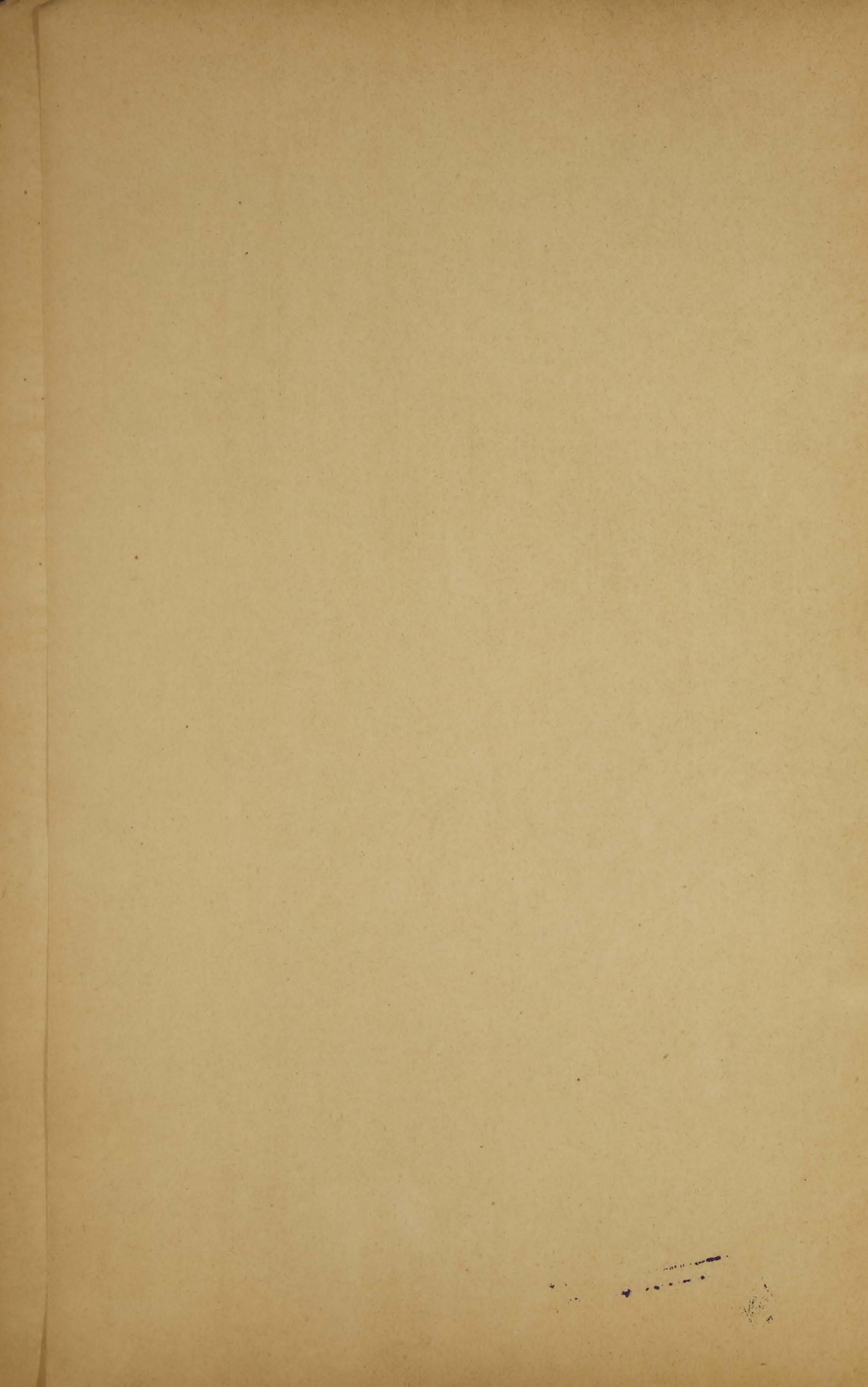


ed. 1279.







Д. 1279.

Библиография



69240

Краткій историческій очеркъ и обзоръ современнаго состоянія законодательства о земскихъ повинностяхъ.

I. Очеркъ законодательства о земскихъ повинностяхъ до изданія правилъ 13 Июля 1851 г. ¹⁾.

Понятіе о земскихъ повинностяхъ принадлежитъ позднѣйшему времени. До XIX вѣка терминъ этотъ не встрѣчался въ нашемъ законодательствѣ. Это не значитъ, конечно, что бы въ болѣе ранній періодъ нашей исторіи не существовало повинностей, соотвѣтствующихъ нынѣшнимъ земскимъ. Нѣкоторыя изъ этихъ повинностей возникли весьма давно, почти одновременно съ началомъ государства, а въ XVII и XVIII вѣкахъ были даже весьма обременительны для населенія. Но въ законодательствѣ не проводилось различія между повинностями, отбываляемыми въ пользу государства и въ пользу извѣстной мѣстности съ другой стороны, повинности всего населенія крупныхъ территоріальныхъ единицъ, соотвѣтствующихъ нынѣшнимъ губерніямъ, не отдѣлялись отъ повинностей сословныхъ и общинныхъ. Независимо отъ отсутствія въ законѣ какой либо опредѣленной системы повинностей, финансовое законодательство наше до XIX вѣка отличалось крайнею неполнотою. Многое опредѣлялось обычаями, многое предоставлялось усмотрѣнію властей и обывателей. И, разумѣется, тѣ вопросы, которые имѣли меньшее общегосударственное значеніе, наименѣе обращали на себя вниманіе законодателя.

До XVIII вѣка кругъ задачъ государства былъ весьма узокъ. Попеченіе о вѣнчаніи и внутренней безопасности государства составляло главнѣйшую заботу правительственной власти въ Московскій періодъ русской исторіи, и къ осуществленію этой цѣли сводились почти всѣ законодательныя и административныя мѣропріятія. Попеченіе о культурныхъ интересахъ страны, обѣ удовлетвореніи духовныхъ и материальныхъ интересовъ населенія почти отсутствовало. Но задачи государства, хотя и несложныя, требовали для своего осуществленія нерѣдко крайняго напряженія личныхъ и имущественныхъ силъ населенія. Отсюда — сложная система тяжкихъ повинностей, носив-

¹⁾ Главнѣйшими пособіями при составленіи этого очерка послужили: Труды Коммисіи, Высочайше учрежденной для пересмотра системы по-датей и сборовъ (т. IV) и Материалы по земскому общественному устройству, изд. Хозяйственного Департамента.



шихъ строго государственный характеръ, но распредѣлявшися, болѣе или менѣе случайно, по соображеніямъ удобства, то на все государство, то на отдѣльныя его мѣстности, то на отдѣльные классы и группы населенія.

Повинности, удовлетвореніе коихъ относилось на мѣстныя средства и силы, отбывались частью натурою, частью деньгами, при чмъ первый изъ этихъ способовъ преобладалъ.

Какого либо опредѣленнаго порядка отбыванія повинностей не было. Правительство интересовалось, чтобы извѣстныя потребности были удовлетворены, но какъ это должно быть сдѣлано—обыкновенно не указывалось. Способъ выполненія повинностей предоставлялся, по общему правилу, усмотрѣнію или мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ (воевода вѣдалъ «всякое ратное и земское дѣло»), или лицъ, выбиравшихъ самимъ населеніемъ (старость, цѣловальниковъ и т. п.); въ законѣ же указанія по сему предмету встрѣчались лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда безъ соблюденія этого условія повинность оказывалась неудовлетвореною въ надлежащей мѣрѣ. Такъ, напр., для отбыванія почтовой повинности было образовано особое сословіе ямщиковъ, для постройки остроговъ и крѣпостей въ пограничныхъ мѣстахъ учреждались особые поселки, жители которыхъ должны были выполнять эту обязанность и т. д. Но ни одна изъ повинностей не была строго опредѣлена ни въ размѣрахъ своихъ, ни въ способахъ исполненія, что давало полный просторъ всякаго рода злоупотребленіямъ и притѣсненіямъ обывателей. Нѣкоторою поправкою въ этомъ дѣлѣ являлось впрочемъ широкое право населенія по распределенію сборовъ и повинностей; во внутреннія раскладки правительственные власти обыкновенно не вмѣшивались или, по крайней мѣрѣ, не должны были вмѣшиваться¹⁾.

Въ XVIII вѣкѣ, съ эпохи Петровскихъ войнъ и реформъ, задачи государства быстро возрастаютъ: защита вѣнѣшней безопасности государства усложняется вслѣдствіе установленія постоянныхъ сношеній съ иноzemными государствами и почти безпрерывныхъ столкновеній съ ними; съ другой стороны, государство утрачиваетъ принадлежавшій ему до сего времени исключительно полицейскій характеръ, вступая на путь удовлетворенія культурныхъ задачъ. Оба эти обстоятельства немедленно отражаются и на мѣстныхъ повинностяхъ населенія. Содержаніе постоянныхъ войскъ, удовлетвореніе потребностей въ ихъ размѣщеніи и передвиженіи тяжело ложатся на населеніе и

¹⁾ Обыкновенно указывалось лишь, что раскладка должна быть равномѣрною, «чтобы никто въ избылыхъ, также и въ лишней тягости не былъ». (Ук. 13 Августа 1698 г. П. С. З. № 7639). Къ концу XVII вѣка встрѣчаются однако попытки центральной власти ограничить право обывателей по производству раскладокъ. Такъ указомъ 30 Января 1699 г. (№ 1675), городскимъ обывателямъ предоставлялось разверстывать всякаго рода повинности, по собственному усмотрѣнію, не иначе, какъ подъ условіемъ уплаты въ казну двойнаго оклада.

вызываютъ необходимость упорядочить отбываніе этихъ повинностей. Правительство не считаетъ возможнымъ сохранять въ силѣ прежнюю неопределеннность въ этомъ дѣлѣ, ибо иначе самая потребность остается безъ надлежащаго удовлетворенія. Содержаніе войскъ относится на казну, въ пользу которой устанавливается особый налогъ съ населенія— подушная подать; прочія же воинскія потребности (воинскій постой, довольствіе войскъ при постое, поставка подводъ для проходящихъ войскъ, довольствіе ихъ лагерными принадлежностями и т. д.), хотя и оставляются по прежнему на тѣхъ мѣстностяхъ, где войска находятся, но приводятся въ некоторый порядокъ, для устраненія злоупотребленій и излишняго обремененія обывателей. Изданные при Петрѣ I и его ближайшихъ приемникахъ, въ особенности же при Екатеринѣ II, законы относительно воинскаго постоя легли въ основу постановленій, изложенныхъ въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ, изд. 1857 г. Положеніе, что воинскій постой есть натуральная повинность всѣхъ мѣстныхъ обывателей, прочно установленось въ XVIII вѣкѣ и держалось вплоть до реформы воинской квартирной повинности въ 1874 году. Подводная воинская повинность также опредѣлилась уже въ 1724 году, когда предписано было требовать подводы для войскъ не иначе, какъ за денежное вознагражденіе отъ казны.

Что касается до прочихъ повинностей, пріобрѣвшихъ впослѣдствіи наименованіе земскихъ, то и онѣ въ XVIII вѣкѣ получаютъ большую определенность, чѣмъ прежде, подъ вліяніемъ расширенія взглядовъ правительственной власти на задачи государства.

Къ числу повинностей, удовлетворявшихся на счетъ мѣстныхъ источниковъ, въ XVIII вѣкѣ, кроме повинностей воинскихъ, принадлежали:

1. Содержаніе почты.

Тѣ изъ обывателей, которые занимались гоньбою и извозомъ, какъ постояннымъ промысломъ, назывались ямщиками, а селенія, въ которыхъ они жили, ямами. Учрежденіе постоянныхъ ямовъ, въ видѣ повинности отъ земли, относится ко времени царствованія Алексея Михайловича. Ямщики получали отъ казны жалованье и обязаны были возить проѣзжающихъ по казенной надобности и казенные клади. Послѣдняя обязанность была особенно тяжела для ямщиковъ, почему указомъ 27 Ноября 1713 г. было запрещено употребленіе ямскихъ подводъ для перевозки тяжестей. Указъ этотъ, вслѣдствіе частыхъ войнъ, не соблюдался съ надлежащею точностью и ямщики приходили въ разореніе отъ выполненія непосильныхъ требованій. Для облегченія положенія ихъ принимались и другія мѣры: назначались прогонныя деньги за каждую поставленную лошадь, дѣлались вспоможенія въ видѣ временной прибавки къ прогоннымъ деньгамъ;

наконецъ опредѣлялось наибольшее количество лошадей, каковое должно быть выставляемо ямщиками по числу душъ. Такъ какъ всѣ эти мѣры не вполнѣ достигали цѣли, то указомъ 8 Іюня 1774 года повелѣно: ввести въ С.-Петербургской и Олонецкой губерніяхъ содержаніе почтъ по контрактамъ съ вольными съемщиками, на счетъ особаго сбора съ податныхъ душъ, а ямщиковъ перечислить въ другія сословія. Но чрезъ 12 лѣтъ, вслѣдствіе дороговизны и неудовлетворительности содержанія 3-хъ станцій Московскаго тракта, въ С.-Петербургской губ., всѣ поступившіе изъ ямщиковъ въ другія сословія снова обращены въ ямщики. Вслѣдъ затѣмъ, въ указѣ 17 Января 1797 года было установлено, что бы тамъ, где невозможно возложить содержаніе почтовыхъ станцій на ямщиковъ, повинность эта отбывалась нарядомъ отъ городовъ и уѣздовъ. Наконецъ указомъ 12 Іюля 1800 г. повелѣно, чтобы содержаніе почтъ было уравнено общею раскладкою по всему Государству. Этимъ послѣднимъ закономъ какъ бы намѣчалось перенесеніе почтовой повинности на казну, что однако впослѣдствіи осуществилось лишь въ 1875 г.

2. Содержаніе путей сообщенія.

До XVIII вѣка содержаніе всѣхъ вообще дорогъ, не составляя предмета вѣдомства центральнаго Правительства, возлагалось на прилегавшія къ дорогѣ селенія и мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Къ обязанности послѣднихъ относилось устройство и содержаніе мостовъ, гатей и переправъ, за что проѣзжающіе должны были платить землевладѣльцамъ извѣстный сборъ, размѣръ коего опредѣлялся царскими указомъ. Съ XVIII вѣка казна принимаетъ устройство и содержаніе нѣкоторыхъ дорогъ на себя. Такъ въ 1720 году предпринято на счетъ казны сооруженіе перспективной дороги для соединенія обѣихъ столицъ. При преемникахъ Петра I, казною же сооружено еще нѣсколько дорогъ, для соединенія С.-Петербурга съ ближайшими окрестными городами и селеніями. Въ XVIII же вѣкѣ на казну перешло содержаніе мостовъ и перевозовъ на большихъ рѣкахъ. Существовавшіе ранѣе сборы съ проѣзжающихъ на мостахъ и переправахъ были отменены Манифестомъ 20 Декабря 1753 г., а затѣмъ указомъ 5 Января 1754 г. положено сдавать содержаніе мостовъ и перевозовъ въ наемъ, преимущественно владѣльцамъ тѣхъ дачъ, въ которыхъ они находятся, за плату отъ казны.

Содержаніе прочихъ дорогъ и соруженій на нихъ по прежнему относилось на натуральную повинность мѣстныхъ жителей, но правительство стало принимать нѣкоторыя мѣры къ упорядоченію отбыванія этой повинности. Въ 1722 году состоялся указъ о починкѣ дорогъ во всемъ государствѣ согласно Шведскому уставу. Примѣняясь къ шведскимъ законамъ, Камеръ-Коллегія, въ вѣдѣніе коей въ то время находилась дорожная часть, установила, что большія дороги должны содержаться крестьянами той



провинціи, черезъ которую онѣ пролегаютъ, и что нарядъ крестьянъ на работы долженъ производиться земскимъ комисаромъ, по числу душъ мужскаго пола. Указомъ 23 Мая 1797 г. установлено содержать пути сообщенія по примѣру губерній Литовской, Курляндской и Лифляндской, изъ коихъ въ первыхъ двухъ дороги содержались землевладѣльцами, а въ послѣдней — поселянами, съ раздѣленіемъ дорогъ на участки по соображенію съ количествомъ матеріаловъ, труда и времени, необходимыхъ для ихъ исправленія. Въ XVIII же вѣкѣ состоялись постановленія объ обязательной ширинѣ различнаго рода дорогъ.

Завѣдываніе тѣми дорогами, которыя признавались мѣстными, въ 1731 году поручено было Губернаторамъ и Воеводамъ, въ помощь которымъ опредѣлялось на каждую губернію отъ 3 до 5 отставныхъ офицеровъ или дворянъ. Съ учрежденіемъ земскихъ судовъ, надзоръ за исправнымъ состояніемъ дорогъ отошелъ къ ихъ вѣдѣнію.

3. Содержаніе мѣстнаго управлениія.

Въ мѣстномъ управлениі, съ Иоанна IV, различаются власти: правительственные (воеводы, дьяки, подьячие и пр.) и выборныя (губные и земскіе старосты, цѣловальники и пр.). Содержаніе первыхъ производилось отъ казны, путемъ верстанія ихъ помѣстьями, потребности же выборнаго управления удовлетворялись исключительно повинностями мѣстныхъ жителей. Съ усиленіемъ, со времени Петра I, приказанаго (правительственнаго) элемента въ мѣстномъ управлениі, содержаніе и помѣщеніе мѣстныхъ органовъ власти постепенно переходитъ на казну. Этотъ порядокъ сохраняется и при Екатеринѣ II, хотя выборное начало при ней вновь получаетъ большее развитіе. Такимъ образомъ къ концу XVIII вѣка земство вовсе освободилось отъ расходовъ на помѣщеніе и содержаніе мѣстнаго управлениія. На мѣстныхъ обывателяхъ остались — и то лишь фактически, ибо въ законѣ о семъ не упоминалось — лишь поставка лошадей для разѣздовъ земской полиціи и нарядъ разсыльныхъ для земскихъ судовъ, а также сотскихъ и десятскихъ, съ производствомъ имъ жалованья. Сборъ на этотъ предметъ простидался отъ $\frac{1}{2}$ до 10 к. съ души. Наконецъ, потребности мѣрскаго управлениія казенныхъ крестьянъ удовлетворялись особымъ сборомъ съ нихъ.

