17-839
19457

ЗАДАЧИ ГУБЕРНСКАГО ЗЕМСТВА.

К. Н. АННЕНКОВЪ.

ВЪ ПОЛЬЗУ ЛИТЕРАТУРНАГО ФОНДА.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.
1890.

17839

Библиотека Литературнаго Фонда.

1945 г.

ЗАДАЧИ ГУБЕРНСКАГО ЗЕМСТВА.

К. Н. АННЕНКОВЪ.

ВЪ ПОЛЬЗУ ЛИТЕРАТУРНАГО ФОНДА.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія М. М. Стасюлевича, Вас. Остр., 2 лин., 7.
1890.

Библиотека ИМЛ СССР

Ф

1952



1675

71375

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ, 13 сентября 1889 г.

БИБЛІОТЕКА
Ученаго Комитета Г-ва Фин.

ЗАДАЧИ ГУБЕРНСКАГО ЗЕМСТВА.

Вопросъ о задачахъ губернскаго земства, въ широкомъ его значеніи, есть вопросъ собственно о компетенціи губернскихъ земскихъ учрежденій. Поводомъ возникновенія этого вопроса служитъ отчасти неопредѣлительность тѣхъ постановленій закона, выраженныхъ въ положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, которыми опредѣляется вообще компетенція земскихъ учрежденій. Такъ, на основаніи нѣкоторыхъ выраженій этихъ постановленій, возможно полагать, что нѣкоторые изъ предметовъ, отнесенныхъ къ компетенціи земскихъ учрежденій, предоставлены вѣдѣнію ихъ всецѣло, а что по отношенію другихъ, напротивъ, имъ предоставляется лишь только право какого-то «участія», «содѣйствія» или «попеченія». Не менѣе серьезнымъ поводомъ къ возникновенію занимающаго насъ вопроса служитъ также и то обстоятельство, что законъ, во многомъ, одинаково опредѣляетъ компетенцію какъ губернскихъ земскихъ учрежденій, такъ не только и уѣздныхъ, но и другихъ органовъ самоуправленія—учрежденій городскихъ, волостныхъ и сельскихъ, т.-е. одинаково относитъ одни и тѣ же предметы къ кругу вѣдомства всѣхъ этихъ учрежденій. Обстоятельство это не можетъ не вызывать необходимости выдѣленія круга вѣдомства собственно губернскаго земства изъ сферы дѣятельности, отведенной закономъ вообще органамъ самоуправленія у насъ, путемъ выясненія и болѣе точнаго опредѣленія задачъ, долженствующихъ входить въ сферу собственно его компетенціи. Въ виду едва ли не боль-

шей необходимости выясненія задачъ губернскаго земства съ этой послѣдней стороны, и предметъ настоящей статьи составитъ не только объясненіе его компетенціи въ томъ видѣ, въ какомъ она опредѣлена закономъ, но, главнымъ образомъ, выясненіе его задачъ, какъ одного изъ органовъ самоуправленія, въ кругу другихъ учрежденій, съ нимъ однородныхъ. Нельзя, кажется, не признать довольно страннымъ то обстоятельство, что, несмотря на всю важность вопроса о задачахъ губернскаго земства, какъ такого кардинальнаго вопроса по отношенію опредѣленія дѣятельности земства, отъ разрѣшенія котораго, въ томъ или другомъ смыслѣ, должно во многомъ зависѣть направленіе вообще дѣятельности земства, вопросъ этотъ, въ теченіе болѣе чѣмъ двадцатилѣтней практики земства, до сихъ поръ, во всемъ его объемѣ, не подвергался подробному обсужденію, кажется, еще ни въ одномъ губернскомъ земствѣ. Не подвергался этотъ вопросъ, насколько мнѣ извѣстно, подробному разсмотрѣнію также и въ нашей литературѣ, въ которой мы имѣемъ пока только нѣкоторыя отрывочныя указанія на разграниченіе дѣятельности органовъ самоуправленія по нѣкоторымъ отдѣльнымъ предметамъ вѣдомства ихъ, но не объясненіе вопроса въ его общемъ значеніи. Обстоятельство это дѣлаетъ, конечно, разработку поставленнаго нами вопроса весьма затруднительной, тѣмъ болѣе, что и самый вопросъ представляется очень труднымъ и запутаннымъ, вслѣдствіе чего и имѣющія послѣдовать въ настоящей статьѣ по поводу его объясненія должны имѣть значеніе не болѣе, какъ только слабой попытки къ его разрѣшенію. Не особенно большое пособіе къ разрѣшенію этого вопроса можетъ оказать и сравнительный методъ, т.-е. принятіе въ соображеніе, при его разрѣшеніи, постановленій о компетенціи органовъ самоуправленія въ главныхъ западноевропейскихъ государствахъ: во-первыхъ, вслѣдствіе коренного различія въ самыхъ системахъ самоуправленія на западѣ Европы, гдѣ органы самоуправленія являются учрежденіями государственными, и у насъ, гдѣ органы самоуправленія являются какими-то не то публичными, не то частными учрежденіями и, притомъ, учрежденіями преимущественно хозяй-

ственными, а не административными, и во-вторыхъ, вслѣдствіе отсутствія въ западно-европейскихъ государствахъ, за исключеніемъ только Пруссіи, провинціальные органы самоуправленія которой имѣютъ нѣкоторое сходство съ нашими губернскими земскими учрежденіями, установленій, имъ аналогичныхъ. Несмотря на это обстоятельство, постановленія о компетенціи органовъ самоуправленія въ главнѣйшихъ западно-европейскихъ государствахъ—Англіи, Франціи и Пруссіи, насколько они могутъ служить пособіемъ къ уясненію занимающаго насъ вопроса, будутъ приняты мной во вниманіе, а затѣмъ, главнымъ и существеннымъ матеріаломъ для его разрѣшенія должны будутъ послужить положенія, выработанныя наукой о самоуправленіи: во-первыхъ, о разграниченіи сферы компетенціи государства и органовъ самоуправленія, и во-вторыхъ—о значеніи тѣхъ или другихъ предметовъ, отнесенныхъ къ вѣдомству самоуправленія, каковыя положенія могутъ послужить основаніемъ къ установленію нѣкоторыхъ руководящихъ принциповъ къ разграниченію компетенціи различныхъ органовъ самоуправленія и у насъ. Такимъ образомъ, главными основаніями, на которыхъ будетъ построенъ отвѣтъ на вопросъ, составляющій предметъ настоящей статьи, по необходимости будутъ положенія теоріи, но теоріи вовсе не отвлеченной, а выработанной какъ иностранными, такъ вслѣдъ за ними и нашими публицистами, по соображеніи разнообразныхъ фактовъ, представляемыхъ организаціей современныхъ государствъ, путемъ индукціи. Въ виду, однако же, того обстоятельства, что матеріаломъ для разрѣшенія занимающаго насъ вопроса должны послужить не только теорія самоуправленія и примѣры западно-европейскихъ государствъ, но также и нашъ законъ и практика нашихъ земскихъ учрежденій по этому вопросу, я и разсмотрю сперва—какимъ образомъ опредѣляетъ компетенцію нашихъ земскихъ учрежденій законъ, затѣмъ,—въ какомъ смыслѣ разрѣшаетъ его практика нашихъ земскихъ учрежденій, и затѣмъ, уже обращусь къ установленію съ одной стороны—на основаніи закона, а съ другой—на основаніи теоріи самоуправленія, тѣхъ заключительныхъ положеній, которыя должны служить отвѣтомъ на него.

I.

Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, введенное въ настоящее время въ общій сводъ узаконеній о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, опредѣляетъ компетенцію земскихъ учрежденій въ двухъ отдѣльныхъ главахъ: въ главѣ первой, носящей названіе «общія положенія», и въ главѣ третьей, заключающей въ себѣ собственно постановленія о предметахъ вѣдомства и предѣлахъ власти земскихъ учрежденій. Положенія общія опредѣляютъ сперва какъ бы одинаково кругъ вѣдомства какъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ земскихъ учрежденій; именно, статья 1818, помѣщенная среди этихъ положеній, относитъ къ кругу вѣдомства какъ тѣхъ, такъ и другихъ учрежденій, «по принадлежности», какъ сказано въ статьѣ, слѣдующія дѣла: 1) завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами земства; 2) устройство и содержаніе принадлежащихъ земству зданій, другихъ сооруженій и путей сообщенія, содержимыхъ на счетъ земства; 3) мѣры обезпеченія народнаго продовольствія; 4) завѣдываніе земскими благотворительными заведеніями и прочія мѣры призрѣнія; 5) способы прекращенія нищенства; 6) попеченіе о построеніи церквей; 7) управленіе дѣлами взаимнаго земскаго страхованія имуществъ; 8) попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности; 9) попеченіе о лучшемъ устройствѣ селеній; 10) участіе, преимущественно въ хозяйственномъ отношеніи и въ предѣлахъ, закономъ опредѣленныхъ, въ попеченіи о народномъ образованіи; 11) такое же участіе въ попеченіи о народномъ здравіи; 12) такое же участіе въ попеченіи о тюрьмахъ; 13) содѣйствіе къ предупрежденію падежей скота; 14) содѣйствіе къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ и другихъ растеній отъ истребленій саранчею, сусликами и другими вредными насѣкомыми и животными; 15) участіе въ дѣлахъ о почтовой повинности; 16) исполненіе возложенныхъ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленія; 17) раскладка государственныхъ денежныхъ сборовъ; 18) назначеніе, раскладка и взиманіе мѣстныхъ земскихъ сборовъ; 19) содержаніе самихъ земскихъ учрежденій

и производство выборовъ на земскія должности, и 20) еще тѣ дѣла, которыя ввѣрены земскимъ учрежденіямъ особыми уставами, положеніями или постановленіями. Затѣмъ, въ главѣ третьей указывается, что губернскія земскія учрежденія завѣдуютъ тѣми изъ только что перечисленныхъ дѣлъ, которыя относятся до всей вообще губерніи или нѣсколькихъ ея уѣздовъ, а уѣздныя—только тѣми изъ нихъ, которыя относятся отдѣльно до каждаго уѣзда (ст. 1877 и 1879).

Помимо этого общаго указанія, въ главѣ этой имѣются еще постановленія, въ которыхъ перечисляются дѣла, *спеціально* отнесенныя или къ вѣдомству губернскихъ, или же къ вѣдомству уѣздныхъ земскихъ учрежденій (ст. 1878, 1880, 1882 и 1884). Въ перечисленіи этомъ указываются отчасти уже тѣ дѣла, которыя и общими положеніями поименованы въ числѣ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдомству земскихъ учрежденій, а отчасти указываются еще и новыя категоріи дѣлъ, отнесенныя спеціально къ компетенціи губернскихъ или уѣздныхъ земскихъ учрежденій. Относительно этой послѣдней категоріи дѣлъ нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что большинство изъ нихъ имѣетъ значеніе не столько дѣлъ, расширяющихъ собственно сферу компетенціи земскихъ учрежденій, опредѣленную положеніями общими, сколько дѣлъ, касающихся отчасти урегулированія взаимныхъ между собою отношеній губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, а отчасти внутренняго въ нихъ распорядка. Къ категоріи такого рода дѣлъ, предоставленіемъ которыхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій расширяется собственно сфера ихъ компетенціи, возможно отнести только слѣдующія дѣла, и сперва дѣла, расширяющія сферу компетенціи уѣздныхъ земскихъ учрежденій: 1) разрѣшеніе на открытіе новыхъ торговъ и базаровъ, на переводъ изъ одной мѣстности въ другую, на измѣненіе сроковъ и на закрытіе существующихъ торговъ и базаровъ, а также на измѣненіе внутренняго размѣщенія ярмарокъ, торговъ и базаровъ въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній; 2) отнесеніе проселочныхъ и полевыхъ дорогъ въ разрядъ уѣздныхъ, а также уѣздныхъ дорогъ въ разрядъ проселочныхъ; измѣненіе направленія уѣздныхъ земскихъ дорогъ;

3) содержаніе бичевниковъ и представленіе ходатайствъ объ отнесеніи содержанія нѣкоторыхъ изъ нихъ на счетъ казны, и 4) составленіе плановъ на устройство селеній.

Затѣмъ, къ категоріи дѣлъ, расширяющихъ сферу компетенціи губернскихъ земскихъ учрежденій, должны быть отнесены слѣдующія дѣла: 1) дѣла объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о закрытіи и перенесеніи или объ измѣненіи сроковъ ярмарокъ существующихъ; 2) дѣла объ открытіи новыхъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и о перенесеніи существующихъ пристаней; 3) представленіе ходатайствъ о перечисленіи земскихъ дорожныхъ сооруженій или цѣлыхъ дорогъ въ разрядъ государственныхъ; 4) принятіе именемъ земства обязательствъ о гарантіи опредѣленнаго дохода съ желѣзныхъ дорогъ; 5) отнесеніе проселочныхъ дорогъ въ разрядъ земскихъ губернскихъ, а сихъ послѣднихъ — въ разрядъ проселочныхъ и измѣненіе направленія губернскихъ земскихъ дорогъ; 6) назначеніе сборовъ съ проходящихъ и проѣзжающихъ по губернскимъ земскимъ дорогамъ, мостамъ и переправамъ; 7) установленіе натуральной повинности и денежныхъ сборовъ по истребленію вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ, наносящихъ вредъ растеніямъ; 8) участіе въ составленіи обязательныхъ правилъ о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и о тушеніи ихъ; 9) учрежденіе кредитныхъ установленій на основаніи особыхъ правилъ объ устройствѣ земскихъ установленій этого рода; 10) устройство губернскихъ выставокъ мѣстныхъ произведеній, и 11) представленіе на разрѣшеніе правительства предположеній объ учрежденіи губернскихъ земскихъ банковъ. Далѣе, здѣсь будетъ у мѣста привести еще тѣ изъ позднѣйшихъ узаконеній, относящихся до земскихъ учрежденій, которыми такъ или иначе еще расширяется сфера ихъ дѣятельности. Такъ, во-первыхъ, закономъ о принятіи именемъ земства обязательствъ о гарантіи опредѣленнаго дохода съ желѣзныхъ дорогъ, право ходатайствовать о разрѣшеніи постройки дорогъ съ гарантіей земства предоставлено не только губернскимъ, но и уѣзднымъ земствамъ. Во-вторыхъ, закономъ о главныхъ основаніяхъ устройства земскихъ кредит-

ныхъ учрежденій, право на открытіе этихъ учрежденій и, притомъ, одинаково, какъ ипотечныхъ, такъ и движимаго краткосрочнаго кредита, одинаково предоставлено какъ губернскимъ, такъ и уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ. Въ-третьихъ, закономъ объ учрежденіи земскихъ почтъ право на ихъ учрежденіе также предоставляется вообще земскимъ учрежденіямъ, изъ чего возможно заключить, что право это должно принадлежать одинаково какъ губернскимъ, такъ и уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ. Въ-четвертыхъ, закономъ 9 марта 1879 года предоставлено право только уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ издавать обязательныя постановленія о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней, а закономъ 3 іюня 1879 года предоставлено право, напротивъ, только губернскимъ земскимъ учрежденіямъ изданія обязательныхъ постановленій о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія чумы на скотѣ и, затѣмъ, принятія, при содѣйствіи полиціи, какъ мѣръ предупрежденія и прекращенія чумы, такъ равно и убиванія зачумленныхъ животныхъ.

Таковъ довольно длинный перечень дѣлъ, отнесенныхъ къ сферѣ компетенціи земскихъ учрежденій. Насколько приведенныя постановленія могутъ служить основаніемъ къ разграниченію сферы компетенціи губернскаго и уѣзднаго земства, мы укажемъ нѣсколько ниже, а сперва обратимъ вниманіе, какъ вообще на характеръ компетенціи земскихъ учрежденій, этими постановленіями указываемый, такъ равно и на то — соотвѣтствуетъ ли кругъ вѣдомства, постановленіями этими земскимъ установленіямъ отведенный, цѣли учрежденія этихъ установленій.

По разсмотрѣніи только что приведенныхъ постановленій, опредѣляющихъ компетенцію земскихъ учрежденій, нельзя не придти къ тому заключенію, что нѣкоторыя изъ дѣлъ, въ этихъ постановленіяхъ перечисленныя, отнесены какъ бы *всецѣло* къ вѣдомству земскихъ учрежденій, хотя, какъ мы увидимъ ниже, нѣкоторыя изъ этихъ дѣлъ отнесены закономъ также и къ вѣдомству другихъ органовъ самоуправленія, а что по отношенію другихъ дѣлъ и, притомъ, дѣлъ, относя-

щихся едва ли не къ болѣе важнымъ отраслямъ внутренняго управленія, имъ, напротивъ, предоставлено только *право „участія“*, *„содѣйствія“* или *„попеченія“* въ ихъ отправленіи. Такъ, къ этой послѣдней категоріи дѣлъ отнесено — попеченіе: 1) о построеніи церквей; 2) о развитіи мѣстной торговли и промышленности; 3) о лучшемъ устройствѣ селеній; 4) о народномъ образованіи; 5) о народномъ здравіи; 6) о тюрьмахъ; затѣмъ 7) участіе въ дѣлахъ почтовой повинности; 8) содѣйствіе къ предупрежденію падежей скота, и 9) содѣйствіе къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ отъ истребленія вредными насѣкомыми и животными. По выключеніи этихъ дѣлъ изъ сферы самостоятельной компетенціи земства, кругъ непосредственнаго и самостоятельнаго вѣдомства земскихъ учрежденій значительно, конечно, съуживается, вслѣдствіе того, что въ сферѣ ихъ самостоятельной компетенціи остаются дѣла, имѣющія уже второстепенное значеніе, какъ, напримѣръ, дѣла: 1) по завѣдыванію имуществами и капиталами земства; 2) по содержанію земскихъ зданій; 3) по устройству путей сообщенія; 4) по завѣдыванію благотворительными заведеніями и другими мѣрами призрѣнія; 5) по управленію дѣлами народнаго продовольствія; 6) по завѣдыванію земскимъ страхованіемъ; 7) по открытію ярмарокъ и базаровъ; 8) по устройству пристаней и содержанію бичевниковъ; 9) по устройству банковъ и нѣкоторыя другія менѣе важныя. Эти послѣднія дѣла, хотя и предоставлены положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ всецѣло ихъ вѣдѣнію, но предоставлены вѣдѣнію ихъ, однако же, не исключительно. Такъ, положеніемъ о крестьянахъ завѣдываніе, напримѣръ, запасными хлѣбными магазинами, какъ одной изъ мѣръ продовольствія, а также распоряженія и вообще по принятію мѣръ призрѣнія предоставлены волостнымъ и сельскимъ крестьянскимъ учрежденіямъ (ст. 51 и 78); а въ уставѣ общественнаго призрѣнія указаны даже подробно тѣ мѣры призрѣнія, которыя обязаны принимать крестьянскія общества (т. XIII ст. 1634—1642). Также точно городовымъ положеніемъ и городамъ предоставлено завѣдываніе нѣкоторыми изъ дѣлъ этой послѣдней категоріи, поскольку, разумѣется, они касаются городовъ, какъ, напримѣръ: завѣдываніе

дѣлами по городскому продовольствію, устройству благотворительныхъ заведеній и принятію вообще мѣръ призрѣнія, устройству пристаней въ городахъ, кредитныхъ учрежденій и проч. (ст. 1949 т. II ч. 1 общ. губер. учрежд.). Такимъ образомъ, земство по завѣдыванію такого рода дѣлами, которыя предоставлены закономъ его самостоятельной компетенціи, является все же учрежденіемъ, конкуррирующимъ съ другими органами самоуправленія. Такое положеніе дѣла могло бы сопровождаться, впрочемъ, только благотворными послѣдствіями, еслибы другіе органы самоуправленія были поставлены съ земствомъ въ извѣстную связь и опредѣленное соотношеніе и еслибы закономъ строго были опредѣлены и разграничены обязанности каждаго изъ органовъ самоуправленія по предмету принятія тѣхъ или другихъ мѣръ, въ видахъ лучшаго осуществленія совмѣстной дѣятельности ихъ по этимъ дѣламъ.

Дѣятельность земства по дѣламъ первой категоріи, по веденію которыхъ они призываются только къ участію, содѣйствію или попеченію, напротивъ, можетъ быть признана только *подсобной* или содѣйствующей веденію этихъ дѣлъ, разумѣется, никакими другими учрежденіями, какъ только учрежденіями правительственными, за которыми по веденію этихъ дѣлъ оставлена главная роль. Такъ, напримѣръ, по народному образованію положеніе о начальныхъ народныхъ училищахъ 1874 года хотя и дозволяетъ учреждать народныя училища, между прочимъ, и земствамъ, но не иначе, какъ съ разрѣшенія правительственной инспекціи и, затѣмъ, завѣдываніе учебною частью въ училищахъ всецѣло возлагаетъ на правительственную дирекцію народныхъ училищъ и на училищные совѣты, а земству предоставляетъ только право участія въ этомъ отношеніи посредствомъ избранія двухъ членовъ въ уѣздный училищный совѣтъ и попечителей училищъ (ст. 10, 13, 20 и 27).

Также точно и по охраненію народнаго здравія, предупрежденію и прекращенію эпидемическихъ болѣзней, а равно прекращенію скотскихъ падежей, главное завѣдываніе дѣломъ оставлено на обязанности: въ губерніяхъ—губернскаго пра-

вленія, въ общее присутствіе котораго по этимъ дѣламъ обязательно должны быть приглашаемы только представители разныхъ сословныхъ и общественныхъ учрежденій и въ томъ числѣ предсѣдатели губернскихъ земскихъ управъ (т. II ч. I ст. 666 и 674 общ. губер. учрежд.), а въ уѣздахъ—на обязанности коммиссій общественнаго здравія, въ засѣданія которыхъ должны быть приглашаемы только члены мѣстной уѣздной земской управы, совокупно съ которыми и должны быть принимаемы необходимыя мѣры въ порядкѣ, въ 956 — 965 ст. XIII т. указанномъ (т. XIII ст. 836—842). Принятіе, затѣмъ, мѣръ къ развитію торговли и промышленности отнесено къ вѣдомству министерства финансовъ по департаменту мануфактуръ и торговли, совмѣстно съ совѣтомъ мануфактуръ и торговли (т. I учрежд. министер. ст. 414 — 421, 702—705). Также и другія дѣла, къ попеченію о которыхъ призывается земство, какъ, напримѣръ, попеченіе о построеніи церквей и о тюрьмахъ, составляютъ, какъ извѣстно, предметъ заботъ особыхъ учрежденій: первыя—духовныхъ, подъ главнымъ руководствомъ святѣйшаго синода, а послѣднія—главнаго тюремнаго управленія. Такимъ образомъ, по этимъ дѣламъ, хотя по закону de jure земство и является учрежденіемъ дѣйствительно только подсобнымъ и, притомъ, подсобнымъ, главнымъ образомъ, со стороны матеріальной или отпуска необходимыхъ денежныхъ средствъ на устройство и веденіе дѣлъ этой категоріи, но что на самомъ дѣлѣ, фактически, по отсутствію во многихъ случаяхъ всякой организаціи этихъ отраслей внутренняго управленія на мѣстахъ, земство и по веденію этихъ дѣлъ можетъ дѣлать очень много и, притомъ, довольно самостоятельно.

Далѣе, въ видахъ выясненія характера компетенціи земскихъ учрежденій, мы должны принять еще во вниманіе установленное закономъ раздѣленіе земскихъ повинностей на обязательныя и необязательныя. Законъ этотъ выраженъ въ приложеніи къ статьѣ 3 времен. правилъ по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ и имѣетъ очень важное значеніе для характеристики компетенціи земскихъ учрежденій, въ томъ отношеніи, что указываетъ, какія изъ дѣлъ, отнесенныхъ къ

кругу ихъ вѣдомства, они должны вести *обязательно* и какія, напротивъ, они только *вправѣ* вести, но могутъ и совершенно игнорировать. Такъ, законоположеніемъ этимъ вмѣняется земству, прежде всего, ассигновывать извѣстныя суммы на содержаніе гражданскаго управленія въ уѣздахъ и губерніяхъ, какъ-то: на содержаніе мировыхъ учрежденій, учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, присутствій воинскихъ и другихъ, арестныхъ домовъ и проч.; затѣмъ, законоположеніемъ этимъ объявляются для земства обязательными: дорожная повинность, т.-е. содержаніе губернскихъ и уѣздныхъ путей сообщенія и устроенныхъ на нихъ сооруженій, подводная повинность для надобности полиціи, судебныхъ слѣдователей и другихъ чиновниковъ, а также перевозки арестантовъ и отпускныхъ нижнихъ чиновъ, квартирная повинность для удовлетворенія также полиціи, судебныхъ слѣдователей и другихъ; содержаніе случныхъ конюшенъ, гдѣ онѣ учреждены, и, наконецъ, по народному здравію—расходы по распространенію оспопрививанія и по народному призрѣнію—содержаніе богоугодныхъ заведеній, т.-е. больницъ, богадѣленъ, домовъ умалишенныхъ и домовъ подкидышей, въ томъ размѣрѣ штатовъ, въ которомъ они существовали передъ закрытіемъ бывшихъ приказовъ общественнаго призрѣнія. Обязательными также должны быть признаны для земскихъ учрежденій: во-первыхъ, на основаніи правилъ о взаимномъ страхованіи отъ огня (т. XII ч. 1 уставъ пожарный, примѣч. къ 92 ст.)—веденіе взаимнаго земскаго страхованія отъ огня, по крайней мѣрѣ, недвижимыхъ имуществъ, и во-вторыхъ, на основаніи правилъ о народномъ продовольствіи (т. XIII прилож. къ ст. 5 уст. о прод.) завѣдываніе этими дѣлами. Веденіе остальныхъ, затѣмъ, отраслей земскаго дѣла и, притомъ, самыхъ важнѣйшихъ, какъ напр.: народное образованіе, народное здравіе, народное призрѣніе, развитіе торговли и промышленности, устройство кредитныхъ учрежденій, истребленіе вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, предупрежденіе падежей скота и эпидемій и проч., не признается закономъ для земскихъ учрежденій обязательнымъ и они не обязываются къ непремѣнному ассигнованію какихъ-либо средствъ

на веденіе этихъ важнѣйшихъ отраслей внутренняго управленія. Не относитъ законъ къ числу обязательныхъ для земства повинностей даже расходъ, необходимый на содержаніе самихъ земскихъ учрежденій. Такое положеніе дѣла, съ очевидной ясностью, указываетъ на то, что компетенція земскихъ учрежденій, по отношенію важнѣйшихъ отраслей внутренняго управленія, отличается вполнѣ *характеромъ факультативнымъ*, что вполнѣ противорѣчитъ сущности и природѣ общественныхъ учрежденій, управомочіе которыхъ, какъ это установлено наукой государственнаго права, на завѣдываніе тою или другою отраслью управленія составляетъ не столько ихъ право, сколько непремѣнную обязанность, уклоняться отъ исполненія которой они не вправѣ, подъ страхомъ строгой отвѣтственности. Такой характеръ компетенціи органовъ самоуправленія и на самомъ дѣлѣ присвоенъ во всѣхъ тѣхъ западно-европейскихъ государствахъ, въ которыхъ органы эти введены въ общую систему государственнаго управленія. Да иначе и быть не можетъ, вслѣдствіе того, что въ благоустроенномъ государствѣ представляется вполнѣ немыслимымъ поставленіе въ какую-либо зависимость организаціи и веденія важнѣйшихъ отраслей внутренняго управленія отъ произвола массы мелкихъ органовъ самоуправленія, безъ внесенія полнаго разстройства и, даже можно сказать, хаоса въ дѣло управленія. Порокомъ факультативности компетенціи страдаютъ, однако же, не только земскія учрежденія, но и другіе органы самоуправленія, какъ—учрежденія городскія, волостныя и сельскія, повинности которыхъ также дѣлятся на обязательныя и необязательныя, и которыя также точно, какъ и земскія учрежденія, не обязываются закономъ къ непремѣнному веденію главныхъ отраслей управленія, напр.: народнаго здравія, народнаго призрѣнія и проч. Обстоятельство это не можетъ не отзываться вредно отчасти и на дѣятельности земскихъ учрежденій въ тѣхъ случаяхъ, когда бы они пожелали устроить какую-либо отрасль управленія, напр. народное образованіе, или призрѣніе совмѣстно съ другими органами самоуправленія — городомъ или волостью, на основаніи раздѣленія обязанностей по устройству и веденію дѣла

съ этими послѣдними, вслѣдствіе того, что они къ совмѣстному веденію дѣла никакими мѣрами понужденія привлечены быть не могутъ, за исключеніемъ развѣ какихъ-либо мѣръ косвенныхъ, въ родѣ объявленія, положимъ, со стороны земства, волости, или городу, что земство устроитъ, напр., школу или городское училище въ томъ случаѣ, если и они, съ своей стороны, выполнятъ извѣстныя условія и примутъ, такъ или иначе, участіе въ дальнѣйшемъ веденіи дѣла; путь же взаимныхъ каждый разъ соглашеній, относительно совмѣстнаго устройства какого-либо дѣла, представляется большей частью затруднительнымъ и, кромѣ того, мало обезпечивающимъ прочное существованіе какого-либо уже устроеннаго дѣла въ будущемъ.

