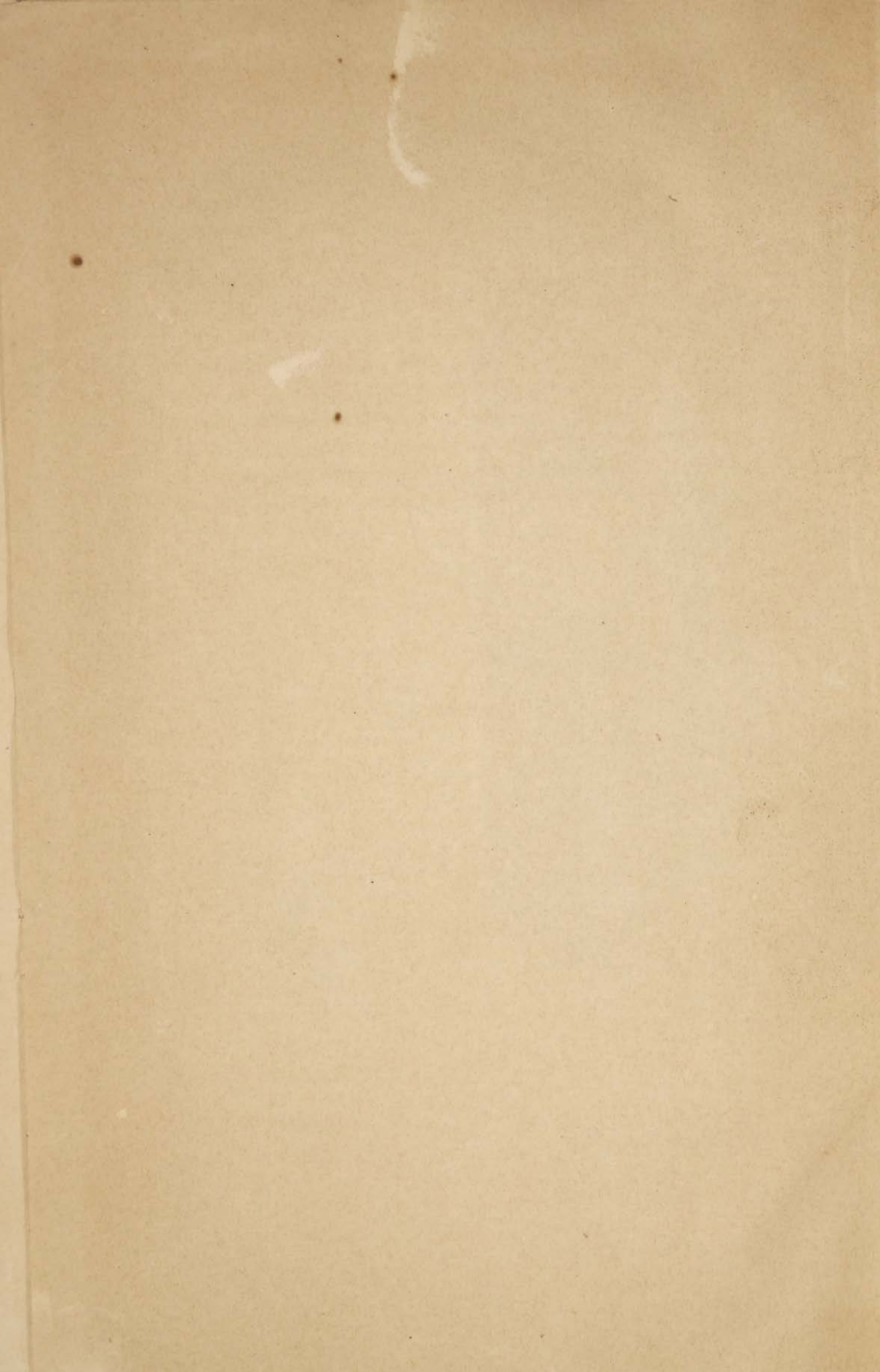








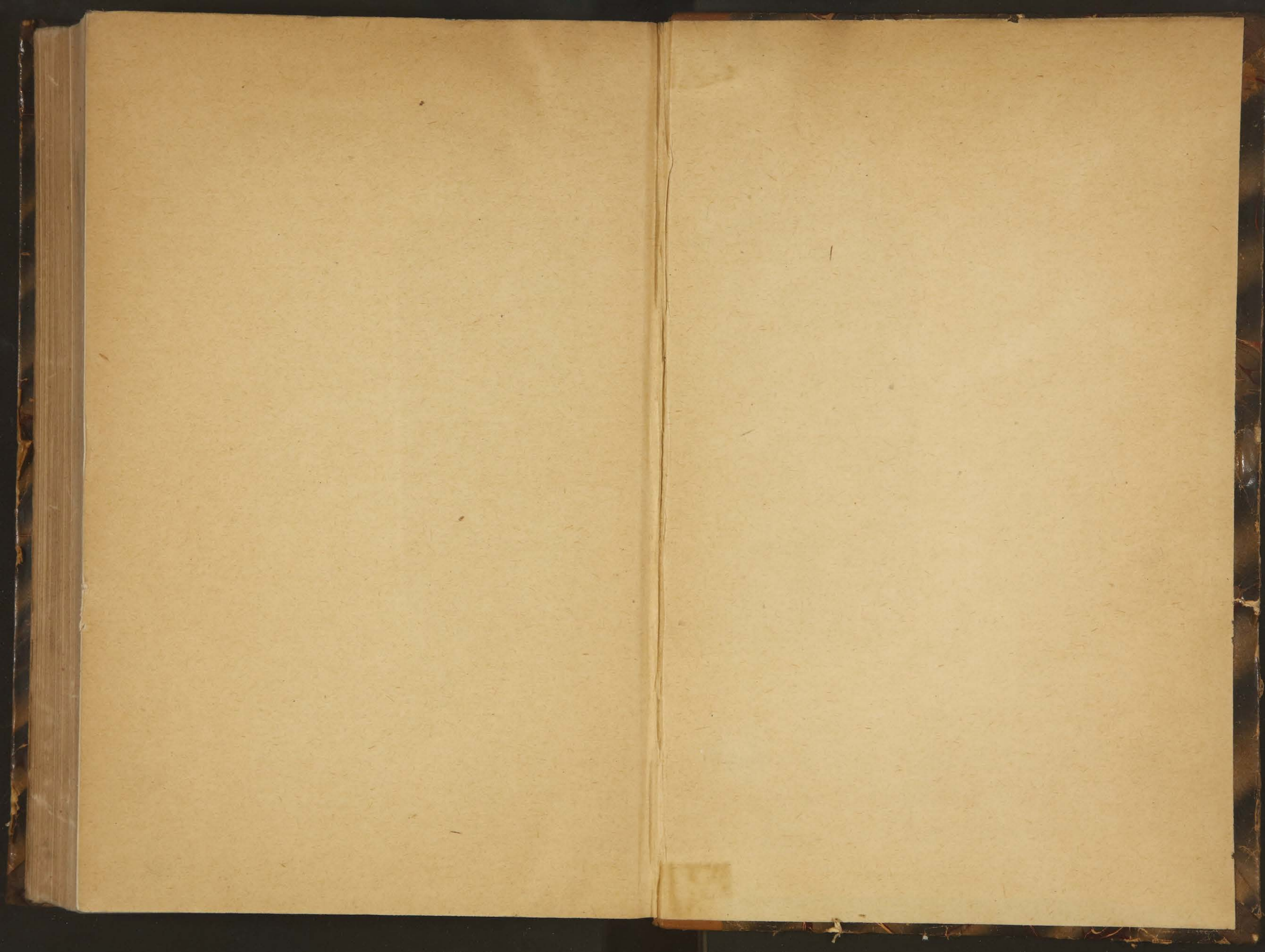


















Васильчиковъ

О

Самоуправленіе

2