4. Помѣщеніе, содержаніе и препровожденіе арестантовъ.

До XVIII вѣка участіе мѣстнаго населенія въ отбываніи этихъ повинностей было довольно широко; въ XVIII же вѣкѣ потребности по помѣщенію и содержанію арестантовъ удовлетворялись казною, а на мѣстныхъ жителяхъ лежало только препровожденіе арестантовъ по назначенію, съ вознагражденіемъ отъ казны прогонами за выставленныя подводы, а также отводъ помѣщеній для ночлега и отдыха арестантовъ.

Приведенными свѣдѣніями исчерпывается все существенное, что было сдѣлано законодательствомъ прошлаго

столѣтія для упорядоченія повинностей, лежащихъ на мѣстныхъ обывателяхъ. Безспорно, нѣкоторое улучшеніе въ этомъ дѣлѣ было достигнуто: объемъ повинностей установился съ большою точностью; тягость ихъ распредѣлилась нѣсколько равномѣрнѣе, чѣмъ прежде, благодаря главнымъ образомъ перенесенію нѣкоторыхъ повинностей на казну; даны были и нѣкоторыя указанія относительно способовъ исполненія повинностей. Но все это было крайне недостаточно для упорядоченія этого дѣла, для устраненія несправедливаго обремененія обывателей и притѣсненія ихъ со стороны мѣстныхъ властей и для обезпеченія исправнаго отбыванія повинностей. Никакого общаго положенія относительно земскихъ повинностей не было. Законодательство о каждой повинности развивалось самостоительно, по мѣрѣ того, какъ та или другая сторона дѣла обращала на себя вниманіе правительства. Определенаго принципа, какой либо системы въ этихъ отдѣльныхъ узаконеніяхъ не замѣтно. Въ распредѣленіи повинностей между казною и мѣстными средствами законодательство руководилось исключительно соображеніями удобства, не обращая вниманіе на характеръ повинности. Такъ, напр., почтовое дѣло имѣло характеръ повинностей то сословной, то земской, то государственной. Государственными признавались лишь немногія дороги, ведущія къ С.-Петербургу; содержаніе прочихъ, не смотря на все ихъ значеніе, относилось исключительно на мѣстныхъ жителей. Для завѣдыванія земскими повинностями не существовало особыхъ учрежденій, ни мѣстныхъ, ни центральныхъ: оно или возлагалось на общую губернскую администрацію, при содѣйствіи земской полиціи, или распредѣлялось между различными властями, до которыхъ имѣла ближайшее касательство удовлетворяемая повинностью потребность. Указанія относительно распредѣленія повинностей между отдѣльными мѣстностями и о способахъ исполненія повинностей представляются крайне неполными и неточными; такъ въ законѣ вовсе не упоминалось, допускается ли переложеніе натуральныхъ повинностей на деньги и какимъ образомъ должна производиться раскладка денежнаго сбора, въ случаѣ установленія его взамѣнъ натурального исполненія повинности. Только относительно почтовой повинности въ концѣ столѣтія сдѣлана была попытка уравнительного распредѣленія между обывателями: расходы, потребные на содержаніе почты, велико разложить по каждой губерніи особо, пропорционально числу душъ.

При такихъ условіяхъ, надлежащаго порядка въ отбываніи земскихъ повинностей, разумѣется, быть не могло. Центральное Правительство не имѣло даже свѣдѣній, какія повинности существуютъ въ каждой губерніи, какъ онѣ отбываются и насколько обременительны для населенія. Узаконенія XVIII вѣка отличались въ сущности почти тою же односторонностью, какъ и указы прежняго вре-

мени. Правительство главнымъ образомъ было озабочено тѣмъ, чтобы известныя потребности были удовлетворены, но какъ это будетъ сдѣлано, составляло для него вопросъ второстепенный. Если же и встрѣчались въ законѣ указанія на способы отбыванія повинностей, то дѣжалось это съ тою же цѣлью обезпечить удовлетвореніе потребности. Такъ, напр., указы 1722 и 1797 гг. относительно исполненія дорожной повинности по образцу Швеціи (1722 г.) и Лифляндіи (1797 г.) вызваны были очевидно тѣмъ лишь соображеніемъ, что дороги въ этихъ мѣстностяхъ находились въ хорошемъ состояніи¹⁾; но соответствуютъ ли Шведскіе и Остзейскіе законы мѣстнымъ условіямъ русскихъ губерній, удобны ли для русского населенія иноzemные способы исправленія дорогъ—этими вопросами законодательство не интересовалось; и о томъ, что перенесеніе на русскую почву цѣликомъ чуждыхъ порядковъ не способствовало облегченію населенія, свидѣтельствуетъ указъ 8 Іюня 1802 г., коимъ признано, что правила, наблюдавшія въ Лифляндіи, возможно примѣнять только къ многолюднѣйшимъ изъ русскихъ губерній.

Въ началѣ XIX столѣтія Правительство предприняло наконецъ серьезную мѣру къ упорядоченію земскихъ повинностей. Въ Высочайшемъ указѣ 24 Іюля 1802 г., сказано, что Государь Императоръ, «узнавъ изъ опыта, что взимаемые съ обывателей городовъ, поселянъ и помѣщиковъ на устроеніе дорогъ, содержаніе почтъ и на исправленіе прочихъ городскихъ и земскихъ повинностей сборы не столько тягостны сами по себѣ, сколько по разнообразію сроковъ, неуравнительной раскладкѣ и произвольному ихъ взысканію, и желая приведеніемъ ихъ въ единообразное положеніе и общую известность, пресечь безотчетное ихъ употребленіе, соизволилъ повелѣть Правительствующему Сенату собрать точныя свѣдѣнія о всѣхъ повинностяхъ, одѣнить и опредѣлить, сколько на каждую губернію нужно сихъ сборовъ, необходимыхъ къ содержанию городскаго и земскаго устройства, постановить единообразную раскладку по полосамъ губерній, или по другому удобнѣйшему правилу» и, наконецъ, установить «единообразное и общее о повинностяхъ положеніе». Работы по составленію сего положенія поручены были въ 1805 году особому Комитету изъ сенаторовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ издано было первое общее законоположеніе о земскихъ повинностяхъ, подъ названіемъ: «предварительное положеніе о земскихъ повинностяхъ (2 Мая 1805 г. П. С. Зак. № 27,737).

Постановленія этого положенія касались назначенія, раскладки, взиманія и употребленія земскихъ сборовъ; натуральныхъ повинностей положеніе 1805 года не ка-

¹⁾ Въ Высочайшемъ указѣ 23 Мая 1797 г., (№ 17,970) это соображеніе прямо высказано: „Во время нынѣшняго нашего путешествія съ крайнимъ удовольствіемъ нашли мы въ губерніяхъ Литовской, Курляндской и Лифляндской дороги и мосты въ самой лучшей исправности“...



сается. Денежные земские сборы взимаются, по положению, не иначе какъ на основаніи Высочайшихъ о нихъ указовъ и узаконеній. Земские сборы дѣлятся на ежегодные, взимаемые на содержаніе почтъ, устройство казармъ, ихъ отопленіе, освѣщеніе и «прочие предметы», и единовременные, назначаемые «на постройки или важныя починки въ зданіяхъ, отъ земли содергимыхъ». Предметы расходовъ и необходимые для покрытия ихъ сборы опредѣляются особыми по каждой губерніи смѣтами и раскладками; сборы, не вошедшіе въ раскладку, воспрещаются. Смѣты расходовъ на земскія потребности должны составляться на трехлѣtie коллегіальнымъ присутствіемъ изъ губернатора, вице-губернатора, губернского предводителя дворянства и депутата отъ городскаго общества. Смѣты эти предъявляются дворянскому собранію, которое разсматриваетъ ее совмѣстно съ депутатами отъ купечества, не имѣя однако права измѣнить количество расходовъ, и раскладываетъ сборъ, необходимый для покрытия расходовъ, по каждому состоянію, принимая въ соображеніе населенность городовъ и уѣздовъ, мѣстныя ихъ условія и тяжесть лежащихъ на нихъ натуральныхъ повинностей. По подписаніи депутатами и утвержденіи губернаторомъ, раскладки обращаются къ исполненію и лишь «для соображенія» представляются въ копіяхъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Денежные земские сборы причисляются къ податямъ и поступаютъ въ казначейства, гдѣ имъ ведется однако особый счетъ. Поступившія суммы расходуются на показанныя въ смѣтѣ потребности, но въ случаѣ недостатка по одной статьѣ, онъ можетъ быть пополняемъ на счетъ сбереженій по другой. Способъ исполненія потребности допускается троекратный: сдача подряда съ торговъ, хозяйственный способъ и, наконецъ, передача исполненія уѣздному дворянству, при согласіи его на то. Предметы единовременныхъ земскихъ повинностей должны быть основаны на Именномъ Высочайшемъ Указѣ. Для удовлетворенія единовременныхъ потребностей допускаются дополнительныя смѣты и раскладки, составляемыя не въ губернскомъ дворянскомъ собраніи, но депутатами отъ уѣздовъ. Общее наблюденіе за отбываніемъ повинностей въ губерніи возложено на губернаторовъ; для наблюденія же за постройками на мѣстахъ привлекаются, кроме земскихъ чиновниковъ, и уѣздные предводители дворянства.

Подъ наименованіемъ земскихъ повинностей положеніе 1805 года, повидимому, разумѣеть только тѣ денежные сборы, которые падаютъ на каждую губернію, независимо отъ прочихъ, а внутри губерніи распредѣляются на всѣ сословія. Добровольныя дворянскія складки выдѣлены изъ числа земскихъ повинностей. Указывая однако на предстоящее уравненіе всѣхъ земскихъ повинностей по государству (ст. 25), положеніе тѣмъ самымъ смѣшиваетъ понятіе земскихъ повинностей съ государственными.

Какъ видно изъ изложеннаго, положеніе 1805 года не задавалось широкими задачами: оно имѣло въ виду внести лишь нѣсколько большую опредѣленность и гласность въ управлениѣ денежными земскими повинностями¹⁾. Но и эти цѣли достигались далеко не вполнѣ. Во 1-хъ, понятіе о земскихъ повинностяхъ не было точно опредѣлено; въ законѣ приведенъ лишь примѣрный перечень ихъ. Во 2-хъ, не были опредѣлены и способы исполненія повинностей: законъ не указываетъ ни того, какія повинности должны быть отбываляемы денежнымъ способомъ, какія натурою, ни того, какими именно сборами покрываются денежныя потребности. Въ 3-хъ, произволу губернской администраціи въ дѣлѣ опредѣленія размѣра земскихъ расходовъ не было поставлено никакихъ препядствій: центральныя учрежденія въ составленіи сметъ не участвовали, сословные представители не имѣли права голоса о размѣрѣ расходовъ.

Эти недостатки положенія 1805 года въ значительной мѣрѣ оправдываются, если принять въ соображеніе, что оно, по мысли законодателя, должноствовало имѣть силу только временно, впредь до изданія постояннаго закона. Законодательныя работы шли однако настолько неуспѣшно, что положеніе 1805 г. просуществовало, хотя и со многими частными измѣненіями и поправками, 45 лѣтъ и даже легло въ основаніе дѣйствующаго Устава 1851 года.

Переходя къ изложенію тѣхъ законодательныхъ актовъ, которые состоялись въ періодъ времени съ 1805 по 1851 г., надлежитъ прежде всего остановиться на вопросѣ, что именно разумѣть законъ подъ названіемъ земскихъ повинностей. Выше было упомянуто, что въ положеніи 1805 года, подъ именемъ земскихъ разумѣются повинности, отбываляемы всѣмъ населеніемъ каждой губерніи, отдельно отъ остальныхъ. Такое понятіе о земскихъ повинностяхъ удержалось однако не долго. Имѣя въ виду уравненіе земскихъ повинностей, но затрудняясь осуществленіемъ мысли, высказанной еще въ положеніи 1805 года, о перенесеніи земскихъ повинностей на общіе источники казны, Правительство прибѣгло къ косвенной мѣрѣ: для предотвращенія чрезмѣрнаго обремененія нѣкоторыхъ губерній земскими повинностями, особенно дорожною и почтовою, въ 1834 году (Ук. Сен. 25 Іюня 1834 г.) установленъ былъ вспомогательный земскій сборъ, изъ котораго и покрывалась часть земскихъ расходовъ въ губерніяхъ, не располагавшихъ достаточными средствами, для покрытія всѣхъ производившихся въ нихъ расходовъ. Затѣмъ, съ отнесеніемъ части издержекъ по содержанію

¹⁾ «Для скорѣйшаго отвращенія неудобствъ, въ распоряженіи земскихъ повинностей доселѣ бывшихъ, повелѣли Мы Министру Внутреннихъ Дѣлъ представить способы, коими бы, до общаго ихъ по государству уравненія, можно было привести ихъ по каждой губерніи въ нѣкоторую опредѣльность»... (Выс. указъ 2 Мая 1805 г.).

земской полиції на земскія средства, указанъ быль и специальный для того источникъ, а именно особый 9-копѣечный подушный сборъ съ населенія.

Указанными вспомогательными сборами, просуществовавшими до изданія новаго устава, конечно, достигалось нѣкоторое уравненіе губерній въ тягости земскихъ повинностей, но сборы эти въ сущности подрывали самое понятіе о повинностяхъ земскихъ, какъ о чёмъ то отличномъ отъ налоговъ, отбываемыхъ населеніемъ въ пользу государства.

Равнымъ образомъ въ законодательствѣ послѣдующаго за 1805 г. времени не сохранилась и другая характерная особенность земскихъ повинностей по положенію 1805 г.—общность ихъ для всего населенія губерніи. Уже въ указѣ 14 Іюня 1816 г. устанавливается дѣленіе земскихъ повинностей на общія: содержаніе почтъ, дорогъ, ремонтъ, отопленіе и освѣщеніе воинскихъ зданій, и частныя, къ числу коихъ отнесены: повинности помѣщичьихъ имѣній (содержаніе канцелярій предводителей дворянства и домовъ депутатскихъ собраній) и казенныхъ крестьянъ (содержаніе сельского управлениія, подводъ для земскихъ судовъ и запасныхъ магазиновъ). Это дѣленіе проводится и въ послѣдующихъ узаконеніяхъ до настоящаго времени.

Понятіе о земскихъ повинностяхъ не могло устремиться еще и потому, что на счетъ земства относились безъ разбора различные расходы, имѣвшіе характеръ государственныхъ. Въ этомъ отношеніи законодательство XIX вѣка стоитъ ниже законодательства XVIII вѣка, послѣдовательно снимавшаго съ земства тѣ или другие расходы, съ отнесеніемъ ихъ на казну. Насколько случайно было распределеніе расходовъ между казною и земствомъ, а также между общими силами губерній и отдѣльными сословіями, видно будетъ изъ нижеслѣдующаго обзора способовъ отправленія отдѣльныхъ повинностей въ первой половинѣ настоящаго вѣка.

Въ 1800 году повелѣно было разложить на все податное населеніе государства расходы по содержанію почтъ. По положенію 1805 г. содержаніе почтовыхъ станцій и лошадей было отнесено однако къ числу земскихъ повинностей, отбываемыхъ каждою губернію особо на счетъ денежнаго земскаго сбора. Въ то же время почтовая повинность отбывалась и натурою — особымъ сословіемъ ямщикамъ, которые имѣлись впрочемъ не везде (въ 1814 году ямы существовали только въ 22 губерніяхъ). За отбываніе почтовой повинности ямщики освобождались отъ казенныхъ податей. Въ такомъ положеніи осталось почтовое дѣло и въ послѣдующіе годы; но въ виду неуравнительного распределенія повинности между ямщиками и потерпѣ казны отъ дарованныхъ имъ податныхъ льготъ, ямщики постепенно обращались въ го-

сударственные крестьяне, а содержаніе почтъ относилось на денежный земскій сборъ. Послѣдній распредѣлялся однако настолько неравномѣрно (въ 1814 г. онъ колебался по губерніямъ отъ 20 к. и до 3 руб. слишкомъ съ души), что Правительство вынуждено было отнести часть почтовыхъ расходовъ на счетъ общаго земскаго вспомогательнаго капитала. Такимъ образомъ почтовая повинность въ теченіе первой половины XIX вѣка носила какой то смѣшанный характеръ: частью общегосударственный, частью земскій, частью сословный.

По отношенію къ дорожной повинности законодательство отличалось небольшою послѣдовательностью. Въ XVIII вѣкѣ перенесено было на казну содержаніе дороги между столицами и сообщеній г. С.-Петербурга съ ближайшими окрестностями, а также мостовъ и перевѣзъ на большихъ трактахъ. Въ вѣдѣніи образованаго въ 1809 г. управлѣнія водяными и сухопутными сообщеніями должно было состоять уже 58 большихъ трактовъ. Но по недостатку средствъ означенаго управлѣнія, въ 1816 году въ его вѣдѣніе положено отдать Московскую дорогу и большія дороги въ С.-Петербургской, Новгородской и Псковской губерніяхъ; прочія же дороги содержать отъ земства. Въ 1822 году изъ вѣдомства управлѣнія изъяты еще нѣсколько дорогъ. Указомъ 11 Января 1819 г. казна была освобождена и отъ содержанія большихъ мостовъ и перевозовъ на тѣхъ трактахъ, которые не находились въ вѣдомствѣ Главнаго Управлѣнія Путей Сообщенія.