Несмотря, однако же, на только что указанный коренной и, притомъ, весьма существенный порокъ въ компетенціи земскихъ учрежденій, учрежденія эти не могутъ быть признаны за учрежденія только хозяйственныя, призванныя, на основаніи 1817 ст. полож. о земск. учрежд., къ завѣдыванію дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ губерніи или уѣзда, вслѣдствіе того, что кругъ предоставленнаго имъ вѣдомства все же представляется гораздо болѣе широкимъ, сравнительно съ указанной цѣлью ихъ учрежденія. Въ самомъ дѣлѣ, они, хотя и факультативно, но, тѣмъ не менѣе, призываются къ попеченію или участію въ такого рода дѣлахъ, которыя касаются установленія или принятія общихъ мѣръ благосостоянія и безопасности, какъ напр., мѣръ къ развитію путей сообщенія, народнаго образованія, мѣръ призрѣнія бѣдныхъ, искорененія нищенства, предупрежденія и прекращенія эпидемій, падежей скота и проч. Обстоятельство это не можетъ не заставить еще разъ пожалѣть о томъ, что именно по этимъ главнѣйшимъ отраслямъ внутренняго управленія дѣятельности нашихъ земскихъ учрежденій присвоенъ характеръ факультативный, значительно мѣшающій установленію должнаго порядка и единства въ управленіи.

Указавши кругъ вѣдомства земскихъ учрежденій и общій характеръ ихъ компетенціи, обратимся сперва къ разсмотрѣ-

нію тѣхъ постановленій главы третьей о предметахъ вѣдомства и предѣлахъ власти земскихъ учрежденій, которыми отчасти регулируются взаимныя отношенія губернскаго и уѣзднаго земства по веденію различныхъ отраслей земскаго дѣла, а отчасти внутренній въ нихъ по этому предмету распорядокъ, а затѣмъ уже укажемъ тѣ основанія, которыя правила вообще о компетенціи земскихъ учрежденій даютъ къ разграниченію компетенціи уѣздныхъ и губернскихъ земскихъ учрежденій.

Такъ, губернскимъ земскимъ учрежденіямъ относительно устройства и веденія дѣлъ, отнесенныхъ къ компетенціи земскихъ учрежденій, предоставлены положеніемъ объ этихъ учрежденіяхъ слѣдующія исключительныя права: 1) право раздѣленія на губернскіе и уѣздные: земскихъ зданій, сооруженій, путей сообщенія, повинностей, заведеній общественнаго призрѣнія, а равно право измѣненія въ разъ сдѣланномъ раздѣленіи ихъ; 2) право распоряженія по взаимному земскому страхованію имуществъ отъ огня; 3) право раскладки между уѣздами государственныхъ сборовъ; 4) право разсмотрѣнія и разрѣшенія затрудненій, могущихъ встрѣчаться при утвержденіи губернскимъ земствомъ смѣтъ и раскладокъ уѣздныхъ сборовъ; 5) право разсмотрѣнія жалобъ, приносимыхъ на дѣйствія земскихъ управъ; 6) право освобожденія отъ начисленной пени за невзносъ въ срокъ земскихъ сборовъ; 7) право разсмотрѣнія и утвержденія губернскихъ смѣтъ и раскладокъ денежныхъ и натуральныхъ повинностей; 8) право разрѣшенія на пріобрѣтеніе и отчужденіе имуществъ губернскаго земства; 9) право распоряженія губернскими земскими капиталами; 10) право образованія, сверхъ принадлежащихъ земству капиталовъ общественнаго призрѣнія, народнаго продовольствія и взаимнаго страхованія, другихъ постоянныхъ капиталовъ на предметы губернскихъ потребностей; 11) право разрѣшенія предположеній о займахъ на нужды земства губерніи, а равно право разрѣшенія кратковременныхъ позаимствованій изъ губернскихъ капиталовъ земства, имѣющихъ опредѣленное назначеніе и 12) право изданія обязательныхъ постановленій для мѣстныхъ уѣздныхъ

земскихъ учрежденій, по предмету веденія земскихъ дѣлъ (ст. 1878, 1882 и 1884). Нѣкоторыя изъ этихъ правъ должны принадлежать губернскимъ земскимъ учрежденіямъ, конечно, уже въ силу самаго назначенія этихъ учрежденій, какъ учрежденій губернскихъ, какъ напр.: право распоряженія капиталами губернскаго земства, право дѣлать займы на нужды губернскаго земства, право разсмотрѣнія губернскихъ смѣтъ и раскладокъ и тому подобныя; другія же изъ этихъ правъ, напротивъ, имѣютъ значеніе, главнымъ образомъ, управомочій, отчасти—контроля, по отношенію дѣятельности, уѣздныхъ земствъ, какъ напр.: право разсмотрѣнія жалобъ на дѣйствія уѣздныхъ земскихъ управъ, право разрѣшенія недоразумѣній по земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ и право ихъ утвержденія и тому подобныя, а отчасти—удовлетворенія потребностей уѣздныхъ земствъ, какъ напр. — право разрѣшенія займа уѣзднымъ земствомъ изъ губернскихъ капиталовъ. Но самымъ важнымъ правомъ губернскихъ земскихъ учрежденій, изъ этой послѣдней категоріи правъ, представляется, несомнѣнно, право издавать обязательныя для мѣстныхъ уѣздныхъ земствъ постановленія о способахъ веденія ими, какъ надо думать, основываясь на точномъ смыслѣ правила 1822 ст., уполномочивающей, по объясненію сената (рѣш. 1 департамента 11 февраля 1867 года), одинаково, какъ губернскія, такъ и уѣздныя земства дѣйствовать въ кругу ввѣренныхъ имъ дѣлъ, вполнѣ самостоятельно, дѣлъ, отнесенныхъ къ компетенціи собственно губернскаго земства,—вслѣдствіе того, что путемъ изданія такого рода постановленій можетъ быть въ значительной степени объединена и урегулирована дѣятельность уѣздныхъ земскихъ учрежденій въ губерніи. Затѣмъ, по отношенію разграниченія собственно компетенціи губернскаго и уѣздныхъ земствъ, представляется имѣющимъ очень важное значеніе предоставленное губернскому земству право, по отношенію нѣкоторыхъ отраслей земскаго дѣла, самому опредѣлять свою компетенцію, путемъ отнесенія расходовъ на веденіе многихъ изъ земскихъ дѣлъ къ повинности губернской, или уѣздной.

Насколько широко, въ предѣлахъ закона, губернское зем-

ство можетъ пользоваться этимъ правомъ, мы увидимъ нѣсколько ниже, а пока еще укажемъ, какія собственно, соотвѣтственно сейчасъ перечисленнымъ правамъ губернскаго земства, по отношенію вообще установленія отношеній его къ дѣятельности земствъ уѣздныхъ, законъ возлагаетъ обязанности на эти послѣднія. Обязанности эти слѣдующія: 1) раскладка внутри уѣздовъ государственныхъ и губернскихъ земскихъ сборовъ; 2) составленіе предварительныхъ предположеній для губернскихъ смѣтъ о размѣрахъ и способахъ исполненія въ уѣздѣ повинностей, отнесенныхъ къ разряду губернскихъ; 3) представленіе губернскимъ земскимъ учрежденіямъ мѣстныхъ свѣдѣній и заключеній по предметамъ земскаго хозяйства и 4) распоряженія и надзоръ, по указаніямъ губернской управы, въ предѣлахъ уѣзда, по устройству губернскихъ путей сообщенія и по исполненію потребностей управленія, отнесенныхъ на губернскія повинности, а равно и по взаимному страхованію. Въ отношеніи веденія дѣла по взаимному страхованію имѣются, впрочемъ, еще болѣе точныя и подробныя указанія на обязанности губернскаго и уѣздныхъ земствъ, а равно и на обязанности волостныхъ правленій въ правилахъ о земскомъ страхованіи, которыя точно разграничиваютъ обязанности всѣхъ этихъ учрежденій по веденію дѣла страхованія (т. XII ч. 1 уст. пожар., прил. къ ст. 92, ст. 41 — 44). Также и относительно обязанности земскихъ учрежденій губернскихъ и уѣздныхъ, а равно волостныхъ и сельскихъ учрежденій, по предмету веденія ими дѣла народнаго продовольствія, имѣются особыя, довольно точныя указанія во временныхъ правилахъ для земскихъ учрежденій по дѣламъ народнаго продовольствія (т. XIII прил. къ ст. 5 уст. продов. ст. 1—32).

Наконецъ, въ видахъ разграниченія компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій, въ положеніи объ этихъ учрежденіяхъ помѣщено еще одно постановленіе, которымъ губернскимъ земскимъ учрежденіямъ предоставляется завѣдываніе тѣми изъ дѣлъ, отнесенныхъ вообще къ компетенціи земскихъ учрежденій статьей 1818, которыя относятся до всей вообще губерніи или нѣсколькихъ ея уѣздовъ

(ст. 1877). Постановленіе это на самомъ дѣлѣ нисколько, однако же, не можетъ стѣснять губернскія земскія учрежденія въ осуществленіи предоставленнаго имъ права, по ихъ усмотрѣнію, относить тѣ или другіе изъ перечисленныхъ въ общихъ положеніяхъ предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій къ компетенціи учрежденій губернскихъ или уѣздныхъ, вслѣдствіе того, что большинство этихъ предметовъ, за исключеніемъ весьма немногихъ, какъ напр., завѣдыванія принадлежащими исключительно каждому изъ уѣздныхъ земствъ капиталами, сборами, зданіями и другими сооруженіями, а равно уѣздными путями сообщенія, представляется именно такого свойства, что непремѣнно относится до цѣлой губерніи, какъ напр.: народное образованіе, народное здравіе, народное призрѣніе и искорененіе нищенства, и проч.

Таковы постановленія нашихъ законовъ о компетенціи земскихъ учрежденій. По разсмотрѣніи ихъ, нетрудно убѣдиться въ томъ, что только немногіе изъ предметовъ, отнесенныхъ вообще къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій и, притомъ, предметовъ, имѣющихъ менѣе существенное значеніе, отнесены закономъ *исключительно* къ вѣдомству или губернскихъ, или уѣздныхъ земскихъ учрежденій. Такъ, исключительно къ компетенціи послѣднихъ должны быть признаны относящимися: 1) завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами уѣзднаго земства; 2) устройство и содержаніе принадлежащихъ уѣздному земству зданій, другихъ сооруженій и путей сообщенія, отнесенныхъ къ разряду уѣздныхъ; 3) исполненіе возложенныхъ исключительно на уѣздное земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій; 4) раскладка внутри уѣзда государственныхъ и губернскихъ земскихъ сборовъ; 5) разрѣшеніе на открытіе новыхъ торговъ и базаровъ, на переводъ изъ одной мѣстности въ другую, на измѣненіе сроковъ и на закрытіе существующихъ торговъ и базаровъ, а также на измѣненіе внутренняго размѣщенія ярмарокъ, торговъ и базаровъ въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній; 6) отнесеніе проселочныхъ и полевыхъ дорогъ въ разрядъ уѣздныхъ, а также уѣздныхъ дорогъ — въ разрядъ проселочныхъ и измѣненіе направленія уѣздныхъ

71375

земскихъ дорогъ; 7) содержаніе бичевниковъ и ходатайства о перенесеніи содержанія нѣкоторыхъ изъ нихъ на счетъ казны; 8) составленіе плановъ на устройство селеній и 9) изданіе обязательныхъ постановленій о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней. Исключительно, затѣмъ, относящимися къ вѣдомству губернскаго земства должны быть признаны слѣдующіе предметы: 1) завѣдываніе имуществами, капиталами и денежными сборами губернскаго земства; 2) устройство и содержаніе принадлежащихъ губернскому земству зданій, другихъ сооруженій и путей сообщенія, отнесенныхъ къ разряду губернскихъ; 3) главное управленіе дѣлами взаимнаго земскаго страхованія имуществъ; 4) исполненіе возложенныхъ закономъ исключительно на губернское земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій; 5) раскладка между уѣздами государственныхъ денежныхъ сборовъ; 6) составленіе новыхъ капиталовъ губернскаго земства и разрѣшеніе позаимствованій изъ спеціальныхъ губернскихъ капиталовъ; 7) отнесеніе проселочныхъ дорогъ въ разрядъ земскихъ губернскихъ, а этихъ послѣднихъ, наоборотъ—въ разрядъ проселочныхъ и измѣненіе направленія губернскихъ земскихъ дорогъ; 8) назначеніе сборовъ съ проходящихъ и проѣзжающихъ по губернскимъ земскимъ дорогамъ, мостамъ и переправамъ; 9) назначеніе выставокъ мѣстныхъ произведеній; 10) представленіе ходатайствъ о перечисленіи нѣкоторыхъ дорогъ и дорожныхъ сооруженій въ разрядъ государственныхъ; 11) разрѣшеніе на открытіе новыхъ ярмарокъ, а также на закрытіе, перенесеніе или измѣненіе сроковъ ярмарокъ существующихъ; 12) разрѣшеніе на открытіе новыхъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и на перенесеніе существующихъ пристаней; 13) изданіе обязательныхъ постановленій объ обязанности населенія по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, причиняющихъ вредъ растеніямъ; 14) участіе въ составленіи обязательныхъ правилъ о мѣрахъ предосторожности противъ пожаровъ и о тушеніи ихъ и 15) составленіе обязательныхъ постановленій о мѣрахъ нредупрежденія и прекращенія чумы на скотѣ. Въ этомъ перечнѣ дѣлъ, относящихся, по закону,

къ исключительной компетенціи или губернскаго, или уѣзднаго земства, я не упомянулъ о тѣхъ дѣлахъ, отнесенныхъ закономъ также къ сферѣ исключительной компетенціи губернскихъ или уѣздныхъ земствъ, которыя касаются опредѣленія собственно взаимныхъ между ними отношеній и внутренняго въ нихъ распорядка, вслѣдствіе того, что дѣла этой послѣдней категоріи не относятся, такъ сказать, къ казенной конституціональной компетенціи земскихъ учрежденій, какъ учрежденій, имѣющихъ опредѣленный кругъ вѣдомства въ ряду другихъ учрежденій въ государствѣ.

По сравненіи, затѣмъ, только что приведеннаго перечня дѣлъ, относящихся къ исключительной компетенціи или губернскихъ, или уѣздныхъ земскихъ учрежденій, съ перечнемъ дѣлъ, отнесенныхъ статьей 1818 общихъ положеній вообще къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій, нельзя не усмотрѣть, что изъ этихъ послѣднихъ дѣлъ, по закону, могутъ входить одинаково въ сферу компетенціи какъ губернскаго, такъ и уѣзднаго земства, по усмотрѣнію и постановленію земства губернскаго, слѣдующія важнѣйшія дѣла внутренняго управленія: 1) принятіе мѣръ по обезпеченію народнаго продовольствія, разумѣется, только иныхъ, помимо уже указанныхъ въ уставѣ о народномъ продовольствіи, компетенція по предмету принятія которыхъ разграничена уже, какъ мы указали нѣсколько выше, самимъ закономъ, какъ между губернскими и уѣздными земскими учрежденіями, такъ и между этими послѣдними и учрежденіями крестьянскими—волостными и сельскими; 2) принятіе вообще мѣръ по призрѣнію бѣдныхъ и искорененію нищенства; 3) попеченіе о построеніи церквей; 4) попеченіе о развитіи мѣстной торговли и промышленности; 5) принятіе мѣръ къ лучшему устройству селеній; 6) участіе въ попеченіи о народномъ образованіи; 7) участіе въ попеченіи о народномъ здравіи; 8) участіе въ попеченіи о тюрьмахъ; 9) участіе въ дѣлахъ почтовой повинности; 10) содѣйствіе къ предупрежденію падежей скота; 11) содѣйствіе къ охраненію хлѣбныхъ посѣвовъ и другихъ растеній отъ истребленія вредными животными и насѣкомыми; 12) устройство земскаго кредита на основаніи закона 17 мая 1871 года. Та-

кимъ образомъ, въ силу закона, компетенція земскихъ учрежденій, по всѣмъ только что перечисленнымъ предметамъ ихъ вѣдомства, представляется не постоянной, *но подвижной*, такъ какъ всѣ эти предметы ихъ вѣдомства могутъ переходить, *по волѣ и усмотрѣнію губернскаго земства*, изъ сферы компетенціи уѣздныхъ земствъ въ кругъ вѣдомства губернскаго земства, и наоборотъ. Право, предоставленное закономъ губернскому земству самому регулировать его компетенцію по всѣмъ только что перечисленнымъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій, т.-е. право самому опредѣлять задачи его компетенціи и, такимъ образомъ, отграничивать его дѣятельность отъ дѣятельности земствъ уѣздныхъ, представляется несомнѣнно очень важнымъ правомъ, отъ пользованія которымъ, въ тѣхъ или другихъ границахъ, во многомъ можетъ зависѣть самый успѣхъ и направленіе дѣятельности земства. Можно сказать даже, что разрѣшеніе въ томъ или другомъ объемѣ вопроса о пользованіи губернскимъ земствомъ этимъ правомъ составляетъ главную суть занимающаго насъ вопроса о задачахъ губернскаго земства; но прежде чѣмъ указать тѣ основанія или принципы, при руководствѣ которыми вопросъ этотъ долженъ получить его разрѣшеніе, мы посмотримъ сперва, какимъ образомъ онъ разрѣшается практикой самихъ земскихъ учрежденій.

II.

Лучшій матеріалъ для обозрѣнія практики земскихъ учрежденій по занимающему насъ вопросу представляютъ, несомнѣнно, земскіе ежегодники, издаваемые вольнымъ экономическимъ обществомъ, въ которыхъ собраны и размѣщены въ извѣстной системѣ имѣющія болѣе серьезное значеніе постановленія губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ собраній, а также приведены и смѣты доходовъ и расходовъ тѣхъ и другихъ земствъ. Чтобы не растягивать напрасно изложеніе приведеніемъ слишкомъ большого числа примѣровъ изъ практики земскихъ учрежденій, не предстоитъ надобности пользоваться непремѣнно ежегодниками за всѣ годы изданія ихъ, вслѣд-

ствіе чего я и воспользуюсь имѣющимся у меня подъ руками ежегодникомъ за 1879 годъ, принявъ при этомъ во вниманіе за годы предшествующіе матеріалъ, имѣющійся въ курсѣ полицейскаго права профессора Андреевскаго, въ которомъ также приведено не мало постановленій земскихъ собраній по различнымъ предметамъ земскаго дѣла, а за годы послѣдующіе—матеріалъ, имѣющійся въ газетѣ «Земство». Весь этотъ матеріалъ указываетъ, прежде всего, на крайнее разнообразіе земской дѣятельности вообще и въ частности—взглядовъ его на компетенцію по тѣмъ или другимъ предметамъ земскаго самоуправленія. По матеріалу этому очень и очень многое представляется въ земской дѣятельности какъ будто случайнымъ, предпринимаемымъ безъ всякаго опредѣленнаго, заранѣе намѣчаемаго плана, или системы, а отдѣльныя мѣропріятія земства представляютъ какой-то пестрый калейдоскопъ. Затѣмъ, въ матеріалѣ этомъ нѣтъ никакихъ указаній на то, чтобы губернскія земства принимали на себя гдѣ-либо роль руководителей уѣздныхъ земствъ въ отношеніи веденія земскаго дѣла, а также, чтобы въ какомъ-либо губернскомъ земствѣ возникалъ общій вопросъ объ объединеніи земской дѣятельности въ губерніи и о разграниченіи сферы компетенціи губернскаго и уѣздныхъ земствъ. Все и въ этомъ отношеніи представляется случайнымъ и безсистемнымъ, доказательствомъ чему не могутъ не служить, прежде всего, тѣ смѣты доходовъ и расходовъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, которыя приложены къ земскому ежегоднику и которыя указываютъ, какіе изъ предметовъ, отнесенныхъ закономъ къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій, приняты различными земствами на губернскій или уѣздный счетъ или, все равно, отнесены къ компетенціи губернскаго или уѣздныхъ земствъ.

Такъ, изъ этихъ смѣтъ видно, что главнѣйшіе предметы, отнесенные закономъ къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій, въ 34 губерніяхъ, въ которыхъ введены эти учрежденія, были распредѣлены между губернскими и уѣздными земствами слѣдующимъ образомъ. Содержаніе дорожныхъ сооруженій и путей сообщенія, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ, въ двухъ губерніяхъ было принято всецѣло на гу-

бернскій счетъ и въ вѣдѣніе губернскаго земства, а въ 11-ти губерніяхъ, напротивъ, содержаніе всѣхъ земскихъ дорогъ и дорожныхъ на нихъ сооруженій, безъ раздѣленія дорогъ на губернскія и уѣздныя, было отнесено всецѣло на уѣздный сборъ и передано вѣдѣнію уѣздныхъ земствъ; въ остальныхъ же 21 губерніяхъ земскіе пути сообщенія были раздѣлены на губернскіе и уѣздные и содержаніе ихъ отнесено было частью на губернскій сборъ, а частью—на уѣздный. По объясненію сената, только это послѣднее раздѣленіе дорожной повинности между губернскими и уѣздными земствами можетъ быть признано правильнымъ, какъ соотвѣтствующее точному смыслу закона, уполномочивающаго губернскія земства раздѣлять пути сообщенія на губернскіе и уѣздные и предписывающаго, затѣмъ, уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ завѣдывать уѣздными земскими дорогами, а губернскимъ—губернскими (рѣш. 1 департ. 20 іюня 1873 г.). Организація и содержаніе земской медицины вездѣ почти всецѣло было отнесено къ вѣдомству уѣздныхъ земствъ и на ихъ средства; губернскія же земства ограничивались только обязательнымъ для нихъ, по закону, содержаніемъ заведеній бывшихъ приказовъ общественнаго призрѣнія, т.-е. губернскихъ больницъ и домовъ умалишенныхъ, и только въ нѣкоторыхъ губерніяхъ — еще фельдшерскихъ школъ и родильныхъ пріютовъ. Также точно и народное образованіе низшее было отнесено почти вездѣ и, притомъ, всецѣло къ вѣдомству уѣздныхъ земствъ и на ихъ средства; губернскія же земства, да и то далеко не всѣ, ограничивались только въ дѣлѣ народнаго образованія или содержаніемъ учительскихъ семинарій, или же педагогическихъ курсовъ, для приготовленія учителей и учительницъ; что же касается образованія средняго и спеціальнаго, т.-е. устройства сельско-хозяйственныхъ и ремесленныхъ училищъ, то изъ смѣтъ видно, что таковыя иногда всецѣло, а иногда съ помощью пособій отъ земствъ содержались на средства, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ земствъ. Дѣло, затѣмъ, народнаго призрѣнія представляется до сихъ поръ почти еще въ земствѣ не организованнымъ; такъ, губернскія земства ограничиваются только содержаніемъ богадѣленъ и пріютовъ

подкидышей бывшихъ приказовъ общественнаго призрѣнія, и немногія изъ нихъ—еще содержаніемъ воспитательныхъ домовъ, а уѣздныя земства и, притомъ, весьма немногія — содержаніемъ также богадѣленъ и выдачей пособій мѣстнымъ благотворительнымъ обществамъ. Ветеринарія въ 1879 году только въ 7 губерніяхъ входила исключительно въ кругъ вѣдомства губернскихъ земствъ, въ 7 же губерніяхъ была содержима частью на губернскій, а частью на уѣздный сборъ, а въ 20 остальныхъ губерніяхъ эта отрасль земскаго дѣла входила исключительно въ кругъ вѣдомства уѣздныхъ земствъ и содержалась на средства уѣздовъ. Въ послѣднее время эта отрасль стала, впрочемъ, переходить болѣе и болѣе въ кругъ вѣдомства земствъ губернскихъ, вслѣдствіе введенія во многихъ губерніяхъ или страхованія скота, или просто убиванія зачумленныхъ животныхъ, на основаніи закона 3 іюня 1879 г. Подводная повинность почти повсемѣстно отбывалась на уѣздный сборъ, и только въ немногихъ губерніяхъ губернскія земства оказывали пособія уѣзднымъ въ отбываніи этой повинности. Также точно и устройство земской почты было повсемѣстно въ вѣдѣніи уѣздныхъ земствъ. Что касается, наконецъ, принятія мѣръ содѣйствія хозяйству, промышленности и торговлѣ, то въ этомъ отношеніи изъ смѣтъ не видно, чтобы въ огромномъ большинствѣ губерній, именно въ 21, были ассигнованы какія-либо суммы на расходы по принятію этихъ мѣръ, какъ губернскими, такъ и уѣздными земствами, и, затѣмъ, только въ остальныхъ губерніяхъ нѣкоторыми уѣздными, а иногда и губернскими земствами вносились небольшія суммы на расходы по этой отрасли земскаго дѣла.

Такова картина земской дѣятельности по занимающему насъ вопросу, представляемая въ общихъ чертахъ только смѣтами земскихъ учрежденій и, притомъ, только по важнѣйшимъ предметамъ ихъ компетенціи, вслѣдствіе того, что смѣты эти не содержатъ въ себѣ болѣе детальныхъ указаній на отдѣльныя статьи расходовъ; въ частности же, картина дѣятельности губернскихъ и уѣздныхъ земствъ по принятію тѣхъ или другихъ отдѣльныхъ мѣръ, съ цѣлью осуществленія задачъ, входящихъ, по закону, въ сферу ихъ компетенціи,

представляется, насколько то видно изъ ихъ отдѣльныхъ постановленій, не только еще гораздо болѣе разнообразной, но, можно даже сказать, пестрой до безконечности, и мы въ дальнѣйшемъ изложеніи нашемъ и иллюстрируемъ эту дѣятельность земства по отдѣльнымъ предметамъ вѣдомства его нѣсколькими примѣрами, въ томъ порядкѣ, въ которомъ постановленія земскихъ собраній сгруппированы въ земскомъ ежегодникѣ.

1) *По внутреннему земскому управленію и именно по устройству пенсіонныхъ, эмеритальныхъ и ссудо-сберегательныхъ кассъ для лицъ, служащихъ по земству.* Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ только эти кассы устроены, онѣ устроены губернскими земствами, какъ напр., въ губерніяхъ: Полтавской, Псковской, Самарской, Тверской, Харьковской (п. 372, 375, 378, 382 и 383) и другихъ. Несмотря на то обстоятельство, что устройство такого рода кассъ представляется возможнымъ только при значительномъ числѣ участниковъ кассъ, вслѣдствіе чего ихъ устройство представляется возможнымъ только земствами губернскими, въ практикѣ земскихъ учрежденій встрѣчаются случаи — правда, немногіе, — когда такого рода кассы были устроены и земствами уѣздными, какъ напр., Великолуцкимъ, Осинскимъ и Лужскимъ (п. 376, 386 и 388).

2) *По устройству статистики и оцѣночныхъ работъ.* Собираніе статистическихъ свѣдѣній, по такъ называемой основной статистикѣ, въ томъ видѣ, въ какомъ собираніе этихъ свѣдѣній практикуется въ нашихъ земствахъ, когда производится подворное описаніе крестьянскихъ хозяйствъ, а также, по возможности, и описаніе хозяйствъ частновладѣльческихъ, тѣсно связано и съ производствомъ оцѣночныхъ работъ недвижимыхъ имуществъ, съ цѣлью опредѣленія размѣра подлежащаго взиманію съ нихъ налога, вслѣдствіе того, что при собираніи статистическихъ свѣдѣній представляется вполнѣ возможнымъ и наиболѣе удобнымъ производство заразъ и съ затратой однихъ и тѣхъ же средствъ и этихъ послѣднихъ работъ. Несмотря на это обстоятельство, практика земскихъ учрежденій по производству тѣхъ и другихъ работъ представляетъ въ большинствѣ земствъ явленіе какъ

разъ обратное. Такъ, въ то время, какъ организація работъ по собиранію свѣдѣній собственно статистическихъ въ большинствѣ земствъ является дѣломъ губернскаго земства, какъ напр., въ губерніяхъ: Московской, Курской, Пермской, Тамбовской, Тверской и многихъ другихъ (п. 500 — 502, 506 и 507), за исключеніемъ весьма немногихъ случаевъ, когда за организацію этого дѣла брались земства уѣздныя, какъ напр., Сумское (п. 509), производство оцѣночныхъ работъ, напротивъ, въ большинствѣ земствъ представляется предпріятіемъ земствъ не губернскихъ, но уѣздныхъ, какъ напр., Александровскаго, Ковровскаго, Покровскаго, Судогодскаго, Сольвычегодскаго, Старооскольскаго (п. 514—520 и 539) и многихъ другихъ, являясь только по исключенію дѣломъ немногихъ земствъ губернскихъ, какъ напр., Орловскаго и Псковскаго (п. 546 и 553). Не можетъ не быть, кажется, очевиднымъ, что такое раздвоеніе въ дѣятельности земствъ по производству тѣсно связанныхъ между собою работъ ничего кромѣ вредныхъ послѣдствій, въ отношеніи земскихъ интересовъ и самаго качества работъ, влечь за собою не можетъ, увеличивая напрасно расходы земствъ по производству работъ и нарушая ихъ единство.

3) *По содержанію путей сообщенія и дорожныхъ сооруженій.* Въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ повинность по содержанію дорогъ и дорожныхъ сооруженій распредѣлена между губернскими и уѣздными земствами, участіе тѣхъ и другихъ земствъ въ веденіи этого дѣла является также довольно разнообразнымъ. Такъ, въ нѣкоторыхъ земствахъ, какъ напримѣръ, Полтавскомъ (Земство, 1881 г., № 48) и Харьковскомъ (п. 908), сдѣлано подробное росписаніе раздѣленія дорогъ на губернскія и уѣздныя, причемъ на содержаніе губернскаго земскаго сбора приняты только мосты, гати, переправы и другія искусственныя сооруженія на губернскихъ земскихъ дорогахъ; содержаніе же самаго полотна губернскихъ дорогъ отнесено къ обязанности уѣздныхъ земствъ, къ обязанности которыхъ отнесено также и содержаніе дорожныхъ сооруженій на дорогахъ уѣздныхъ, причемъ Полтавское губернское земство приняло на себя обязанность выдачи уѣзд-

нымъ земствамъ губерніи пособія на устройство такихъ дорогъ или сооруженій на уѣздныхъ дорогахъ, которыя требуютъ значительныхъ затратъ при ихъ устройствѣ. Въ Московской губерніи также сдѣлано росписаніе раздѣленія дорогъ на губернскія и уѣздныя, причемъ не только содержаніе дорогъ губернскихъ всецѣло, т.-е. какъ сооруженій на дорогахъ, такъ и ихъ полотна, принято на счетъ губернскаго земства, но, кромѣ того, губернскимъ земствомъ выдается уѣзднымъ пособіе на устройство и ремонтъ мостовъ и переправъ на дорогахъ уѣздныхъ (Земство, 1881 г., № 4). Въ другихъ губерніяхъ, какъ напримѣръ, Курской, устройство и ремонтъ всѣхъ дорожныхъ сооруженій, какъ-то: мостовъ, гатей и переправъ на всѣхъ дорогахъ въ губерніи принято на счетъ губернскаго земства, а на счетъ земствъ уѣздныхъ отнесено только содержаніе полотна дорогъ (п. 810). Въ нѣкоторыхъ, наконецъ, губерніяхъ, какъ напримѣръ, Рязанской, губернское земство ограничивается только выдачей пособій земствамъ уѣзднымъ на устройство и содержаніе земскихъ дорогъ и необходимыхъ на нихъ сооруженій, съ отнесеніемъ, затѣмъ, завѣдыванія вообще путями сообщенія въ губерніи къ обязанности уѣздныхъ земствъ (п. 838). Также разнообразными представляются въ различныхъ губерніяхъ и самыя основанія раздѣленія дорогъ на губернскія и уѣздныя. Такъ напримѣръ, въ Рязанской губерніи къ разряду дорогъ губернскихъ отнесены только дороги почтовыя (п. 879), между тѣмъ какъ въ Харьковской къ дорогамъ губернскимъ отнесены не только эти послѣднія дороги, но еще и дороги транспортныя, соединяющія нѣсколько уѣздовъ, а также подъѣздные пути къ желѣзнымъ дорогамъ, необходимые для надобностей нѣсколькихъ уѣздовъ (п. 908).

4) *По отбыванію подводной и квартирной повинности.* Отбываніе этого рода повинностей отнесено во всѣхъ губерніяхъ къ обязанности земствъ уѣздныхъ, и только немногія губернскія земства ограничиваются выдачей нѣкоторыхъ пособій уѣздамъ по отбыванію этихъ повинностей.

5) *По народному продовольствію.* Распредѣленіе обязанностей между губернскими и уѣздными земствами по пред-

мету принятія различныхъ мѣръ продовольствія, въ законѣ указанныхъ, во всѣхъ губерніяхъ дѣлается согласно правиламъ, указаннымъ закономъ, причемъ завѣдываніе и распоряженіе собственно продовольственными крестьянскими капиталами вездѣ находится въ рукахъ губернскаго земства; принятіе же другихъ мѣръ продовольствія, кромѣ указанныхъ закономъ, если гдѣ и практикуется, то въ очень немногихъ земствахъ; такъ напримѣръ, нѣкоторыя изъ уѣздныхъ земствъ, какъ земство Ямбургское (п. 1418), имѣетъ свой всесословный продовольственный капиталъ, которымъ сами, въ случаѣ надобности, и распоряжаются.

6) *По народному призрѣнію.* Эта одна изъ важнѣйшихъ отраслей земскаго дѣла представляется, какъ я сказалъ нѣсколько выше, до сихъ поръ весьма слабо организованной. Никакой опредѣленной системы въ дѣлѣ организаціи этой отрасли ни въ одномъ земствѣ не выработано, и различныя мѣры призрѣнія, принимаемыя иногда различными земствами, представляются чисто случайными и большею частью временными. Нерѣдко практикуются однѣ и тѣ же мѣры призрѣнія какъ губернскими, такъ и уѣздными земствами, безъ всякаго соображенія ихъ болѣе общаго, или болѣе частнаго значенія. Такъ напримѣръ, богадѣльни бывшихъ приказовъ общественнаго призрѣнія содержатся во всѣхъ губерніяхъ на губернскій счетъ; но кромѣ этихъ богадѣленъ, многія изъ уѣздныхъ земствъ имѣютъ также и свои, какъ напримѣръ, земства: Тотемское, Балашовское, Курмышское (п. 1446, 1451 и 1453) и многія другія. Также точно и по устройству пріютовъ подкидышей, хотя расходы на этотъ предметъ отнесены въ большинствѣ земствъ на губернскій счетъ, но нѣкоторыя изъ уѣздныхъ земствъ также ассигнуютъ на этотъ предметъ нѣкоторыя суммы, какъ напримѣръ, земства Осташковское, Моршанское (п. 1439 и 1442) и другія. Затѣмъ, болѣе распространенной мѣрой призрѣнія, практикуемой въ большинствѣ случаевъ земствами уѣздными, и только иногда и губернскими, является выдача пособій или мѣстнымъ благотворительнымъ обществамъ, какъ напримѣръ, въ земствахъ уѣздныхъ: Скопинскомъ, Козловскомъ, Вятскомъ и другихъ

(п. 1458), или мѣстнымъ приходскимъ попечительствомъ, какъ напримѣръ, въ земствѣ Екатеринбургскомъ (п. 1457), или мѣстнымъ дѣтскимъ пріютамъ, какъ напримѣръ, въ земствахъ Трубчевскомъ, Осинскомъ, Пермскомъ и другихъ (п. 1445), или, наконецъ, непосредственно лицамъ нуждающимся, какъ напримѣръ, въ земствахъ: Щигровскомъ, Данковскомъ, Борзенскомъ и другихъ (п. 1459). Оказаніе, наконецъ, пособія въ отдѣльныхъ случаяхъ пострадавшимъ отъ какихъ-либо бѣдствій, какъ напримѣръ: пожара, падежа скота и проч., практиковалось, главнымъ образомъ, уѣздными земствами, какъ напримѣръ, земствами: Вологодскимъ, Соликамскимъ, Тверскимъ и другими (п. 1468, 1471 и 1473).

7) *По народному здравію.* Завѣдываніе медициной, какъ я указалъ нѣсколько выше, отнесено повсемѣстно къ вѣдомству уѣздныхъ земствъ; губернскія же земства ограничиваются только содержаніемъ лечебныхъ заведеній бывшихъ приказовъ общественнаго призрѣнія, и, затѣмъ, весьма немногія земства содержаніемъ еще фельдшерскихъ школъ, какъ напримѣръ, земства: Вологодское, Воронежское, Черниговское (п. 1618, 1619, 1623) и другія, а также школъ для приготовленія повитухъ и фельдшерицъ, какъ напримѣръ, земство Вятское (п. 1620) и нѣкоторыя другія. Изъ всѣхъ губернскихъ земствъ, кажется, только одно Московское приходитъ еще на помощь уѣзднымъ земствамъ, какъ въ устройствѣ, такъ и содержаніи сельскихъ лечебницъ въ уѣздахъ (Земство, 1881 г., № 5); остальныя же губернскія земства ограничиваются только назначеніемъ пособій на расходы по прекращенію эпидемій въ случаяхъ ихъ появленія, какъ напримѣръ, земства: Тамбовское, Харьковское (п. 1852, 1865 и 1870) и многія другія, назначившія довольно крупныя суммы на борьбу съ дифтеритомъ. Относительно, затѣмъ, устройства медицинской части въ уѣздахъ нельзя не замѣтить, что уѣздныя земства дѣйствуютъ въ этомъ отношеніи вполнѣ самостоятельно и разрозненно, вслѣдствіе чего и самое устройство ея представляется крайне разнообразнымъ, до такой степени, что нерѣдко можно встрѣтить въ двухъ смежныхъ уѣздахъ одной и той же губерніи совершенно различное устройство ея, не вызываемое

и не обусловливаемое никакими мѣстными особенностями уѣздовъ. Мысль о необходимости объединенія дѣятельности губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, какъ по устройству медицины въ уѣздахъ, такъ и веденію этого дѣла, не разъ уже возникала на съѣздахъ земскихъ врачей въ различныхъ губерніяхъ, какъ напримѣръ, на шестомъ съѣздѣ врачей Херсонской губерніи (п. 1612), которыми неоднократно вырабатывался и нормальный планъ устройства вообще земской медицины; но, къ сожалѣнію, мысль эта до сихъ поръ еще очень мало усвоена практикой земскихъ учрежденій, вслѣдствіе чего она и не получила еще почти своего осуществленія въ дѣятельности земствъ, практика которыхъ, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, остается и теперь столь же разрозненной, безсистемной и разнообразной. И до сихъ поръ еще болѣе раціональное устройство медицинской части въ уѣздахъ, по такъ называемой стаціонарной системѣ, выработанной Московскимъ земствомъ и имъ практикуемой во всѣхъ уѣздахъ, по которой обязательное устройство сельскихъ лечебницъ на извѣстные, опредѣленные районы, представляется довольно рѣдкимъ явленіемъ, въ нѣкоторыхъ уѣздахъ другихъ губерній, какъ напримѣръ, въ уѣздахъ: Тамбовскомъ (Русск. Вѣд., 1887 г., № 304), Чистопольскомъ, Грайворонскомъ, Елецкомъ, Малоархангельскомъ, Пронскомъ, Корсунскомъ, Сызранскомъ, Ефремовскомъ, Ананьевскомъ (п. 1505, 1520, 1556, 1571, 1584, 1607 и 1613) и нѣкоторыхъ другихъ; въ огромномъ же большинствѣ уѣздовъ и до сихъ поръ содержится земствами обыкновенно только по одной больницѣ въ уѣздномъ городѣ; а затѣмъ въ уѣздахъ, если мѣстожительство врачей назначено въ селеніяхъ, имѣются только амбулаторіи съ небольшими аптеками и рѣдко гдѣ при нихъ еще небольшіе пріемные покои, кроватей до 6, не болѣе; если же мѣстожительство врачей назначено въ городѣ, то все дѣло медицины ввѣрено почти-что однимъ только фельдшерамъ, подъ нѣкоторымъ слабымъ контролемъ врачей, объѣзжающихъ изъ города въ извѣстные сроки фельдшерскіе пункты. Но какъ бы гдѣ ни была устроена медицина въ уѣздахъ, въ огромномъ большинствѣ ихъ лечебная помощь населенію

предлагается безплатно, и только относительно въ немногихъ уѣздахъ установлена плата или за леченіе въ земскихъ больницахъ, какъ напримѣръ, въ уѣздѣ Малоархангельскомъ (п. 1556) и нѣкоторыхъ другихъ, или за лекарство по рецептамъ земскихъ врачей, какъ напримѣръ, въ уѣздахъ: Спасскомъ, Лаишевскомъ, Демянскомъ (п. 1637, 1640, 1647) и другихъ, да и то въ такомъ незначительномъ размѣрѣ, что взиманіе этой платы ни въ какомъ случаѣ не можетъ покрывать расходовъ земства на содержаніе медицины въ уѣздахъ.

8) *По ветеринаріи.* Сколько-нибудь правильную организацію дѣло устройства ветеринаріи стало получать только въ послѣднее время и, притомъ, только въ тѣхъ губерніяхъ, которыя ввели у себя или страхованіе скота отъ падежей, или же убиваніе зачумленныхъ животныхъ, на основаніи закона 3 іюня 1879 года, какъ напр., въ губерніяхъ: Бессарабской, Воронежской, Полтавской (п. 1881, 1886, 1911) и другихъ, въ которыхъ установлено, по крайней мѣрѣ, по одной должности ветеринара на каждый уѣздъ. Несмотря почти на полную невозможность введенія столь обширныхъ и столь дорого стоющихъ мѣръ, какъ мѣры по убиванію зачумленнаго скота, самостоятельно отдѣльными уѣздами, въ практикѣ земскихъ учрежденій, хотя и очень рѣдкіе, но встрѣчаются, однако же, случаи введенія этихъ мѣръ и земствами уѣздными, какъ напр., земствомъ Осинскимъ (п. 1909); большинство же другихъ уѣздовъ тѣхъ губерній, въ которыхъ не введено никакой организаціи ни по предупрежденію и прекращенію скотскихъ эпидемій, ни по страхованію скота, уѣздныя земства ограничиваются только приглашеніемъ къ себѣ на службу или ветеринаровъ, или же только ветеринарныхъ фельдшеровъ, какъ напр., земства: Сольвычегодское, Лаишевское, Жиздринское, Буйское, Екатеринбургское (п. 1885, 1891, 1894, 1896, 1908) и другія.

9) *По принятію мѣръ предупрежденія пожаровъ и ихъ тушенія.* Въ виду того обстоятельства, что главное завѣдываніе дѣломъ земскаго страхованія самимъ закономъ ввѣрено земствамъ губернскимъ, причемъ имъ же только предоставлено право изданія обязательныхъ постановленій о лучшемъ

устройствѣ селеній, съ цѣлью предупрежденія въ нихъ пожаровъ, принятіе мѣръ, какъ въ этомъ отношеніи, такъ и въ отношеніи тушенія пожаровъ, какъ напр., пріобрѣтеніе для селеній пожарныхъ трубъ и обозовъ, вездѣ почти является дѣломъ земствъ губернскихъ, и только въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ земствами губернскими никакихъ мѣръ къ улучшенію противопожарныхъ средствъ не принимается, да и то въ очень рѣдкихъ случаяхъ, ассигнуютъ средства на пріобрѣтеніе пожарныхъ трубъ и земства уѣздныя, какъ напр., Оханское и Ардатовское (п. 1986 и 1991); а затѣмъ еще очень многія изъ уѣздныхъ земствъ заняты производствомъ опытовъ по введенію огнеупорныхъ крышъ и построекъ различнаго устройства и ассигнуютъ на этотъ предметъ нѣкоторыя суммы изъ своихъ средствъ, какъ напр., земства: Новооскольское, Елецкое, Сергачское и многія другія (п. 1968).

10) *По принятію мѣръ къ развитію сельскаго хозяйства и скотоводства.* Въ этой сферѣ земской дѣятельности не только нельзя усмотрѣть какого-либо плана, или системы въ принятіи тѣхъ или другихъ мѣръ, но, напротивъ, все въ ней представляется совершенно отрывочнымъ и случайнымъ. Нерѣдко однѣ и тѣ же мѣры принимаются какъ губернскими, такъ и уѣздными земствами, а иногда этими послѣдними принимаются даже такого рода мѣры, которыя имѣютъ болѣе серьезное и общее значеніе и принятіе которыхъ, поэтому, болѣе соотвѣтствовало бы характеру дѣятельности земствъ губернскихъ. Такъ, во-первыхъ, сельско-хозяйственныя училища, несмотря на дороговизну ихъ устройства и содержанія, устраиваются какъ земствами губернскими, напр., Херсонскимъ (п. 2031), такъ иногда и уѣздными, напр. Уржумскимъ (2029). Также точно и сельско-хозяйственныя выставки открываются какъ земствами губернскими, напр., Курскимъ, Полтавскимъ, Саратовскимъ (п. 2033, 2040, 2043) и другими, такъ нерѣдко и уѣздными, какъ напримѣръ: Ирбитскимъ, Осинскимъ, Псковскимъ (п. 2038, 2039, 2041) и другими, и это, несмотря на то, что законъ даетъ право на открытіе выставокъ исключительно земству губернскому. Выражается также дѣятельность по предмету содѣйствія развитію сельскаго хозяйства

въ оказаніи пособія сельско-хозяйственнымъ обществамъ и, притомъ, также какъ со стороны земствъ губернскихъ, какъ напр., Симбирскаго (п. 2044), такъ и уѣздныхъ, какъ напр., Борисоглѣбскаго (п. 2047). Мѣрой, принимаемой къ развитію сельскаго хозяйства, преимущественно земствами уѣздными, представляется пріобрѣтеніе и распространеніе улучшенныхъ земледѣльческихъ орудій и сѣмянъ, какъ это видно изъ постановленій очень многихъ уѣздныхъ земскихъ собраній (п. 2055—2062); зато организація посредничества по сбыту хлѣбныхъ произведеній представляется опять мѣрой, принимаемой какъ уѣздными земствами, напр., Нижнедѣвицкимъ (п. 2053), такъ и губернскими, напр. Таврическимъ (п. 2054). Попытки, затѣмъ, къ принятію такой серьезной и дорого стоющей мѣры, какъ производство геологическихъ изслѣдованій, встрѣчаются также не только со стороны земствъ губернскихъ, какъ напр., Бессарабскаго (п. 2084), но и уѣздныхъ, напр. Кромскаго (п. 2051). Съ цѣлью развитія, затѣмъ, скотоводства принимались преимущественно мѣры къ улучшенію породъ скота, посредствомъ или пріобрѣтенія лучшихъ производителей, или же устройства случныхъ пунктовъ и притомъ мѣры эти принимались преимущественно земствами уѣздными (п. 2076—2089) и только изрѣдка губернскими, какъ напр., Вятскимъ (п. 2075).

11) *По уничтоженію вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ.* Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ вредъ, причиняемый хозяйству различными животными и насѣкомыми, является бѣдствіемъ болѣе или менѣе постояннымъ, тамъ и мѣры, принимаемыя къ ихъ истребленію, являются также не случайными, а организованными болѣе правильно и постоянно и, притомъ, преимущественно земствами губернскими, какъ напр. мѣры истребленія сусликовъ земствами: Екатеринославскимъ, Полтавскимъ, Херсонскимъ (п. 2101, 2104, 2110) и другими; тамъ же, гдѣ вредъ, приносимый животными, является хотя отчасти и постояннымъ, но не столь ощутительнымъ и не достигающимъ размѣра крупнаго бѣдствія, тамъ принимаются только весьма слабо мѣры поощренія къ истребленію вредныхъ животныхъ и, притомъ, преимущественно земствами уѣздными, какъ напр.,

Устюжскимъ, Боровичскимъ, Валдайскимъ и другими земствами сѣверныхъ губерній (п. 2111), выдающими извѣстное вознагражденіе за убитыхъ волковъ.

12) *По принятію мѣръ содѣйствія промышленности и торговли.* Мѣры, принимаемыя различными земствами въ этой сферѣ земской дѣятельности, представляются также отрывочными и случайными, и принимаются безразлично какъ губернскими, такъ и уѣздными земствами, а заключаются, главнымъ образомъ, въ устройствѣ ремесленныхъ училищъ, или же въ оказаніи пособія такого рода училищамъ, устроеннымъ или другими вѣдомствами, или лицами частными. Такъ, изъ губернскихъ земствъ, напр. Казанское учредило женскую ремесленную школу (п. 2293), а Полтавское—мужское ремесленное училище (п. 2303), Вологодское постановило оказызывать пособіе вологодской ремесленной школѣ (п. 2284), Таврическое и Харьковское постановили открыть ремесленныя училища въ каждомъ уѣздѣ (п. 2311, 2315), а изъ уѣздныхъ земствъ многія также открывали или ремесленные классы при сельскихъ училищахъ, какъ напр. земства: Орѣевское, Уржумское, Пошехонское (п. 2282, 2289, 2318) и другія, или устраивали особыя ремесленныя училища, какъ напр. земства: Грязовецкое, Малмыжское, Псковское (п. 2285, 2287, 2304) и другія, или же, наконецъ, оказывали пособія училищамъ, устроеннымъ другими вѣдомствами, какъ напр. земства: Сорокское, Ямбургское (п. 2283, 2308) и другія. Затѣмъ, какъ нѣкоторыя губернскія, какъ напр. Харьковское (п. 2158), такъ и уѣздныя, какъ напр. Грязовецкое (п. 2157), принимали мѣры къ собранію свѣдѣній о кустарной промышленности, съ цѣлью улучшенія ея впослѣдствіи, а Московское, какъ извѣстно, кромѣ того, съ цѣлью содѣйствія сбыта кустарныхъ издѣлій, устроило въ Москвѣ музей этихъ издѣлій.

13) *По устройству земскаго кредита.* Въ этой отрасли земскаго дѣла слѣдуетъ различать, во-первыхъ, мѣропріятія земствъ по устройству постояннаго и правильно организованнаго кредита, въ формѣ банковъ, какъ ипотечныхъ, такъ и движимаго краткосрочнаго кредита, затѣмъ, въ формѣ обществъ взаимнаго краткосрочнаго кредита, ссудо-сберега-

тельныхъ товариществъ и другихъ постоянно дѣйствующихъ кассъ кредита, и во-вторыхъ, мѣропріятія земствъ по выдачѣ ссудъ изъ земскихъ капиталовъ, отличающіяся характеромъ временнымъ и случайнымъ. Что касается, прежде, организаціи кредита ипотечнаго, то, въ виду того обстоятельства, что организація его представляется довольно сложной и дорого стоющей и, потому, возможной только въ случаяхъ устройства банковъ этого кредита, распространяющихъ дѣйствіе свое на болѣе или менѣе обширные районы, и не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что такіе банки могутъ быть устраиваемы только земствами губернскими, а не уѣздными, что имѣетъ мѣсто и на самомъ дѣлѣ. Нельзя только не пожалѣть, что такого рода банки представляютъ собой исключительныя явленія, и едва ли даже Херсонскій земельный банкъ является не единственнымъ земскимъ учрежденіемъ въ области этого рода кредита. Правда, по учрежденіи этого банка, былъ еще утвержденъ уставъ подобнаго же банка Саратовской губерніи, но, кажется на самомъ дѣлѣ, банкъ этотъ не устроился, а затѣмъ, по свидѣтельству Андреевскаго, ходатайства передъ правительствомъ объ учрежденіи подобныхъ банковъ исходили и отъ другихъ губернскихъ земствъ: Симбирскаго, Петербургскаго, Вятскаго и другихъ, но осуществленія не получили (Полицейское право, т. 2, стр. 476). Въ сферѣ организаціи движимаго краткосрочнаго кредита, главнымъ образомъ въ формѣ учрежденія обществъ взаимнаго кредита, напротивъ, проявили свою дѣятельность, главнымъ образомъ, земства уѣздныя, какъ напр.: Череповецкое, Крестецкое, Валдайское, Бердянское (п. 2112, 2115) и многія другія. Въ развитіи, затѣмъ, кредита сельскаго, въ формѣ учрежденія, главнымъ образомъ, ссудо-сберегательныхъ товариществъ, принимали участіе опять преимущественно земства губернскія, какъ напр.: Курское, Новгородское, Полтавское, Уфимское, Ярославское (п. 2119, 2121, 2128, 2129) и очень многія другія; изъ уѣздныхъ же земствъ оказывали содѣйствіе открытію этого рода кредитнымъ учрежденіямъ, напротивъ, относительно немногія, какъ напр.: Новосильское, Коломенское, Дорогобужское и нѣкоторыя другія (Полицейское право, т. 2,

стр. 488). Кромѣ организаціи кредита въ формѣ банковыхъ учрежденій болѣе или менѣе постоянныхъ, многія изъ земствъ, какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ, устраивали кассы кредита спеціальнаго, отличающагося, притомъ, иногда характеромъ временнымъ и случайнымъ. Такъ напр., въ то время, когда былъ выдвинутъ на очередь вопросъ о содѣйствіи устройству ремесленныхъ артелей, Тверскимъ губернскимъ земствомъ была устроена спеціальная касса для выдачи ссудъ такого рода артелямъ (Полицейское право, т. 2, стр. 491); а затѣмъ, когда возникъ вопросъ о необходимости содѣйствія крестьянамъ въ покупкѣ земли, многими губернскими земствами также были учреждены спеціальныя кассы для выдачи ссудъ крестьянамъ съ этою цѣлью, какъ напр. земствами: Костромскимъ, Московскимъ, Псковскимъ, Таврическимъ, Тверскимъ (п. 2137—2143) и другими. Несмотря на обширность задачъ устройства этихъ послѣднихъ кассъ, непосильныхъ даже для губернскихъ земствъ, были случаи попытокъ устройства ихъ даже земствами уѣздными, напр. Весьегонскимъ (п. 2144); большинство же уѣздныхъ земствъ ограничивались просто только выдачей ссудъ крестьянамъ съ цѣлью поддержанія ихъ хозяйствъ, напр. на покупку лошадей, рогатаго скота и проч., какъ земства: Вельское, Весьегонское (п. 2148, 2150) и другія, а земствомъ Лубенскимъ было проектировано еще устройство довольно оригинальной кассы для выдачи крестьянамъ ссудъ, съ цѣлью оказать имъ пособіе въ арендованіи земли (п. 2140).

14) *По попеченію объ устройствѣ церквей.* Мѣры, принимавшіяся земствами по этой части, являются совершенно исключительными и представляющими довольно рѣдкіе примѣры просто оказанія денежнаго пособія на устройство церквей, или церковныхъ домовъ для причта, и, притомъ, мѣры эти были принимаемы едва ли не исключительно только земствами уѣздными, какъ напр.: Вельскимъ, Новгородскимъ, Повѣнецкимъ (п. 2194, 2197, 2199) и немногими другими.

15) *По попеченію о тюрьмахъ.* Мѣры по попеченію собственно о тюрьмахъ представляютъ собой въ дѣятельности земствъ также довольно рѣдкое явленіе и заключаются также

не въ чемъ иномъ, какъ въ выдачѣ нѣкоторыми уѣздными земствами небольшого денежнаго пособія на содержаніе тюремъ. Большимъ вниманіемъ со стороны земствъ и, притомъ, не только уѣздныхъ, но и губернскихъ, пользуются устроенныя во многихъ мѣстахъ частными обществами исправительныя колоніи для малолѣтнихъ преступниковъ, которымъ земства гораздо чаще оказываютъ съ своей стороны пособія, какъ напр., губернскія земства: Московское, Саратовское, Владимірское, Костромское, Симбирское и другія, и уѣздныя: Калужское, Ростовское на Дону, Полтавское, Рыбинское и другія (п. 2206—2207).