Въ 1833 году (24 Марта и 29 Декабря) изданы постановленія о дорогахъ, служащія основаніемъ существующаго закона. Дороги раздѣлены на 6 классовъ: государственные, губернскія, уѣздныя, торговые, проселочныя и полевые. Дороги I класса, въ числѣ шести, должны были содержаться на счетъ казны, дороги II класса — на счетъ земскаго сбора, прочихъ классовъ — натуральною повинностью мѣстныхъ обывателей. Этимъ, казалось бы, положено начало правильному распредѣленію повинности. Но уже въ 1834 году было повелѣно передавать дороги 1-го класса въ Главное Управлѣніе лишь по отдѣлкѣ ихъ въ шоссе; до того же времени оставлять въ вѣдѣніи губернскихъ начальствъ. Напротивъ, губернскія дороги скоро стали передаваться на попеченіе казны, впрочемъ, съ пособіемъ изъ мѣстныхъ средствъ. Такъ, въ 1842 году шоссированыя губернскія дороги были переданы въ Главное Управлѣніе, вмѣстѣ съ суммами земскихъ сборовъ на ихъ устройство и содержаніе, и положено всѣ шоссе строить по распоряженію Главнаго Управлѣнія. Это постановленіе не послужило однако препятствиемъ къ тому, чтобы уплата заемовъ, сдѣланныхъ ради устройства шоссе, въ томъ числѣ и государственныхъ, отнесена была въ 1843 г. на вспомогательный земскій сборъ и частные земскіе сборы губерній, чрезъ которыхъ шоссе пролегали.

Такимъ образомъ намѣченное еще въ XVIII столѣтіи распределеніе расходовъ по содержанію дорогъ между казною и земствомъ, соотвѣтственно значенію дорогъ, не осуществилось и на земство была возложена часть государственныхъ дорожныхъ расходовъ.

Потребности по содержанію и помѣщенію гражданскаго управления, въ XVIII вѣкѣ вполнѣ перенесенные на счетъ казны, въ первой половинѣ текущаго столѣтія стали вновь относиться на земскій сборъ. Близкайшою причиной сего былъ недостатокъ средствъ Государственного Казначейства. Нагляднымъ доказательствомъ этому служитъ то обстоятельство, что на земскія средства относились обыкновенно прибавки къ жалованью должностнымъ лицамъ, производимому отъ казны: не изыскивая способа покрыть эти прибавки изъ средствъ Государственного Казначейства, Правительство прибѣгало къ источнику, пользованіе которымъ представлялось болѣе удобнымъ. Такъ, указомъ 9 Января 1835 г. повелѣно возвысить оклады содержанія чиновъ земской полиціи и сумму, необходимую для покрытія этой издержки, отнести на особый 9 копѣчный земскій сборъ съ податныхъ душъ. На этотъ же сборъ отнесено въ 1838 г. и содержаніе въ земскихъ судахъ разсыльныхъ и конвойныхъ. Прибавочное жалованье предсѣдателямъ палатъ гражданскаго и уголовнаго суда также отнесено было на земскія суммы. Изъ нихъ же покрывались и издержки на канцеляріи уѣздныхъ судовъ въ западныхъ губерніяхъ и на содержаніе опредѣляемыхъ отъ Правительства засѣдателей земскихъ судовъ.

Расходы на устройство и содержаніе присутственныхъ мѣстъ и тюремъ производились въ XVIII и началѣ XIX вѣка казною изъ особаго строительного капитала. Но такъ какъ капитала этого не доставало на всѣ строительные расходы, то единовременные расходы на постройку присутственныхъ мѣстъ и тюремъ стали часто покрываться изъ земскихъ сборовъ. Высочайше утвержденнымъ 28 Ноября 1839 г. положеніемъ Комитета Министровъ представлено Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по мѣрѣ полученнія затребованныхъ отъ губернскихъ начальствъ подробнѣй свѣдѣній о положеніи помѣщеній присутственныхъ мѣстъ и тюремъ и о количествѣ издержекъ, потребныхъ на возведеніе новыхъ и исправленіе существующихъ зданій, приводить въ извѣстность: въ какихъ именно губерніяхъ необходимо допустить на сей предметъ особый сборъ, на какой срокъ и въ какомъ количествѣ и соображенія свои вносить, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, въ Государственный Совѣтъ. Такого рода сборы были постепенно учреждаемы въ разныхъ губерніяхъ, и перенесеніе на мѣстныя средства расходовъ по постройкѣ присутственныхъ мѣстъ и тюремъ получило слѣдовательно характеръ общей мѣры.

На счетъ земскихъ сборовъ отнесено было, съ учрежденіемъ становыхъ приставовъ, также устройство или

наемъ особыхъ домовъ для постояннаго пребыванія ихъ (впрочемъ эта повинность первоначально предполагалась натуральною).

По недостатку средствъ городскихъ поселеній на земства перешли также нѣкоторые расходы, покрываемые ранѣе изъ городскихъ суммъ: отопленіе домовъ, въ коихъ помѣщаются начальники губерній (1837 г.), отопленіе и освѣщеніе тюремъ (собственно пособія городамъ на эти расходы). Производились съ 1831 года.

Къ числу денежныхъ земскихъ повинностей, отбываемыхъ для удовлетворенія потребности мѣстнаго управлѣнія, отнесено въ 1831 г. и содержаніе подводъ при земскихъ судахъ. Въ данномъ случаѣ имѣло однако мѣсто лишь переложеніе на деньги ранѣе существовавшей натуральной повинности, но не отнесеніе на земство новаго расхода.

Весьма значительно въ теченіе 1805—1851 годовъ расширились и повинности земства по помѣщенію, содержанію и препровожденію арестантовъ. Такъ по указамъ 1817, 1818 и 1819 годовъ на счетъ земства отнесено устройство этапныхъ помѣщеній, отопленіе и освѣщеніе ихъ. Съ 1836 г. изъ земскаго сбора стали покрываться расходы Военнаго Министерства по содержанію учрежденныхъ въ томъ году особыхъ конно-этапныхъ командъ на главныхъ этапныхъ пунктахъ. Содержаніе арестантовъ, препровождаемыхъ изъ внутреннихъ губерній въ Сибирь, на пути и въ мѣстахъ заключенія, до 1839 г. производилось изъ казны; въ этомъ же году, по недостатку ассигнованной на сie суммы, повелѣно отнести часть расхода на счетъ сословій, изъ которыхъ арестанты поступаютъ. Это послужило поводомъ къ перенесенію этихъ издержекъ впослѣдствіи на земство (Выс. пов. 23 февраля 1842 г.). Съ 1830 года на земство возлагается новая повинность по содержанію арестанскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства (содержаніе помѣщеній и содержащихся въ нихъ арестантовъ), а съ 1840 года также и по содержанію особыхъ исправительныхъ отдѣленій при гарнизонныхъ и линейныхъ батальонахъ.

Общая тенденція законодательства къ перенесенію на земство казенныхъ расходовъ не распространилась однако на издержки, вызываемыя потребностями войскъ. Новыхъ значительныхъ расходовъ на эту надобность на земство въ текущемъ столѣтіи не возлагалось. Напротивъ въ 1803 и 1804 г. состоялись распоряженія объ отнесеніи на казну расходовъ на устройство помѣщеній нѣкоторыхъ воинскихъ помѣщеній и это распоряженіе сохранило силу до изданія Устава 1851 года. Тѣмъ не менѣе тягость повинностей для удовлетворенія военныхъ требованій постепенно увеличивалась вслѣдствіе умноженія числа войскъ и роста потребностей ¹⁾.

¹⁾ Такъ удовлетвореніе воинскихъ потребностей обходилось по сметамъ 1817—19 годовъ въ 676,810 р. въ годъ; по сметамъ же съ 1838 по 1842 г. оно стоило уже 1.351,114 руб.

На ряду съ казенными, на земство возлагались нѣкоторые расходы, относившіеся къ городскимъ повинностямъ. Такъ, кромѣ упомянутыхъ выше расходовъ, имѣвшихъ нѣкоторое соотношеніе съ предметами прочихъ земскихъ издержекъ, по земскимъ смѣтамъ назначаются, начиная съ тридцатыхъ годовъ: пособія городамъ на содержаніе помѣщений городскихъ управлений и пожарныхъ командъ, на содержаніе и ремонтъ городскихъ больницъ, на устройство мостовъ въ предѣлахъ городовъ, наконецъ, на наемъ помѣщений для причтовъ православныхъ церквей въ нѣкоторыхъ городахъ Ковенской и Виленской губерній. По Уставу 1851 г. эти расходы признаны отнесенными на земство временно и подлежащими постепенному устранинію изъ земскихъ смѣтъ.

Что касается до расходовъ, относящихся дѣйствительно до мѣстныхъ потребностей, то они возрастили весьма медленно. Въ сущности можно указать только двѣ статьи подобныхъ расходовъ, возникшія вновь въ первой половинѣ настоящаго вѣка и получившія значеніе постоянныхъ: расходы на распространеніе оспопрививанія и на содержаніе земскихъ случныхъ конюшень. Впрочемъ первый изъ этихъ расходовъ съ самаго начала пріобрѣлъ характеръ пособія отъ земства Вольному Экономическому Обществу (Указъ 25 Ноября 1826 г.), а впослѣдствіи относился по нѣкоторымъ губерніямъ не на земскіе сборы, а на суммы приказовъ общественного призрѣнія.

Такимъ образомъ законодательство 1805—1851 гг. отнюдь не способствовало выясненію понятія о земскихъ повинностяхъ. Въ сущности подъ именемъ земскихъ разумѣлись всякие вообще расходы, относимые по закону на счетъ земства. Такое именно опредѣленіе и внесено въ Правила 13 Іюля 1851 г., въ которыхъ предшествовавшему законодательству были подведены итоги. Это же опредѣленіе существуетъ и теперь.

Но если самое понятіе оставалось смутнымъ, если законодательные постановленія не руководились опредѣленнымъ принципомъ, то тѣмъ не менѣе для упорядоченія отбыванія земскихъ повинностей было сдѣлано сравнительно довольно много.

Первая попытка въ этомъ отношеніи, сдѣланная положеніемъ 1805 г., была довольно слаба. Послѣдующія законоположенія существенно пополнили пробѣлы положенія.

Неопределенность указаній положенія 1805 г. по вопросу, какія именно потребности должны быть относимы на земскіе сборы, повели къ произвольнымъ распоряженіямъ мѣстныхъ властей, часто включавшихъ въ земскія смѣты совершенно новые предметы расходовъ. Когда это было обнаружено изъ собранныхъ Комитетомъ Сенаторовъ свѣдѣній, то состоялся вышеупомянутый указъ 18 Іюня 1816 г., въ которомъ предметы земскихъ повинностей были перечислены болѣе обстоятельно, чѣмъ въ Положеніи 1805 г., и отнесеніе на земскія средства новыхъ рас-

ходовъ повелѣно прекратить. Затѣмъ съ изданіемъ Свода Законовъ въ немъ приведенъ уже подробный перечень предметовъ денежныхъ земскихъ расходовъ.

Эти законодательныя указанія едвали однако имѣли бы особенное значеніе, если бы тѣмъ же указомъ 14 Июня 1816 г. утвержденіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ не было бы изъято изъ вѣдѣнія мѣстныхъ властей и не объявлено прерогативою законодательной власти. Съ этого времени установился соблюдаemyй и нынѣ порядокъ: мѣстныя власти составляютъ проектъ смѣты и раскладки и представляютъ его Министру Финансовъ, который, по надлежащемъ разсмотрѣніи этого проекта и соображеніи его съ отзывами другихъ министровъ, входитъ по сему предмету съ представленіемъ въ Государственный Совѣтъ. Указъ 1816 г. не только вызывался настоятельною практическою надобностью, но и былъ въ свое время вполнѣ согласенъ съ общимъ воззрѣніемъ правительства на предметы земскихъ расходовъ, какъ потребности государственныя, лишь временно, впредь до уравненія, удовлетворяемыя изъ мѣстныхъ источниковъ. Впослѣдствіи этотъ указъ не всегда соблюдался. Такъ, напр., съ 1848 по 1853 г. земскихъ смѣтъ не составлялось и не утверждалось. Но это всегда приводило къ крупнымъ замѣшательствамъ въ удовлетвореніи земскихъ потребностей.

Въ слѣдующемъ, по изданіи указа 1816 году, сдѣлана была первая попытка и къ упорядоченію земскаго обложения. Положеніе 1805 г. не опредѣляло ни предметовъ, ни размѣровъ обложения; фактически же земскій сборъ падалъ почти исключительно на податныя души и въ размѣрахъ своихъ зависѣлъ только отъ количества расходовъ (обложение земель и оброчныхъ статей, хотя и существовало, но было крайне ничтожно). Въ 1817 году признано болѣе правильнымъ взимать земскій сборъ съ купцовъ не подушно, но въ размѣрѣ $1/2\%$ съ объявленного ими капитала. По указу 14 Ноября 1824 г. половина этого сбора обращаема была на земскія потребности, половина на городскія. Второй и болѣе важный шагъ въ этомъ направлениі сдѣланъ былъ въ 1834 году, когда Правительство прибѣгло къ установленію вспомогательнаго земскаго сбора. При установленіи этого сбора были впервые съ надлежащею точностью опредѣлены всѣ предметы и размѣры обложения. Сборъ этотъ падалъ на податныхъ лицъ и на торговые капиталы. Для взиманія подушнаго сбора губерніи раздѣлены на 5 разрядовъ, изъ коихъ первые два не были вовсе привлекаемы къ обложению, а въ послѣднихъ трехъ сборъ взимался въ размѣрѣ 5, 10 и 15 коп. асс. Съ торговуЩаго сословія установлено брать по 4 и 2% съ цѣны гильдейскихъ свидѣтельствъ. Въ 1836 году сборъ былъ увеличенъ на 40% , а въ 1846 г. удвоенъ, впрочемъ на одинъ лишь 1847 годъ. Въ повышенномъ размѣрѣ сборъ взимался и въ 1848 году. Въ

1835 году установленъ былъ и другой, вполнѣ опредѣленный, земскій сборъ — на содержаніе земской полиціи.

Что касается до сбора поземельнаго, съ рыбныхъ ловель и другихъ оброчныхъ статей, то о немъ въ уставѣ 1836 г. сказано, что онъ располагается или съ числа десятинъ, или съ доходовъ, на основаніи мѣстныхъ о томъ положеній (т. IV, ст. 523).

Этими постановленіями исчерпывается все, что было сдѣлано въ первой половинѣ текущаго столѣтія для упорядоченія и уравненія земскаго обложенія. Само собою разумѣется, что этого было недостаточно, тѣмъ болѣе, что вспомогательный земскій сборъ скоро сталъ употребляться не только по прямому назначенію, но и для покрытія нѣкоторыхъ новыхъ расходовъ, относимыхъ на земство. Но приведеніе земскаго обложенія въ надлежащей порядокъ едва ли было возможно при крайне неправильномъ распределеніи расходовъ между губерніями и существованіи сословныхъ привилегій по платежу налоговъ.

Кромѣ упорядоченія составленія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, правительство озабочивалось и правильнымъ употребленіемъ земскихъ суммъ и надлежащею въ нихъ отчетностью.

Положеніе 1805 года ограничивалось общимъ требованіемъ, чтобы суммы, назначаемыя по земскимъ смѣтамъ, употреблялись по назначенію; но вмѣстѣ съ тѣмъ допускало обращеніе сбереженій по одной статьѣ на покрытіе дефицитовъ по другой. Такого рода полномочія губернскихъ начальствъ приводили къ крупнымъ непорядкамъ въ расходованіи земскихъ суммъ, вслѣдствіе чего состоялся послѣдовательный рядъ указовъ, ограничивавшихъ права губернаторовъ. Высочайше утвержденнымъ 24 Мая 1820 г. положеніемъ Комитета Министровъ было установлено, чтобы о расходахъ изъ остатковъ земскихъ сборовъ было всякий разъ доносимо Министру Финансовъ. Въ томъ же году (30 Ноября) было разъяснено, что сверхсмѣтные расходы могутъ быть допускаемы только на тѣ предметы, которыхъ при составленіи смѣты нельзѧ было предвидѣть и на которые требуются незначительныя суммы. Въ 1825 г. повелѣно было производить сверхсмѣтные расходы только изъ дѣйствительныхъ остатковъ; если же таковыхъ нѣтъ, а удовлетвореніе потребности не можетъ быть отложено до слѣдующаго трехлѣтія, то составлять дополнительныя раскладки и представлять къ утвержденію (Выс. утв. 30 Іюня 1825 г. мн. Гос. Сов.).

Всѣ эти правила оказывались однако недостаточными и начальники губерній продолжали допускать крупные сверхсмѣтные расходы (иногда свыше 10.000 руб. въ годъ) не только изъ остатковъ, но также изъ суммъ, имѣющихъ невыполненное назначеніе. Поэтому указомъ 30 Марта 1827 г. губернскимъ начальствамъ предоставлено производить сверхсмѣтные расходы изъ свободныхъ остатковъ земскаго сбора только на сумму 2 тыс. руб. ассигнаціями;

для производства же болѣе значительныхъ издережекъ велѣно испрашивать Высочайшее разрѣшеніе.

Но въ 1829 г. Комитетъ Министровъ, исходя изъ того соображенія, что остатки всегда принимаются къ зачету на уменьшеніе сборовъ слѣдующаго трехлѣтія и что такимъ образомъ остатковъ въ существѣ быть не можетъ, Высочайше утвержденнымъ 28 Мая положеніемъ опредѣлилъ: сверхсмѣтные расходы производить не иначе, какъ заимообразно за счетъ будущаго трехлѣтія, съ отпускомъ потребной суммы по смѣтѣ этого трехлѣтія. Этимъ же указомъ подтверждено губернаторамъ, чтобы при составленіи смѣтъ на будущее время въ нихъ вносимы были всѣ расходы, которые должны быть выполнены въ теченіе трехлѣтія и чтобы по утвержденіи смѣты никакія сверхъ оной издережки не допускались. Но въ томъ же году (указомъ 24 Сентября) разрѣшено начальникамъ губерній употреблять на сверхсмѣтныя издережки до 2.000 руб. асс. ежегодно. Уставъ 1836 г. (ст. 574) предоставляетъ право расходованія остатковъ, до 10.000 руб. асс. въ годъ, также Министрамъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ.