16) *По народному образованію.* Эта отрасль земскаго дѣла, послѣ народнаго здравія, пользуется едва ли не самымъ большимъ вниманіемъ со стороны огромнаго большинства земствъ, которыми на нее, послѣ расходовъ на народное здравіе, удѣляютъ и самыя большія средства. На самомъ же дѣлѣ, однако, правильное и повсемѣстное удовлетворительное устройство даже одного только низшаго народнаго образованія, составляющаго главный предметъ заботъ большинства земствъ, должно требовать гораздо большихъ еще затратъ, чѣмъ сносное устройство медицинской части; въ виду чего и нельзя особенно удивляться тому, что огромное большинство уѣздныхъ земствъ, въ кругъ вѣдомства которыхъ повсемѣстно входитъ завѣдываніе дѣломъ народнаго образованія, старается привлечь къ участію въ расходѣ, какъ на первоначальное устройство школъ, такъ и на ихъ ремонтъ и содержаніе, крестьянскія общества, устанавливая за то почти повсемѣстно безплатное обученіе. Поступаютъ такимъ образомъ, за немногими исключеніями, почти всѣ уѣздныя земства губерній: Екатеринославской, Казанской, Курской, Олонецкой, Пермской, Полтавской, Рязанской, Самарской, Саратовской, Тамбовской, Тверской, Тульской, Уфимской, Харьковской, Херсонской (п. 2235, 2236, 2239, 2243, 2245, 2246, 2248, 2249, 2252 — 2261), а также и уѣзды многихъ другихъ губерній. Такимъ образомъ, въ дѣлѣ организаціи низшаго народнаго образованія, какъ общее правило, представляется такое положеніе вещей, что уѣздныя земства содержатъ народныя училища совмѣстно съ

крестьянскими обществами, причемъ отъ послѣднихъ требуется обыкновенно или всецѣло первоначальное устройство училищъ, или же при пособіи отъ земства, а затѣмъ требуется возмѣщеніе расходовъ на ремонтъ училищъ, ихъ отопленіе, освѣщеніе и наемъ сторожа, а иногда и представленіе нѣкоторой суммы на пріобрѣтеніе классныхъ пособій, при выполненіи со стороны обществъ каковыхъ требованій земства принимаютъ на свой счетъ содержаніе учителей. Только въ видѣ исключенія, нѣкоторыя изъ уѣздныхъ земствъ принимаютъ какъ устройство, такъ равно ремонтъ и содержаніе или всѣхъ училищъ, или нѣкоторыхъ изъ нихъ вполнѣ на свой счетъ, какъ напр., земства: Сольвычегодское, Вольское, Глуховское (п. 2221, 2252, 2262) и нѣкоторыя другія; за то, съ другой стороны, есть и такіе уѣзды, въ которыхъ очень многія небольшія школы грамотности содержатъ и сами крестьянскія общества, или вполнѣ на свой счетъ, или при небольшомъ пособіи отъ земства, какъ напр., въ уѣздахъ: Кашинскомъ, Старицкомъ, Новоторжскомъ, Ефремовскомъ (п. 2257—2258) и нѣкоторыхъ другихъ. Изъ губернскихъ земствъ только весьма немногія приходятъ на помощь уѣзднымъ въ дѣлѣ устройства и содержанія низшихъ народныхъ училищъ. Такъ, изъ всѣхъ губернскихъ земствъ едва-ли только не одно Московское оказываетъ болѣе значительное пособіе своимъ уѣзднымъ земствамъ въ этомъ дѣлѣ и, притомъ, оказываетъ пособіе по опредѣленному плану и по извѣстнымъ предметамъ. Именно, оно въ видѣ пособія уѣзднымъ земствамъ ассигнуетъ средства: во-первыхъ, иногда на устройство самыхъ училищныхъ зданій; во-вторыхъ, просто на содержаніе нѣкоторыхъ училищъ; въ-третьихъ, на выдачу не только наградъ, но и вообще добавочнаго содержанія учителямъ и учительницамъ къ жалованью, получаемому ими отъ уѣздныхъ земствъ, и въ-четвертыхъ, на устройство при училищахъ ученическихъ и учительскихъ библіотекъ (Земство, 1881 г. № 4). По примѣру Московскаго земства, и нѣкоторыя другія губернскія земства стали оказывать пособія уѣзднымъ въ расходахъ на народное образованіе. Такъ, Нижегородское земство постановило выдавать отъ себя добавочное жалованье нѣкоторымъ учителямъ

народныхъ школъ, а Уфимское — раздавать учебныя пособія наиболѣе нуждающимся училищамъ (п. 2241, 2259); затѣмъ, еще Казанское земство постановило устраивать на счетъ губернскаго земства повторительные вечерніе классы при училищахъ, а также выдавать пособіе на устройство при училищахъ библіотекъ и, наконецъ, ссуды на устройство самыхъ училищъ (Земство, 1882 г. № 19). Наконецъ, въ послѣднее время въ Херсонскомъ земствѣ возникла даже мысль о необходимости, въ видахъ лучшей организаціи дѣла народнаго образованія въ губерніи, принять все это дѣло въ вѣдѣніе губернскаго земства, причемъ земскимъ собраніемъ была даже образована особая коммиссія для выработки проекта устройства этого дѣла, но окончательнаго разрѣшенія вопросъ этотъ еще не получилъ (Русск. Вѣд. 1886 г. № 154). Другія губернскія земства, напротивъ, непосредственнаго участія въ расходахъ уѣздныхъ земствъ на народное образованіе не принимаютъ, но нѣкоторыя изъ нихъ оказываютъ содѣйствіе этому дѣлу другими мѣрами, напр., устройствомъ и содержаніемъ учительскихъ семинарій, для приготовленія учителей и учительницъ народныхъ школъ, какъ напр., земства: Казанское, которое содержитъ школу учительницъ, Курское, которое содержитъ учительскую семинарію и, кромѣ того, оказываетъ пособіе епархіальному женскому училищу, съ цѣлью приготовленія въ немъ учительницъ, Новгородское, Рязанское (п. 2269, 2272, 2274, 2278) и нѣкоторыя другія, которыя содержатъ учительскія семинаріи, или устройствомъ педагогическихъ курсовъ, какъ напр., земства Московское и Полтавское (п. 2273), устройствомъ съѣздовъ земскихъ учителей, какъ напр., земство пермское (п. 2276). Устройствомъ учительскихъ съѣздовъ занимались, впрочемъ, и многія изъ уѣздныхъ земствъ какъ напр., земства: Бѣлозерское, Череповецкое, Краснинское (п. 2275, 2288) и нѣкоторыя другія. Затѣмъ, многія какъ губернскія, такъ и уѣздныя земства не оставляли также безъ вниманія городское низшее и среднее образованіе и оказывали въ этомъ дѣлѣ пособіе или городамъ, или правительству въ устройствѣ и содержаніи училищъ городскихъ реальныхъ и классическихъ гимназій. Такъ, городскимъ училищамъ

оказали пособіе уѣздныя земства: Вязниковское, Вельское, Устюжское, Тотемское, Богучарское (п. 2319 — 2323) и многія другія, и губернскія: Смоленское, Тверское (п. 2329, 2332) и другія. Реальнымъ училищамъ оказывали пособіе земства уѣздныя: Муромское, Сарапульское, Роменское (п. 2236, 2239, 2344) и другія и губернскія: Вологодское, Вятское, Екатеринославское, Курское (п. 2337, 2338, 2340, 2341) и другія. Наконецъ, классическому образованію помощь оказывалась, главнымъ образомъ, уѣздными земствами на содержаніе прогимназій въ уѣздныхъ городахъ, какъ напр. земствами: Акерманскимъ, Вязниковскимъ, Бобровскимъ, Нерехтскимъ, Рыльскимъ и многими другими (п. 2346, 2348, 2349, 2351, 2352), а изъ губернскихъ земствъ только немногія оказывали пособіе гимназіямъ, какъ напр. земство Полтавское (п. 2356), и прогимназіямъ, какъ напр. земства: Московское, Смоленское, Тамбовское и другія (п. 2353, 2359, 2362). Приходили земства также и на помощь женскому среднему образованію, посредствомъ оказанія пособія на содержаніе женскихъ гимназій и прогимназій, причемъ большинство губернскихъ земствъ оказывало пособіе гимназіямъ, какъ напр. земства: Бессарабское, Вологодское, Саратовское, Смоленское (п. 2367, 2369, 2389, 2390) и многія другія, а уѣздныя — прогимназіямъ, какъ напр. земства: Богучарское, Старорусское, Устюжское, Ефремовское (п. 2371, 2378, 2379, 2394) и очень многія другія. Наконецъ, какъ губернскія, такъ и уѣздныя земства оказывали содѣйствіе дѣлу образованія посредствомъ назначенія отъ себя стипендій въ различныхъ учебныхъ заведеніяхъ: гимназіяхъ, университетахъ, а также и различныхъ спеціальныхъ заведеніяхъ, какъ напр., земства губернскія: Владимірское, Екатеринославское, Пензенское (п. 2401, 2406, 2414) и другія уѣздныя: Грайворонское, Обоянское, Екатеринбургское, Егорьевское (п. 2411, 2412, 2416, 2417) и очень многія другія.

Таково разнообразіе дѣятельности земствъ по важнѣйшимъ отраслямъ земскаго дѣла. Къ сожалѣнію, всѣ только что приведенные факты изъ дѣятельности земствъ съ очевидною ясностью указываютъ, во-первыхъ, на полную разрозненность дѣятельности губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, и

во-вторыхъ, на отсутствіе выработки хотя бы какого-либо опредѣленнаго плана, какъ въ отношеніи разграниченія задачъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, такъ равно и въ отношеніи систематическаго и послѣдовательнаго принятія ими тѣхъ или другихъ мѣръ по отдѣльнымъ отраслямъ земскаго дѣла, въ видахъ правильнаго, поступательнаго движенія его къ осуществленію опредѣленно намѣченныхъ цѣлей. Доказательствомъ этимъ выводамъ служитъ, главнымъ образомъ, то обстоятельство, что нерѣдко какъ губернскія, такъ и уѣздныя земства принимаютъ по однимъ и тѣмъ же отраслямъ земскаго дѣла однѣ и тѣ же мѣры, безъ всякаго иногда соображенія ихъ важности и значенія, и такимъ образомъ нерѣдко уѣздныя земства берутъ на себя такія задачи, которыя свойственны скорѣе земствамъ губернскимъ, и наоборотъ. Примѣры этому встрѣчаются почти во всѣхъ отрасляхъ земскаго дѣла. Такъ напр. въ области статистическихъ работъ, несмотря на то, что дѣло это почти повсемѣстно признано практикой земскихъ учрежденій за предметъ вѣдомства губернскаго земства, встрѣчаются примѣры исполненія этихъ работъ и нѣкоторыми земствами уѣздными. Также точно и въ области мѣръ содѣйствія къ развитію сельскаго хозяйства, торговли и промышленности нерѣдко однѣ и тѣ же мѣры принимаются какъ земствами уѣздными, такъ и губернскими, какъ напримѣръ устройство сельско-хозяйственныхъ и ремесленныхъ училищъ, выставокъ и проч. Въ дѣлѣ, затѣмъ, народнаго образованія, пособіе среднему образованію также нерѣдко оказываютъ какъ губернскія, такъ и уѣздныя земства. Кромѣ того, нерѣдко случается, что однѣ и тѣ же мѣры принимаютъ губернскія и уѣздныя земства одной и той же губерніи вполнѣ разрозненно и безъ всякаго предварительнаго соглашенія между собой. Отрадное исключеніе представляетъ въ своей дѣятельности до сихъ поръ едва ли только не одно Московское земство, которое, приходя на помощь уѣзднымъ земствамъ въ организаціи и веденіи многихъ важнѣйшихъ отраслей земскаго дѣла, какъ напр. устройства и содержанія путей сообщенія, устройства и содержанія больницъ въ уѣздахъ, народныхъ школъ и проч., тѣмъ самымъ,

въ извѣстной мѣрѣ, упорядочиваетъ и объединяетъ вообще дѣятельность уѣздныхъ земствъ въ губерніи.

Нельзя также не упрекнуть наши земства и въ томъ, что они нерѣдко дѣйствуютъ и принимаютъ тѣ или другія мѣры подъ вліяніемъ иногда, такъ сказать, модныхъ и временныхъ вѣяній, скоро потомъ охладѣвая къ нимъ и оставляя или вовсе дальнѣйшее ихъ веденіе, или покидая ихъ на произволъ судьбы, несмотря иногда на то, что на ихъ принятіе были сдѣланы ими уже довольно значительныя затраты, долженствующія, вслѣдствіе неустойчивости земской дѣятельности, пропасть безслѣдно, не принеся той пользы, которая отъ нихъ ожидалась и которую онѣ на самомъ дѣлѣ и могли бы принести при болѣе настойчивомъ и энергичномъ веденіи ихъ. Такъ напр., одно время были въ модѣ ссудо-сберегательныя товарищества, на устройство которыхъ и набросились весьма многія губернскія и уѣздныя земства, потративъ довольно значительныя суммы въ видѣ пособій на ихъ устройство, но не организовавъ въ то же время правильнаго контроля надъ ихъ дѣятельностью, вслѣдствіе чего очень многія изъ нихъ, вскорѣ послѣ ихъ открытія при помощи земскихъ ссудъ, были расхищены и погибли, причемъ земства, старавшіяся объ ихъ устройствѣ, охладѣвъ къ этого рода предпріятіямъ, оставили ихъ совершенно на произволъ судьбы. Такая же судьба въ послѣднее время стала постигать и земскую статистику. Такъ, въ 1886 году было сообщено въ газетахъ о закрытіи статистическаго бюро Курскимъ земствомъ (Рус. Вѣд. 1886 г. № 348), а въ запрошломъ сообщали еще о прекращеніи отпуска суммъ на продолженіе статистическихъ работъ земствомъ Екатеринославскимъ (Рус. Вѣд. 1887 г. № 306).

Нельзя, кажется, не признать, что всѣ такого рода факты изъ дѣятельности земствъ, указывающіе какъ на безсистемность и неустойчивость въ ихъ дѣятельности, такъ равно и на крайнее разнообразіе предпринимаемыхъ ими мѣръ, не вызываемое, притомъ, никакими выдающимися особенностями мѣстныхъ условій, являются слѣдствіемъ, главнымъ образомъ, во-первыхъ, неопредѣлительности самыхъ постановленій по-

ложенія о земскихъ учрежденіяхъ о ихъ компетенціи, не разграничивающихъ по главнѣйшимъ предметамъ ихъ вѣдомства сферу компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ и не пріурочивающихъ принятія тѣхъ или другихъ опредѣленныхъ мѣръ по каждой отрасли земскаго дѣла, точно, къ компетенціи тѣхъ и другихъ изъ нихъ и предоставляющихъ, въ этомъ отношеніи, почти все на волю и усмотрѣніе земствъ губернскихъ, и во-вторыхъ — факультативности компетенціи земскихъ учрежденій по большинству предметовъ ихъ вѣдомства, противорѣчащей самой природѣ и назначенію ихъ, какъ учрежденій общественныхъ. Въ самомъ дѣлѣ, земскія учрежденія по важнѣйшимъ отраслямъ земскаго дѣла призываются закономъ только къ «участію», «содѣйствію» или «попеченію», причемъ участіе, содѣйствіе и попеченіе нисколько имъ закономъ—какъ мы видѣли нѣсколько выше, разбирая постановленія о компетенціи земскихъ учрежденій — въ обязанность не вмѣняется, а предоставляется на ихъ волю и усмотрѣніе. Понятно, что въ виду такой неопредѣлительности закона о компетенціи земскихъ учрежденій, не указывающаго, притомъ, самыхъ тѣхъ мѣръ, въ принятіи которыхъ должно выражаться ихъ содѣйствіе, участіе или попеченіе, а равно и неправильной постановки вообще вопроса о ихъ компетенціи, на самомъ дѣлѣ только и могло создаться такое положеніе вещей, что одни земства признали необходимымъ приняться за веденіе тѣхъ или другихъ отраслей земскаго дѣла, а другія нѣтъ и, притомъ, одни признали необходимымъ вести ихъ посредствомъ принятія однихъ мѣръ, а другія—другихъ, вслѣдствіе чего, естественно, и появилось то разнообразіе въ ихъ дѣятельности, примѣры котораго только что приведены нами изъ ихъ практики.

Далѣе, нельзя не обратить вниманія еще на одно обстоятельство, ставящее наши земскія учрежденія, какъ органы самоуправленія, въ сферѣ ихъ компетенціи и, затѣмъ, направленіи ихъ дальнѣйшей дѣятельности совершенно въ исключительное положеніе сравнительно съ положеніемъ органовъ самоуправленія въ тѣхъ государствахъ западной Европы, въ которыхъ органы эти введены въ общую систему государ-

ственныхъ учрежденій, съ извѣстнымъ опредѣленнымъ кругомъ вѣдомства и дѣятельности. Именно, разбирая постановленія нашего положенія о земскихъ учрежденіяхъ, мы обратили вниманіе на то, что тѣ изъ этихъ постановленій, которыми земскія учрежденія призываются къ содѣйствію или участію въ важнѣйшихъ отрасляхъ внутренняго управленія, должны быть понимаемы въ смыслѣ призыва ихъ къ участію или къ содѣйствію въ веденіи этихъ отраслей не какими другими учрежденіями, какъ только учрежденіями правительственными. Понятно, однако же, что осуществленіе такой задачи для земскихъ учрежденій представлялось бы возможнымъ лишь только въ томъ случаѣ, когда бы эти отрасли внутренняго управленія были на самомъ дѣлѣ надлежащимъ образомъ уже организованы, т.-е. когда бы веденіе ихъ закономъ было уже отнесено къ непремѣнной обязанности извѣстныхъ правительственныхъ учрежденій, которымъ земства на самомъ дѣлѣ и могли бы въ такомъ случаѣ оказывать содѣйствіе въ веденіи ихъ, принятіемъ тѣхъ или другихъ мѣръ. Что же мы видимъ, однако же, на самомъ дѣлѣ? По народному образованію, напримѣръ, министерство народнаго просвѣщенія ограничивается только устройствомъ одного или двухъ образцовыхъ училищъ въ каждомъ уѣздѣ и, затѣмъ, содержитъ инспекцію народныхъ училищъ—и только. Также точно по народному здравію: существующія въ настоящее время врачебныя отдѣленія при губернскихъ правленіяхъ, съ врачебными инспекторами во главѣ ихъ, имѣютъ значеніе, главнымъ образомъ, только учрежденій администраціи и надзора за общимъ ходомъ врачебнаго дѣла въ губерніи; а существующіе въ уѣздахъ правительственные врачи—значеніе медико-полицейскихъ агентовъ; медицинскихъ же правительственныхъ, собственно лечебныхъ, установленій нигдѣ въ уѣздахъ и губерніяхъ нѣтъ. По народному призрѣнію, затѣмъ, отсутствуетъ уже повсемѣстно всякая организація этого дѣла. Также точно не имѣется никакихъ правительственныхъ установленій въ уѣздахъ и губерніяхъ, спеціальною обязанностью которыхъ было бы принятіе мѣръ содѣйствія хозяйству, торговлѣ и промышленности. Понятно,

что при такомъ положеніи вещей, когда земству на самомъ дѣлѣ некому, собственно говоря, оказывать какое-либо содѣйствіе по тѣмъ отраслямъ внутренняго управленія, къ участію или содѣйствію въ веденіи которыхъ земскія учрежденія закономъ призываются, тѣмъ земствамъ, которыя, несмотря на это обстоятельство, считали необходимымъ предпринять что-либо по веденію этихъ отраслей дѣла, ничего болѣе не оставалось, какъ самимъ приняться не только за ихъ веденіе, но и за ихъ *устройство* или организацію. Вслѣдствіе такого положенія вещей, наши земства волей неволей должны были обратиться къ такого рода дѣятельности, которая, по характеру ея, напоминаетъ уже черты дѣятельности *законодательной*, совершенно несвойственной земскимъ учрежденіямъ, какъ органамъ только мѣстнаго самоуправленія. По крайней мѣрѣ въ государствахъ западной Европы мѣстнымъ органамъ самоуправленія вездѣ ввѣрено только веденіе тѣхъ или другихъ дѣлъ внутренняго управленія, но веденіе непремѣнно на основаніи уставовъ и правилъ, выработанныхъ законодательною властью государства, и въ предѣлахъ, закономъ указанныхъ, а никакъ не самое устройство или организація по ихъ усмотрѣнію этихъ дѣлъ. Противоположное этому положеніе вещей у насъ не могло не влечь за собой усиленія и безъ того чрезмѣрнаго и совсѣмъ нежелательнаго разнообразія въ дѣятельности земствъ по важнѣйшимъ отраслямъ самоуправленія, какъ не вызываемаго достаточно никакими особенностями мѣстныхъ условій. Въ виду того обстоятельства, что такое безпричинное разнообразіе можетъ оказывать только вредное вліяніе на устройство и дальнѣйшій ходъ земскаго дѣла у насъ, нельзя не стремиться въ настоящее время къ изысканію такихъ мѣръ, путемъ которыхъ дѣятельность земствъ, напротивъ, хотя бы сколько-нибудь объединилась и получила болѣе стройное и систематическое направленіе. Болѣе или менѣе успѣшное направленіе земской дѣятельности на этотъ путь, во многомъ, можетъ зависѣть отчасти и отъ разрѣшенія въ томъ или другомъ смыслѣ занимающаго насъ вопроса; но прежде чѣмъ обратиться къ развитію окончательныхъ положеній въ его разрѣшеніе, сперва

укажемъ еще тѣ мнѣнія, которыя были высказаны въ нашей спеціальной земской литературѣ по его поводу, а затѣмъ посмотримъ, какъ вопросъ о компетенціи органовъ самоуправленія разрѣшается теоріей и законодательствами важнѣйшихъ государствъ западной Европы.

III.

Первый, кто указалъ на самый существенный недостатокъ въ организаціи нашихъ земскихъ учрежденій, — недостатокъ, вліяющій и на ихъ компетенцію, былъ, если мы не ошибаемся, одинъ изъ нашихъ выдающихся публицистовъ — Безобразовъ. По его мнѣнію, высказанному имъ въ его статьѣ, появившейся еще въ 1874 году, «Земскія учрежденія и самоуправленіе», самый коренной порокъ въ организаціи нашихъ учрежденій заключается въ томъ, что они *не введены въ общую систему государственнаго управленія* и, потому, не имѣютъ значенія органовъ государственнаго управленія на мѣстѣ, а являются какими-то *частными общественными учрежденіями*, постановленными только подлѣ учрежденій правительственныхъ, съ тою, однако же, компетенціей по важнѣйшимъ отраслямъ мѣстнаго управленія, которой облечены и учрежденія правительственныя, за исключеніемъ только власти полицейской, которая осталась въ исключительномъ вѣдѣніи органовъ правительственныхъ. Послѣдствіемъ такого смѣшенія компетенціи органовъ правительства и земства и является, по мнѣнію Безобразова, вредное *раздвоеніе* дѣятельности органовъ правительства и земства по однимъ и тѣмъ же важнѣйшимъ предметамъ внутренняго управленія (Общество и государство, стр. 540 — 545). Изъ другихъ нашихъ публицистовъ, занимавшихся спеціально вопросами самоуправленія, напр., Васильчиковъ просто указываетъ только на неопредѣлительность постановленій нашего закона о компетенціи земскихъ учрежденій и на опасность раздвоенія компетенціи по однимъ и тѣмъ же отраслямъ мѣстнаго управленія между учрежденіями правительственными и земскими (О самоуправленіи, изд. 3, т. I, стр. 12); Градовскій же, въ его статьѣ

«Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и въ Россіи» (Сборн. госуд. знаній, т. VI, стр. 154—155), Скалонъ (Земскіе вопросы, стр. 33), Смирновъ въ его статьѣ—«Земство и его потребности» (Земство 1881 г. № 36), Головинъ (Наше мѣстное управленіе, стр. 91) и Подлигайловъ (Мѣстное управленіе въ Россіи, стр. 130) развиваютъ, главнымъ образомъ, только взглядъ Безобразова на недостатки въ организаціи нашихъ земскихъ учрежденій, причемъ указываютъ также какъ на неопредѣлительность постановленій нашего закона о ихъ компетенціи, такъ равно и на невозможность раздѣленія компетенціи, по однимъ и тѣмъ же отраслямъ мѣстнаго управленія, между учрежденіями правительственными и земскими такимъ образомъ, чтобы въ рукахъ послѣднихъ оставалась только одна хозяйственная сторона дѣла, а въ рукахъ первыхъ—только административная. Кромѣ этого, Градовскій справедливо указываетъ, что земскія учрежденія, уже по самому кругу вѣдомства, отведенному имъ закономъ, ни въ какомъ случаѣ не могутъ имѣть значенія учрежденій только хозяйственныхъ, вслѣдствіе того, что имъ ввѣряется попеченіе о важнѣйшихъ отрасляхъ внутренняго управленія, какъ, напр., о народномъ здравіи, народномъ образованіи, народномъ призрѣніи и проч. Далѣе, Градовскій, въ другомъ мѣстѣ, входитъ уже въ болѣе детальный разборъ постановленій о компетенціи нашихъ земскихъ учрежденій, причемъ указываетъ, какъ это было объяснено и мной въ началѣ настоящей статьи, на необходимость раздѣленія предметовъ, отнесенныхъ къ вѣдомству земскихъ учрежденій на двѣ категоріи: на такіе, которые предоставлены вѣдомству земскихъ учрежденій всецѣло, въ томъ смыслѣ, какъ говоритъ Градовскій, что земству по этимъ предметамъ должно принадлежать право обсужденія, опредѣленія и приведенія въ дѣйствія всѣхъ законныхъ мѣръ, къ нимъ относящихся, и которые должны считаться какъ бы вовсе изъятыми изъ вѣдомства учрежденій правительственныхъ, и на такіе, по которымъ земство призывается только къ «попеченію», «участію» или «содѣйствію» и въ вѣдомствѣ которыхъ оно должно конкуррировать съ учрежденіями правительственными, помогая имъ въ веденіи дѣлъ

съ хозяйственной стороны. Къ первой категоріи дѣлъ должны быть отнесены, согласно положенія о земскихъ учрежденіяхъ и по мнѣнію Градовскаго, напр., завѣдываніе имуществами и капиталами, принадлежащими земскимъ учрежденіямъ, земскими благотворительными заведеніями, дѣломъ взаимнаго страхованія и проч., а ко второй, напр., участіе въ попеченіи о народномъ образованіи, народномъ здравіи и о тюрьмахъ, въ содѣйствіи къ развитію торговли и промышленности, а также предупрежденіе падежей скота и проч. (Начала русск. госуд. пр., т. 3, стр. 48—49).

Нѣкоторые, затѣмъ, изъ нашихъ публицистовъ идутъ въ разработкѣ вопроса о компетенціи земскихъ учрежденій еще далѣе и даютъ уже прямыя указанія, во-первыхъ, относительно отграниченія сферы компетенціи вообще земскихъ учрежденій отъ компетенціи, съ одной стороны, органовъ правительства, а съ другой—другихъ органовъ самоуправленія—волостей и крестьянскихъ обществъ, по нѣкоторымъ изъ тѣхъ предметовъ, которые, по закону, входятъ въ кругъ вѣдомства какъ земскихъ учрежденій, такъ и этихъ послѣднихъ, и во-вторыхъ, относительно разграниченія по нѣкоторымъ важнѣйшимъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ. Такого рода указанія даетъ, главнымъ образомъ, Васильчиковъ, а затѣмъ также отчасти даютъ подобныя же указанія Андреевскій и Смирновъ. Въ виду того обстоятельства, что указанія эти имѣютъ ближайшее отношеніе къ занимающему насъ вопросу, мы и остановимся на болѣе подробномъ ихъ разсмотрѣніи.

Такъ, по мнѣнію Васильчикова, завѣдываніе главнѣйшими предметами, входящими въ кругъ компетенціи не только учрежденій земскихъ, но также правительственныхъ и крестьянскихъ, должно быть распредѣлено, какъ между ними, такъ равно между губернскими и уѣздными земствами, слѣдующимъ образомъ:

а) *По народному образованію.* Завѣдываніе низшимъ народнымъ образованіемъ, т.-е. устройство и содержаніе сельскихъ народныхъ школъ, должно лежать, по мнѣнію Васильчикова, прежде всего, на обязанности или волостей, или не-

посредственно крестьянскихъ обществъ, причемъ уѣздное земство должно только приходить на помощь своими денежными субсидіями какъ на первоначальное устройство, такъ и на содержаніе училищъ тѣмъ бѣднѣйшимъ крестьянскимъ обществамъ, которыя устроить и содержать ихъ у себя, на свой счетъ, не въ состояніи. Выдачей только этихъ субсидій участіе въ попеченіи о народномъ образованіи уѣздныхъ земствъ, по мнѣнію Васильчикова, и должно ограничиваться. Затѣмъ, къ обязанности земствъ губернскихъ, въ дѣлѣ содѣйствія народному образованію, должно относиться, по мнѣнію Васильчикова, приготовленіе учителей для народныхъ училищъ, посредствомъ устройства и содержанія учительскихъ семинарій, или педагогическихъ курсовъ, или инымъ образомъ, а также улучшеніе методовъ преподаванія, посредствомъ, напр., выдачи лучшимъ учителямъ наградъ. Наконецъ, на правительствѣ, въ дѣлѣ низшаго народнаго образованія, должна лежать обязанность содержанія инспекціи для надзора за ходомъ преподаванія въ училищахъ и оказанія содѣйствія успѣхамъ преподаванія, посредствомъ выдачи нѣкоторыхъ субсидій училищамъ, на награды учителямъ и ученикамъ. Заботы объ образованіи среднемъ и высшемъ, по мнѣнію Васильчикова, напротивъ, должны быть совершенно исключены изъ круга вѣдомства земскихъ учрежденій, и должны лежать исключительно на обязанности правительства, вслѣдствіе чего Васильчиковъ и порицаетъ дѣйствія тѣхъ земствъ, которыя оказываютъ пособіе содержанію различныхъ среднихъ учебныхъ заведеній и спеціальныхъ школъ, напр., техническихъ и другихъ. Это заключеніе свое Васильчиковъ основываетъ на томъ, что, хотя редакція закона, призывающаго земскія учрежденія къ содѣйствію въ попеченіи вообще о народномъ образованіи, сбивчива и темна, но что, судя по общему духу закона, нельзя и предполагать, чтобы имѣлось въ виду призвать земство къ участію въ завѣдываніи среднимъ и высшимъ образованіемъ (О самоуправленіи, изд. 3, т. I, стр. 420—422, 426—427).

б) *По народному призрѣнію*,—куда, по мнѣнію Васильчикова, должно быть отнесено и *народное продовольствіе*. Нельзя,

прежде всего, не согласиться съ Васильчиковымъ въ томъ, что народное продовольствіе должно составлять только одну изъ мѣръ призрѣнія, а никакъ не самостоятельную отрасль управленія, какъ это установлено у насъ, т.-е. что и помощь продовольственная должна быть оказываема дѣйствительно неимущимъ и нуждающимся, а никакъ не цѣлымъ обществамъ, какъ это нерѣдко практикуется у насъ. Что касается, затѣмъ, самаго распредѣленія обязанностей по народному призрѣнію вообще, то и въ этой отрасли управленія обязанности призрѣнія ни въ какомъ случаѣ, по мнѣнію Васильчикова, не должны падать исключительно на земство, но должны быть распредѣлены между лицами частными—родственниками неимущаго, затѣмъ крестьянскими обществами и волостями и, наконецъ, уѣздными и губернскими земствами, такимъ образомъ, что, прежде всего, обязанность эта должна падать на родственниковъ неимущаго, затѣмъ на крестьянскія общества, въ тѣхъ случаяхъ, когда или у неимущаго, нуждающагося въ пропитаніи, нѣтъ родственниковъ до извѣстной степени родства, или же когда родственники эти сами, по бѣдности ихъ, не въ состояніи оказать ему помощь; въ кругъ же вѣдомства, затѣмъ, уѣздныхъ земствъ должна входить только обязанность, во-первыхъ, оказывать субсидіи въ содержаніи бѣдныхъ тѣмъ крестьянскимъ обществамъ, которыя всецѣло содержать ихъ на свой счетъ не въ состояніи, и во-вторыхъ, принимать непосредственно на свой счетъ содержаніе такихъ бѣдныхъ, которые не принадлежатъ къ обществамъ и волостямъ; къ обязанности же, наконецъ, губернскаго земства должно относиться только содержаніе для бѣдныхъ домовъ умалишенныхъ и, затѣмъ, контроль надъ земствами уѣздными, по предмету веденія ими дѣла призрѣнія бѣдныхъ. Такое раздѣленіе обязанностей по народному призрѣнію между родственниками неимущихъ, крестьянскими учрежденіями и земствами Васильчиковъ основываетъ отчасти на томъ, что самъ законъ (уст. общ. призр. т. XIII ст. 1632—1642) возлагаетъ обязанность призрѣнія сперва на родственниковъ, а затѣмъ на крестьянскія общества, которымъ предписано устраивать для неимущихъ богадѣльни, въ кото-

рыхъ и содержать ихъ; хотя въ то же время Васильчиковъ свидѣтельствуетъ, что такой порядокъ призрѣнія бѣдныхъ нигдѣ въ Россіи примѣненъ не былъ и не установленъ и по настоящее время. Самыя мѣры призрѣнія бѣдныхъ, по мнѣнію Васильчикова, должны заключаться у насъ, главнымъ образомъ, въ оказаніи пособія бѣднымъ на дому натурой, т.-е. выдачей имъ извѣстнаго, опредѣленнаго продовольственнаго пайка, платья и проч., или же деньгами, въ извѣстномъ размѣрѣ ежемѣсячныхъ выдачъ; богадѣльни же должны быть устраиваемы, затѣмъ, въ городахъ, уѣздными земствами, только для помѣщенія въ нихъ въ исключительныхъ случаяхъ больныхъ и увѣчныхъ (О самоуправленіи, изд. 3, т. II, стр. 90—124).

в) *По народному здравію.* По этой отрасли управленія Васильчиковъ кладетъ въ основаніе раздѣленія обязанностей между учрежденіями правительственными и земскими постановленія нашего врачебнаго устава, который, согласно указаніямъ науки и по примѣру однородныхъ западно-европейскихъ законодательствъ, различаетъ въ дѣлѣ организаціи медицинской части: часть собственно лечебную и, затѣмъ, санитарную или медико-полицейскую, относя къ послѣдней собственно охраненіе народнаго здравія отъ различныхъ вредныхъ вліяній, къ участію въ попеченіи о которомъ, съ хозяйственной стороны, земство, по мнѣнію Васильчикова, положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ собственно и призывается и, притомъ, одинаково, какъ въ лицѣ земствъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ. Организація, затѣмъ, собственно лечебной медицинской части, по мнѣнію Васильчикова, и въ настоящее время должна оставаться въ вѣдѣніи правительственныхъ врачебныхъ учрежденій и къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій относиться вовсе не должна, за исключеніемъ только организаціи безплатной медицинской помощи бѣднымъ, для чего уѣздныя земства и должны приглашать особыхъ врачей, по такому разсчету на каждый уѣздъ, чтобы радіусъ медицинскаго участка каждаго врача не превышалъ 25 верстъ. Высказывая эти положенія, Васильчиковъ въ то же время счелъ долгомъ указать на полную ненормальность такой организа-

ціи медицинской части и такого коренного раздвоенія въ этомъ дѣлѣ дѣятельности правительственныхъ и земскихъ учрежденій, вслѣдствіе чего онъ, далѣе, излагаетъ и цѣлый проектъ лучшаго устройства этой отрасли управленія, причемъ отводитъ довольно значительную роль, собственно по санитарной медицинѣ, уѣзднымъ и губернскимъ земствамъ (О самоуправленіи, изд. 3, т. II, стр. 206—222).

г) *По устройству путей сообщенія.* Относительно обязанности земства по этой части управленія, Васильчиковъ совершенно справедливо замѣчаетъ, что изъ пяти различныхъ классовъ дорогъ, указываемыхъ уставомъ путей сообщенія, къ обязанности земскихъ учрежденій должно относиться содержаніе собственно двухъ классовъ дорогъ: дорогъ почтовыхъ сообщеній изъ губерніи въ губернію и дорогъ почтовыхъ и торговыхъ сообщеній между уѣздами. Всѣ эти дороги, по мнѣнію Васильчикова, должны быть признаваемы одинаково за дороги земскія, а потому и содержаніе ихъ всѣхъ должно относиться одинаково къ обязанности губернскаго земства, подъ надзоромъ особыхъ дорожныхъ смотрителей, назначаемыхъ имъ въ каждый уѣздъ. Впрочемъ, Васильчиковъ указываетъ на такое устройство дорожной части только какъ на желательное, причемъ признаетъ, что, на основаніи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, въ настоящее время содержаніе всѣхъ путей сообщенія ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть относимо къ обязанности исключительно губернскаго или уѣзднаго земства, но должно быть непремѣнно между ними раздѣлено (О самоуправленіи, изд. 3, т. II, стр. 171, 176—179).

Разграниченія дѣятельности уѣздныхъ и губернскихъ земствъ по другимъ предметамъ, отнесеннымъ къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій, Васильчиковъ не касается и, потому, мы перейдемъ къ разсмотрѣнію взглядовъ, высказанныхъ по этому предмету Андреевскимъ, причемъ разсмотримъ мнѣнія его также по отдѣльнымъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій.

а) *По народному здравію.* Андреевскій отдаетъ предпочтеніе мнѣнію о сосредоточеніи вообще всей медицинской

части въ рукахъ губернскаго земства и высказывается за цѣлесообразность устройства медицины въ видѣ правильно организованнаго цѣлаго учрежденія въ губерніи, но, однако же, учрежденія никакъ не благотворительнаго, обязаннаго оказывать безплатную врачебную помощь всѣмъ и каждому, а какъ учрежденія вообще медико-полицейскаго, помощь или услуги котораго должны быть въ извѣстной мѣрѣ, хотя отчасти, оплачиваемы тѣми, которые имъ пользуются (Полиц. право, изд. 2, т. 1, стр. 341, 426).

б) *По ветеринаріи.* Болѣе или менѣе удачное предупрежденіе и пресѣченіе падежей скота можетъ быть достигнуто, по мнѣнію Андреевскаго, только путемъ устройства взаимнаго страхованія скота и, притомъ, страхованія, распространеннаго на нѣсколько губерній, а равно при учрежденіи въ достаточномъ числѣ должностей ветеринаровъ, т.-е. въ числѣ приблизительно по одному на каждый уѣздъ, на которыхъ должна лежать обязанность слѣдить за появленіемъ эпизоотій, а также принимать мѣры къ ихъ прекращенію. Дѣло это, по мнѣнію Андреевскаго, можетъ быть удовлетворительно организовано не иначе, какъ губернскими земствами, при содѣйствіи правительства (Полиц. право, т. 2, стр. 538—549).

в) *По народному образованію.* Дѣло народнаго образованія вообще представляется настолько важною отраслью внутренняго управленія, что оно должно быть почитаемо, по мнѣнію Андреевскаго, за дѣло государственное и, потому, должно быть ведено подъ руководствомъ и надзоромъ особыхъ правительственныхъ органовъ въ составѣ министерства народнаго просвѣщенія; что же касается устройства и содержанія собственно низшихъ народныхъ школъ, то все это, а также и вознагражденіе народныхъ учителей должно лежать, по мнѣнію Андреевскаго, на обязанности общинъ; земство же и государство должны только приходить своими денежными субсидіями на помощь тѣмъ общинамъ, которыя, по бѣдности ихъ, сами содержать училищъ не въ состояніи; собственно же, затѣмъ, на обязанности государства или губернскихъ земствъ, въ дѣлѣ устройства низшаго народнаго образованія, должно лежать только устройство и содержаніе учительскихъ

семинарій, для подготовки учителей въ народныя школы. Что касается, далѣе, обязанности устройства школъ средняго и высшаго образованія, а равно спеціальныхъ, то въ этомъ отношеніи Андреевскій высказывается только за право общинъ устраивать у себя и подобныя учебныя заведенія, но при этомъ замѣчаетъ, что обязанность устройства и содержанія такого рода заведеній должна лежать, главнымъ образомъ, на правительствѣ, вслѣдствіе того, что для огромнаго большинства общинъ устройство такихъ дорого стоющихъ заведеній представляется совершенно недоступнымъ (Полиц. право, т. 2, стр. 171, 274 — 275).

г) *По народному призрѣнію*, куда должно быть отнесено также, по мнѣнію Андреевскаго, и *народное продовольствіе*. Собственно по отношенію обязанности принятія мѣръ призрѣнія, заключающихся въ пособіи бѣднымъ вообще и въ томъ числѣ сиротамъ, основная мысль Андреевскаго заключается въ томъ, что эта обязанность должна лежать, прежде всего, на общинахъ, которымъ, затѣмъ, на помощь, въ дѣлѣ принятія нѣкоторыхъ мѣръ призрѣнія, должны приходить земства и правительство, на обязанности которыхъ и, главнымъ образомъ, губернскихъ земствъ, должно лежать устройство для бѣдныхъ богадѣленъ, а также домовъ подкидышей и сиротскихъ домовъ, для воспитанія дѣтей-сиротъ. Высказавъ ту мысль, что обязанность оказывать пособіе бѣднымъ должна лежать, прежде всего, на общинахъ, Андреевскій совѣтуетъ, однако же, тѣмъ земствамъ, которыя бы пожелали организовать у себя дѣло призрѣнія бѣдныхъ на болѣе широкихъ началахъ, не полагаться особенно на распоряженія по этому предмету волостныхъ и сельскихъ начальствъ, а лучше устраивать его при содѣйствіи или приходскихъ попечительствъ, гдѣ они есть, или же мѣстныхъ благотворительныхъ обществъ, которыя устраивать, по утвержденіи ихъ уставовъ министромъ внутреннихъ дѣлъ, въ правѣ и сами земства, въ тѣхъ видахъ, чтобы пользоваться помощью ихъ членовъ, какъ въ констатированіи фактовъ бѣдности, такъ и регистраціи лицъ, нуждающихся въ пособіи (Полиц. право, изд. 2, т. 1, стр. 526, 530, 582, 599 — 603). Что касается народнаго продоволь-

ствія, то эта часть можетъ, по мнѣнію Андреевскаго, только тогда получить правильное и цѣлесообразное устройство, когда она будетъ пріурочена вообще къ управленію призрѣнія бѣдныхъ и когда будетъ организована такая мелкая земская единица управленія, подчиненная земскимъ учрежденіямъ, при посредствѣ которой земскія учрежденія на мѣстахъ получатъ возможность собирать точныя и подробныя свѣдѣнія о лицахъ, нуждающихся въ продовольствіи (Полиц. право, изд. 2, т. 1, стр. 470—471).

Болѣе подробныхъ указаній на разграниченіе сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, а также указаній на разграниченіе сферы ихъ компетенціи по другимъ предметамъ ихъ вѣдомства у Андреевскаго найти нельзя. Смирновъ, напротивъ, въ этомъ отношеніи даетъ указанія, хотя и краткія, но по всѣмъ предметамъ, отнесеннымъ къ кругу вѣдомства земскихъ учрежденій статьей 2 положенія объ этихъ учрежденіяхъ. Изъ этихъ указаній, впрочемъ, интересными представляются, конечно, главнымъ образомъ, указанія на разграниченіе сферы компетенціи между губернскими и уѣздными земствами по тѣмъ предметамъ ихъ вѣдомства, которые закономъ не пріурочены опредѣлительно къ кругу вѣдомства губернскаго или уѣзднаго земства, и которые могутъ переходить, по усмотрѣнію губернскаго земства, изъ сферы его компетенціи въ вѣдомство уѣзднаго земства, и наоборотъ; вслѣдствіе чего тѣ указанія, которыя сдѣлалъ Смирновъ относительно разграниченія сферы компетенціи тѣхъ и другихъ земствъ по такимъ предметамъ, которые самимъ закономъ опредѣлительно пріурочены къ кругу вѣдомства губернскаго или уѣзднаго земства, мной будутъ оставлены въ сторонѣ, какъ наприм.: указанія на разграниченіе компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ по завѣдыванію принадлежащими имъ зданіями, дорожными сооруженіями и путями сообщенія, по завѣдыванію страхованіемъ, народнымъ продовольствіемъ и нѣкоторыми другими предметами, а обращу вниманіе на указанія его въ этомъ отношеніи по слѣдующимъ важнѣйшимъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій:

а) *По попеченію о построеніи церквей.* Въ виду того обстоятельства, что попеченіе о постройкѣ церквей вообще составляетъ предметъ заботъ особаго вѣдомства и, затѣмъ, приходовъ и частныхъ лицъ—жертвователей на этотъ предметъ, дѣло это, по мнѣнію Смирнова, и не можетъ, собственно говоря, составлять собой предметъ особой спеціальной задачи земскихъ учрежденій, которыя могутъ только, подобно лицамъ частнымъ, являться жертвователями на постройку церквей, въ особыхъ, экстренныхъ случаяхъ (Земство, 1881 г. № 37).

б) *По народному призрѣнію.* Обязанность призрѣнія бѣдныхъ, и по мнѣнію Смирнова, должна лежать, прежде всего, на родственникахъ неимущаго, а затѣмъ — на общинахъ, которымъ земство должно приходить только на помощь въ этомъ дѣлѣ, устройствомъ, напр., больницъ для леченія больныхъ неимущихъ, что должно составлять предметъ вѣдомства земствъ уѣздныхъ, богадѣленъ для призрѣнія неизлечимо больныхъ и домовъ умалишенныхъ для помѣщенія въ нихъ неимущихъ сумасшедшихъ, что должно составлять предметъ вѣдомства губернскаго земства и проч. (Земство, 1881 г. № 37).

в) *По попеченію о развитіи мѣстной торговли и промышленности.* Одной изъ главныхъ мѣръ содѣйствія развитію торговли и промышленности, а также и сельскаго хозяйства Смирновъ справедливо считаетъ правильное устройство кредита, и только относительно разграниченія сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ по предмету устройства кредитныхъ учрежденій и даетъ указанія. Именно, по его мнѣнію, крупный земельный кредитъ вообще долженъ быть исключенъ изъ вѣдомства земскихъ учрежденій, какъ кредитъ, имѣющій значеніе государственное, а потому долженствующій составлять предметъ вѣдомства правительства, а не земства; въ сферу же компетенціи земства, и именно, сперва земства губернскаго, долженъ входить краткосрочный, такъ называемый ameліоративный земельный кредитъ, а въ сферу, затѣмъ, уѣзднаго земства—краткосрочный движимый кредитъ, главнымъ образомъ, по выдачѣ ссудъ на поддержаніе кустарной и ремесленной промышленности (Земство, 1881 г. № 38).

г) *По народному образованію.* Организація низшаго народнаго образованія, т.-е. устройство и содержаніе низшихъ народныхъ училищъ, и по мнѣнію Смирнова, должна лежать на обязанности обществъ и волостей, на обязанности же уѣзднаго земства должно лежать устройство и содержаніе, во-первыхъ, дополнительныхъ общеобразовательныхъ школъ къ низшимъ народнымъ училищамъ, и во-вторыхъ, низшихъ сельско-хозяйственныхъ и ремесленныхъ училищъ, а на обязанности губернскаго земства должно уже лежать устройство и содержаніе учебныхъ заведеній средняго общаго образованія, т.-е. гимназій и заведеній средняго прикладнаго и спеціальнаго образованія, т.-е. реальныхъ училищъ и другихъ причемъ, всѣмъ этимъ органамъ самоуправленія должно оказывать пособіе и государство въ дѣлѣ организаціи и веденія народнаго образованія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда въ такихъ пособіяхъ оказывается нужда (Земство, 1881 г. № 38).

д) *По народному здравію.* И по устройству этой отрасли земскаго дѣла, по мнѣнію Смирнова, часть обязанностей должна падать на крестьянскія власти, на обязанности которыхъ должно лежать содержаніе фельдшеровъ и акушерокъ, а также и небольшихъ пріемныхъ покоевъ въ волостяхъ; на обязанности же уѣзднаго земства должно лежать содержаніе врачей и участковыхъ больницъ въ уѣздахъ, съ необходимымъ при нихъ низшимъ медицинскимъ персоналомъ; на обязанности же губернскаго земства долженъ лежать, прежде всего, общій надзоръ за веденіемъ медицины въ губерніи, а затѣмъ содержаніе центральной больницы въ губерніи, для леченія какъ хирургическихъ больныхъ, такъ и другихъ, требующихъ особаго спеціальнаго леченія (Земство, 1881 г. № 38).

е) *По содѣйствію къ предупрежденію падежей скота и охраненію полей отъ поврежденія вредными насѣкомыми и животными.* По этой отрасли земскаго дѣла необходимыя мѣры предупрежденія и пресѣченія, смотря по интенсивности и размѣрамъ бѣдствія, должны быть принимаемы, по мнѣнію Смирнова, совокупными усиліями какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ земствъ (Земство, 1881 г. № 38).

ж) *По попеченію о тюрьмахъ.* Въ виду того обстоятель-

ства, что дѣло устройства и завѣдываніе тюрьмами составляетъ предметъ вѣдомства особыхъ правительственныхъ учрежденій, попеченіе о тюрьмахъ со стороны губернскихъ или уѣздныхъ земствъ, по мнѣнію Смирнова, можетъ заключаться не въ чемъ иномъ, какъ только въ оказаніи иногда денежныхъ пособій городамъ въ содержаніи тюремъ (Земство, 1881 г. № 38).

Таковы указанія нашей спеціальной литературы о самоуправленіи, относящіяся къ выясненію вопроса какъ вообще о компетенціи земскихъ учрежденій, такъ равно и вопроса о разграниченіи сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ. Нельзя, кажется, не признать, что указанія, данныя относительно выясненія послѣдняго изъ этихъ вопросовъ, представляются болѣе или менѣе отрывочными и, притомъ, вовсе не обоснованными какими-либо твердыми соображеніями теоріи самоуправленія, которой выясняется относительное значеніе и степень важности тѣхъ или другихъ отраслей внутренняго управленія, къ участію въ завѣдываніи которыми привлекаются и органы мѣстнаго управленія и въ указаніяхъ которой только и можно найти болѣе или менѣе твердыя основанія и къ разрѣшенію занимающаго насъ вопроса. Всякое иное разрѣшеніе этого вопроса, не обоснованное, прежде всего, руководящими началами теоріи, должно непремѣнно казаться и отрывочнымъ, и произвольнымъ, вслѣдствіе чего, конечно, и представляется необходимымъ, въ видахъ подготовки разрѣшенія его, приведеніе сперва общихъ указаній теоріи о значеніи самоуправленія и ввѣренныхъ ему функцій.

Наиболѣе обстоятельной разработкѣ вопросъ о существѣ самоуправленія, его организаціи и значеніи ввѣряемыхъ ему функцій управленія, былъ подвергнутъ въ трудахъ нѣмецкихъ публицистовъ, изъ мнѣній которыхъ по этому предмету достаточно будетъ для нашей задачи указать на мнѣніе наиболѣе выдающагося представителя науки объ управленіи — Лоренца Штейна. Изъ разсужденій его о функціяхъ самоуправленія нельзя не вывести то заключеніе, что подъ самоуправленіемъ слѣдуетъ разумѣть такую организацію вну-

тренняго управленія, при которой мѣстнымъ органамъ поручается завѣдываніе функціями правительства, поскольку они могутъ быть съужены ограниченными интересами и мѣстными отношеніями, вслѣдствіе чего компетенція органовъ самоуправленія, понимаемая какъ совокупность ввѣренныхъ вѣдомству ихъ правительствомъ задачъ, должна имѣть двоякій характеръ: *автономный и служебный*, смотря по тому, касается ли ихъ компетенція предметовъ, которые имѣютъ только чисто *мѣстный интересъ* и значеніе, или же касается, напротивъ, такихъ предметовъ, которые имѣютъ *значеніе государственное* и которыми имъ только завѣдываніе делегировано правительствомъ. Изъ этого опредѣленія понятія самоуправленія и сущности его функцій Лоренцъ Штейнъ выводитъ, далѣе, то заключеніе, что органамъ самоуправленія, во всякомъ случаѣ, можетъ принадлежать только власть *распорядительная, административная*, но ни въ какомъ случаѣ не *законодательная*, вслѣдствіе того, что органы эти, по существу принадлежащихъ имъ функцій, являются только органами управленія, т.-е. органами, завѣдующими и ведущими, на основаніи и въ силу закона, тѣ лѣла внутренняго управленія, которыя государствомъ отнесены къ сферѣ ихъ компетенціи, но не органами организаціи и самаго созданія и устройства, по ихъ произволу, въ томъ или другомъ видѣ, отнесенныхъ къ вѣдомству ихъ отраслей управленія (Ученіе объ управленіи, стр. 31 — 34).

Слѣдуя ученію нѣмецкихъ публицистовъ о самоуправленіи, и наши публицисты даютъ приблизительно то же опредѣленіе какъ понятію самоуправленія, такъ и значенію его компетенціи, какъ органовъ государственнаго управленія. Такъ, Васильчиковъ говоритъ: «оно (т.-е. самоуправленіе) означаетъ, по нашему разумѣнію, участіе народа въ мѣстномъ внутреннемъ управленіи своего отечества», и далѣе: «мѣстное самоуправленіе, по точному, буквальному смыслу слова, имѣетъ предметомъ только распоряженія и дѣйствія, предусмотрѣнныя законами, установленными высшими властями, самодержавными, или представительными» (О самоуправленіи, изд. 3, т. 1, стр. I и IV). Приблизительно такое же, но только

болѣе точное, хотя еще далеко не полное, опредѣленіе понятію самоуправленія даетъ и профессоръ Градовскій, который говоритъ: «системою самоуправленія можетъ быть названа такая система внутренняго управленія, при которой государство передаетъ нѣкоторыя изъ своихъ задачъ въ руки мѣстнаго населенія» (Начала русск. госуд. пр., т. 3, стр. 30). Давая такое опредѣленіе понятію самоуправленія, самъ Градовскій говоритъ, что онъ слѣдуетъ опредѣленію этого понятія, данному Гнейстомъ, вслѣдствіе чего и онъ грѣшитъ тою же нѣкоторой неполнотой и односторонностью, которыми отличается опредѣленіе, данное Гнейстомъ, и на что было обращено вниманіе другимъ нашимъ профессоромъ—Лебедевымъ, по мнѣнію котораго, опредѣленіе самоуправленія, данное Гнейстомъ, представляется недостаточнымъ въ томъ отношеніи, что, по его указанію, органы самоуправленія являются призванными къ осуществленію только государственныхъ задачъ, въ извѣстныхъ территоріальныхъ районахъ ихъ округовъ, между тѣмъ какъ на самомъ дѣлѣ завѣдыванію ихъ ввѣряются обыкновенно не только эти задачи, но и другія, имѣющія чисто мѣстное значеніе, какъ касающіяся исключительно осуществленія мѣстныхъ интересовъ. Нельзя не замѣтить, конечно, что поправкой этой Лебедевъ, въ своемъ пониманіи значенія задачъ самоуправленія, болѣе приближается къ опредѣленію функцій самоуправленія, данному Лоренцомъ Штейномъ, что еще яснѣе, впрочемъ, доказывается слѣдующимъ мѣстомъ книги Лебедева: «И такъ, говоритъ Лебедевъ, предметы вѣдѣнія мѣстнаго самоуправленія имѣютъ двоякій характеръ: одни относятся къ области задачъ государства, другіе — къ числу естественныхъ, прирожденныхъ задачъ мѣстныхъ союзовъ. Въ чемъ же заключается разница между областью дѣятельности государства и дѣятельности мѣстнаго самоуправленія? Дѣятельность государства сосредоточивается на тѣхъ отправленіяхъ, которыя служатъ въ пользу всему обществу, въ цѣломъ взятому. Мѣстное самоуправленіе является, на ряду съ нимъ, какъ отдѣльный органъ исполнительной власти, для выполненія ея задачъ соотвѣтственно мѣстнымъ особенностямъ, а также и для выполненія задачъ

собственно мѣстныхъ. Назначеніе его дѣятельности, слѣдовательно, дополнительное къ дѣятельности государственной власти» (Мѣстные налоги, стр. 2). Это указаніе на двойственный характеръ задачъ самоуправленія или, все равно, предметовъ, входящихъ въ сферу компетенціи органовъ самоуправленія, имѣетъ, по отношенію разрѣшенія занимающаго насъ вопроса, особенно важное значеніе, но, къ сожалѣнію, не всѣ наши публицисты обращаютъ на него должное вниманіе. Такъ напр., Ивановскій опредѣляетъ понятіе самоуправленія и его задачи уже только такимъ образомъ: «По своей идеѣ самоуправленіе вообще является государственнымъ управленіемъ, субъектъ котораго есть юридическое лицо, объектомъ же являются интересы и потребности этого лица. Отсюда мѣстное самоуправленіе есть государственное управленіе, субъектомъ котораго является, въ качествѣ юридической личности, ограниченной извѣстной территоріальной сферой, общественный союзъ, объектомъ же—интересы и потребности этого союза» (Организація мѣстн. самоуправленія во Франціи и Пруссіи, стр. 5). Нетрудно, кажется, усмотрѣть, въ чемъ заключается односторонность этого опредѣленія задачъ мѣстнаго управленія. По сравненіи его съ опредѣленіемъ задачъ самоуправленія, сдѣланнымъ Градовскимъ, по примѣру опредѣленія Гнейста, нетрудно усмотрѣть, что односторонность въ опредѣленіи Ивановскаго представляется какъ разъ обратной. Именно въ то время, какъ, по мнѣнію Гнейста и Градовскаго, задачи самоуправленія представляются только государственными, по указанію Ивановскаго—онѣ представляются, наоборотъ, только мѣстными.

Какимъ же, однако, образомъ представляется возможнымъ различить задачи самоуправленія, имѣющія чисто мѣстное значеніе, и задачи, имѣющія значеніе государственное? Въ теоріи вопросъ этотъ представляется очень труднымъ, вслѣдствіе, съ одной стороны, слишкомъ большого фактическаго разнообразія въ разрѣшеніи его практикой, или, лучше сказать, законодательствами различныхъ государствъ, а съ другой — вслѣдствіе затруднительности, въ виду такого разнообразія практики, подыскать такіе болѣе или менѣе точно

опредѣленные принципы, при руководствѣ которыми было бы возможно сдѣлать одно общее разграниченіе тѣхъ и другихъ задачъ, пригодное для повсемѣстнаго примѣненія. Такъ, Лоренцъ Штейнъ говоритъ, что объемъ и содержаніе вообще всѣхъ функцій самоуправленія, т.-е. какъ чисто мѣстныхъ, такъ и государственныхъ, могутъ быть очень различны, во-первыхъ, вслѣдствіе того, что государство можетъ съуживать и расширять кругъ задачъ самоуправленія, а во-вторыхъ, смотря по тому, кругъ вѣдомства какой именно изъ единицъ самоуправленія имѣется въ виду опредѣлить, т.-е. имѣется ли въ виду опредѣлить кругъ вѣдомства, напр., общины, или какой-либо иной болѣе крупной единицы, напр., уѣзда, провинціи и другихъ. Во всякомъ случаѣ, по мнѣнію Лоренца Штейна, функціи законнаго управленія, ввѣренныя государствомъ органамъ самоуправленія, всегда и безусловно должны быть разсматриваемы какъ ихъ *служебныя функціи*, т.-е. какъ функціи, имѣющія *государственное значеніе* (Ученіе объ управленіи, стр. 32). Нельзя, кажется, не усмотрѣть, что этимъ послѣднимъ указаніемъ въ отношеніи разграниченія задачъ мѣстныхъ и государственныхъ, отнесенныхъ къ сферѣ компетенціи органовъ самоуправленія, все ставится въ зависимость отъ факта, или отъ того, въ какое положеніе въ томъ или другомъ государствѣ поставлены органы самоуправленія въ отношеніи къ правительству.