Отчетность въ земскихъ сборахъ по положенію 1805 г. ограничивалась предъявленіемъ вѣдомости о произведенныхъ расходахъ и остаткахъ разъ въ три года собранію депутатовъ, производившихъ раскладку. Въ учрежденія Министерства Финансовъ (1811 г.) опредѣлено вносить отчетъ губернского начальства на контрольную повѣрку Казенной Палаты, замѣчанія же депутатовъ представлять Министру Финансовъ, который, въ случаѣ замѣченныхъ безпорядковъ и упущеній, представляетъ обѣ этомъ Сенату.

По указу 14 Іюня 1816 г. отчетъ долженъ представляться также Министру Полиціи. Вслѣдствіе разныхъ безпорядковъ отчетности, эти правила неоднократно подтверждались къ неуклонному исполненію. Затѣмъ порядокъ отчетности былъ окончательно установленъ указомъ 30 Апрѣля 1834 года. Ревизія раздѣлена на хозяйственную, которая производится собраніемъ депутатовъ, и контрольную, порученную Казеннымъ Палатамъ. Эти постановленія легли впослѣдствіи въ основу правилъ 1851 года.

Постановленія относительно натуральныхъ земскихъ повинностей отличаются несравненно менышею обстоятельностью. Въ законодательствѣ до 1851 года небыло даже общаго перечня земскихъ повинностей, отбываемыхъ натурою. При изданіи Свода Законовъ въ него была лишь включена статья, гласящая, что «предметы и пространство каждой повинности, отправляемой натурою, устанавливаются самимъ тѣмъ закономъ, уставомъ или положеніемъ, коимъ требуется исправленіе оной отъ земли. Мѣстное начальство собственною властью не можетъ дѣлать нарядовъ и требовать отъ обывателей какія либо иныя работы» (ст. 552 т. IV изд. 1836 г.). При крайней недостаточности и неопределенности узаконеній относительно большей части

отдѣльныхъ повинностей правило это, разумѣется, не было достаточною гарантіею противъ произвольнаго обремененія обывателей.

Изъ свѣдѣній, собранныхъ Комитетомъ Сенаторовъ въ началѣ столѣтія, видно, что къ числу натуральныхъ повинностей относились (кромѣ почтовой, носившей сословный характеръ): дорожная, подводная, этапная, нарядъ сотскихъ, десятскихъ и разсыльныхъ при земскихъ судахъ, а также повинность квартирная и прочія воинскія. Послѣднія имѣли по существу чисто государственный характеръ, но отбывались отдѣльными силами губерніи, уѣзда или одного, либо нѣсколькихъ селеній.

Къ числу общихъ узаконеній относительно натуральныхъ повинностей, изданныхъ въ первой половинѣ настоящаго столѣтія, относятся лишь правила о переложеніи ихъ на деньги. По изданіи положенія 1805 г., многія губернскія начальства отнесли исправленіе нѣкоторыхъ натуральныхъ повинностей на денежный сборъ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ замѣтило, однако, что такое переложеніе повинностей ведетъ къ вреднымъ послѣдствіямъ: подрядчики, взявшіе на себя исполненіе работъ, нерѣдко не исполняютъ своихъ обязательствъ, и населенію приходится отбывать эти же работы натурою и слѣдовательно нести повинности вдвойнѣ.

Въ виду такого рода данныхъ, рескриптомъ 18 Февраля 1808 г. повелѣно: подрядовъ на исполненіе натуральныхъ повинностей не допускать, а отправлять ихъ натурою. Это правило впослѣдствіи по частнымъ случаямъ было дополнено въ томъ смыслѣ, что обращеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя допускается лишь по изъявленному общему желанію жителей и не иначе, какъ съ Высочайшаго соизволенія (Св. Зак. изд. 1836 г. т. IV ст. 577).

Что касается до постановленій, опредѣляющихъ порядокъ отбыванія отдѣльныхъ натуральныхъ повинностей, то, не останавливаясь на частностяхъ, слѣдуетъ отмѣтить слѣдующее.

Исправленіе дорогъ производилось въ началѣ столѣтія различными способами: иногда въ отправленіи повинности участвовали одни придорожные жители, иногда всѣ жители уѣзда; въ однѣхъ мѣстностяхъ дороги исправлялись путемъ наряда конныхъ и пѣшихъ рабочихъ, въ другихъ— наймомъ чрезъ подрядчиковъ. Въ 1827 году возникло предположеніе о повсемѣстномъ переложеніи дорожной повинности на деньги. Государственный Совѣтъ, не отвергая пользы такого переложенія, находилъ, однако, что оно неисполнимо при обширности государства и новости дѣла. Поэтому въ основу изданыхъ въ 1833 году правилъ о содержаніи дорогъ положено было исполненіе повинности этой натурою. Исключеніе допущено лишь для дорогъ первыхъ двухъ разрядовъ, которыхъ предположено шосси-

ровать и содержать на счетъ казны (дороги 1 разряда) или земскаго сбора (дороги 2 разряда), а также тѣхъ дорожныхъ сооруженій (мосты, гати, верстовые столбы и пр.), которые требуютъ нѣкотораго искусства и большихъ усилий: эти сооруженія также отнесены на денежный земскій сборъ. Кромѣ того, допускалось первоначальное устройство дорогъ на счетъ денежнаго земскаго сбора, со внесениемъ соответственныхъ суммъ въ смѣты, съ тѣмъ, чтобы дальнѣйшее содержаніе этихъ дорогъ производилось нарядомъ крестьянъ съ вознагражденіемъ ихъ лишь за поставку матеріаловъ. Для удобнѣйшаго отбыванія натуральной повинности предписывалось распределить дороги на участки съ такимъ разсчетомъ, чтобы каждому удобно было отбывать повинность лично, а не наймомъ. Послѣдній допускается лишь по добровольному соглашенію обывателей съ подрядчиками и не иначе какъ съ разрѣшенія подлежащаго начальства. Росписаніе дорожныхъ участковъ установлено измѣнять чрезъ каждыя 10 лѣтъ, а въ чрезвычайныхъ случаяхъ и скорѣе, для соблюденія должной уравнительности между размѣрами дорожныхъ участковъ и числомъ приписанныхъ къ нимъ душъ. Исправленіе дорогъ велено производить, по возможности, въ свободное отъ полевыхъ занятій время.

Подводная повинность, т. е. поставка подводъ для развѣздовъ полиціи и другихъ чиновниковъ, не была установлена закономъ до 1816 г., хотя и существовала фактически. По указу 14 Іюня 1816 г. она отнесена на однихъ казенныхъ крестьянъ, но вслѣдъ за тѣмъ послѣдовательно распространена на всѣ податныя сословія. Указъ 11 Августа 1825 г. впервые далъ нѣкоторая поясненія относительно порядка отбыванія подводной повинности. Предписано Губернскому Комитету о земскихъ повинностяхъ распределить поселянъ, участвующихъ въ этой повинности, на участки, соблюдая возможную уравнительность ихъ. Определено число лошадей, какое можетъ требовать исправникъ и другіе чины полиціи. Прочимъ должностнымъ лицамъ указано давать лошадей только за прогоны.

Въ 1831 году содержаніе лошадей для выѣзда земской полиціи изъ города на разстояніе до 30 верстъ переложено на деньги. Въ дополненіе къ сему, Высочайше утвержденнымъ 10 Августа 1832 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта разрѣшено сдавать съ торговъ и поставку подводъ для развѣздовъ полиціи въ селеніяхъ (по примѣру Рязанской губерніи, гдѣ подрядчикъ принялъ на себя это обязательство) тамъ, гдѣ это окажется возможнымъ; въ тѣхъ же губерніяхъ, гдѣ мѣры эти непримѣнимы, облегчать обывателей, отправляющихъ повинность натурою, уменьшениемъ другихъ натуральныхъ и денежныхъ повинностей.

Въ теченіе первой половины XIX вѣка постойная повинность въ городахъ стала постепенно перелагаться на

деньги. Дѣлалось это особыми для каждого города Высочайшими повелѣніями. На счетъ денежнаго сбора устроивались казармы или войскамъ выдавались суммы для вольнаго найма помѣщеній. Въ тѣхъ же городахъ, для которыхъ не было издано особыхъ указовъ, а равно и въ селеніяхъ постой по прежнему отбывался натурою безъ вознагражденія обывателей.

Для полноты очерка развитія законодательства о земскихъ повинностяхъ въ теченіе первой половины XIX вѣка необходимо еще упомянуть объ учрежденіяхъ, вѣдавшихъ этимъ дѣломъ. Присутствія, учрежденныя положеніемъ 1805 года для составленія сметъ и раскладокъ, постепенно пополнялись новыми членами (отъ вѣдомствъ Государственныхъ Имуществъ, Удѣльнаго, Финансовъ и т. д.) и получили название Комитетовъ земскихъ повинностей. Въ 1833 году учреждены были губернскія дорожные комиссіи. Въ 1849 году всѣ дѣла по сооруженіямъ, изъ земскихъ сборовъ производимымъ, переданы губернскимъ строительнымъ и дорожнымъ комиссіямъ. Въ уѣздахъ дѣла о земскихъ повинностяхъ относились вообще къ вѣдѣнію полиціи. Но мало по малу возникли и особыя учрежденія: въ 1808 г. квартирныя комиссіи въ городахъ для завѣдыванія воинскимъ постоеемъ, въ 1833 г. уѣздныя дорожныя комиссіи, въ 1840 г., по соглашенію Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Государственныхъ Имуществъ,—квартирные комитеты, для завѣдыванія дѣлами по квартирной и подводной повинностямъ. Составъ всѣхъ этихъ учрежденій былъ смѣшанный, изъ представителей разныхъ вѣдомствъ.

Въ порядке подчиненія, губернскія учрежденія по земскимъ дѣламъ были подвѣдомственны Министру Финансовъ, въ отношеніи утвержденія сметъ и ревизіи расходовъ; а въ отношеніи прочихъ предметовъ — Министру Полиціи, впослѣдствіи Внутреннихъ Дѣлъ.

На ряду съ частными измѣненіями и дополненіями узаконеній о земскихъ повинностяхъ, въ теченіе всей первой половины XIX вѣка шли законодательныя работы по выработкѣ общаго устава о земскихъ повинностяхъ. Для этой цѣли послѣдовательно учреждались различные Комитеты.

Первому Комитету по устройству земскихъ повинностей, учрежденному въ 1805 году изъ сенаторовъ, было поручено: 1) разсмотрѣть собранныя въ Сенатѣ свѣдѣнія о земскихъ повинностяхъ и, если нужно, дополнить ихъ; 2) сообразить, не могутъ-ли быть нѣкоторыя повинности отмѣнены или уменьшены и сдѣлать общее ихъ исчисление; 3) расположить общій сборъ между губерніями соразмѣрно ихъ народонаселенію и относительнымъ выгодамъ; 4) постановить точныя правила объ употребленіи земскихъ суммъ и объ отчетности; 5) опредѣлить частныя правила для исправленія повинностей въ тѣхъ случаяхъ,

когда въ какой-либо губерніи сумма на земскія повинности вышла бы изъ своей соразмѣрности и было бы признано нужнымъ дополнить недостатокъ ея частнымъ налогомъ.

До 1810 года, Комитетъ собираль и дополняль свѣдѣнія о земскихъ повинностяхъ по губерніямъ. Въ этомъ же году собранныя Комитетомъ свѣдѣнія были затребованы въ Государственную Канцелярію для исполненія (относившагося къ обязанности Государственного Совѣта), Высочайшаго Манифеста 2-го февраля объ уравненіи земскихъ повинностей.

Здѣсь дѣло пролежало безъ движенія до 1816 года, когда вновь былъ образованъ Комитетъ изъ сенаторовъ, который къ 1820 году составилъ проектъ устройства земскихъ повинностей. По этому проекту предположены были слѣдующія главнѣйшія измѣненія въ законодательствѣ о земскихъ повинностяхъ: 1) уравненіе этихъ повинностей путемъ раскладки на всѣ губерніи, по единобразнымъ и неизмѣннымъ для каждого сословія окладамъ; 2) обращеніе на денежный сборъ значительной части натуральныхъ повинностей; 3) передача управленія земскими повинностями одному Министерству Внутреннихъ Дѣлъ, съ учрежденіемъ въ губерніяхъ для этой цѣли особыхъ комитетовъ, и 4) соединеніе городскихъ повинностей съ земскими. Проектъ этотъ препровожденъ былъ на заключеніе министерствъ и дѣло до 1825 года оставалось безъ движенія. Въ этомъ году учрежденъ новый Комитетъ изъ Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Главноуправляющаго надъ Почтовымъ Департаментомъ. Для разработки дѣла Министры назначили трехъ директоровъ, которые отвергли всѣ предположенія Комитета Сенаторовъ и признали необходимымъ сохранить дѣйствовавшій порядокъ, съ учрежденіемъ лишь, согласно предположенію Министра Финансовъ, особаго вспомогательнаго капитала, для пособія губерніямъ, наиболѣе обремененнымъ земскими повинностями. Затѣмъ работы директоровъ заключались главнымъ образомъ лишь въ приведеніи въ надлежащій порядокъ и систему дѣйствовавшихъ постановленій. По составленіи проекта въ 1824 году, онъ былъ вновь разосланъ на заключеніе Министерствъ, но дѣло вновь осталось безъ движенія, на этотъ разъ на 15 лѣтъ, за недоставленіемъ отзыва Военнымъ Министерствомъ.

Въ 1843 году былъ, по Высочайшему повелѣнію, образованъ Комитетъ изъ нѣсколькихъ Министровъ и Главноуправляющихъ отдѣльными частями, который призналъ необходимымъ предварительно установить общія положенія для отбыванія денежныхъ земскихъ повинностей. Сущность его предположеній заключалась: а) въ раздѣленіи всѣхъ земскихъ повинностей на государственные и губернскія, и послѣднихъ—на общія и частныя; б) въ

уравненіи по губерніямъ окладовъ сбора на государственные повинности, и в) въ сосредоточеніи управлениі земскими повинностями въ Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ.

Высочайше утвержденнымъ 19-го іюня 1844 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта эти общія положенія были одобрены и Комитету предоставлено составить полный проектъ закона, который и былъ внесенъ Министромъ въ мартѣ 1845 года въ Государственный Совѣтъ. При обсужденіи этого проекта, онъ признанъ былъ, однако, крайне недостаточнымъ, въ особенности потому, что вовсе не касался натуральныхъ повинностей. По мнѣнію Государственного Совѣта, дѣло должно было заключаться не въ частномъ измѣненіи существовавшаго порядка, не въ сосредоточеніи управлениі земскими повинностями въ томъ или другомъ вѣдомствѣ, но въ коренномъ преобразованіи всей ихъ системы. Полагая засимъ, что эта задача должна быть поручена не министрамъ, обремененнымъ дѣлами вѣренныхъ имъ вѣдомствъ, но независимому комитету подъ предсѣдательствомъ одного изъ членовъ Государственного Совѣта, изъ лицъ, по сей части специальныхъ, взятыхъ изъ всѣхъ прикосновенныхъ къ дѣлу министерствъ, Государственный Совѣтъ указалъ и главныя основанія предстоявшей работы. Они заключались въ слѣдующемъ:

- 1) достигнуть справедливаго уравненія въ отбываніи земскихъ повинностей, соотвѣтственно способамъ каждой губерніи;
- 2) оцѣнить всѣ натуральные повинности и привести ихъ въ соотвѣтствіе съ денежными;
- 3) привести въ извѣстность дѣйствительныя силы каждой губерніи и указать предѣль неотяготительности для нихъ земскаго сбора;
- 4) ввести въ назначеніе предметовъ земскихъ расходовъ правильное хозяйство;
- 5) устроить своевременную ревизію земскихъ расходовъ и учредить правильную отчетность,
- и 6) разрѣшить вопросъ, нельзя ли государственнымъ земскимъ повинностямъ дать постоянство подушной или поземельной подати, оставя подвижнымъ лишь удовлетвореніе повинностей губернскихъ.

Изъ этой программы видно, что, не смотря на убѣждение въ необходимости коренной реформы земскихъ повинностей, Государственный Совѣтъ все-таки нѣсколько съживалъ задачу предстоящаго преобразованія сравнительно съ тѣмъ, какъ она ставилась въ началѣ столѣтія. Объ отмѣнѣ нѣкоторыхъ повинностей вопросъ уже не возбуждается; идея уравненія губерній въ отбываніи повинностей проводится менѣе решительно: въ 1810 году предполагалось возможнымъ установить общій сборъ по всѣмъ губерніямъ и отпускать изъ него на каждую губернію сумму, нужную на ея расходы, т. е., строго го-

воля, перенести всѣ земскія повинности на казну; въ 1845 же году рѣчь идетъ только о нѣкоторомъ уравненіи губерній по отбыванію повинностей и о консолидациі однѣхъ лишь государственныхъ земскихъ повинностей.

Программа Государственнаго Совѣта, нѣсколько съуженная противъ первоначального плана преобразованія, еще болѣе сокращена была Комитетомъ, который призналъ необходимымъ во многомъ придержаться существующаго порядка.

Такъ, по вопросу, не слѣдуетъ ли снять съ земства издержки, которая, по сущности своей, не должны быть относимы на земство и размѣръ которыхъ исчисленъ Комитетомъ до 4.650.000 р. въ годъ, Комитетъ выскажался, что большая часть этихъ расходовъ (на сумму 4.172.000 р.) должна и впредь быть оставлена на земствѣ, по соображеніямъ практическаго свойства.