Изъ нашихъ публицистовъ на трудность разрѣшенія занимающаго насъ въ настоящее время вопроса указалъ еще Лохвицкій, который говоритъ: «Наука можетъ указать только на тѣ функціи, которыя государство должно сохранять, которыя передать оно не можетъ ни провинціи, ни другой какой-либо организаціи; она можетъ, съ другой стороны, указать на нѣкоторыя дѣла, которыя государство должно отдать провинціи, потому что они по природѣ ей принадлежатъ; но остается еще самый обширный кругъ дѣлъ и интересовъ: церковь, школа, различныя стороны юстиціи и полиціи, относительно которыхъ никакой общей формулы рѣшенія найти нельзя» (Губернія, ея земскія и правительственныя учрежденія, изд. 2, т. 1, стр. XXVII). На трудность разрѣшенія

занимающаго насъ вопроса указываютъ также и другіе наши публицисты, напр., Васильчиковъ (О самоуправленіи, изд. 3, т. 1, стр. 42), Градовскій (Сборн. госуд. знаній, т. 5, стр. 89) и Лебедевъ (Мѣстные налоги, стр. 13). Трудность эта, по ихъ указанію, происходитъ отъ того, что большинство дѣлъ мѣстнаго самоуправленія представляются въ то же время, въ большей или меньшей степени, и дѣлами, имѣющими значеніе государственное. Несмотря, однако же, на всю трудность отысканія общаго начала для различенія предметовъ вѣдомства органовъ самоуправленія, имѣющихъ государственное и мѣстное значеніе, Лебедевъ предлагаетъ дѣлать это различіе между тѣми и другими предметами вѣдомства, по соображеніи того начала, представляется ли тотъ или другой предметъ вѣдомства такого свойства, что можетъ быть выполненъ однообразно во всемъ государствѣ, или же, напротивъ, онъ относится исключительно къ области пользъ и нуждъ какой-либо мѣстности (Мѣстные налоги, стр. 15). Градовскій хотя и не устанавливаетъ никакого общаго начала для различенія предметовъ вѣдомства органовъ самоуправленія на такіе, которые имѣютъ значеніе чисто мѣстное и которые имѣютъ значеніе государственное, но и онъ относитъ только къ первымъ тѣ, весьма немногіе, предметы, которые касаются исключительно только мѣстныхъ пользъ и нуждъ, какъ напр., завѣдываніе имуществами и капиталами, принадлежащими общинѣ, или земству, содержаніе улицъ и дорогъ, не имѣющихъ государственнаго значенія, сооруженіе водопроводовъ, устройство освѣщенія и тому подобные; за всѣми же прочими предметами вѣдомства органовъ самоуправленія, каковы: народное образованіе, народное здравіе, народное призрѣніе, пути сообщенія, содѣйствіе промышленности и торговлѣ, и прочее, онъ, напротивъ, признаетъ значеніе государственное. Считая эти послѣдніе предметы вѣдомства за имѣющіе государственное значеніе, Градовскій признаетъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, дѣятельность органовъ самоуправленія по ихъ веденію только добавочной, восполняющей дѣятельность органовъ правительства, вслѣдствіе чего и организація этихъ предметовъ вѣдомства ихъ никоимъ обра-

зомъ не можетъ быть предоставлена усмотрѣнію и свободному рѣшенію мѣстныхъ органовъ самоуправленія каждымъ для себя (Начала русск. госуд. пр., т. 3, стр. 27 и 31). За многими изъ предметовъ вѣдомства органовъ самоуправленія послѣдней категоріи, какъ напр., за народнымъ образованіемъ, народнымъ здравіемъ и народнымъ призрѣніемъ, признаютъ значеніе государственное и очень многіе другіе публицисты, какъ напр., Лоренцъ Штейнъ (Ученіе объ управленіи, стр. 97, 145, 555) и Андреевскій (Полицейское право, изд. 2, т. 1, стр. 334, 601 и т. 2, стр. 171), причемъ и они также весьма категорически высказываются за то, что самая организація этихъ отраслей управленія должна быть регулирована закономъ, а на органахъ самоуправленія должна лежать только обязанность ихъ веденія подъ надзоромъ правительства.

Всѣ только что приведенныя указанія науки о значеніи самоуправленія и его компетенціи вообще, а также и о значеніи тѣхъ или другихъ предметовъ, отнесенныхъ къ его компетенціи въ частности, даютъ уже намъ болѣе или менѣе достаточныя основанія къ установленію тѣхъ принциповъ, которые должны послужить руководствомъ къ разрѣшенію главнаго занимающаго насъ вопроса о разграниченіи компетенціи уѣзднаго и губернскаго земства, или, все равно, вопроса о задачахъ послѣдняго, по крайней мѣрѣ, со стороны теоріи; остается только еще, для лучшаго его освѣщенія, показать, какимъ образомъ вопросъ о компетенціи органовъ самоуправленія разрѣшается практикой главнѣйшихъ государствъ западной Европы—Англіи, Франціи и Пруссіи, организація самоуправленія въ которыхъ представляетъ собой какъ бы три особыхъ самостоятельныхъ типа, вслѣдствіе чего и самоуправленіе въ этихъ странахъ представляется особенно интереснымъ для сравненія. Достаточно полное изложеніе, какъ организаціи самоуправленія въ этихъ странахъ, такъ и круга вѣдомства мѣстныхъ учрежденій въ нихъ, мы находимъ въ извѣстной монографіи профессора Лебедева «Мѣстные налоги». Данныя, приведенныя въ этомъ отношеніи Лебедевымъ, представляются совершенно достаточными для цѣли

настоящей статьи, вслѣдствіе чего мы и считаемъ возможнымъ въ нашемъ изложеніи воспользоваться только матеріаломъ, имъ собраннымъ, и начнемъ съ описанія организаціи и компетенціи органовъ самоуправленія въ Англіи.

Главными органами самоуправленія въ Англіи являются: а) приходы, какъ основная и наиболѣе мелкая единица самоуправленія, составившаяся изъ слитія нѣсколькихъ сельскихъ общинъ и частныхъ помѣстій, и б) графства — болѣе крупная единица самоуправленія, напоминающая нашъ уѣздъ. Въ этихъ послѣднихъ, надъ которыми уже нѣтъ болѣе высшихъ подраздѣленій государства, все мѣстное управленіе, т.-е. не только вся хозяйственная и административная часть управленія, но также судебная и полицейская части находятся въ рукахъ мировыхъ судей, назначаемыхъ правительствомъ, и ихъ съѣздовъ; приходы же, напротивъ, имѣютъ свои выборныя собранія и избираемыхъ ими надзирателей, для веденія хозяйственныхъ дѣлъ приходовъ (стр. 202—205). Что касается компетенціи органовъ самоуправленія, то въ этомъ отношеніи для насъ большій интересъ представляютъ только постановленія о компетенціи собственно графствъ, какъ такихъ органовъ самоуправленія, которые имѣютъ хотя нѣкоторую аналогію съ земскими учрежденіями. Кругъ компетенціи графствъ опредѣляется тѣми предметами внутренняго управленія, расходы по устройству и веденію которыхъ отнесены къ ихъ обязанности, такъ какъ всѣ тѣ предметы, расходы по которымъ лежатъ на обязанности графствъ, предоставлены, вмѣстѣ съ тѣмъ, закономъ и ихъ вѣдомству. Къ категоріи такихъ предметовъ относятся: 1) содержаніе мѣстной полиціи въ графствѣ; 2) содержаніе помѣщеній для судебныхъ мѣстъ въ графствѣ; 3) содержаніе домовъ умалишенныхъ; 4) содержаніе мостовъ; 5) содержаніе тюремъ и расходы по доставкѣ въ нихъ арестантовъ; 6) содержаніе исправительныхъ домовъ; 7) издержки по производству уголовныхъ слѣдствій; 8) содержаніе казначеевъ графства, оцѣновщиковъ, сборщиковъ податей и другихъ лицъ финансоваго управленія графства; 9) содержаніе исправительныхъ школъ, гдѣ онѣ есть; 10) расходы на квартиры для полиціи

и другіе болѣе мелкіе расходы (стр. 234—236). Затѣмъ, еще двѣ важнѣйшія отрасли внутренняго управленія: призрѣніе бѣдныхъ и медицина, хотя и не поименованы въ числѣ предметовъ вѣдомства графствъ, но онѣ отнесены также къ мѣстному управленію, только имѣютъ особую организацію и особые органы, именно: призрѣніе бѣдныхъ отнесено, главнымъ образомъ, къ обязанности общинъ и состоитъ въ завѣдываніи особыхъ органовъ—попечительствъ о бѣдныхъ, а медицина—въ завѣдываніи особыхъ коммиссій народнаго здравія. Всѣ органы мѣстнаго управленія, затѣмъ въ финансовомъ отношеніи, поставлены въ тѣсную связь какъ между собой, такъ и съ государствомъ, такимъ образомъ, что на помощь бѣднѣйшимъ приходамъ и общинамъ въ ихъ расходахъ по содержанію мѣстнаго управленія приходитъ графство, а этому послѣднему—государство. Затѣмъ, относительно компетенціи англійскаго самоуправленія нельзя не обратить вниманія еще на то, что ему поручено только завѣдываніе и веденіе дѣлъ внутренняго управленія, но никакъ не ихъ организація и порядокъ веденія, которые иногда до мельчайшихъ подробностей опредѣлены закономъ (стр. 305—307).

Совершенную противоположность самоуправленію Англіи, какъ въ организаціи, такъ и въ компетенціи органовъ самоуправленія, представляетъ самоуправленіе Франціи. Здѣсь органами самоуправленія являются только а) общины и б) департаменты; кантоны же и округи являются не болѣе, какъ только административными подраздѣленіями. Противоположность французскаго департаментскаго управленія англійскому проявляется не только въ томъ, что кругъ вѣдомства выборныхъ генеральныхъ департаментскихъ совѣтовъ Франціи представляется гораздо болѣе узкимъ, сравнительно съ компетенціею графствъ, вслѣдствіе того, что важнѣйшія отрасли внутренняго управленія, не говоря уже о полиціи и юстиціи, которыя всецѣло находятся въ рукахъ правительства, но и такія, какъ, напр., народное образованіе, народное здравіе и народное призрѣніе, также почти изъяты изъ ихъ вѣдомства,—но также и въ томъ, что генеральнымъ совѣтамъ предоставлена только власть распорядительная по предметамъ, отне-

сеннымъ къ ихъ вѣдомству, но не исполнительная, которая вся находится въ рукахъ префекта и другихъ правительственныхъ учрежденій и чиновниковъ разныхъ вѣдомствъ. Такое положеніе осталось почти безъ всякаго измѣненія и по учрежденіи закономъ 10 августа 1871 года постоянныхъ выборныхъ департаментскихъ коммиссій, которыя являются только или совѣщательнымъ органомъ при префектѣ, или же отчасти органомъ, контролирующимъ его дѣйствія, но никакъ не органомъ исполнительнымъ, тѣмъ болѣе, что эти коммиссіи не присутствуютъ постоянно, а обязаны собираться только періодически, не менѣе одного раза въ мѣсяцъ, и состоятъ изъ членовъ, не получающихъ содержанія (Ивановскій—Организація мѣстнаго самоуправленія во Франціи и Пруссіи, стр. 262). Самая компетенція департаментскихъ генеральныхъ совѣтовъ Франціи, по содержанію ея, представляется крайне ограниченной и заключается, главнымъ образомъ, въ вотированіи различныхъ обязательныхъ расходовъ, отнесенныхъ закономъ на мѣстныя департаментскія средства, какъ, напр., расходовъ на слѣдующіе предметы: 1) на содержаніе зданій, принадлежащихъ департаменту; 2) на уплату государственныхъ налоговъ, причитающихся съ департаментской собственности; 3) на наемъ помѣщеній для префектуры и подпрефектуръ и ихъ меблировку; 4) на содержаніе департаментскихъ тюремъ, препровожденіе арестантовъ и бродягъ; 5) на наемъ казармъ для жандармеріи; 6) на наемъ и обмеблированіе помѣщеній для судебныхъ установленій; 7) на отопленіе и освѣщеніе карауленъ въ департаментскихъ учрежденіяхъ; 8) на содержаніе департаментскихъ дорогъ и искусственныхъ на нихъ сооруженій; 9) на содержаніе воспитательныхъ и сиротскихъ домовъ, а также домовъ умалишенныхъ; 10) на оказаніе пособій неимущимъ путешественникамъ; 11) на принятіе мѣръ противъ заразительныхъ болѣзней; 12) на выдачу премій за истребленіе вредныхъ животныхъ; 13) на пособія общинамъ въ содержаніи училищъ; 14) на содержаніе палатъ земледѣлія и на нѣкоторые другіе болѣе мелкіе предметы расходовъ (стр. 248—250). Кромѣ этихъ предметовъ, участіе въ

завѣдываніи которыми закономъ предоставлено департаментскимъ совѣтамъ только съ финансовой стороны, къ вѣдомству ихъ отнесены еще и нѣкоторыя другія дѣла, по которымъ имъ предоставлена болѣе широкая распорядительная власть, какъ, напр., слѣдующія: 1) пріобрѣтеніе и отчужденіе департаментской собственности; 2) завѣдываніе имуществами и капиталами департаментовъ и измѣненіе ихъ назначенія; 3) принятіе пожертвованій; 4) страхованіе департаментскаго имущества; 5) классификація и опредѣленіе направленія департаментскихъ дорогъ; 6) перечисленіе сельскихъ дорогъ въ разрядъ департаментскихъ и наоборотъ; 7) устройство и содержаніе водныхъ сооруженій; 8) концессія на выполненіе департаментскихъ работъ; 9) организація пенсіонныхъ кассъ; 10) назначеніе и увольненіе чиновниковъ, служащихъ въ учрежденіяхъ, содержимыхъ на счетъ департаментовъ; 11) распоряженія объ установленіи или закрытіи ярмарокъ и базаровъ и нѣкоторыя другія. Расходы на народное образованіе и на призрѣніе бѣдныхъ почти не отнесены къ обязанности департаментовъ, но это потому, что расходы на эти предметы въ большей ихъ части отнесены къ обязанности общинъ, которыя обязательно должны содержать низшія народныя училища у себя, при нѣкоторомъ пособіи отъ правительства, а также обязательно должны оказывать и пособія своимъ бѣднымъ (стр. 372 — 377).

Средину между полнымъ самоуправленіемъ Англіи и административной централизаціей во Франціи занимаетъ самоуправленіе въ Пруссіи, гдѣ элементы бюрократическій и мѣстный приведены въ болѣе или менѣе удачное гармоническое сочетаніе и гдѣ органы самоуправленія введены въ общую систему государственнаго управленія и облечены надлежащею властью, но властью, присущей органамъ самоуправленія только по ихъ природѣ, но никакъ не властью организаціонной. Низшей единицей самоуправленія въ Пруссіи являются сельскія и городскія общины, а также владѣльческіе округи; затѣмъ, средней единицей самоуправленія являются уѣзды, подобные отчасти нашимъ уѣздамъ, и, наконецъ, высшей единицей самоуправленія являются провинціи, еди-

ницы большія, чѣмъ наши губерніи, но стоящія приблизительно въ такомъ же отношеніи въ дѣлѣ самоуправленія къ уѣздамъ, въ какомъ стоятъ и у насъ къ этимъ послѣднимъ губерніи. Затѣмъ, въ Пруссіи имѣются еще округи и волости, которые, однако же, представляютъ собой административныя подраздѣленія, лишенныя представительныхъ собраній и, притомъ, первые занимаютъ середину между провинціей и уѣздами, а вторыя—середину между уѣздами и общинами (стр. 459 — 470). Въ виду того обстоятельства, что прусскія мѣстныя учрежденія въ ихъ, по крайней мѣрѣ, подраздѣленіи представляютъ большое сходство съ нашими, такъ какъ представляютъ собой какъ бы губернскія и уѣздныя земства, для насъ является особенно интереснымъ разсмотрѣніе круга вѣдомства провинціальныхъ и уѣздныхъ учрежденій Пруссіи.

Къ кругу вѣдомства первыхъ изъ нихъ отнесены слѣдующія дѣла: 1) управленіе и содержаніе провинціальныхъ шоссейныхъ дорогъ; 2) выдача пособій общинамъ на устройство новыхъ шоссейныхъ дорогъ, а также и вообще на улучшеніе дорожныхъ сооруженій; 3) содѣйствіе земельнымъ улучшеніямъ, какъ-то, насажденію лѣсовъ, улучшенію почвы и проч.; 4) выдача пособій на постройку второстепенныхъ желѣзныхъ дорогъ; 5) содержаніе учрежденій для призрѣнія бѣдныхъ, умалишенныхъ и заведеній исправительныхъ; 6) пособія мѣстнымъ союзамъ попечительствъ о бѣдныхъ, а также различнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ и пособія бѣднымъ на дому; 7) содержаніе заведеній для глухо-нѣмыхъ, слѣпыхъ и идіотовъ, а также и приготовленіе учителей для нихъ; 8) воспитаніе покинутыхъ дѣтей; 9) пособіе художественнымъ и научнымъ обществамъ, а также провинціальнымъ библіотекамъ и содержаніе памятниковъ; 10) содержаніе заведеній для приготовленія акушерокъ; 11) пособія низшимъ сельско-хозяйственнымъ училищамъ: 12) пособія больницамъ и сиротскимъ домамъ; 13) содержаніе земскаго провинціальнаго управленія и вообще лицъ, служащихъ по этому управленію; 14) назначеніе на извѣстныя опредѣленныя должности по провинціальному управленію; 15) завѣдываніе

имуществами и капиталами провинціи; 16) распоряженія, относящіяся до внутренняго распорядка въ веденіи дѣлъ въ земскихъ провинціальныхъ учрежденіяхъ, и нѣкоторыя другія, менѣе важныя. Въ расходахъ по многимъ изъ только что перечисленныхъ предметовъ вѣдомства провинціальныхъ земскихъ учрежденій оказываетъ пособія провинціямъ и правительство, какъ, напр., по содержанію благотворительныхъ заведеній, а также заведеній для умалишенныхъ, слѣпыхъ и идіотовъ, по производству земельныхъ улучшеній, по устройству путей сообщенія и проч.

Затѣмъ, къ компетенціи уѣздныхъ земскихъ учрежденій отнесены слѣдующія дѣла: 1) завѣдываніе имуществами и капиталами, принадлежащими уѣзду; 2) содержаніе уѣзднаго земскаго управленія; 3) пособія на содержаніе волостного и сельскаго управленія; 4) пособія обществамъ призрѣнія бѣдныхъ и пособія бѣднымъ на дому, а равно пособія разнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ; 5) содержаніе акушерокъ, оспопрививателей и вообще расходы по оспопрививанію; 6) расходы по принятію санитарныхъ мѣръ; 7) содержаніе уѣздныхъ шоссе и пособія на содержаніе обыкновенныхъ дорогъ и нѣкоторыя другія (стр. 460—480).

Изъ этого перечня дѣлъ, образующихъ кругъ компетенціи какъ провинціальныхъ, такъ и уѣздныхъ мѣстныхъ учрежденій Пруссіи, нельзя не усмотрѣть, что по важнѣйшимъ отраслямъ внутренняго управленія, какъ-то: по народному образованію, народному здравію и народному призрѣнію, и въ Пруссіи отведено относительно немного мѣста дѣятельности земскихъ учрежденій, въ особенности по народному образованію и по устройству лечебно-медицинскаго дѣла, которыя почти какъ бы вовсе изъяты изъ круга вѣдомства земскихъ учрежденій; по народному же призрѣнію на обязанность ихъ возложено только оказаніе пособій различнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ, а иногда и бѣднымъ на дому. По этой послѣдней отрасли такой кругъ участія въ веденіи дѣла призрѣнія земскимъ учрежденіямъ отведенъ, конечно, потому, что въ Пруссіи главнѣйшія обязанности по призрѣнію бѣдныхъ возложены на общины, въ лицѣ попечи-

тельствъ о бѣдныхъ. По народному образованію, низшему, обязанность содержанія народныхъ училищъ возложена также на общины, при пособіи отъ правительства (стр. 500); все же затѣмъ среднее и высшее образованіе, а также и спеціальное, оставлено правительствомъ въ своихъ рукахъ. Въ своемъ вѣдѣніи имъ оставлены также вполнѣ лечебно-медицинская часть и ветеринарія.

Какія же собственно данныя для разрѣшенія главнаго занимающаго насъ вопроса о задачахъ губернскаго земства могутъ представить сейчасъ приведенныя указанія о компетенціи органовъ самоуправленія въ главнѣйшихъ государствахъ западной Европы? Государственный строй Англіи вообще отличается такими особенностями, настолько противоположенъ строю государствъ континентальныхъ и настолько своеобразенъ, что и принятая въ немъ организація мѣстнаго управленія, завѣдыванію котораго одинаково предоставлены какъ функціи, имѣющія значеніе государственное, такъ и чисто мѣстное,— не можетъ представить никакого матеріала для разрѣшенія занимающаго насъ вопроса, вслѣдствіе того, что, при полномъ предоставленіи вѣдомству мѣстныхъ учрежденій всѣхъ отраслей внутренняго управленія, не можетъ быть, собственно говоря, и никакой рѣчи о разграниченіи компетенціи государства и земства по внутреннему управленію.

Самоуправленіе Франціи, напротивъ, представляетъ уже намъ примѣръ того, какое значеніе, въ практикѣ, законодательство приписываетъ тѣмъ или другимъ отраслямъ внутренняго управленія. Такъ, прежде, относительно тѣхъ предметовъ внутренняго управленія, которые во Франціи вовсе не предоставлены вѣдомству мѣстныхъ земскихъ учрежденій, нельзя не признать, что, уже оставленіемъ этихъ предметовъ въ вѣдѣніи правительственныхъ учрежденій, законодательство Франціи несомнѣнно признаетъ за ними значеніе государственныхъ функцій. Мы не будемъ перечислять, конечно, всѣ тѣ отрасли управленія, которыя во Франціи оставлены въ вѣдомствѣ правительственныхъ учрежденій, а укажемъ только на тѣ изъ нихъ, которыя у насъ закономъ предоставлены

вѣдѣнію нашихъ земскихъ учрежденій вполнѣ или частью, въ виду того, что для цѣли нашей задачи представляется интереснымъ выясненіе того значенія, которое во Франціи приписывается только этимъ предметамъ внутренняго управленія. По сравненіи перечня дѣлъ, предоставленныхъ вѣдомству департаментскихъ генеральныхъ совѣтовъ во Франціи и земскимъ учрежденіямъ у насъ, нельзя не усмотрѣть, что кругъ вѣдомства генеральныхъ совѣтовъ вообще представляется гораздо болѣе узкимъ, сравнительно съ кругомъ вѣдомства нашихъ земскихъ учрежденій, и что изъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдомству нашихъ земскихъ учрежденій, не предоставлены вѣдомству генеральныхъ совѣтовъ слѣдующіе важнѣйшіе предметы внутренняго управленія: а) медицина, вся вообще, за исключеніемъ только обязанности ассигнованія средствъ на расходы по прекращенію эпидемій; б) ветеринарія всецѣло; в) народное образованіе, за исключеніемъ обязанности ассигновывать иногда пособія общинамъ на содержаніе училищъ; г) народное призрѣніе, за исключеніемъ только обязанности оказывать пособія на содержаніе домовъ умалишенныхъ, сиротскихъ и воспитательныхъ; д) всякое страхованіе; е) банки и кредитъ; ж) содѣйствіе промышленности и торговлѣ; з) истребленіе вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, за исключеніемъ только обязанности выдачи премій за ихъ истребленіе; и) попеченіе о тюрьмахъ, о построеніи церквей, а также участіе въ дѣлахъ почты. Всѣ эти предметы оставлены въ вѣдомствѣ правительственныхъ учрежденій, изъ чего нельзя не заключить, что во Франціи имъ безусловно приписывается значеніе государственное.

Далѣе, кругъ вѣдомства прусскихъ мѣстныхъ учрежденій хотя представляется и болѣе широкимъ, сравнительно съ кругомъ вѣдомства французскихъ генеральныхъ совѣтовъ, но и въ числѣ предметовъ, отнесенныхъ къ сферѣ компетенціи прусскихъ земскихъ учрежденій и, притомъ, какъ провинціальныхъ, такъ и уѣздныхъ, не указаны, однако же, многія изъ тѣхъ дѣлъ, которыя отнесены къ вѣдомству земскихъ учрежденій у насъ, какъ напр. слѣдующія: а) народное образованіе; б) лечебно-медицинское дѣло; в) ветеринарія; г) стра-

хованіе; д) кредитъ и банки; е) мѣры содѣйствія торговлѣ и промышленности; ж) истребленіе вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ; з) попеченіе о тюрьмахъ, о построеніи церквей и участіе въ дѣлахъ почты. Завѣдываніе всѣми этими предметами и въ Пруссіи оставлено всецѣло въ рукахъ правительственныхъ учрежденій, и такимъ образомъ, и въ Пруссіи, за очень многими изъ тѣхъ предметовъ, которые у насъ, если не вполнѣ, то хотя отчасти отнесены къ вѣдомству земскихъ учрежденій, признано значеніе государственное.

Что касается, затѣмъ, разграниченія сферы компетенціи провинціальныхъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій въ Пруссіи, то и въ этомъ отношеніи, несмотря на то, что многіе изъ предметовъ вѣдомства земскихъ учрежденій отнесены одинаково къ вѣдомству какъ провинціальныхъ, такъ и уѣздныхъ учрежденій, закономъ сдѣлано весьма точное разграниченіе обязанностей тѣхъ и другихъ учрежденій по этимъ предметамъ и ничего въ отношеніи разграниченія сферы ихъ компетенціи на усмотрѣніе ихъ самихъ не предоставлено. Самое распредѣленіе обязанностей, по предметамъ ихъ вѣдомства, между провинціальными и уѣздными земскими учрежденіями, сдѣлано закономъ весьма раціонально, съ одной стороны, по соображеніи значенія тѣхъ или другихъ сторонъ каждаго предмета вѣдомства, а съ другой—тѣхъ платежныхъ средствъ, которыми обладаютъ тѣ или другія учрежденія и для которыхъ завѣдываніе тѣми или другими предметами ихъ вѣдомства представляется посильнымъ, причемъ, какъ государство, такъ и вообще всѣ органы самоуправленія поставлены въ тѣсную связь и взаимодѣйствіе, такимъ образомъ, что во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда бремя веденія какого-либо дѣла оказывается низшей единицѣ самоуправленія, по ея средствамъ, непосильнымъ, обязаны приходить ей на помощь или государство, или высшій органъ самоуправленія. Такъ, напр., по народному призрѣнію, хотя главная обязанность призрѣнія бѣдныхъ возложена на общины, но затѣмъ, въ дѣлѣ этомъ имъ должны приходить на помощь, въ извѣстныхъ случаяхъ, какъ уѣзды, такъ и провинціи, на которыя, кромѣ того, возложена обязанность содержанія такихъ

дорого стоющихъ благотворительныхъ учрежденій, какъ напр. дома умалишенныхъ, воспитательные дома, заведенія для содержанія и обученія слѣпыхъ, глухо-нѣмыхъ и идіотовъ и проч., устройство которыхъ представляется непосильнымъ для уѣздовъ и общинъ. Также точно и обязанности по содержанію дорожныхъ сооруженій распредѣляются совершенно правильно, по соображеніи значенія тѣхъ или другихъ путей сообщенія, между общинами, уѣздами и провинціями, причемъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, высшія единицы самоуправленія должны приходить на помощь низшимъ въ устройствѣ шоссе и другихъ дорожныхъ сооруженій; обязанность же, затѣмъ, оказывать пособія устройству желѣзныхъ дорогъ, въ виду дороговизны сооруженія этихъ путей сообщенія, возложена только на провинціи. Въ дѣлѣ санитарномъ, законъ, возлагая на обязанность уѣздовъ принятіе нужныхъ мѣръ къ охраненію народнаго здравія и завѣдываніе оспопрививаніемъ и акушерскою помощью, возлагаетъ на провинціи приготовленіе для уѣздовъ акушерокъ. По другимъ частямъ земскаго управленія на провинціи и уѣзды возложены болѣе или менѣе одинаковыя обязанности, различающіяся, главнымъ образомъ, только по объему, соотвѣтственно различію сферъ управленія провинціальнаго и уѣзднаго. Такъ, на тѣ и другія учрежденія въ сферѣ управленія ихъ возложены: обязанность завѣдыванія имуществами и капиталами, принадлежащими или провинціи или уѣздамъ; обязанность содержанія или провинціальнаго, или уѣзднаго управленія; обязанность назначенія и увольненія чиновниковъ или по провинціальному, или уѣздному управленію и проч.

Хотя порядокъ дѣйствія органовъ самоуправленія въ Пруссіи по предметамъ, ввѣреннымъ ихъ вѣдомству, точно опредѣленъ закономъ, руководствуясь которымъ они и обязаны вести дѣло управленія, но, несмотря на это, провинціальнымъ сеймамъ предоставлено, однако же, право издавать, съ утвержденія королевской власти, уставы и регулятивы вообще о мѣстномъ управленіи. Слѣдуетъ, кажется, полагать, что предметами подобныхъ уставовъ или регулятивовъ могутъ быть только постановленія, касающіяся внутренняго распо-

рядка и отправленія дѣлъ въ земскихъ учрежденіяхъ, вслѣдствіе того, что прусскимъ органамъ самоуправленія вообще законодательная власть ни въ какомъ отношеніи не делегирована.

По сравненіи сферы компетенціи, отведенной органамъ самоуправленія во Франціи и Пруссіи, съ кругомъ вѣдомства нашихъ земскихъ учрежденій, съ полною несомнѣнностью оказывается, что кругъ вѣдомства нашихъ земскихъ учрежденій, несмотря на то, что они не введены въ общую систему государственнаго управленія и не облечены надлежащею властью, представляется гораздо болѣе широкимъ, чѣмъ кругъ вѣдомства не только мѣстныхъ учрежденій Франціи, но и Пруссіи. Такъ, сравнивая перечень предметовъ, отнесенныхъ къ вѣдомству генеральныхъ департаментскихъ совѣтовъ во Франціи и провинціальныхъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденій въ Пруссіи, съ перечнемъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдомству нашихъ земскихъ учрежденій, мы только что видѣли, что какъ во Франціи, такъ и въ Пруссіи, изъ дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдомству нашихъ земскихъ учрежденій, не предоставлены вѣдѣнію органовъ самоуправленія ни народное образованіе, ни лечебно-медицинское дѣло, ни ветеринарія, ни страхованіе, ни кредитъ, ни содѣйствіе промышленности и торговлѣ, ни истребленіе вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ, ни попеченіе о тюрьмахъ и построеніи церквей, ни участіе въ дѣлахъ почты. Нельзя, какъ мы видѣли, не признать, что оставленіемъ этихъ предметовъ всецѣло въ вѣдѣніи правительственныхъ учрежденій несомнѣнно признается за ними, практикой законодательствъ во Франціи и Пруссіи, государственное значеніе. Разбирая мнѣнія представителей науки объ управленіи и значеніи вообще самоуправленія и сферы его компетенціи, мы видѣли, что и наукой, въ лицѣ ея извѣстныхъ представителей какъ заграницей, такъ и у насъ, какъ, напр., Лоренца Штейна, Градовскаго и Андреевскаго, очень многіе изъ только что указанныхъ предметовъ, отнесенныхъ къ вѣдомству нашихъ земскихъ учрежденій, признаются также за предметы, имѣющіе государственное значеніе. Такимъ образомъ, какъ практика Фран-

ціи и Пруссіи, такъ и наука объ управленіи оказываются согласными въ квалификаціи значенія только что указанныхъ предметовъ, отнесенныхъ къ вѣдомству нашихъ земскихъ учрежденій. Отнесеніе ихъ къ сферѣ компетенціи органовъ самоуправленія не противорѣчитъ, конечно, еще природѣ самоуправленія, вслѣдствіе того, что къ его компетенціи, по указанію науки объ управленіи, какъ мы видѣли нѣсколько выше, вообще могутъ быть относимы и такіе предметы, которые имѣютъ государственное значеніе, вслѣдствіе того, что въ томъ именно и выражается значеніе самоуправленія, что органы его призываются къ завѣдыванію не только дѣлами, имѣющими чисто мѣстное значеніе, но и такими отраслями внутренняго управленія, которыя имѣютъ значеніе государственное.

Нельзя, кажется, утверждать, чтобы понятіе той двойственности вообще компетенціи органовъ самоуправленія, на которую указано наукой самоуправленія, было совершенно чуждо и нашему законодательству о земскихъ учрежденіяхъ. Въ самомъ дѣлѣ, изъ того обстоятельства, что положеніе о земскихъ учрежденіяхъ одни предметы относитъ всецѣло къ вѣдомству этихъ учрежденій, какъ, напр., завѣдываніе имуществами и капиталами, принадлежащими земству, народное призрѣніе, содержаніе извѣстныхъ разрядовъ путей сообщенія, страхованіе и другіе, а по завѣдыванію другими призываетъ только земскія учрежденія къ участію и содѣйствію въ веденіи ихъ правительственными учрежденіями, какъ напр.: по народному образованію, по народному здравію, по прекращенію эпидемій и скотскихъ падежей, по содѣйствію торговлѣ и промышленности и другими,— нельзя не вывести то заключеніе, что и наше законодательство за первыми изъ этихъ предметовъ признаетъ мѣстное значеніе, а за вторыми—значеніе государственное. По разсмотрѣніи тѣхъ и другихъ предметовъ нельзя, конечно, признать, чтобы раздѣленіе ихъ на тѣ и другіе было сдѣлано положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, съ теоретической точки зрѣнія, вполнѣ правильно, такъ какъ за нѣкоторыми изъ предметовъ, отнесенныхъ, по крайней мѣрѣ, къ первой категоріи, какъ, напр., за народ-

нымъ призрѣніемъ и страхованіемъ, ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть признано значеніе предметовъ только мѣстнаго интереса, какъ это и на самомъ дѣлѣ указывается какъ наукой объ управленіи, такъ и законодательствами западноевропейскихъ государствъ.

Призывъ земскихъ учрежденій къ участію или содѣйствію правительственнымъ учрежденіямъ въ веденіи такихъ отраслей внутренняго управленія, которыя имѣютъ государственное значеніе, не противорѣчитъ еще, какъ мы только что замѣтили, природѣ и назначенію самоуправленія, которому можетъ быть ввѣряемо даже всецѣло завѣдываніе этими отраслями управленія, но только въ предѣлахъ и на основаніи закона; и еслибъ тѣ отрасли внутренняго управленія, къ участію въ завѣдываніи которыми призываются наши земскія учрежденія, были надлежащимъ образомъ правительствомъ организованы, то въ такомъ случаѣ роль земства дѣйствительно соотвѣтствовала бы какъ его назначенію, такъ и цѣли закона, призывающаго его только къ участію или содѣйствію. Между тѣмъ, на самомъ дѣлѣ, какъ мы также имѣли уже случай указать выше, разбирая практику земскихъ учрежденій по занимающему насъ вопросу, наше земство, въ виду отсутствія всякой почти организаціи со стороны правительства тѣхъ отраслей управленія, къ участію въ завѣдываніи которыми земство призывается, фактически очутилось въ такомъ положеніи, что должно было приняться уже само за устройство или организацію большинства этихъ отраслей управленія и, такимъ образомъ, было вынуждено силой вещей выступить изъ его настоящей роли, какъ органа самоуправленія, и вторгнуться въ несвойственную ему организаціонно-законодательную область.

Въ фактѣ принятія на себя земствомъ этой-то роли, или во вступленіи его въ эту-то послѣднюю сферу дѣятельности и заключается противорѣчіе его назначенію,—и если такое положеніе вещей неустранимо и должно оставаться, то слѣдуетъ, по крайней мѣрѣ, противорѣчіе это, по возможности, ослабить. Сдѣлать это представляется, кажется, возможнымъ не иначе, какъ путемъ разрѣшенія занимающаго насъ во-

проса о задачахъ или компетенціи губернскаго земства въ томъ смыслѣ, чтобы такая, несвойственная органамъ самоуправленія роль осталась, по крайней мѣрѣ, не за всѣми, но только за земствами губернскими. Теоретическимъ основаніемъ къ разрѣшенію занимающаго насъ вопроса въ такомъ смыслѣ должно послужить слѣдующее положеніе: хотя наукой объ управленіи признается и *недопустимымъ облеченіе органовъ самоуправленія организаціонно-законодательною властью*, но если, *въ противорѣчіе этому началу*, создалось такое фактическое положеніе вещей, при которомъ *органы самоуправленія вынуждены пользоваться этою властью*, то противорѣчіе это будетъ *менѣе рѣзко* и положеніе дѣла менѣе будетъ *отступать отъ начала, указываемаго теоріей*, въ томъ случаѣ, если *подобной властью будутъ облечены* не болѣе мелкіе, а только *болѣе крупные органы самоуправленія*, или, все равно, не уѣздныя, а только *губернскія земства*. Осуществленіе этого принципа и проведеніе его въ практикѣ земскихъ учрежденій по волѣ губернскаго земства, къ счастью, представляется вполнѣ возможнымъ, на основаніи положенія о земскихъ учрежденіяхъ, дозволяющаго губернскому земству, по его усмотрѣнію, принимать расходы по веденію тѣхъ или другихъ дѣлъ, отнесенныхъ вообще къ компетенціи земскихъ учрежденій, на счетъ губернскаго земскаго сбора и, такимъ образомъ, принимать въ свое завѣдываніе важнѣйшія изъ дѣлъ этой категоріи.

При руководствѣ, однако же, только этимъ однимъ общимъ положеніемъ, полное разрѣшеніе вопроса о задачахъ или компетенціи губернскаго земства представляется еще невозможнымъ; напротивъ, представляется вполнѣ необходимымъ *принятіе въ соображеніе*, при разрѣшеніи этого вопроса, указываемаго наукой о самоуправленіи, *раздѣленія предметовъ вѣдомства органовъ самоуправленія на двѣ категоріи: а) на предметы, имѣющіе только мѣстное значеніе, и б) на предметы, имѣющіе значеніе государственное*. Въ виду того обстоятельства, что губернское земство является такой *обширной единицей самоуправленія*, что ему врядъ ли можетъ быть *свойственно*, какъ по его значенію, такъ и по обширности рай-

оновъ его дѣйствія, *завѣдываніе относительно болѣе мелкими дѣлами*, имѣющими чисто *мѣстное значеніе*, — нельзя, кажется, не признать, что *въ кругъ его задачъ или компетенціи должны входить, главнымъ образомъ, тѣ отрасли внутренняго управленія, которыя имѣютъ государственное значеніе.* Какіе изъ предметовъ вѣдомства органовъ самоуправленія признаются за предметы, имѣющіе это послѣднее значеніе, какъ наукой о самоуправленіи, такъ и практикой западно-европейскихъ государствъ, мы уже указали нѣсколько выше. Принявъ во вниманіе данныя указанія, мы постараемся разграничить сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, причемъ сами собой выяснятся, конечно, и задачи собственно губернскаго земства, а вмѣстѣ съ тѣмъ, получится, наконецъ, и отвѣтъ на вопросъ, составляющій предметъ настоящей статьи.

Приступая къ дачѣ детальныхъ указаній въ отвѣтъ на этотъ вопросъ, я считаю сперва нужнымъ оговориться, что имѣю въ виду разрѣшеніе его только по отношенію тѣхъ предметовъ, отнесенныхъ къ вѣдомству земскихъ учрежденій, которые самимъ закономъ положительно не пріурочены къ сферѣ компетенціи или губернскихъ, или уѣздныхъ земствъ, или имъ не распредѣлены между ними, а представляются переходящими, т.-е. такими, что могутъ входить, по усмотрѣнію губернскаго земства, въ кругъ вѣдомства какъ тѣхъ, такъ и другихъ, вслѣдствіе того, что по отношенію предметовъ первой категоріи никакого вопроса о разграниченіи компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ и возникать не можетъ, какъ вопроса, разрѣшеннаго уже самимъ закономъ. Послѣ этой оговорки обратимся, наконецъ, при руководствѣ только что указанныхъ теоретическихъ положеній, къ разграниченію сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и къ выясненію задачъ губернскаго земства по отдѣльнымъ предметамъ, могущимъ входить въ кругъ вѣдомства тѣхъ и другихъ земствъ.

Нѣсколько выше мы уже видѣли, что изъ числа этихъ послѣднихъ предметовъ должны быть признаны за предметы, имѣющіе государственное значеніе, слѣдующіе: 1) народное призрѣніе и искорененіе нищенства и, въ связи съ этою от-

раслью, мѣры продовольствія, въ законѣ въ настоящее время не указанныя; 2) мѣры содѣйствія къ развитію торговли и промышленности, а равно къ лучшему устройству селеній; 3) народное образованіе; 4) народное здравіе; 5) ветеринарія вообще и въ частности—предупрежденіе и пресѣченіе падежей скота; 6) мѣры охраненія посѣвовъ отъ истребленія вредными насѣкомыми и животными; 7) попеченіе о тюрьмахъ, и 8) земскій кредитъ. Въ виду того, что всѣ эти предметы имѣютъ государственное значеніе, и слѣдуетъ признать, что всѣ они должны входить непремѣнно въ сферу компетенціи губернскаго земства. Остаются, затѣмъ, еще слѣдующіе предметы изъ категоріи тѣхъ, которые могутъ входить въ сферу компетенціи какъ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ земствъ: 1) попеченіе о построеніи церквей; 2) участіе въ дѣлахъ почтовой повинности, и 3) квартирная повинность, относительно которыхъ можетъ возбудиться сомнѣніе — слѣдуетъ ли и ихъ относить также къ компетенціи губернскихъ земствъ, или же, напротивъ, къ компетенціи уѣздныхъ. Хотя первые два изъ этихъ предметовъ и имѣютъ, собственно говоря, какъ мы только что видѣли, значеніе государственное, но въ виду, во-первыхъ, того обстоятельства, что участіе земства въ этихъ дѣлахъ не можетъ быть значительнымъ, а во-вторыхъ, въ виду того, что участіе его въ этихъ дѣлахъ можетъ проявляться только съ такой стороны, которая можетъ имѣть только мѣстный интересъ, какъ, напр., оказаніе пособія постройкѣ какой-либо церкви въ уѣздѣ, или устройство въ уѣздѣ земской почты, а также установленіе того или другого способа отбыванія подводной повинности—и слѣдуетъ эти дѣла признать скорѣе за такія, которыя должны входить въ сферу компетенціи не губернскихъ, а уѣздныхъ земствъ. Въ виду того обстоятельства, что за квартирною повинностью тѣмъ болѣе еще должно быть признано значеніе мѣстное, слѣдуетъ признать, что и отбываніе этой повинности также должно быть отнесено къ вѣдомству исключительно уѣздныхъ земствъ.

Такъ должны быть распредѣлены между вѣдомствомъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ предметы, поименованные въ

самомъ законѣ; но, затѣмъ, есть еще такого рода предметы, которые должны входить непремѣнно въ сферу компетенціи земскихъ учрежденій, хотя они въ постановленіяхъ закона, относящихся до опредѣленія ихъ компетенціи, прямо и не указаны, но подвѣдомственность которыхъ земскимъ учрежденіямъ вызывается или самою цѣлью введенія у насъ этихъ учрежденій, какъ учрежденій, обязанныхъ завѣдывать дѣлами, относящимися къ мѣстнымъ хозяйственнымъ пользамъ и нуждамъ губерній и уѣздовъ, или же потребностями внутренняго управленія самихъ этихъ учрежденій. Изъ послѣдней категоріи предметовъ можно указать, напр., на оцѣночныя работы, необходимыя для установленія правильныхъ раскладокъ земскаго сбора; на статистическія работы, необходимыя для выясненія данныхъ, въ видахъ принятія тѣхъ или другихъ мѣръ по многимъ отраслямъ земскаго дѣла; на организацію пенсіонныхъ, или эмеритальныхъ кассъ для лицъ, служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и, быть можетъ, еще нѣкоторые другіе, могущіе быть выдвинутыми практикой земскихъ учрежденій и ихъ потребностями. Въ примѣръ предметовъ первой категоріи можно указать, затѣмъ, на различныя мѣры, необходимыя къ развитію сельскаго хозяйства, а также мелкой сельской промышленности, и улучшенія условій народнаго труда,—мѣры, практикуемыя уже многими земствами, какъ, напр., мѣры поощренія кустарной промышленности, устройство низшихъ сельско-хозяйственныхъ и ремесленныхъ училищъ, устройство справочныхъ бюро для собиранія свѣдѣній, какъ торговыхъ, такъ и касающихся спроса на рабочія руки, и тому подобныя. Нельзя, кажется, не признать, что и всѣ только что указанные предметы вѣдомства земства представляются или настолько серьезными и обширными, или требующими для ихъ осуществленія такихъ значительныхъ затратъ, что могутъ быть подъ силу только губернскому земству, вслѣдствіе чего и должны быть признаны подлежащими также его вѣдомству, а не вѣдомству земствъ уѣздныхъ.

Такимъ образомъ, теоретическія основанія разграниченія сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ приво-

дятъ насъ къ заключенію о необходимости отнесенія большинства предметовъ, предоставленныхъ закономъ вѣдомству земскихъ учрежденій, къ компетенціи земства губернскаго. Въ виду этихъ-то основаній и не могутъ быть признаны правильными, въ большей части, мнѣнія нашихъ публицистовъ о разграниченіи сферы компетенціи губернскихъ и уѣздныхъ земствъ по различнымъ отдѣльнымъ отраслямъ земскаго дѣла. Нѣкоторыя мнѣнія ихъ по этому предмету тѣмъ болѣе не могутъ быть признаны правильными еще и потому, что они строятъ свои положенія о распредѣленіи обязанностей между различными органами самоуправленія, по нѣкоторымъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій, на возможности привлеченія къ отбыванію этихъ обязанностей крестьянскихъ общинъ и крестьянскихъ учрежденій; между тѣмъ какъ, на самомъ дѣлѣ, ни общины, ни ихъ органы, вслѣдствіе полной оторванности ихъ отъ земскихъ учрежденій, къ принятію на себя исполненія какихъ-либо обязанностей по предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій принуждаемы быть не могутъ еще и потому, что хотя закономъ и отнесены къ вѣдомству крестьянскихъ общинъ и волостей заботы, напр., объ устройствѣ училищъ, о призрѣніи бѣдныхъ, о народномъ здравіи и проч., но въ то же время выполненіе этихъ заботъ въ непремѣнную ихъ обязанность не вмѣняется, а предоставляется, подобно тому, какъ и самимъ земскимъ учрежденіямъ, факультативно, по ихъ усмотрѣнію, заботиться или не заботиться объ этихъ предметахъ. При такомъ положеніи вещей земствамъ, въ случаѣ желанія ихъ привлечь крестьянскія общины или волости къ участію въ исполненіи какихъ-либо обязанностей по тѣмъ или другимъ предметамъ земскаго дѣла, ничего болѣе оставаться не можетъ, какъ только устраивать дѣло или путемъ взаимныхъ соглашеній въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, или же путемъ косвеннаго понужденія, посредствомъ объявленія крестьянскимъ общинамъ или волостямъ, что оно устроитъ у нихъ, напр., школу или пріемный покой, или назначитъ имъ фельдшера, акушерку и проч., въ томъ только случаѣ, если и самимъ обществомъ или волостью будутъ при этомъ выполнены извѣстныя обязанности,

напр., если общество дастъ отопленіе на школу или пріемный покой, или отведетъ, напр., квартиру фельдшеру и тому подобное. Не можетъ быть, кажется, не очевиднымъ, что устраивать вообще какое-либо дѣло на такомъ шаткомъ основаніи, какъ взаимное соглашеніе или косвенное понужденіе, не представляется возможнымъ, вслѣдствіе чего и слѣдуетъ признать, что *земство*, за исключеніемъ развѣ только немногихъ случаевъ, *должно устраивать свои дѣла* вообще такъ, какъ бы другихъ органовъ самоуправленія *вовсе не существовало*, т.-е. устраивать свои дѣла вполнѣ *самостоятельно* и *независимо* отъ другихъ учрежденій. Если въ виду только что изложеннаго я и счелъ себя вправѣ указать на неправильность мнѣній нашихъ публицистовъ о разграниченіи компетенціи нашихъ органовъ самоуправленія по нѣкоторымъ предметамъ ихъ вѣдомства, то при этомъ я, однако же, никакъ не имѣлъ въ виду утверждать, чтобы мнѣнія ихъ слѣдовало считать неправильными безусловно; напротивъ, если мнѣнія ихъ и представляются въ чемъ неправильными, то неправильными только при настоящемъ положеніи вещей, при настоящей организаціи самоуправленія у насъ.

Наиболѣе неправильными представляются мнѣнія Васильчикова, именно потому, что онъ полагаетъ возможнымъ разграничить обязанности по указаннымъ имъ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій между различными органами самоуправленія, на основаніи развиваемыхъ имъ положеній, именно при настоящей организаціи самоуправленія у насъ; между тѣмъ, какъ Андреевскій и Смирновъ указываютъ, главнымъ образомъ, первый — на нормальное разграниченіе компетенціи различныхъ органовъ самоуправленія при правильной ихъ организаціи, существующей въ государствахъ иностранныхъ, а второй — на желательное разграниченіе ихъ компетенціи при такой организаціи самоуправленія, когда бы всѣ его органы были поставлены въ тѣсную между собою связь и соотношеніе. Въ самомъ дѣлѣ, по какимъ основаніямъ считать правильными заключенія Васильчикова, напримѣръ, о томъ, что, при настоящей организаціи самоуправленія, заботы о низшемъ на-

родномъ образованіи должны лежать едва ли не исключительно на обязанности общинъ и волостей, а на уѣздномъ земствѣ должна лежать только обязанность субсидированія въ этомъ дѣлѣ несостоятельнымъ общинамъ и, далѣе, что на губернскомъ земствѣ должна лежать обязанность только подготовки учителей для народныхъ школъ, а что все среднее и спеціальное образованіе должно быть вовсе исключено изъ сферы земской компетенціи? Самъ Васильчиковъ никакихъ, болѣе или менѣе основательныхъ, доводовъ въ оправданіе этого заключенія не приводитъ. Если въ государствахъ западной Европы обязанность содержанія низшихъ школъ дѣйствительно возложена на общины, то изъ этого обстоятельства никоимъ образомъ нельзя выводить то заключеніе, чтобы дѣло это могло быть устроено такимъ же образомъ и у насъ, при настоящемъ положеніи вещей, когда обязанность заботиться объ устройствѣ училищъ возложена на общины и волости только факультативно, т.-е. когда общины и волости могутъ исполнять или не исполнять эту обязанность по своему произволу, и когда земства никакихъ прямыхъ мѣръ понужденія ихъ къ исполненію этой обязанности въ своемъ распоряженіи не имѣютъ. Правда, земства въ своей практикѣ очень часто стараются привлечь общины къ участію въ расходахъ на народное образованіе, но дѣло въ томъ, что они дѣлаютъ это совсѣмъ не такъ, какъ указываетъ Васильчиковъ, а напротивъ, сами стараются объ открытіи училищъ и сами несутъ большую часть расходовъ на нихъ, требуя отъ обществъ только нѣкоторыхъ субсидій на содержаніе школъ. Въ одной только части заключеніе Васильчикова нельзя не признать правильнымъ, это — въ отношеніи сдѣланнаго имъ указанія на обязанность губернскаго земства заботиться о подготовкѣ учителей для народныхъ училищъ; но, затѣмъ, заключеніе его о томъ, что все среднее и спеціальное образованіе должно быть безусловно исключено изъ вѣдомства земства, опять нельзя признать правильнымъ, какъ основанное на узкомъ и превратномъ толкованіи закона. Если земству и слѣдуетъ прилагать меньше заботъ о среднемъ образованіи, то вовсе не потому, что оно должно считаться

вполнѣ исключеннымъ изъ сферы его компетенціи, а просто потому, что къ развитію его болѣе прилагаетъ заботъ правительство, чѣмъ къ образованію низшему, вслѣдствіе чего и участіе въ немъ земства можетъ быть дѣйствительно ограничено назначеніемъ только въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ субсидій на содержаніе заведеній средняго образованія. Зато, далѣе, спеціальное образованіе и, притомъ, главнымъ образомъ, низшее, какъ, напримѣръ, устройство сельско-хозяйственныхъ и ремесленныхъ училищъ, уже никоимъ образомъ не должно считаться изъятымъ изъ круга вѣдомства земства, хотя бы уже на томъ основаніи, что устройство такихъ училищъ представляется одной изъ мѣръ содѣйствія развитію хозяйства и промышленности, принятіе каковыхъ мѣръ уже прямо отнесено закономъ къ сферѣ компетенціи земскихъ учрежденій.

Въ виду того обстоятельства, что обязанность крестьянскихъ общинъ и волостей призрѣнія бѣдныхъ представляется настолько же факультативной, какъ и обязанность ихъ по устройству училищъ, нельзя признать правильнымъ заключеніе Васильчикова о томъ, что и по этой отрасли земскаго дѣла на уѣздномъ земствѣ должна лежать только, во-первыхъ, обязанность приходить на помощь недостаточнымъ общинамъ въ содержаніи бѣдныхъ и, во-вторыхъ, обязанность оказывать пособіе такимъ бѣднымъ лицамъ, которыя не принадлежатъ къ крестьянскимъ обществамъ и волостямъ. Слѣдуетъ скорѣе согласиться съ взглядомъ, высказаннымъ Андреевскимъ по вопросу о лучшей организаціи этой отрасли земскаго дѣла, который, высказавъ сперва, что хотя обязанность содержанія бѣдныхъ и должна бы лежать на общинахъ, но что на самомъ дѣлѣ на ихъ распоряженія по этому предмету полагаться не слѣдуетъ, а лучше устроить это дѣло самому земству, при содѣйствіи или приходскихъ попечительствъ, гдѣ они есть, или мѣстныхъ благотворительныхъ обществъ, устраивать которыя вправѣ и само земство.

Мнѣніе Васильчикова объ обязанностяхъ земства по народному здравію отличается особенной оригинальностью, но

только оригинальностью, а никакъ не убѣдительностью. Въ самомъ дѣлѣ, Васильчиковъ, какъ мы видѣли выше, основываясь на томъ обстоятельствѣ, что по нашему врачебному уставу подъ народнымъ здравіемъ, къ участію въ попеченіи о которомъ призывается земство, слѣдуетъ разумѣть санитарную или медико-полицейскую отрасль медицинской организаціи, приходитъ къ заключенію, что эта часть медицины только и должна составлять предметъ его заботъ, но не часть лечебно-медицинская. Основывать опредѣленіе обязанностей земства по этой отрасли управленія исключительно на терминологіи, или просто на одномъ только названіи, даваемомъ врачебнымъ уставомъ той или другой отрасли медицинскаго управленія, когда, притомъ, названію «народное здравіе» легко можетъ быть приписано и болѣе общее значеніе, долженствующее обнимать понятіе вообще медицинской организаціи, во всей ея совокупности, какъ организаціи санитарной, такъ и лечебной, врядъ ли представляется возможнымъ, тѣмъ болѣе, что допущеніе земства къ участію въ попеченіи только о медико-полицейской части этой отрасли управленія совершенно не соотвѣтствовало бы дѣйствительному положенію вещей и потребностямъ населенія. Именно, въ дѣйствительности, лечебная часть медицинской организаціи главнымъ образомъ-то и оставлена на произволъ судьбы, и прямыхъ заботъ со стороны органовъ правительства, завѣдующихъ этой отраслью управленія, не вызываетъ, вслѣдствіе чего, въ этой-то именно области медицины участіе земства и представляется особенно полезнымъ и необходимымъ; между тѣмъ какъ для завѣдыванія санитарной или медико-полицейской частью этой отрасли управленія все же имѣются, кромѣ полиціи общей, обязанной заботиться объ исполненіи санитарныхъ предписаній врачебнаго устава, еще особые органы, въ лицѣ врачебныхъ отдѣленій губернскаго правленія—въ губерніяхъ, и комитетовъ общественнаго здравія—въ уѣздахъ, которые и облечены распорядительною властью по этой части, между тѣмъ какъ земскія учрежденія посылаютъ только своихъ делегатовъ въ эти учрежденія, а сами лишены всякой распорядительной власти по этому предмету.

Практика земскихъ учрежденій также показываетъ, что ни одно изъ земствъ до сихъ поръ не слѣдовало указаніямъ Васильчикова, а вездѣ обращало вниманіе на устройство лечебно-медицинской части, а не санитарной, и, дѣйствуя такимъ образомъ, болѣе правильно понимало свои задачи, удовлетворяя самой насущной потребности населенія во врачебной помощи. Андреевскій, какъ мы видѣли выше, напротивъ, не только ничего не говоритъ о возможности изъятія изъ вѣдомства земства управленія лечебно-медицинской частью, но совершенно основательно высказывается даже за необходимость сосредоточенія этого дѣла въ рукахъ губернскаго земства. Укажу еще, что въ послѣднее время эту же самую мысль проводилъ на второмъ всероссійскомъ съѣздѣ врачей, бывшемъ въ Москвѣ въ январѣ мѣсяцѣ 1886 года, и врачъ Долженковъ, въ особомъ рефератѣ по этому вопросу, въ которомъ онъ подробно развивалъ мысль о необходимости сосредоточенія всей земской медицины въ рукахъ губернскаго земства, мотивируя это положеніе различными практическими соображеніями удобства такой болѣе цѣльной организаціи земской медицины (Русская Мысль 1886 года, кн. 3. Научный обзоръ, стр. 180). Если это положеніе и не было принято съѣздомъ врачей, то, какъ можно полагать, главнымъ образомъ, потому, что съѣздъ не имѣлъ времени остановиться на болѣе серьезномъ и основательномъ обсужденіи реферата Долженкова, такъ какъ изъ дебатовъ съѣзда по этому вопросу не видно, чтобы противъ мысли Долженкова были предъявляемы особенно вѣскія возраженія.

Входить далѣе въ обсужденіе мнѣнія Васильчикова о разграниченіи обязанностей губернскаго и уѣзднаго земства, по предмету завѣдыванія путями сообщенія, я не буду, вслѣдствіе того, что по этой отрасли земскаго дѣла самъ законъ разграничиваетъ обязанности губернскихъ и уѣздныхъ земствъ, каковому указанію закона земствамъ и остается только слѣдовать.