Принявъ затѣмъ предложенную предшествовавшимъ Комитетомъ (1843 г.) классификацію земскихъ повинностей на государственные (служащія къ удовлетворенію предметовъ общаго государственного устройства), губернскія (относящіяся до потребностей отдѣльныхъ губерній) и частныя (относящіяся до потребностей лишь нѣкоторыхъ сословій), Комитетъ 1845 г. задался цѣлью уравненія лишь первой категоріи этихъ повинностей. Уравненіе это должно было относиться только до денежныхъ земскихъ сборовъ: они должны быть назначаемы соотвѣтственно силамъ каждой губерніи, при чемъ, при оцѣнкѣ платежныхъ способностей населенія, должно принимать во вниманіе (впрочемъ съ различными предосторожностями) и тягость воинскаго постоя и другихъ натуральныхъ повинностей, а равно и размѣръ налоговъ, взимаемыхъ въ пользу казны. Большая часть государственныхъ земскихъ сборовъ должна измѣняться по трехлѣтнимъ смѣтамъ, соотвѣтственно потребности; установлены на болѣе продолжительный срокъ могутъ быть лишь немногіе изъ государственныхъ земскихъ сборовъ: девятикопѣчный сборъ на содержаніе земской полиціи, сборы на уплату займовъ по постройкѣ шоссе и сборы на содержаніе почты.

Что касается до губернскихъ и частныхъ земскихъ сборовъ, то Комитетомъ не указано какихъ-либо мѣръ къ ихъ уравненію между губерніями. Равнымъ образомъ, Комитетъ не признавалъ возможнымъ уравненіе натуральныхъ повинностей. Всѣ изъ этихъ повинностей, которыя носятъ характеръ государственныхъ, какъ, напр., повинности, отбываемыя для удовлетворенія повинностей войскъ, могутъ быть уравнены между губерніями лишь по предложению ихъ на деньги, въ чемъ надлежитъ наблюдать строгую постепенность, обращая въ денежныя лишь наиболѣе тягостныя изъ натуральныхъ повинностей (къ числу послѣднихъ постойная повинность при обыкновенныхъ усло-

віяхъ не должна быть относима). Повинности-же, отбываляемыя натурою для удовлетворенія мѣстныхъ губернскихъ потребностей, должны быть уравнены частью путемъ переложенія на деньги (подводная повинность, отводъ помѣщений для становыхъ приставовъ, назначеніе сотскихъ и разсыльныхъ, отводъ пастбищъ для воинскихъ лошадей), частью путемъ возможно правильнаго распределенія ихъ сначала между обывателями одного уѣзда, а затѣмъ между отдѣльными уѣздами губерніи. Уравнительной раскладки натуральныхъ повинностей Комитетъ полагалъ достигнуть главнымъ образомъ путемъ приведенія ихъ въ точную извѣстность и прекращеніемъ злоупотребленій, чѣмъ долженъ былъ заняться проектированный въ составѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ Департаментъ земскихъ повинностей.

Для завѣдыванія земскими повинностями Комитетъ предположилъ образовать особые органы подъ названіемъ губернскихъ и уѣздныхъ комитетовъ земскихъ повинностей.

При обсужденіи представленнаго Комитетомъ проекта въ Государственномъ Совѣтѣ, возникло предположеніе о перенесеніи въ нихъ государственныхъ земскихъ расходовъ на счетъ казны. Но это предположеніе было въ концѣ-концовъ отвергнуто и признано нужнымъ, согласно съ предположеніями Комитета, положить въ основаніе будущаго устройства земскихъ повинностей предшествовавшій порядокъ, съ нѣкоторыми въ немъ измѣненіями, съ цѣлью болѣе уравнительного распределенія земскихъ повинностей и предупрежденія на будущее время неправильнаго возложенія на земство расходовъ, до него не относящихся. Въ Государственномъ Совѣтѣ не прошли даже предположенія Комитета о консолидациіи нѣкоторой части государственныхъ земскихъ сборовъ. Равнымъ образомъ, не было признано возможнымъ указать на желательность переложенія нѣкоторыхъ натуральныхъ повинностей на деньги; напротивъ того, приняты мѣры къ тому, чтобы при замѣнѣ повинностей, отбываемыхъ натурою, денежными сборами, соблюдались строжайшимъ образомъ различныя формальности. Такимъ образомъ, явившіяся результатомъ всѣхъ вышеуказанныхъ трудовъ правила о земскихъ повинностяхъ, Высочайше утвержденныя 13-го июля 1851 года, имѣли значеніе болѣе систематизаціи наличнаго законодательнаго материала, съ нѣкоторыми въ немъ поправками, чѣмъ кореннаго преобразованія.

Такъ какъ правила эти имѣютъ и до сего времени, въ большей своей части, силу закона, то содержаніе ихъ представляется необходимымъ изложить подробно.

II. Содержание Высочайше утвержденныхъ
13 Июля 1851 г. Правилъ новаго устройства
земскихъ повинностей.

Положенія общія.

(Ст. 1—11).

Земскія повинности, коими признаются только тѣ, которые поименованы въ раздѣлахъ II и III Правилъ, отправляются: или посредствомъ денежныхъ сборовъ, кои вносятся отдельно отъ податей, слѣдующихъ въ общіе доходы казны, или же *натурою*.

Онѣ раздѣляются на *постоянныя* и *временныя*. Къ послѣднимъ принадлежать и чрезвычайныя пособія отъ земли, назначаемыя, по особеннымъ Высочайшимъ повелѣніямъ, въ случаѣ движенія войскъ.

Денежныя земскія повинности раздѣляются: а) на *общія* или *государственные*, слѣдующія на удовлетвореніе потребностей болѣе или менѣе общихъ всѣмъ частямъ Имперіи, и потому исправляемыя посредствомъ сбора со всѣхъ сихъ частей; и б) на *местныя*, предназначаемыя на надобности одной губерніи или нѣсколькихъ губерній, и сборъ для коихъ опредѣляется со всѣхъ мѣстныхъ обывателей того края (пов. *губернскія* или *областныя*), или только съ нѣкоторыхъ между ними сословій (пов. *частныя*).

Къ повинностямъ мѣстнымъ причисляются всѣ тѣ, которые, по собственному желанію обывателей, изъ натуральныхъ обращаются въ денежныя, а также и тѣ расходы, которые, хотя по своему предназначенію, и имѣютъ свойство повинности общей, но 1) по единообразному во всѣхъ губерніяхъ размѣру своему, не нарушаютъ уравнительности раскладки между разными мѣстами; 2) представляютъ болѣе удобности въ исполненіи имѣющимися на мѣстѣ средствами.

Изъ земскихъ сборовъ не назначается никакихъ новыхъ издержекъ.

Завѣданіе земскими повинностями возлагается на совѣщательное присутствіе Министерствъ Финансовъ, Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Удѣловъ.

Переложеніе натуральныхъ повинностей на деньги допускается лишь вслѣдствіе ходатайства самихъ обывателей. За установление новыхъ повинностей и незаконное переложеніе натуральныхъ повинностей на деньги, виновные подвергаются уголовному суду.

Предметы денежныхъ земскихъ повинностей.

(Ст. 12—15).

а) Къ *государственнымъ* повинностямъ относятся сборы на слѣдующіе предметы:

- 1) Въ отношении *почтовой повинности*: содержание почтовыхъ лошадей съ принадлежностями; устройство и содержание почтовыхъ помѣщений; содержание смотрителей за сими помѣщениями.
- 2) Въ отношении *дорожной повинности*: устройство между губерніями шоссе и разныхъ сооруженій на нихъ; уплата заемовъ на сей предметъ.
- 3) Въ отношении повинности на *содержаніе управленія*: содержание земской полиціи.
- 4) Въ отношении повинности *этапной*: устройство или наемъ этапныхъ тюремъ и помѣщений на главныхъ путяхъ, по которымъ заведены постоянныя этапныя команды; ремонтъ, отопление и освѣщеніе этихъ помѣщений; содержаніе нижнихъ чиновъ для присмотра за арестантами; наемъ земель подъ хозяйственныя заведенія этапныхъ командъ; возвратъ Военному Министерству издержекъ на содержаніе сихъ командъ; расходы при совершении казни надъ преступниками; содержаніе ихъ въ пути и въ мѣстахъ заключенія, и пособія ихъ семействамъ; содержаніе подводъ при этапахъ.
- 5) Въ отношении *арестантскихъ ротъ и исправительныхъ отдельеній* при гарнизонныхъ и линейныхъ баталіонахъ: устройство, ремонтъ, отопление и освѣщеніе помѣщений; содержаніе арестантовъ въ сихъ ротахъ и стражи при нихъ; содержаніе порочныхъ людей въ исправительныхъ отдѣленіяхъ.
- 6) Въ отношении расходовъ на *воинскія потребности*: устройство, ремонтъ, отопление и освѣщеніе помѣщений для войскъ, временно квартирующихъ или проходящихъ; плата за наемъ земель подъ лагери, маневры и пастыща; возвратъ Государственному Казначейству поверстныхъ денегъ, платимыхъ при передвиженіи войскъ; отопление и освѣщеніе зданій, занимаемыхъ баталіонами военныхъ кантонистовъ, тамъ, где сіи издержки не приняты на счетъ казны.
- б) Къ *губернскимъ земскимъ повинностямъ* относятся сборы на слѣдующие предметы:
- 1) Въ отношении *дорожной повинности*: устройство и содержание шоссе, по желанію обывателей, внутри каждой губерніи, или для соединенія съ государственными шоссе; устройство и содержание, по желанію обывателей, прочихъ внутреннихъ сообщеній губерніи, которые требуютъ особыхъ техническихъ соображеній или чрезвычайныхъ мѣръ для содержанія ихъ послѣ постройки; устройство и ремонтъ верстовыхъ столбовъ на всѣхъ сихъ дорогахъ, и столбовъ на границахъ губернскихъ и уѣздныхъ; прогоны и порціоны чинамъ Строительныхъ и Дорожныхъ Комиссій; содержаніе воспитанниковъ губерніи въ Строительному Училищѣ въ С.-Петербургѣ; особые сборы въ нѣкоторыхъ губерніяхъ на улучшеніе судоходства.
- 2) Въ отношении *помѣщенія местного гражданского*

управлениі: возведеніе зданій для сего помѣщенія и для тюремъ, въ случаѣ недостаточности отпускаемой на эти предметы изъ Казначейства суммы; наемъ, отопленіе и освѣщеніе домовъ для рекрутскихъ присутствій; отопленіе помѣщеній Начальниковъ губерній; отопленіе и освѣщеніе тюремъ въ тѣхъ городахъ, гдѣ недостаточно на это городскихъ доходовъ.

3) Въ отношеніи *содержанія того-же управлениія*: содержаніе особыхъ чиновъ по части земскихъ повинностей (при Казенныхъ Палатахъ, Казначействахъ и Канцеляріяхъ Губернаторовъ) и нѣкоторыхъ другихъ должностныхъ лицъ (преимущественно предсѣдателей Судебныхъ Палатъ); пенсіи и единовременныя пособія тѣмъ изъ служившихъ по выборамъ дворянства, которые получали содержаніе изъ губернскихъ земскихъ сборовъ; содержаніе подводъ при земскихъ судахъ и въ селеніяхъ для земскихъ полицейскихъ сообщеній; устройство или наемъ домовъ для Становыхъ Приставовъ; содержаніе тюремныхъ смотрителей тамъ, гдѣ не достаетъ на это городскихъ доходовъ; припечатаніе въ вѣдомостяхъ вызововъ къ торгамъ по земскимъ повинностямъ; выписка Сенатскихъ Вѣдомостей для Земскихъ Судовъ и вѣдомостей губернскихъ для всѣхъ церковныхъ сельскихъ приходовъ, для Земскихъ Судовъ и для Становыхъ и Слѣдственныхъ Приставовъ.

4) Въ отношеніи *хозяйства и медицинской полиціи* въ городахъ и селеніяхъ: расходы по полюбовному размежеванію общихъ и чрезполосныхъ дачъ, по содержанію земскихъ случныхъ конюшенъ, по истребленію волковъ, по распространенію оспопрививанія.

5) Въ отношеніи *потребностей воинскаго управлениія*, когда онѣ не могутъ быть отнесены на счетъ городовъ: устройство и содержаніе помѣщеній; устройство и ремонтъ гауптвахтъ, платформъ, шлагбаумовъ и караулень по разнымъ постамъ, конюшенъ и манежей для войска Корпуса внутренней стражи и жандармовъ; отопленіе и освѣщеніе сихъ помѣщеній; наемъ земли подъ лагери и огороды для тѣхъ же войскъ.

в) Къ частнымъ повинностямъ на расходы *одного дворянства* (по Уставу Зем. Пов. частныя повинности съ дворянскихъ имѣній) принадлежитъ сборъ на слѣдующіе предметы:

- 1) Содержаніе Комиссій народного продовольствія.
- 2) Содержаніе Канцеляріи при дворянскихъ депутатскихъ собраніяхъ и Предводителяхъ Дворянства.
- 3) Починка, отопленіе и освѣщеніе домовъ, занимаемыхъ дворянскими собраніями.
- 4) Содержаніе Канцеляріи дворянскихъ опекъ сверхъ суммъ, отпускаемыхъ Казначействомъ.
- 5) Въ западныхъ губерніяхъ жалованье засѣдателямъ Уѣздныхъ Судовъ, опредѣляемымъ отъ Правительства.
- 6) Выписка Сенатскихъ и мѣстныхъ губернскихъ вѣдомостей для Предводителей Дворянства.

7) Пенсія и единовременныя пособія чиновникамъ, означенными въ п.п. 2 и 4.

Что касается до частныхъ повинностей крестьянъ въ-домства государственныхъ имуществъ и удѣльного и по-винностей городскихъ, то въ правилахъ 1851 г. сдѣлана лишь ссылка на отбываніе ихъ на основаніи подлежащихъ узаконеній.

Порядокъ исчисленія, распределенія и утвержденія денежныхъ сборовъ на земскія повинности.

Всѣ 3 разряда денежныхъ земскихъ сборовъ взыски-ваются въ каждой губерніи по сметамъ и раскладкамъ, составляемымъ каждый разъ на одно трехлѣтіе и всегда къ одному опредѣленному сроку по всѣмъ губерніямъ (16 и 17).

О порядке составленія сметъ.

(Ст. 18—46).

Въ сметахъ должны быть подробно и по единообраз-ной формѣ исчисляемы всѣ статьи предполагаемыхъ рас-ходовъ. Прежде вносятся расходы необходимые, а потомъ уже очевидно полезные. Какъ тѣ, такъ и другіе, могутъ быть разлагаемы на нѣсколько трехлѣтій. Расходы на украшенія допускаются только тогда, когда нѣть въ виду расходовъ, необходимыхъ или очевидно полезныхъ. Для внесенія въ смету издержекъ на производство работъ, необ-ходимо предварительное утвержденіе проектовъ и техни-ческихъ сметъ.

Въ сметѣ земскихъ повинностей, сверхъ исчисленія предполагаемыхъ на будущее трехлѣтіе расходовъ, должно быть означено и сравненіе ихъ съ назначеніями сметы истекающаго трехлѣтія, при чемъ временные повинности въ расчетъ не принимаются.

Противъ каждой статьи показывается остатокъ.

Къ сметѣ присоединяются поясненія: 1) по какому исчислению опредѣляется сумма на каждую статью; 2) на какомъ именно узаконеніи основывается назначеніе каж-даго расхода; 3) на чемъ основывается вообще опредѣле-ніе количества каждой потребности и чѣмъ объясняются причины возвышенія или пониженія цѣнъ. Наконецъ, въ смету вносятся и другія объясненія, по мѣрѣ надобности.

Къ сметѣ присоединяется также означеніе отправляе-мыхъ натурою земскихъ повинностей и изложеніе осно-ваній и условій замѣны ихъ денежнымъ сборомъ, если таковая замѣна предполагается, равно какъ удостовѣреніе въ согласіи на то обывателей.

Составленіе сметъ денежныхъ земскихъ повинностей производится во всѣхъ губерніяхъ, каждые три года (въ Январѣ) Комитетомъ земскихъ повинностей, который образуется, подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго Губерна-

тора, изъ Губернского и Уѣздныхъ Предводителей и Депутатовъ Дворянства, Предсѣдателя Казенной Палаты, Управляющихъ Палатою Государственныхъ Имуществъ и Удѣльною Конторою съ подвѣдомственными имъ уѣздными начальниками и изъ городского головы губернского города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ.

Каждый Комитетъ земскихъ повинностей имѣеть 2 рода собраній: *общее и отдельные*.

Въ общее присутствіе Комитета приглашаются, въ случаѣ надобности, для совѣщанія: начальники особыхъ частей въ губерніи и знакомыя съ вопросомъ частныя лица. Кромѣ того, за особымъ столомъ имѣеть мѣсто губернскій прокуроръ, или вмѣсто него, одинъ изъ губернскихъ стряпчихъ, для дѣлъ, къ должности прокурора относящихся.

Первоначальное разсмотрѣніе и составленіе сметъ, а также разсмотрѣніе важнѣйшихъ по земскимъ повинностямъ дѣлъ производится *въ особомъ о земскихъ повинностяхъ присутствіи*, состоящемъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Губернского Предводителя Дворянства, Предсѣдателя Казенной Палаты, Управляющихъ Палатою Государственныхъ Имуществъ и Удѣльною Конторою, и головы губернского города.

Особымъ присутствіемъ решаются по большинству голосовъ: а) всѣ вопросы о томъ, какія потребности и суммы для нихъ надлежитъ внести въ смету денежныхъ повинностей; б) избраніе и назначеніе способовъ и порядка исправленія повинностей, какъ денежныхъ, такъ и натуральныхъ; в) назначеніе торговъ на подряды и поставки, условій ихъ, и утвержденіе договоровъ, съ подрядчиками и поставщиками заключаемыхъ; г) разрѣшеніе отпуска суммъ по исполненнымъ подрядамъ и поставкамъ; д) дѣла о случаяхъ несостоятельности и затрудненіяхъ въ подрядахъ и поставкахъ, также и о непредвидѣнныхъ убыткахъ при исполненіи земскихъ повинностей; мѣры обезпеченія и взысканія въ сихъ случаяхъ; е) дѣла объ открывающемся недостаткѣ суммъ, определенныхъ на исправленіе повинностей, разрѣшеніе дозволенного отпуска сихъ суммъ; ж) разсмотрѣніе ежемѣсячныхъ и годовыхъ хозяйственныхъ отчетовъ о приходахъ, расходахъ и остаткахъ суммъ земского сбора, и принятие нужныхъ вслѣдствіе того мѣръ; з) разсмотрѣніе жалобъ на неуравнительность раскладокъ, и по другимъ дѣламъ и случаямъ, относящимся къ отправленію земскихъ повинностей.

Всѣ жалобы на неуравнительность раскладокъ должны быть приносимы Начальнику губерніи, рассматриваемы и разрѣшаемы первоначально въ особомъ о земскихъ повинностяхъ присутствіи, съ присоединеніемъ къ оному Строительной и Дорожной Комиссіи, когда предметъ жалобы касается строительной или дорожной части. При несогласіи Начальника губерніи съ мнѣніемъ большинства,

все дѣло, съ надлежащими справками и объясненіями, представляется имъ на разсмотрѣніе совѣщательного присутствія Министровъ¹⁾). Такимъ же путемъ идутъ вопросы и сомнѣнія, могущія возникнуть по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ. Недовольному послѣдовавшимъ въ мѣстномъ особомъ о земскихъ повинностяхъ присутствіи рѣшеніемъ предоставляется, въ теченіи 6 недѣль со времени объявленія ему сего рѣшенія, принести на оное жалобу Министру Финансовъ или Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по принадлежности, для предварительного сношенія по оной и для разсмотрѣнія въ Совѣщательномъ Присутствіи.

Особое о земскихъ повинностяхъ присутствіе начинаетъ свои занятія съ того, что прежде всего повѣряетъ представленный ему отъ Казенной Палаты отчетъ о земскомъ сборѣ, о расходахъ и обѣ остаткѣ. Затѣмъ оно составляетъ на будущее трехлѣтіе двѣ отдѣльныя сметы — одну по предметамъ повинностей государственныхъ, а другую по предметамъ повинностей губернскихъ.

Проектъ сметы по предметамъ повинностей государственныхъ составляется по каждой губерніи особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствіемъ въ той мѣрѣ, въ какой расходы на предметы сихъ повинностей могутъ, по соображеніямъ и предположеніямъ сего присутствія, быть необходимы въ губерніи въ теченіе наступающаго трехлѣтія.

Сметы эти и отчетъ, со всѣми къ нимъ приложеніями, вносятся въ общее присутствіе Комитета земскихъ повинностей.

Одновременно съ особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствіемъ составляются въ каждомъ уѣзде, подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя, изъ депутатовъ дворянства и городовъ, изъ окружныхъ и прочихъ уѣздныхъ начальниковъ селений вѣдомства государственныхъ и удѣльныхъ имуществъ — отдѣльные присутствія комитета земскихъ повинностей.

Каждое изъ сихъ отдѣльныхъ присутствій предварительно обсуживаетъ полноту и достовѣрность собранныхъ и представляемыхъ членами его свѣдѣній по уѣзду:

- 1) о числѣ свидѣтельствъ на торговлю и промышленность;
- 2) о количествѣ удобныхъ земель, лѣсовъ и прочихъ земельныхъ угодій и оброчныхъ земельныхъ статей;
- 3) о ревизскомъ числѣ податныхъ душъ въ каждой мѣстности по сословіямъ;
- 4) о благосостояніи каждого населенного мѣста;
- 5) о натуральныхъ земскихъ повинностяхъ, каждымъ населеннымъ мѣстомъ отправленныхъ въ теченіи минувшаго трехлѣтія;

¹⁾ Въ случаѣ разногласія между Министрами дѣло рѣшается Государственнымъ Совѣтомъ.

6) о количествѣ сборовъ, заплаченныхъ каждымъ населеннымъ мѣстомъ въ теченіе трехъ минувшихъ лѣтъ.

Каждое отдѣльное присутствіе собранныя свѣдѣнія представляеть, чрезъ предсѣдателя своего, Губернатору, который и вносить ихъ въ общее присутствіе Комитета земскихъ повинностей, вмѣстѣ съ сметами новаго трехлѣтія и прочими актами. Общее присутствіе, обревизовавъ отчетъ о сборахъ послѣднихъ трехъ лѣтъ въ хозяйственномъ отношеніи, разсматриваетъ подробно каждую статью потребностей, въ проекты сметъ внесенную и, по большинству голосовъ, утверждаетъ или измѣняетъ ихъ, излагая при этомъ какъ побудительныя причины, такъ и самыя основанія каждой допускаемой имъ статьи расхода, равно какъ и предполагаемыхъ имъ измѣненій. Отдѣльныя присутствія Комитета, наравнѣ съ общимъ присутствіемъ, имѣютъ право требовать, откуда слѣдуетъ, чрезъ своихъ предсѣдателей, необходимыя имъ свѣдѣнія.

О составленіи раскладокъ сборамъ на государственные и губернскія повинности.

(Ст. 47 — 60).

По сметѣ государственныхъ повинностей дѣйствія общаго присутствія губернского Комитета земскихъ повинностей ограничиваются: 1) удостовѣреніемъ, что представленные оному статьи потребностей необходимы и предназначены на удовлетвореніе ихъ суммы умѣренны; 2) показаніемъ сборовъ предыдущаго трехлѣтія, остатковъ ихъ и недоимокъ, съ изъясненіемъ причины накопленія сихъ послѣднихъ; 3) сравненіемъ состоянія губерніи въ началѣ обоихъ трехлѣтій.

Относительно сметы повинностей губернскихъ, общее присутствіе Комитета, утвердивъ количество потребностей и количество необходимой для нихъ суммы, исключаетъ изъ сей послѣдней то, что можетъ быть удовлетворено остатками отъ земскихъ на губернскія повинности сборовъ по тому разряду повинностей (губернскихъ и частныхъ), на который суммы были собраны съ земства, а также исключаетъ и то, что можетъ быть удовлетворено вычетами изъ окладовъ чиновниковъ, получающихъ содержаніе изъ суммъ земскихъ, за отпуски, превышающіе 29 дней, равно какъ и суммами, взыскиваемыми съ прописныхъ въ ревизіи, послѣ нея открытыхъ, и съ передержателей бѣглыхъ,

Остатки зачитываются равною долею на каждый годъ новаго трехлѣтія; но особое о земскихъ повинностяхъ присутствіе можетъ удержать часть этихъ остатковъ въ запасъ на удовлетвореніе непредвидѣнныхъ расходовъ.

Сдѣлавъ изъ суммы, окончательно предположенной по сметѣ, вышеупомянутый вычетъ, общее присутствіе предназначаетъ остальное къ сбору въ губерніи, частію съ

торговыхъ и промышленныхъ свидѣтельствъ, частію съ земель, и частію съ податныхъ лицъ; затѣмъ приводить въ извѣстность всѣ необходимыя данныя и, наконецъ, раздѣляетъ всѣ мѣстности губерніи на 3 разряда: а) избыточныя, б) среднія и в) малодостаточныя. Потомъ оно приступаетъ къ составленію проекта раскладки сборовъ.

Свидѣтельства на торговлю и промышленность, за исключеніемъ лишь установленныхъ для поселянъ четвертаго рода, облагаются ежегоднымъ на губернскія повинности десяти-процентнымъ сборомъ съ той суммы, которая, въ видѣ пошлинъ, взимается въ государственную казну при выдачѣ сихъ свидѣтельствъ по уставамъ торговому и пошлинному. Общее присутствіе Комитета распредѣляетъ сумму сего десяти-процентнаго сбора по городамъ, сообразно состоянію и раздѣленію ихъ на разряды.

Сборъ съ удобныхъ земель разлагается по населеннымъ и ненаселеннымъ землямъ частныхъ лицъ, казны, удѣла и разныхъ установленій въ губерніи. Онъ предназначается только на отправленіе мѣстныхъ губернскихъ земскихъ повинностей. Подъ именемъ удобныхъ земель разумѣются какъ пахатныя и сѣнокосныя, такъ и степныя, лѣсныя, и прочія земельныя угодья и оброчныя земельныя статьи, официально значащіяся подъ именемъ удобныхъ. При дѣлахъ Губернатора и особаго о земскихъ повинностяхъ присутствія содержатся полныя, по возможности, свѣдѣнія о всѣхъ земельныхъ владѣніяхъ въ губерніи, съ означеніемъ: а) кому каждое изъ нихъ принадлежитъ; б) въ какомъ числѣ десятинъ, сколько въ томъ числѣ земли удобной; в) сколько на землѣ ревизскихъ мужескаго пола душъ, если она населена; г) приносятъ-ли дѣйствительный доходъ и въ какомъ количествѣ земли, находящіяся при казенномъ или удѣльномъ селеніи, заводѣ, фабрикѣ, сверхъ пятнадцати-десятинной на каждую ревизскую душу пропорціи, а равно ненаселенная казенная и удѣльная земли, лѣса и проч. и на какихъ свѣдѣніяхъ сіе показаніе основано; д) въ отношеніи къ произведеніямъ хлѣба, травъ и проч., къ какому разряду принадлежитъ земля по сравненію съ прочими землями того же уѣзда: къ лучшимъ, среднимъ или низшимъ (худымъ). Независимо отъ сего, Уѣздные Предводители и депутаты дворянства, также удѣльные и окружныя начальники вѣдомствъ государственныхъ имуществъ и удѣльного, отправляясь изъ уѣздовъ въ губернскій Комитетъ земскихъ повинностей для участія въ составленіи раскладки денежныхъ земскихъ повинностей на новое трехлѣтіе, должны имѣть при себѣ и предъявить Комитету означеніе земель ихъ вѣдомства въ уѣздахъ, основывая оное на свѣдѣніяхъ позднѣйшихъ.

При раскладкѣ поземельнаго сбора на первое трехлѣтіе съ 1853 г., за исключеніемъ тѣхъ губерній, въ коихъ онъ былъ уже установленъ прежде обнародованія поло-

женія о поземельномъ на земскія повинности сборѣ, а также исключая иѣкоторыя мѣстности, освобожденныя отъ сбора на мѣстныя земскія повинности, должны были наблюдаться мѣстными Комитетами земскихъ повинностей слѣдующія правила:

О поземельномъ сборѣ на общія губернскія повинности:

1) Всѣ удобныя земли, принадлежащія къ населенными имѣніямъ (разумѣя подъ симъ также заводы и фабрики, при коихъ имѣются воздѣлываемыя или иначе приносящія доходъ земли), какъ частныхъ владѣльцевъ, такъ и казенные и удѣльные, когда количество сихъ земель не превышаетъ пятнадцати-десятинной пропорціи на каждую ревизскую мужескаго пола душу, облагаются по 1 коп. сер. съ десятины.

2) Съ удобныхъ земель, находящихся при населенныхъ-же имѣніяхъ сверхъ пятнадцати-десятинной пропорціи, а равно съ лѣсовъ и оброчныхъ земельныхъ и лѣсныхъ статей, буде состоять они въ частномъ владѣніи, то безъ различія, приносятъ-ли они доходъ или нѣтъ, полагается по $\frac{1}{2}$ коп. съ десятины; и если находятся они при казенныхъ и удѣльныхъ имѣніяхъ (населенныхъ), то исключительно лишь съ тѣхъ, кои приносятъ доходъ, предназначается къ сбору по 2 коп. съ рубля валоваго дохода.

3) Со всѣхъ незаселенныхъ и не принадлежащихъ къ селеніямъ земель (разумѣя въ томъ числѣ и лѣса, и оброчная земельная и лѣсная статьи), состоящихъ во владѣніи частныхъ лицъ, назначается по 1 коп. съ десятины и, сверхъ того, по $\frac{1}{2}$ коп. съ десятины-же, собственно для уравненія таковыхъ имуществъ съ имѣніями населенными, которыя, сверхъ денежныхъ, отбываются, еще натуральныя повинности; а съ казенныхъ и удѣльныхъ также по 2 коп. съ рубля валоваго дохода, отъ нихъ получаемаго.

4) Отдѣльные или отхожія пустоши и дачи, находящіяся при населенныхъ имѣніяхъ частнаго владѣнія до пятнадцати-десятинной пропорціи должны быть облагаемы сборомъ по 1 коп. съ десятины, а сверхъ пятнадцати-десятинной пропорціи по $\frac{1}{2}$ коп. съ десятины, хотя-бы изъ нихъ составились особыя для владѣльцевъ оброчныхъ статьи; не принадлежащія же вовсе къ селеніямъ—по $1\frac{1}{2}$ коп. съ десятины.

О поземельномъ сборѣ на частныя дворянскихъ имѣній повинности:

На частныя дворянскихъ имѣній повинности въ губерніи поземельнымъ сборомъ облагаются только дворянская имѣнія. Въ сихъ имѣніяхъ поземельный сборъ на мѣстныя повинности, съ согласія дворянства и по усмотрѣнію губернского Комитета земскихъ повинностей, можетъ быть взыщенъ до 1 коп. съ десятины собственно на удовлетвореніе частныхъ повинностей дворянскихъ

имѣній; всѣ удобныя земли, состоящія во владѣніи дворянъ помѣстныхъ и безпомѣстныхъ, потомственныхъ и личныхъ облагаются на дворянскія повинности въ одинаковомъ размѣрѣ.

Если въ чьемъ либо владѣніи находятся обширныя полосы земель, и невозможно знать, какое въ нихъ количество десятинъ удобныхъ, но получаемый съ нихъ доходъ положительно извѣстенъ Комитету земскихъ повинностей, то сборъ съ такихъ земель опредѣляется не подесятинный, а по количеству дохода, именно по одной копѣйкѣ съ рубля, доколѣ Комитетъ не представить иного болѣе уравнительного способа обложения сихъ земель.

Всѣмъ землямъ въ губерніи, кои предназначено будетъ обложить сборомъ на новое трехлѣтіе, составляется въ Комитетѣ земскихъ повинностей полный реестръ, съ означеніемъ какъ владѣльцевъ сихъ земель, такъ и количества ихъ и качества, когда оное извѣстно, а равно доходовъ и мѣры особаго на каждый родъ повинностей, губернскихъ или частныхъ, обложенія. Сей реестръ утверждается подписью предсѣдателя и присутствующихъ губернского Комитета земскихъ повинностей. Перечень сего реестра означается въ раскладкѣ мѣстныхъ сборовъ, представляемой въ Министерство, а подробности онаго сообщаются Казенной Палатѣ, для внесенія ихъ въ окладные листы по Высочайшемъ утвержденію общей расписи денежныхъ сборовъ на повинности трехлѣтія.

Поземельный сборъ на мѣстныя повинности можетъ быть усиливаемъ, но всегда лишь съ тою цѣлью, чтобы, съ тѣмъ вмѣстѣ, на столько же уменьшался земскій сборъ съ податныхъ лицъ. Впрочемъ, онъ ни въ какомъ случаѣ не долженъ быть возвышаемъ даже съ земель перваго разряда, болѣе какъ до 5 коп. сер. съ десятины.

Для покрытия той части сбора на губернскія повинности, которой будетъ не доставать по сметѣ, сверхъ сбора съ торговыхъ и промышленныхъ свидѣтельствъ и сбора съ земель, общее присутствіе: 1) опредѣляетъ, въ видѣ валовыхъ суммъ, сколько съ каждого города и съ каждого уѣзда, по ихъ разрядамъ подлежитъ къ взносу по числу ревизскихъ душъ; 2) распредѣляетъ, сколько въ то количество причитается съ каждого сословія въ уѣздѣ—съ крестьянъ государственныхъ, удѣльныхъ и помѣщицкихъ—равномѣрно по числу душъ; 3) подлежащія съ государственныхъ и удѣльныхъ крестьянъ суммы сбора предоставляютъ завѣдывающимъ ими управлѣніямъ разложить по мѣстностямъ, въ каждомъ уѣздѣ, съ крестьянъ же помѣщицкихъ назначаетъ сборъ въ уѣздѣ съ каждой ревизской души поровну, предоставивъ раскладку сбора самому дворянству, буде оно того пожелаетъ.

Городамъ, посадамъ и сельскимъ обществамъ всегда предоставляется право внутренней раскладки.

Единовременные расходы разлагаются также на все



трехлѣтіе, и третья часть каждого изъ нихъ относится къ сборамъ ежегоднымъ.

Въ раскладкѣ число облагаемыхъ сборами податныхъ лицъ всякаго сословія показывается особо, хотя бы и назначался единообразный со всѣхъ сословій сборъ.

Всѣ основанія распределеній Комитета, равно какъ и измѣненія противъ прошлого трехлѣтія, должны быть показаны въ примѣчаніяхъ къ раскладкѣ, или въ особыхъ къ ней приложеніяхъ.

Депутаты и всѣ вообще члены Общаго Присутствія имѣютъ право дѣлать замѣчанія на раскладку, но лишь въ теченіе 7 дней со дня внесенія проекта ея въ Присутствіе. Замѣчанія, хотя бы и неуваженные Присутствіемъ, прилагаются къ сметѣ.

О составленіи въ губерніи сметъ и раскладокъ сборо- ровъ на частныя земскія повинности.

(Ст. 61 — 63).

Смета и раскладка денежныхъ сборовъ на частныя повинности дворянскихъ имѣній составляются въ особомъ присутствіи, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, Губернскимъ и Уѣзднымъ Предводителями и депутатами дворянства, а по тѣмъ статьямъ, которыя могутъ касаться и городскихъ обывателей, приглашается и городской голова губернского города, съ депутатами того города, къ коему относится дѣло.