Что касается, далѣе, мнѣній Смирнова о разграниченіи обязанностей различныхъ органовъ самоуправленія по предметамъ ихъ компетенціи, то въ виду того обстоятельства,

что взгляды его представляются осуществимыми только при такой организаціи самоуправленія, когда бы всѣ его органы, начиная съ органовъ самыхъ низшихъ единицъ самоуправленія—крестьянскихъ общинъ, и кончая не только органами управленія губернскаго, но даже и государственнаго, были приведены въ такую тѣсную связь и взаимное соотношеніе между собой, что распредѣленіе между ними обязанностей по содержанію и завѣдыванію различными отраслями управленія на началахъ единства, взаимнаго содѣйствія и взаимной помощи только и представлялось бы возможнымъ,—я входить въ оцѣнку взглядовъ его также не буду. Если нѣсколько выше я и привелъ болѣе или менѣе подробно взгляды его по вопросу о разграниченіи компетенціи органовъ самоуправленія по различнымъ отраслямъ управленія, ввѣренныхъ въ настоящее время земству, то вовсе не съ цѣлью воспользоваться ими, какъ матеріаломъ для разрѣшенія этого вопроса, при настоящей организаціи самоуправленія у насъ, а лишь только съ цѣлью указать—въ какомъ смыслѣ вопросъ этотъ можетъ быть разрѣшаемъ, при болѣе нормальной организаціи управленія. Изъ отдѣльныхъ замѣчаній его укажу, впрочемъ, на одно, осуществимое и въ настоящее время—это на замѣчаніе о напрасномъ пренебреженіи нашими земствами устройствомъ земскаго кредита въ различныхъ его видахъ, во-первыхъ, какъ одной изъ мѣръ содѣйствія развитію хозяйства и промышленности, и, во-вторыхъ, какъ однимъ изъ источниковъ довольно значительныхъ доходовъ, которыми, въ довольно широкихъ размѣрахъ, и пользовались бывшіе приказы общественнаго призрѣнія, бывшіе не только учрежденіями благотворительными, но и кредитными, и дѣятельность которыхъ, по мнѣнію Смирнова, слѣдовало бы по этому предмету продолжать и земству.

Далѣе, помимо теоретическихъ соображеній, отнесеніе къ сферѣ компетенціи губернскаго земства важнѣйшихъ отраслей земскаго управленія можетъ быть оправдано и многими практическими соображеніями, или соображеніями удобства, которыя, какъ болѣе очевидныя, кажется, могутъ едва ли еще не болѣе убѣдить въ необходимости сосредоточенія этихъ

предметовъ вѣдомства земства именно въ рукахъ земства губернскаго. Выгоды такого устройства земскаго управленія, если только внимательно всмотрѣться въ возможныя его послѣдствія, представляются настолько значительными и, вмѣстѣ съ тѣмъ, разнообразными, что я обращу вниманіе только на важнѣйшія, могущія быть очевидными даже мало знакомымъ съ практикой земскаго управленія.

Во-первыхъ, не можетъ не быть вполнѣ очевиднымъ, что однимъ изъ важнѣйшихъ послѣдствій сосредоточенія дѣла по важнѣйшимъ предметамъ вѣдомства въ рукахъ губернскаго земства будетъ то, что всѣ уѣздныя земства губерніи, дѣйствующія въ настоящее время вполнѣ разрозненно и независимо, притомъ, отъ губернскаго земства, должны будутъ придти *въ близкую связь и болѣе тѣсное отношеніе* съ послѣднимъ, вслѣдствіе того, что, при сосредоточеніи дѣла управленія по этимъ предметамъ въ рукахъ губернскаго земства, только за нимъ и останется *распорядительная и регулирующая власть,* какъ въ отношеніи устройства, такъ и веденія дѣла, а за уѣздными останется только *власть исполнительная.*

Во-вторыхъ, не можетъ не быть, кажется, очевиднымъ и то, что другимъ, едва ли еще не болѣе серьезнымъ послѣдствіемъ сосредоточенія дѣла управленія по этимъ предметамъ въ рукахъ губернскаго земства, должно быть *значительное ослабленіе начала факультативности въ сферѣ дѣятельности земства* по важнѣйшимъ предметамъ его вѣдомства, начала, какъ мы видѣли, столь противнаго самой природѣ компетенціи публичныхъ учрежденій, вслѣдствіе того, что для дѣйствія этого начала останется уже только сфера компетенціи земствъ губернскихъ, но не уѣздныхъ, которыя не будутъ уже имѣть права, по ихъ усмотрѣнію, организовывать или не организовывать и вести или не вести ту или другую отрасль земскаго управленія, но будутъ уже обязаны къ веденію дѣла, коль скоро губернское земство постановитъ организовать его въ губерніи.

Въ-третьихъ, очень серьезнымъ и не менѣе очевиднымъ послѣдствіемъ сосредоточенія дѣла управленія въ рукахъ

губернскаго земства должно быть *приведеніе дѣятельности земства къ большему единству* и, вмѣстѣ съ тѣмъ, значительное уменьшеніе того ненужнаго, а иногда и крайне вреднаго, разнообразія въ дѣятельности уѣздныхъ земствъ по важнѣйшимъ отраслямъ земскаго управленія, которое представляетъ намъ практика земскихъ учрежденій въ настоящее время, вслѣдствіе того, что тогда разнообразіе въ дѣятельности земства будетъ проявляться уже только по губерніямъ, а не по уѣздамъ, которые, напротивъ, будутъ обязаны уже вести дѣло однообразно въ цѣлой губерніи, вслѣдствіе чего существующее теперь разнообразіе должно будетъ уменьшиться болѣе чѣмъ въ 10 разъ. На вредныя послѣдствія крайняго разнообразія настоящей практики земскихъ учрежденій — разнообразія, не оправдываемаго, притомъ, и не вызываемаго никакими особенностями мѣстныхъ условій и никакимъ различіемъ въ платежныхъ силахъ уѣздовъ, было указано уже и въ литературѣ, напримѣръ, Головинымъ, который, какъ на одну изъ причинъ подобнаго разнообразія, указываетъ на то обстоятельство, что въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ принятіе тѣхъ или другихъ мѣръ нерѣдко зависитъ отъ взглядовъ двухъ-трехъ вліятельныхъ гласныхъ, заправляющихъ уѣздомъ, которые и проводятъ свои взгляды и стремленія въ собраніяхъ, послѣдствіемъ чего, смотря по направленію такихъ людей, и бываетъ, что въ одномъ уѣздѣ, какъ указываетъ Головинъ, на народное образованіе, напримѣръ, тратятся чуть не десятки тысячъ, а въ другомъ—едва сотни; въ одномъ уѣздѣ назначается жалованье учителямъ 60 руб., а въ другомъ 400 руб.; въ одномъ уѣздѣ тратятся большія суммы на улучшеніе, напримѣръ, медицинской части и въ то же время оставляются почти безъ всякаго вниманія другія отрасли земскаго дѣла, а въ другихъ, наоборотъ, эта часть пользуется едва вниманіемъ, а на народное образованіе тратятся большія суммы и проч. (Наше мѣстное управленіе, стр. 137). Возможно, кажется, ожидать, что сосредоточіемъ дѣла въ рукахъ губернскаго земства не только уничтожится подобное разнообразіе, но что и всѣ отрасли дѣла получатъ болѣе равномѣрное и правильное развитіе вслѣдствіе

того, что въ управленіи земствомъ губернскимъ принимаютъ участіе, обыкновенно, болѣе интеллигентныя и опытныя силы, чѣмъ въ управленіи уѣздномъ.

Въ-четвертыхъ, очень полезныхъ результатовъ сосредоточенія въ вѣдомствѣ губернскаго земства важнѣйшихъ отраслей земскаго дѣла можно ожидать еще въ томъ отношеніи, что при такомъ расширеніи компетенціи губернскаго земства *дѣятельность земства вообще пріобрѣтаетъ болѣе устойчивости* и будетъ отличаться большей правильностью въ томъ смыслѣ, что тѣ или другія мѣропріятія по отдѣльнымъ отраслямъ земскаго управленія, въ видахъ ихъ улучшенія и развитія, *будутъ осуществляемы постепенно, согласно опредѣленному плану и выработанной системѣ дѣйствія.* Ожидать такихъ результатовъ возможно опять отчасти вслѣдствіе того, что въ дѣятельности губернскаго земства принимаютъ участіе, обыкновенно, болѣе опытныя и интеллигентныя силы губерніи, а отчасти вслѣдствіе того, что губернское земство стоитъ выше мѣстныхъ уѣздныхъ интригъ и партій и дальше отъ нихъ, вслѣдствіе чего отъ него труднѣе ожидать такой ломки въ земскихъ дѣлахъ, которая встрѣчается иногда въ уѣздахъ, когда, съ перемѣной состава гласныхъ, новый составъ принимается за уничтоженіе многаго изъ того, что было сдѣлано при прежнемъ составѣ гласныхъ изъ партіи противной.

Въ-пятыхъ, нельзя также не ожидать многихъ выгодъ сосредоточенія въ вѣдомствѣ губернскаго земства важнѣйшихъ отраслей земскаго дѣла и *въ финансовомъ отношеніи*, вслѣдствіе того, что губернскимъ земствомъ многія изъ этихъ отраслей, при устройствѣ ихъ разомъ въ интересахъ нѣсколькихъ уѣздовъ, могутъ быть *устроены дешевле*, чѣмъ земствами уѣздными, устраивающими ихъ каждое для себя. Такъ напр., въ дѣлѣ медицины губернскимъ земствомъ могутъ быть устроены больницы именно на границахъ уѣздовъ, съ тою цѣлью, чтобы онѣ одновременно могли служить на пользу населенія обоихъ смежныхъ уѣздовъ, чѣмъ и могутъ быть достигаемы, при вдвое меньшемъ числѣ больницъ, тѣ же результаты, которыхъ уѣздныя земства, устраивающія боль-

ницы каждое для себя, могутъ достигать только при гораздо болѣе значительныхъ расходахъ на это дѣло.

Въ-шестыхъ, отъ сосредоточенія въ вѣдомствѣ губернскаго земства важнѣйшихъ отраслей земскаго дѣла нельзя не ожидать также *болѣе равномѣрнаго распредѣленія платежныхъ тягостей между уѣздами,* вслѣдствіе того, что, при принятіи расходовъ на эти предметы, вмѣстѣ съ переходомъ ихъ въ завѣдываніе губернскаго земства, на губернскій сборъ, болѣе богатые уѣзды губерніи должны будутъ непремѣнно, вслѣдствіе наступленія этого обстоятельства, принять на себя и бо́льшую долю расходовъ на нихъ и тѣмъ оказать и бо́льшую помощь уѣздамъ бѣднымъ.

Сосредоточеніе въ вѣдомствѣ губернскаго земства важнѣйшихъ отраслей земскаго дѣла можетъ сопровождаться и другими весьма полезными результатами, но и указанныхъ достаточно, кажется, для оправданія необходимости расширенія сферы компетенціи губернскаго земства. Еслибы въ практикѣ, вслѣдствіе предлагаемаго расширенія его компетенціи, и обнаружились даже какія-либо неудобства, то неудобства эти ни въ какомъ случаѣ не могутъ быть столь значительны, чтобы не желать измѣненія существующаго порядка въ направленіи дѣятельности земства, вредныя послѣдствія котораго успѣли достаточно уже обнаружиться. Нельзя не предполагать, чтобы главнѣйшее возраженіе со стороны земскихъ практиковъ противъ расширенія сферы компетенціи губернскаго земства на важнѣйшія отрасли земскаго дѣла, которое они не преминутъ сдѣлать, будетъ заключаться въ сѣтованіи ихъ на то, что, при такомъ сосредоточеніи земскаго дѣла въ вѣдомствѣ губернскаго земства, земства уѣздныя лишатся значительной доли самостоятельности въ ихъ дѣятельности. Но на что, спрашивается, нужна эта самостоятельность, если она противорѣчитъ и природѣ самоуправленія, и сопровождается нерѣдко весьма вредными послѣдствіями? Да, кромѣ этого, нельзя не обратить вниманія еще и на то, что, при сосредоточеніи въ вѣдомствѣ губернскаго земства важнѣйшихъ отраслей управленія, уѣздныя земства лишатся только по этимъ предметамъ распоря-

дительной власти, но не исполнительной, которая, и по перенесеніи этихъ предметовъ въ вѣдѣніе губернскаго земства, все же останется за уѣздными земствами, вслѣдствіе того, что, и по наступленіи такого измѣненія въ ихъ компетенціи, къ обязанности губернскаго земства можетъ перейти только опредѣленіе самаго устройства или организаціи той или другой отрасли дѣла и, затѣмъ, регулированіе порядка веденія его и контроль за его веденіемъ; а самое веденіе дѣла все же должно остаться на обязанности земствъ уѣздныхъ, подобно тому, какъ на ихъ обязанности лежитъ и въ настоящее время веденіе на мѣстѣ, въ уѣздахъ, тѣхъ дѣлъ, которыя уже отнесены въ нѣкоторыхъ губерніяхъ къ вѣдомству губернскаго земства, напр. веденіе дѣлъ по устройству путей сообщенія, принятыхъ на губернскій сборъ, по ветеринаріи, по страхованію и проч. И по передачѣ въ вѣдомство губернскаго земства новыхъ отраслей управленія, главнѣйшую обязанность его должно составить правильное устройство той или другой отрасли земскаго дѣла единообразно, во всей губерніи, и преподаніе, путемъ изданія, на основаніи 1882 ст. положенія о земскихъ учрежденіяхъ, обязательныхъ для уѣздныхъ земствъ постановленій, извѣстныхъ правилъ, для однообразнаго веденія дѣла всѣми уѣздными земствами губерніи; принимать же на себя самое веденіе дѣла губернскому земству не можетъ предстоять никакой надобности, при наличности земскихъ исполнительныхъ органовъ въ уѣздахъ, которые должны будутъ, конечно, стать тогда, въ извѣстной степени, въ положеніе органовъ, подчиненныхъ губернскому земству. Если, затѣмъ, губернскому земству и въ отношеніи самаго исполненія придется оставить что-либо на непосредственной обязанности его исполнительныхъ органовъ, то развѣ только исполненіе такихъ отдѣльныхъ мѣропріятій, по тѣмъ или другимъ отраслямъ земскаго дѣла, которыя, имѣя значеніе мѣропріятій общихъ для всей губерніи, въ то же время, въ ихъ исполненіи, не могутъ быть раздроблены и, потому, относимы къ обязанности земствъ уѣздныхъ.

Какимъ образомъ можетъ быть сдѣлано распредѣленіе обязанностей между губернскими и уѣздными земствами въ

этой, собственно уже исполнительной, области, мы постараемся объяснить примѣрами по каждой изъ тѣхъ отраслей земскаго дѣла, которыя по закону могутъ перейти въ сферу компетенціи губернскаго земства и которыя были указаны мною нѣсколько выше, причемъ, для лучшаго выясненія обязанностей собственно губернскаго земства, мы укажемъ, хотя въ общихъ чертахъ, и на его организаторскія обязанности по этимъ отраслямъ земскаго дѣла.

1) По народному образованію. На обязанности губернскаго земства должна будетъ лежать, конечно, прежде всего, организація низшаго народнаго образованія, вслѣдствіе того, что именно на эту часть образованія, какъ мы видѣли выше, обращено наименѣе вниманія другими учрежденіями. Въ видахъ лучшаго осуществленія этого дѣла губернскимъ земствомъ и должны быть выработаны, во-первыхъ, планъ постепеннаго устройства училищъ въ селеніяхъ, для чего вся губернія должна быть распредѣлена на школьные районы и въ нихъ должны быть намѣчены тѣ пункты или селенія, въ которыхъ должны быть устроены училища того или другого типа; во-вторыхъ, еслибы земство пожелало привлечь сельскія общества къ участію въ расходахъ на устройство и содержаніе училищъ, имъ должны быть выработаны условія такого привлеченія; въ-третьихъ, долженъ быть выработанъ нормальный бюджетъ содержанія школъ и проч. Самое завѣдываніе, затѣмъ, хозяйственной стороной училищъ, а равно и наблюденіе за правильнымъ расходомъ ассигнуемыхъ губернскимъ земствомъ на ихъ содержаніе и устройство суммъ, должно быть отнесено уже къ обязанности уѣздныхъ земствъ. На непосредственной обязанности, затѣмъ, самого губернскаго земства должно остаться развѣ только завѣдываніе, напр., заведеніями для приготовленія учителей и учительницъ для школъ, еслибы земство нашло нужнымъ таковыя учредить, а также завѣдываніе такими образовательными учрежденіями, какъ, напр., библіотеки и музеи и проч., еслибы таковыя были учреждены, которыя не представлялось бы возможнымъ децентрализировать по уѣздамъ. Затѣмъ, къ непосредственной обязанности губернскаго земства должно бы

относиться еще завѣдываніе субсидіями среднимъ и спеціальнымъ образовательнымъ заведеніямъ другихъ вѣдомствъ и городовъ, а также стипендіями въ различныхъ заведеніяхъ, еслибы онѣ были учреждены.

2) *По народному здравію.* И по этой отрасли земскаго дѣла на губернскомъ земствѣ должна лежать, прежде всего, обязанность выработки системы и плана устройства уѣздной медицины, въ видахъ достиженія каковой цѣли ихъ, напр., должны быть выработаны планы устройства больницъ въ городахъ и, затѣмъ, лечебницъ въ селеніяхъ, послѣднихъ—въ томъ случаѣ, еслибы оно пожелало устроить дѣло медицины въ губерніи по такъ называемой стаціонарной системѣ; далѣе, опредѣленіе пункта устройства лечебницъ, ихъ нормальный бюджетъ и составъ медицинскаго персонала, порядокъ снабженія ихъ медикаментами, число кроватей въ нихъ, по соображеніи степени населенности ихъ районовъ, размѣръ платы за медикаменты и за леченіе какъ въ больницахъ, такъ и амбулаторно и проч. Завѣдываніе, затѣмъ, медицинской частью въ уѣздахъ и веденіе этого дѣла должно быть отнесено, какъ и въ настоящее время, къ обязанности земствъ уѣздныхъ, подъ надзоромъ, разумѣется, только уже земства губернскаго, на обязанности котораго должно лежать также опредѣленіе и самаго порядка веденія этого дѣла земствами уѣздными, т.-е. опредѣленіе отношеній медицинскаго персонала какъ къ уѣздному земству, такъ и губернскому; порядка назначенія и увольненія медицинскаго персонала, его правъ и обязанностей и проч. Въ непосредственномъ, затѣмъ, завѣдываніи губернскаго земства должны остаться, какъ и въ настоящее время, центральныя больницы въ губернскихъ городахъ, дома умалишенныхъ, а также и нѣкоторыя учебныя заведенія для подготовки низшаго медицинскаго персонала для губерніи, какъ, напр., фельдшеровъ, акушерокъ и проч., еслибы губернское земство устроило у себя эти послѣднія заведенія.

3) *По народному призрѣнію.* Для правильнаго устройства этой отрасли земскаго управленія въ особенности необходимо содѣйствіе мѣстныхъ силъ и органовъ, стоящихъ ближе

къ населенію, вслѣдствіе чего, по этой отрасли земскаго дѣла на губернскомъ земствѣ должна лежать, главнымъ образомъ, обязанность его организаціи, т.-е. выработки нормальнаго устройства богадѣленъ въ уѣздныхъ городахъ и условій принятія въ нихъ бѣдныхъ; затѣмъ, организація въ каждомъ уѣздѣ мѣстныхъ благотворительныхъ обществъ, какъ органовъ, могущихъ оказывать уѣзднымъ управамъ помощь, какъ въ розысканіи бѣдныхъ, такъ и въ констатированіи фактовъ бѣдности, при пособіи которыхъ веденіе дѣла призрѣнія и должно быть отнесено къ обязанности уѣздныхъ управъ. Въ виду того обстоятельства, что дѣло пособія бѣднымъ вообще лучше можетъ быть ведено мѣстными органами, слѣдуетъ полагать, что губернское земство въ своемъ непосредственномъ завѣдываніи никакихъ заведеній для призрѣнія бѣдныхъ оставлять не должно, за исключеніемъ развѣ только воспитательныхъ домовъ, гдѣ они устроены, да и то только въ томъ случаѣ, если дома эти предназначены не только для пріема подкидышей, но и для ихъ воспитанія; если же дома эти устроены собственно только для кратковременнаго пріема подкидышей, впредь до раздачи ихъ на воспитаніе въ семейства, то лучше и ихъ размѣстить по уѣздамъ, въ видахъ болѣе равномѣрнаго пользованія ими во всей губерніи. Полезный результатъ перехода этой отрасли земскаго дѣла въ руки губернскаго земства можетъ выразиться еще и въ томъ, что губернскимъ земствомъ можетъ быть предпринята не только организація мѣръ пособія бѣднымъ, въ родѣ только что указанныхъ, но и мѣръ предупрежденія бѣдности, которыя, по ихъ размѣрамъ и дороговизнѣ, обыкновенно не подъ силу земствамъ уѣзднымъ. Такъ, оно можетъ или непосредственно само, или при содѣйствіи уѣздныхъ земствъ, принимать мѣры содѣйствія переселенію бѣдныхъ, устраивать бюро для пріисканія работъ нуждающимся, организовывать ассоціаціи или артели для производства различныхъ работъ и выдавать имъ пособія, организовывать выдачу ссудъ земледѣльцамъ на пріобрѣтеніе, напр., рабочаго скота, въ случаяхъ его падежа, или кражи и проч.

4) *По попеченію о тюрьмахъ.* Хотя это дѣло до сихъ

поръ было оставляемо земствомъ почти безъ вниманія, въ виду того, что оно находится въ завѣдываніи особыхъ тюремныхъ учрежденій, но, несмотря на это, участіе земства и въ этомъ дѣлѣ можетъ быть весьма разнообразно и плодотворно, но только при участіи въ немъ, главнымъ образомъ, земства губернскаго, такъ какъ только ему подъ силу можетъ быть устройство, напр., исправительныхъ колоній для малолѣтнихъ преступниковъ, устройство которыхъ предоставлено правительствомъ и частной иниціативѣ. Далѣе, губернскимъ земствомъ, при содѣйствіи земствъ уѣздныхъ, могутъ быть устроены, напр., патронаты для преступниковъ, выпущенныхъ изъ мѣстъ заключенія; можетъ быть также оказано пособіе въ организаціи работъ въ тюрьмахъ и т. п.

5) *По организаціи земскаго кредита.* Устройствомъ этой отрасли земскаго дѣла могутъ быть достигнуты весьма разнообразные и очень благодѣтельные результаты, въ виду чего и желательно, чтобы губернскія земства обратили, наконецъ, вниманіе на организацію этого дѣла, такъ какъ именно ими оно можетъ быть устроено и полнѣе, и цѣлесообразнѣе. Устройство нѣкоторыхъ отраслей этого дѣла, какъ, напр., ипотечнаго кредита, только и представляется возможнымъ въ болѣе или менѣе обширныхъ районахъ. Впрочемъ, губернское земство не должно ограничиваться устройствомъ только этого кредита, все равно—долгосрочнаго или краткосрочнаго, но обязано устроить также кредитъ и подъ обезпеченіе имуществами движимыми, или устроить нѣчто въ родѣ ломбардовъ, организовавъ въ видахъ большаго развитія кредитныхъ операцій вообще, а также и въ видѣ большаго удобства и доступности кредита, помимо центральнаго банка въ губерніи, отдѣленія его при уѣздныхъ управахъ.

6) *По организаціи мѣръ содѣйствія промышленности, торговлѣ и сельскому хозяйству.* Большинство мѣръ этого рода, отчасти по ихъ дороговизнѣ, а отчасти по трудности ихъ организаціи, представляется такими, что могутъ быть осуществляемы, главнымъ образомъ, такими крупными единицами самоуправленія, какъ губернскія земства. Такъ, напр., устройство сельско-хозяйственныхъ училищъ, училищъ реме-

сленныхъ и техническихъ, по дороговизнѣ ихъ, можетъ входить только въ кругъ вѣдомства губернскаго земства. Устройство, затѣмъ, выставокъ, конкурсовъ, сельско-хозяйственныхъ и промышленныхъ музеевъ, по трудности ихъ устройства, также можетъ идти успѣшно только въ рукахъ губернскаго земства. На уѣздныя земства можетъ быть возложена лишь обязанность содѣйствія губернскому земству въ дѣлѣ завѣдыванія тѣми или другими отдѣльными отраслями въ этомъ дѣлѣ, какъ, напр., завѣдываніе складами сѣмянъ и орудій, еслибы таковые были устроены въ уѣздахъ, а равно продажей тѣхъ и другихъ изъ складовъ и т. п.

7) *По организаціи мѣръ уничтоженія вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ.* По этой отрасли земскаго дѣла на губернскомъ земствѣ должна лежать, главнымъ образомъ, только обязанность регламентаціи этого рода мѣръ; самое же принятіе ихъ и исполненіе должно лежать непремѣнно на обязанности тѣхъ уѣздныхъ земствъ, въ районахъ которыхъ проявилось бѣдствіе, вслѣдствіе того, что успѣшная борьба съ нимъ представляется наиболѣе удобной только мѣстнымъ органамъ, которые своими болѣе быстрыми дѣйствіями въ состояніи скорѣе прекратить бѣдствіе.

8) *По ветеринаріи и организаціи мѣръ предупрежденія и прекращенія падежей скота.* Также и по организаціи этой отрасли земскаго дѣла на губернскомъ земствѣ должна лежать, главнымъ образомъ, обязанность устройства этого дѣла, т.-е. назначенія въ уѣзды ветеринаровъ, затѣмъ установленія правилъ предупрежденія и прекращенія скотскихъ эпидемій; приведеніе же въ исполненіе этихъ правилъ и всѣ распоряженія на мѣстахъ по прекращенію падежей должны относиться уже къ обязанности уѣздныхъ земскихъ учрежденій.

9) *По организаціи статистическихъ и оцѣночныхъ работъ.* По этой отрасли земскаго дѣла, напротивъ, уже по самому свойству этого рода работъ, какъ ихъ организація, такъ и исполненіе должны относиться скорѣе непосредственно къ обязанности самого губернскаго земства, которымъ для ихъ исполненія и должны быть учреждены особые органы, при

немъ состоящіе, вслѣдствіе того, что для производства этихъ работъ необходимы спеціальныя свѣдѣнія; уѣздныя же земства могутъ быть привлечены развѣ только къ содѣйствію въ производствѣ этихъ работъ спеціальными органами губернскаго земства.

По принятіи практикой земскихъ учрежденій организаціи земскаго управленія въ такомъ видѣ, если роль уѣздныхъ земствъ и будетъ низведена по важнѣйшимъ отраслямъ земскаго дѣла до роли какъ бы только делегатовъ губернскаго земства, зато въ такомъ видѣ назначеніе ихъ будетъ болѣе соотвѣтствовать природѣ органовъ самоуправленія, которымъ, по указанію какъ науки объ управленіи, такъ и практики западно-европейскихъ государствъ, не можетъ принадлежать власть организаціонно-законодательная, которою они однако пользуются въ настоящее время, и бывъ лишены которой въ пользу губернскаго земства, они и явятся по отношенію его въ роли болѣе соотвѣтствующей органамъ самоуправленія. Оставленіе организаціонно-законодательной власти по важнѣйшимъ отраслямъ земскаго управленія за губернскимъ земствомъ хотя также противорѣчитъ природѣ самоуправленія, но можетъ быть оправдано въ нѣкоторой степени тѣмъ, что примѣръ облеченія подобною властью мѣстныхъ органовъ можно видѣть и въ дѣйствительности, въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ, — если разумѣется смотрѣть на отдѣльные штаты не какъ на государства, а только какъ на подраздѣленія государства, — и гдѣ эти штаты, напоминающіе по величинѣ ихъ территорій наши губерніи, облечены еще гораздо болѣе широкою законодательною властью; найти же примѣръ такой организаціи, гдѣ бы властью этой, въ какой бы то ни было степени, были облечены относительно столь мелкія единицы, каковы наши уѣзды, и такимъ образомъ, чтобы только въ одной небольшой части государства, каковой представляется у насъ та часть его, въ которой введены земскія учрежденія, дѣйствовало около 400 законодателей-организаторовъ, — врядъ ли возможно въ какомъ-либо государствѣ всего земнаго шара,

на какой бы степени развитія государство ни стояло и какой бы формой правленія ни обладало.

Если нельзя ожидать въ скоромъ времени устраненія такого въ высшей степени аномальнаго положенія вещей въ нашемъ самоуправленіи путемъ законодательнымъ, то нельзя не желать, чтобы сами губернскія земства обратили, наконецъ, большее вниманіе на вопросъ о ихъ компетенціи и, затѣмъ, сами постарались, путемъ расширенія сферы ея, устранить такое положеніе вещей, такъ какъ и имъ, къ счастью, существующій законъ открываетъ къ этому полную возможность, предоставленіемъ права брать ту или другую отрасль земскаго дѣла въ свое завѣдываніе, посредствомъ принятія необходимыхъ на нее расходовъ на счетъ губернскаго сбора.

Послѣ всего сказаннаго въ разрѣшеніе составляющаго предметъ настоящей статьи вопроса о задачахъ губернскаго земства, нельзя, кажется, не признать, что губернскія земства, путемъ расширенія сферы ихъ компетенціи, могли бы въ значительной степени содѣйствовать упорядоченію самоуправленія у насъ и тѣмъ оказать большую услугу обществу и государству.

I 7604,

Цѣна **75** коп.

Складъ изданія въ книжномъ магазинѣ типографіи
М. М. Стасюлевича, Спб. Вас. Остр., 2 л., 7.