Всѣ предложения сего особаго присутствія предъявляются общему собранію Комитета земскихъ повинностей, и, съ отзывомъ его, прилагаются къ прочимъ сметамъ и раскладкамъ въ видѣ особой оныхъ части. Въ концѣ сихъ сметъ представляются отдельно свѣдѣнія о суммахъ, добровольно приносимыхъ дворянствомъ изъ собственныхъ его доходовъ на учрежденіе учебныхъ и благотворительныхъ заведеній въ губерніяхъ.

Сметы и раскладки сборовъ на частныя повинности го-
родовъ и посадовъ, также селеній вѣдомства Государствен-
ныхъ Имуществъ и по удѣльнымъ государственнымъ и дворцо-
вымъ имѣніямъ производятся на особыхъ основаніяхъ,
но при дѣлахъ особаго о земскихъ повинностяхъ присут-
ствія должны быть содержимы полныя свѣдѣнія о сум-
махъ сихъ сборовъ.

О порядкѣ представленія губернскихъ проектовъ сметъ и раскладокъ въ Министерства.

(Ст. 64 — 82).

За десять мѣсяцевъ до наступленія трехлѣтія составленные вышеописаннымъ порядкомъ: а) проектъ сметы о существующихъ въ губерніи предметахъ денежныхъ повинностей государственныхъ; б) проектъ сметы и раскладки

денежныхъ сборовъ на общія всему ея населенію мѣстныя повинности, наконецъ, в) проектъ сметы и раскладки сборовъ на повинности частныхъ подписываются Губернаторомъ и всѣми членами Комитета земскихъ повинностей и представляются съ списками журналовъ, определеній или актовъ, на коихъ оныя основаны, въ подлинникахъ Министру Финансовъ и въ копіяхъ: Министру Внутреннихъ Дѣлъ и Государственныхъ Имуществъ, Министру Удѣловъ (тамъ гдѣ находятся удѣльные имѣнія) и Генералъ-Губернатору (гдѣ онъ есть). Статьи сметъ, касающіяся до прочихъ Министерствъ, представляются отъ Губернатора Министрамъ и Главноуправляющимъ, по принадлежности, въ выпискахъ.

О порядке производства дѣлъ о сметахъ и раскладкахъ въ Министерствахъ и въ Государственномъ Совѣтѣ.

(Ст. 67 — 82).

Министерства и Генералъ-Губернаторы, получивъ изъ губерніи копіи сметъ и раскладокъ или выписки изъ оныхъ, приступаютъ немедленно къ ихъ разсмотрѣнію, не дожидаясь присылки сметъ и раскладокъ изъ прочихъ губерній, и прилагая, если нужно, проекты дополненій и исправленій, безъ отлагательства сообщаютъ заключенія свои Министру Финансовъ, у коего они отовсюду сосредоточиваются.

Министры Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Удѣловъ доставляютъ, кроме того, Министру Финансовъ по каждой губерніи отдельно: 1) перечневые, сколь можно достовѣрные и единообразно составленные, счеты всѣмъ текущимъ денежнымъ платежамъ и недоимкамъ, лежащимъ на подвѣдомственныхъ имъ обывателяхъ губерніи, начиная съ мѣрскихъ сборовъ до податей, безъ всякаго исключенія; 2) мнѣніе свое о настоящемъ положеніи и степени благосостоянія плательщиковъ.

Министръ Внутреннихъ Дѣлъ обращаетъ при семъ внимание Министра Финансовъ въ особенности на сметы и раскладки частныхъ повинностей дворянскихъ имѣній, и сообщаетъ ему свое особое заключеніе по всѣмъ другимъ сметамъ и раскладкамъ въ видахъ охраненія общаго губернского хозяйства и благоустройства губерніи, сообразная исчисленныя въ сметахъ потребности съ степенью общаго благосостоянія губерніи, съ различными повинностями, отправляемыми обывателями натурою и съ средствами ихъ къ исполненію предстоящихъ сборовъ, присовокупляя и статистическая по каждой губерніи свѣдѣнія.

Подлинные проекты сметъ и раскладокъ, полученные въ Министерствѣ Финансовъ, разматриваются и соображаются сначала Департаментомъ разныхъ податей и сборовъ, а потомъ Министромъ и совѣтомъ его, сперва въ частности, а потомъ въ совокупномъ видѣ или сводѣ ихъ

по всѣмъ губерніямъ, вмѣстѣ съ доставленными по онѣмъ отъ Министровъ, Главноуправляющихъ и Генералъ-Губернаторовъ отзывами, свѣдѣніями и проектами.

Первую часть свода проектовъ смѣть и раскладокъ составляетъ табель потребностей, для коихъ суммы должны быть назначены изъ общаго по Имперіи земскаго сбора (*табель государственныхъ земскихъ повинностей*). Въ надлежащихъ отдѣленіяхъ сей табели представляются: 1) по всѣмъ губерніямъ, вмѣстѣ взятымъ, каждый видъ и въ немъ каждая статья повинностей государственныхъ и сумма, для того потребная, по окончательнымъ соображеніямъ Министра Финансовъ и совѣта его; 2) предположеніе о томъ, сколько именно слѣдуетъ изъ общей суммы потребной на всѣ, въ совокупности, статьи государственныхъ земскихъ повинностей, положить къ платежу на разныя податныя сословія въ каждой губерніи особо.

При этомъ Министръ Финансовъ и совѣтъ его, кромѣ другихъ соображеній, должны раздѣлить губерніи и даже части ихъ, на *особые* разряды, и тогда только предназначаютъ, какою долею сбора на государственные земскія повинности новаго трехлѣтія слѣдуетъ, по ихъ мнѣнію, для уравнительности обложить каждый разрядъ, и въ разрядѣ каждую губернію, а въ ней каждую мѣстность.

Вторую часть свода смѣть и раскладокъ составляетъ особая, совершенно подобная, первой, *табель* потребностей, принадлежащихъ къ разряду *мѣстныхъ каждой губерніи повинностей*, и потому удовлетворяемыхъ денежнымъ сборомъ лишь съ ея поземельныхъ владѣльцевъ и прочихъ жителей.

Третью часть свода составляетъ *табель*, подобная второй, о частныхъ повинностяхъ дворянскихъ имѣній, также по всей Имперіи.

Къ каждой табели прилагаются: 1) систематическое означеніе существа относящихся къ статьямъ оной пріемѣчаній губернскихъ Комитетовъ, Министерствъ, Главныхъ Управлений и Генералъ-Губернаторовъ; заключенія о томъ Министра Финансовъ и его совѣта.

На основаніи всѣхъ поступившихъ къ нему данныхъ, Министръ Финансовъ составляетъ проектъ *общей росписи денежнымъ сборамъ и расходамъ на земскія повинности* новаго трехлѣтія. Въ ней предназначается: а) сколько суммъ въ какихъ губерніяхъ, съ какого населенія и земель слѣдуетъ собрать въ Уѣздныя Казначейства на повинности государственные, губернскія и частныя, ежегодно и въ теченіи всего трехлѣтія; б) сколько изъ сихъ суммъ надлежитъ израсходовать на каждый родъ и видъ повинностей въ той самой губерніи, къ которой принадлежать тѣ мѣстности, и сколько на повинности государственные въ другихъ.

Сія общая роспись, а равно табели и приложенія къ нимъ, съ подлинными представленіями губернскихъ

Комитетовъ и съ перепискою по онымъ съ Министерствомъ Финансовъ вносятся въ Совѣщательное Присутствие четырехъ Министровъ, и затѣмъ, съ особеннымъ по каждому предмету заключеніемъ сего Присутствія и съ общимъ мнѣніемъ его, поступаютъ установленнымъ порядкомъ въ Государственный Совѣтъ, изъ коего, по окончательномъ одобреніи или исправленіи, общая роспись съ табелями восходятъ на Высочайшее усмотрѣніе, и, по утвержденіи Государемъ Императоромъ, вносится Министерствомъ Финансовъ въ Правительствующій Сенатъ, для разсылки въ каждую губернію выписокъ о слѣдующихъ съ нея сборахъ и расходахъ къ исполненію.

Министръ Финансовъ доставляетъ въ тоже самое время въ Казенные Палаты, чрезъ Начальниковъ губерній, выписки изъ подлинныхъ сметъ и раскладокъ, съ Высочайше утвержденными исправленіями.

**Порядокъ исполненія въ губерніяхъ и областяхъ
Высочайше утвержденной росписи денежныхъ зем-
скихъ повинностей.**

О взносѣ сбороў.

(Ст. 83—94).

Никакіе сборы, Высочайше не утвержденные, въ губерніи не допускаются.

По полученіи въ губерніи отъ Правительствующаго Сената указа, съ выпискою изъ общей росписи, и выписокъ изъ утвержденныхъ сметъ и раскладокъ повинностей отъ Министерства Финансовъ:

- 1) Губернское Правленіе публикуетъ чрезъ губернскія вѣдомости, указъ Сената и выписку изъ росписи.
- 2) Казенная Палата по сей выпискѣ и по выпискамъ изъ сметъ и раскладокъ, отъ Министерства Финансовъ полученнымъ, составляетъ подробный для каждого уѣзда *окладной листъ*, съ точнымъ означеніемъ, по скольку съ каждого числа ревизскихъ душъ и десятинъ земли, а равно и свидѣтельствъ на торговлю и промышленность, и на какой родъ земскихъ повинностей [именно: а) государственныхъ, б) губернскихъ, и в) частныхъ дворянскихъ имѣній] въ каждомъ городѣ, посадѣ, мѣстечкѣ и помѣстьѣ каждое общество плательщиковъ, а относительно незаселенныхъ, обложенныхъ земскимъ сборомъ, земель, каждое владѣніе, должны, на основаніи общей росписи, вносить въ свое Уѣздное Казначейство въ теченіе новаго трехлѣтія, раздѣляя платежъ по годамъ на три равныя части.
- 3) Палата Государственныхъ Имуществъ и Удельная Контора, по тѣмъ же выпискамъ и съ такою же подробностью, составляютъ росписаніе окладовъ по своимъ вѣдомствамъ.

Окладные листы, составленные Казенною Палатою, повѣряются съ выписками, утверждаются особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствиемъ и потомъ въ печатныхъ *объявленіяхъ* разсылаются Губернскимъ Правленіемъ, чрезъ городскую и земскую полиціи, въ общества, помѣстя къ владѣльцамъ ненаселенныхъ земель для исполненія, въ опредѣляемомъ каждый разъ особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствиемъ числѣ, но во всякомъ случаѣ не меньшемъ противъ числа всѣхъ отдельныхъ въ уѣздѣ обществъ и владѣльцевъ. Полные экземпляры окладныхъ листовъ отправляются изъ Палаты въ Уѣздныя Казначейства, для внесенія въ установленныя окладныя книги каждого уѣзда по принадлежности.

Въ заключеніи каждого такого объявленія говорится, что никто не можетъ требовать и не обязанъ платить въ наступающее трехлѣтіе болѣе назначенаго въ семъ объявленіи по окладному листу.

Процентные сборы съ торгующаго сословія въ общей росписи и въ окладномъ листѣ на земскія повинности опредѣленные, вносятся купцами и прочими лицами ежегодно при полученіи ими свидѣтельствъ на торговлю, или промыселъ, непосредственно въ Уѣздное Казначейство или иное установление, изъ котораго они получаютъ свидѣтельства. Они обязаны представить при семъ удостовѣренія о полномъ взносѣ ими всѣхъ прочихъ, слѣдующихъ съ нихъ, сборовъ. Уѣздныя Казначейства не иначе выдаютъ торговое или промысловое свидѣтельство, какъ по полученіи вполнѣ, за годъ впередъ, суммы на земскія повинности.

Купцы въ первый годъ каждого трехлѣтія платятъ на земскія повинности по раскладкѣ предшествовавшаго года.

Прочие сборы (поземельные и съ душъ) вносятся также въ Уѣздныя Казначейства въ тѣ же сроки, какъ и подати въ государственный доходъ.

Счетъ земскаго сбора никогда не смѣшивается со счетомъ податей. Сперва покрываются всѣ слѣдующіе съ плательщика земскіе сборы (по полугодовому разсчету), а потомъ уже казенные подати и особыя взысканія. Казенные крестьяне обязаны вносить прежде всего сборы общественный и продовольственный, а потомъ уже земскіе.

Каждому дозволяется дѣлать платежи впередъ за все трехлѣтіе или за меньшій срокъ.

Недоимки по земскому сбору взыскиваются неослабно, подъ отвѣтственностью Губернаторовъ, Губернскихъ Правленій и прочихъ подлежащихъ главныхъ губернскихъ начальствъ. Казеннымъ Палатамъ предоставлено слагать: 1) недоимки окладныя по земскимъ сборамъ съ душъ и предметовъ—до 10 руб. и 2) взысканія и начеты по земскимъ повинностямъ до 50 руб.

При взысканіи недоимокъ земскаго сбора не допускается ни разсрочекъ, ни давности.

Если недоимка по земскому сбору окажется на перечисляющихся въ другую губернию, то перечисление допускается только по очищении недоимки, исключая государственныхъ крестьянъ, для коихъ существуютъ особыя правила.

О расходовании земскихъ сборовъ.

(Ст. 95—102).

Суммы земского сбора и остатки отъ нихъ расходуются лишь на тѣ предметы повинностей, на которые онъ именно назначены въ утвержденныхъ сметахъ и общей росписи.

Суммы государственныхъ земскихъ повинностей переводятся для отпусковъ, кому слѣдуетъ, изъ одной губерніи въ другую, по мѣрѣ надобности и по распоряженію Министра Финансовъ.

Суммы повинностей мѣстныхъ изъ предѣловъ губерніи не выходятъ и перемѣщаются изъ одного Уѣзднаго Казначейства въ другое по распоряженію Казенной Палаты.

Пересылка суммъ земского сбора чрезъ почту производится безъ платежа вѣсовыхъ денегъ.

Надзоръ за Начальниками губерніи и особыми о земскихъ повинностяхъ присутствіями, при употребленіи ими земского сбора, принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, а отчетность подлежитъ наблюденію Министра Финансовъ.

Земскія повинности, подъ надзоромъ Начальника губерніи, отправляются или посредствомъ публичныхъ торговъ, или посредствомъ отдачи на коммисію (или же чрезъ хозяйственныя распоряженія).

I. О исполненіи земскихъ повинностей посредствомъ торговъ.

(Ст. 103—130).

По составленіи сметъ и раскладокъ въ губернскомъ Комитетѣ, особое о земскихъ повинностяхъ присутствіе опредѣляетъ предметъ и условія торговъ, а также количество потребностей, кои посредствомъ торговъ заготовить надлежитъ, означая, когда именно и гдѣ быть торгамъ и переторжкамъ.

Торги на подряды, поставки и наймы по исправленію земскихъ повинностей производятся Казенною Палатою вмѣстѣ съ особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствиемъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, и въ соединеніи, если нужно, смотря по роду дѣлъ, съ Строительной и Дорожной Коммисіей и Губернскимъ Почтмейстеромъ или начальникомъ почтоваго округа.

На исправленіе земскихъ повинностей могутъ быть производимы отдельно торги въ уѣздныхъ городахъ общимъ присутствиемъ, состоящимъ подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя, изъ земского исправника, окружнаго

начальника государственныхъ имуществъ и городского головы или депутата. Въ семъ случаѣ Казенною Палатою производится одинъ окончательный торгъ.

Вызовъ къ торгамъ дѣлается Губернскимъ Правленіемъ чрезъ полиціи и припечатаніе въ губернскихъ вѣдомостяхъ на русскомъ языке, съ переводами, гдѣ нужно. Если какая либо повинность потребуетъ исправленія немедленнаго, то срокъ можетъ быть сокращенъ и вызовы желающихъ ограничиваются одною губерніею, а при незначительности предмета однимъ уѣздомъ или городомъ.

Условія для торговъ (кондиціи) составляются сколько можно благоременнѣе и не иначе, какъ по общемъ разсужденіи всѣхъ членовъ особаго о земскихъ повинностяхъ присутствія. Условія для торговъ по предметамъ, принадлежащимъ къ особеннымъ вѣдомствамъ, составляются подлежащими ихъ начальствами и вносятся на разсмотрѣніе и утвержденіе въ то общее присутствіе, въ коемъ постановлено производить самые торги.

Условія эти выставляются въ мѣстѣ производства торговъ, какъ въ губернскомъ, такъ и въ уѣздныхъ городахъ. Съ симъ вмѣстѣ, если не всѣ подробности, то по крайней мѣрѣ главныя основанія условій и сметныя цѣны требуемыхъ предметовъ означаются въ объявленіяхъ о вызовѣ къ торгамъ, съ яснымъ указаніемъ, гдѣ видѣть можно подробнѣя условія и при нихъ сметы, образцы и прочее. Сіи объявленія выставляются по городамъ въ ихъ полиціяхъ и другихъ учрежденіяхъ, и оглашаются на рынкахъ.

По окончаніи торговъ, договоры на подряды и поставки заключаются въ Казенной Палатѣ или въ Строительной и Дорожной Комиссіи. Заключеніе договоровъ разрѣшается по сравненіи оптовыхъ торговъ съ раздробительными, и только по тѣмъ изъ нихъ, коихъ цѣны для земскихъ сборовъ найдены будутъ наиболѣе выгодными.

Ежели всѣ способы къ раздробительной, для земства выгодной, отдачѣ какой либо части подряда были испытаны безъ успѣха, то допускается подрядъ оптовый, который и утверждается за тѣмъ, кто на переторжкѣ предложитъ низшую предъ всѣми другими цѣну.

Въ случаѣ равенства цѣнъ, прежніе содержатели, если они были исправны, предпочтитаются новымъ торгующимся.

Если подрядъ простирается на значительныя суммы и послѣдне предложенная цѣна будетъ признана производившимъ окончательный торгъ присутствіемъ чрезмѣрно высокою, а оно можетъ между тѣмъ надѣяться понизить ее посредствомъ вызова желающихъ къ представленію новыхъ предложеній въ запечатанныхъ пакетахъ, и къ тому есть еще время, то о семъ объявляется по обыкновенному для вызововъ къ торгамъ порядку. Получаемыя, вслѣдствіе того, запечатанныя, адресуемыя въ *собственныя руки Губернатора*, предложенія хранятся у него за клю-

чемъ безъ вскрытия, доколѣ не наступитъ не только день но и часъ, опредѣленный для вскрытия всѣхъ пакетовъ вмѣстѣ въ вышеупомянутомъ присутствіи.

Разрѣшеніе недоумѣній, въ случаѣ невыгодныхъ торговъ, принадлежитъ подлежащимъ Министрамъ, но всегда доводится до свѣдѣнія Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ.

Договоры заключаются или на все трехлѣтіе или на каждый годъ особо, по желанію подрядчиковъ.

Въ договорѣ всегда постановляется, что, въ случаѣ крайности, контрагентъ обязывается продолжать содержаніе и далѣе срока, до 4-хъ мѣсяцевъ, по старымъ цѣнамъ.

Окончательное утвержденіе договора до суммы въ 7.500 р. принадлежитъ Начальнику губерніи, по совѣщаніи съ производившимъ торгъ присутствіемъ; договоры на низшую сумму утверждаются въ порядкѣ, указанномъ въ законахъ гражданскихъ. Тамъ, где есть главные мѣстные начальники, проектъ договора, прежде утвержденія, представляется Губернаторомъ, при журнальѣ присутствія, на предварительное разсмотрѣніе и одобрение главнаго начальника, по разрѣшенію коего дѣло и исполняется въ случаѣ несогласія его съ проектомъ договора. Утвержденный въ вышеозначенномъ порядкѣ проектъ договора препровождается по принадлежности, для заключенія съ контрагентомъ.

Если, по усмотрѣнію губернского начальства, торги были произведены до утвержденія смѣты земскихъ повинностей, то копія съ журнала о производствѣ ихъ и копія съ условій представляются подлежащему Министру.

II. О исполненіи земскихъ повинностей чрезъ довѣренныя лица или порядкомъ хозяйственнымъ.

(Ст. 131—137).

Когда желающіе къ торгамъ не явятся или предложенія ими цѣны окажутся слишкомъ высокими, сдѣлать же новые торги, за краткостью времени, невозможно, тогда Начальникъ губерніи приглашаетъ дворянъ, чрезъ Предводителей и Депутатовъ Дворянства, а также чрезъ публикацію въ вѣдомостяхъ губерніи, принять исправленіе повинности за умѣреннѣйшую или, по крайней мѣрѣ, за предложенную въ смѣтѣ цѣну.

Въ случаѣ желанія дворянства, ему оказывается предпочтеніе предъ другими желающими, и вмѣсто залоговъ оно представляетъ одно ручательство.

Если дворянство откажется, но одинъ изъ дворянъ или съ товарищами, пожелаетъ и представить обезпеченіе, то съ нимъ заключается договоръ по общему порядку.

Если изъ дворянъ никто не пожелаетъ, тогда Начальникъ губерніи отдаетъ за своею отвѣтственностью на

коммисію либо всю операцио, либо часть ея, кому признаетъ лучшимъ.

Избраннымъ комиссіонерамъ и тѣмъ лицамъ, кои, подъ непосредственнымъ распоряженіемъ Начальника губерніи, будутъ производить заготовленіе и поставку, Казенная Палата отпускаетъ суммы, впрочемъ, не иначе, какъ по назначеніямъ Губернатора, и выдаетъ имъ шнуровыя книги.

О наблюденіи за расходами изъ земскаго сбора, и о разрѣшеніи возникающихъ частныхъ по онимъ случаяхъ.

(Ст. 138—145).

Начальникъ губерніи наблюдаетъ, чтобы ведены были подробные счеты, безъ смыщенія одного предмета съ другимъ и безъ превышенія суммъ и справочныхъ цѣнъ, а также и за точнымъ исполненіемъ обязательствъ по исправленію земскихъ повинностей.

Губернскія, городскія и уѣздныя установленія, Предводители Дворянства, городскіе головы, депутаты дворянства и городовъ, а равно и всѣ другія мѣста и власти обязаны въ своемъ вѣдомствѣ посильнно содѣйствовать, во всѣхъ распоряженіяхъ его по сей части, Начальнику губерніи, коему принадлежитъ право ревизіи по всей операциіи во всѣхъ вѣдомствахъ.

Если сумма, назначенная по сметѣ на какую либо статью потребностей по земству, окажется при исполненіи не совсѣмъ достаточною, или если откроются въ теченіе трехлѣтія такого рода расходы, которые въ смету внесены не были, но предметы коихъ въ уставѣ поименованы, то особое о земскихъ повинностяхъ присутствіе можетъ, уведомивъ Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ, употребить на сие необходимое количество денегъ изъ остатковъ не свыше однако 600 рублей.

Въ теченіе трехлѣтія, изъ имѣющихъся остатковъ, Министръ Финансовъ, по соглашеніи съ подлежащимъ Министромъ, можетъ разрѣшить, по сметѣ каждого разряда повинностей и по каждой губерніи, отпускъ въ распоряженіе особаго о земскихъ повинностяхъ присутствія до 3.000 рублей, на такие расходы, которыхъ нельзя было предвидѣть и которые не терпятъ отлагательства. Когда же на расходы подобнаго рода понадобится въ одно трехлѣтие болѣе 3.000 р., то необходимо разрѣшеніе Государя ИМПЕРАТОРА, черезъ Государственный Совѣтъ.

Никакіе дополнительные денежные съ земства сборы, послѣ Высочайшаго утвержденія сметѣ, раскладокъ и общей оніхъ росписи, во все продолженіе трехлѣтія не допускаются ни въ какомъ случаѣ, хотя бы оніе предназначались и на предметы, по закону относящіеся къ одной изъ статей повинностей земскихъ. Буде представится не-

предвидѣнная въ смѣтѣ и требующая неотложнаго удовлетворенія надобность новаго расхода, то таковая надобность выполняется изъ остатковъ земскаго сбора, а въ случаѣ неимѣнія остатковъ, изъ особо пред назначенной для сего запасной суммы, съ соблюдениемъ вышеозначенныхъ условій.

Порядокъ счетоводства, отчетности и ревизіи счетовъ о капиталахъ земскихъ повинностей.

(Ст. 146—181).

Во всѣхъ установленіяхъ, коимъ ввѣряется или приемъ, или храненіе, или употребленіе суммъ земскихъ повинностей, содержатся симъ суммамъ особые отъ всѣхъ другихъ капиталовъ счеты.

Во всякомъ счетѣ о земскихъ суммахъ должно быть ясно означенено, къ какому именно роду земскихъ повинностей онѣ принадлежать.

Весь порядокъ счетоводства, отчетности и ревизіи счетовъ опредѣленъ общимъ и особенными каждого вѣдомства и установленія уставами счетными о суммахъ казенныхъ и общественныхъ. Въ правилахъ о зем. повин. постановлены лишь нѣкоторыя дополненія къ симъ уставамъ.

О счетоводствѣ.

(Ст. 149—152).

Кассовое счетоводство по земскимъ суммамъ въ Уѣздныхъ Казначействахъ каждой губерніи основывается: относительно приходовъ—на окладныхъ листахъ, а относительно расходовъ—на росписаніяхъ, составляемыхъ Казенными Палатами и отсылаемыхъ въ Уѣздныя Казначейства для руководства, также на дополнительныхъ предписаніяхъ ея къ нимъ, послѣдовавшихъ сообразно съ движениемъ операций, на земскія суммы производимыхъ. Всѣ сіи расходы должны быть основаны на Высочайше утвержденныхъ смѣтахъ и росписи.

Бухгалтерское счетоводство по земскимъ суммамъ имѣеть 3 степени: 1) по уѣздамъ—въ Уѣздныхъ Казначействахъ, 2) по губерніи—въ Казенной Палатѣ, 3) по Имперіи—въ Департаментѣ разныхъ податей и сборовъ.

Бухгалтерскія книги должны по общимъ правиламъ представлять во всякое время точныя и вѣрныя свѣдѣнія о томъ: 1) сколько суммъ и какого земскаго сбора состоитъ въ кассахъ на лицо; 2) сколько ожидается ихъ къ поступлению; 3) какія операции на счетъ сего сбора уже исполнены и какія исполнить остается.

Объ отчетности.

(Ст. 153—172).

I. Объ отчетности ежемѣсячной.

Каждая Казенная Палата обязана имѣть: а) свѣдѣнія о книгахъ, розданныхъ въ губерніи, по общему уставу счетному, мѣстамъ и лицамъ, ей по отчетности счетной подвѣдомственнымъ, для записи прихода и расхода суммъ земскаго сбора, съ объясненіемъ, на какой именно предметъ расходный даны книги, и б) списокъ мѣстамъ и лицамъ особенныхъ вѣдомствъ, кои получаютъ изъ подчиненныхъ Палатъ Уѣздныхъ Казначействъ земскія суммы на расходы, съ означеніемъ также предметовъ порученного имъ расхода.

Казенная Палата, получая ежемѣсячныя вѣдомости и копіи со статей книгъ, повѣряетъ ихъ, записываетъ по нимъ въ своихъ бухгалтерскихъ книгахъ вкратцѣ приходъ, расходъ и остатокъ земскихъ суммъ и не далѣе 20-го числа представляетъ изъ нихъ опредѣленное формами извлеченіе, для повѣрки, особому о земскихъ повинностяхъ присутствію и Департаменту Разныхъ Податей и Сборовъ, въ которомъ периодическія отчетныя свѣдѣнія Казенныхъ Палатъ и прочихъ мѣстъ о земскихъ суммахъ вносятся, по повѣркѣ, въ бухгалтерскія книги Департамента и представляются отъ него ежемѣсячно въ видѣ особой табели, на усмотрѣніе Министра Финансовъ.

II. Объ отчетности годовой.

Годовые генеральныя отчеты о поступлениі, употребленіи и остаткахъ суммъ земскаго сбора раздѣляются на *контрольные и хозяйственныя*.

Годовые контрольные отчеты о суммахъ земскаго сбора составляются и, вмѣстѣ съ подлинными кассовыми книгами и документами, представляются каждымъ мѣстомъ и лицемъ, производившимъ расходы изъ земскихъ суммъ, на ревизію въ счетныя инстанціи, въ сроки для того опредѣленные въ общемъ или особенномъ уставѣ счетномъ.

Годовые хозяйственныя отчеты о суммахъ земскаго сбора составляются въ Казенныхъ Палатахъ и въ Департаментѣ Податей и Сборовъ слѣдующимъ порядкомъ.

Какъ скоро годъ кончился и внесены въ книги свѣдѣнія за всѣ 12 мѣсяцевъ, то каждая Казенная Палата по всей своей губерніи, а Департаментъ по всей Имперіи, составляютъ *генеральныя счеты* о бывшихъ въ минувшемъ году приходахъ и расходахъ и остаткахъ суммъ земскаго сбора, по всѣмъ вѣдомствамъ, но особо по каждому роду повинностей и также особо по каждому оныхъ виду.

Изъ всѣхъ этихъ генеральныx счетовъ составляется краткая табель, подъ именемъ *хозяйственнаю годовою отчета о земскомъ сборѣ*.

Сей отчетъ, съ приложениемъ самыхъ счетовъ, разсматривается и повѣряется въ Совѣтѣ Министра Финансовъ, и потомъ съ мнѣніемъ сего Совѣта представляется Министру Финансовъ, а также сообщается въ спискахъ Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Удѣловъ, для свѣдѣнія и, въ потребномъ случаѣ, для принятія надлежащихъ мѣръ.

Составленные Казенною Палатою генеральныи счеты за минувшій годъ и изъ нихъ хозяйственній отчетъ по губерніи, разсматриваются и повѣряются въ общемъ ея присутствіи и потомъ, вмѣстѣ съ подлинными періодическими отчетными свѣдѣніями, вносятся на ревизію въ особое о земскихъ повинностяхъ присутствіе, которое, чрезъ Начальника губерніи, представляетъ свое заключеніе Министру Финансовъ, а копію съ онаго Министру Внутреннихъ Дѣлъ, и, если нужно, принимаетъ мѣры къ исправленію неправильностей и взысканію съ виновныхъ.

Содержаніе разсмотрѣннаго годоваго хозяйственнаго отчета включается въ общую вѣдомость о земскихъ повинностяхъ, представляемую Государю ИМПЕРАТОРУ отъ Губернатора по окончаніи каждаго года.

Предъ открытиемъ Комитета земскихъ повинностей для смыть и раскладокъ денежныхъ земскихъ повинностей на новое трехлѣтіе, составляется заблаговременно, по распоряженію Губернатора, изъ хозяйственныхъ отчетовъ, въ послѣдніе три года представленныхъ и особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствиемъ обревизованныхъ, одинъ общій хозяйственній отчетъ, въ 2-хъ экземплярахъ, по той же формѣ, какъ и отчеты годовые. По пересмотрѣ особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствиемъ, одинъ экземпляръ сего отчета предъявляется Комитету земскихъ повинностей, а другой Дворянскому Депутатскому Собранию при первомъ съѣздѣ дворянства въ губернскій городъ для выборовъ, на разсмотрѣніе, въ хозяйственномъ отношеніи, въ общемъ его присутствіи съ депутатами отъ го- родовъ.

Сверхъ журнала и замѣчаній особаго о земскихъ повинностяхъ присутствія, къ каждому экземпляру общаго за трехлѣтіе отчета прилагаются: 1) перечневыя, по годамъ, вѣдомости о количествѣ материаловъ отопленія, освѣщенія и другихъ повинностей, отпущеныхъ по губерніи войску, этапамъ, въ остроги и проч., о цѣнахъ ихъ, о суммѣ, за все то заплаченной или слѣдующей къ платежу, съ показаніемъ, на какихъ узаконеніяхъ основаны сіи отпуски; 2) положительныя свѣдѣнія объ остаткахъ земскихъ суммъ за два года минувшаго и за первый годъ текущаго трехлѣтія, основанныя на обревизованныхъ контролльныхъ отчетахъ; и 3) объ остаткахъ, ожидаемыхъ отъ расходовъ во второмъ и третьемъ годахъ текущаго трехлѣтія, имѣющихъ быть положительно известными лишь по окончаніи ревизіи контролльныхъ отчетовъ за сіи годы.

Къ экземпляру отчета, предъявляемаго Депутатскому Дворянскому Собранию, прилагается сверхъ того и удостоенная Высочайшаго утверждения смѣта повинностей, вслѣдствие коей произведены расходы въ теченіи отчетнаго времени.

О ревизіи счетовъ, по земскому сбору представляемыхъ.

(Ст. 173 — 179).

Сверхъ общихъ и частныхъ правилъ контрольной ревизіи счетовъ, представляемыхъ о суммахъ казенныхъ или общественныхъ, наблюдается, въ отношеніи къ суммамъ земскаго сбора, еще слѣдующее:

1) При повѣркѣ ежемѣсячныхъ отчетныхъ свѣдѣній о приходѣ, расходѣ и остаткѣ суммъ: а) правильно ли Казенные Палаты и Уѣздныя Казначейства исчисляютъ сборы на каждый родъ и видъ повинностей; б) согласны ли показанія Уѣздныхъ Казначействъ обѣ отпускѣ суммъ разнымъ мѣстамъ и лицамъ, съ показаніемъ сихъ мѣсть и лицъ о приемѣ отпущеныхъ имъ суммъ и вѣрны ли выводы Уѣздныхъ Казначействъ о наличныхъ остаткахъ суммъ земскаго сбора, хранящихся въ Уѣздныхъ Казначействахъ, и о недоимкахъ; в) не произведены ли на счетъ земскаго сбора расходы, общею Высочайше утвержденною росписью и основанными на ней распоряженіями начальства неопределенные; г) расходы, на потребности по Уставу Зем. Пов. определенные, совершены ли въ томъ порядке, какой на производство ихъ установленъ.

2) При повѣркѣ годовыхъ отчетовъ, контрольныхъ и хозяйственныхъ: а) правильно ли исчислены въ отчетѣ оклады сборовъ, по ихъ раздѣленіямъ, главнымъ и частнымъ, и вѣрно ли выведены остатки по каждому раздѣленію и подраздѣленію; б) не превышаютъ ли расходы суммъ, на каждый предметъ назначенныхъ, и въ законномъ ли порядке сіи расходы произведены; в) доказана ли послѣдовательностью необходимость расходовъ, назначенныхъ Высочайше утвержденными смѣтами.

Собраніе депутатовъ дворянства и городовъ, ревизуя предъявляемый ему *хозяйственный отчетъ за трехлѣтие*, удостовѣряется: 1) не допущены ли расходы излишніе противу утвержденныхъ смѣтъ и постановлений, безъ надлежащаго разсмотрѣнія и разрешенія по правиламъ устава; 2) нѣть ли такихъ расходовъ, кои, по крайней мѣрѣ на будущее время, могутъ безъ неудосто быть во все отменены; 3) не оказывается ли непомѣрного возвышенія въ цѣнахъ, по коимъ заготовлены разныя потребности и тѣ особенно, коихъ заготовленіе производилось хозяйственнымъ образомъ; 4) не оказывается ли излишества въ количествѣ употребленныхъ материаловъ или припасовъ. Все прочее, требующее подробнаго изслѣдованія

въ контрольномъ порядке, къ предметамъ собранія депутатовъ не относится.

Общее присутствіе комитета земскихъ повинностей (кромъ особо уважительныхъ случаевъ, о коихъ объясняетъ въ своемъ постановленіи) не подвергаетъ новой ревизіи предъявленнаго ему хозяйственнаго отчета, если ревизія оному уже произведена въ собраніи депутатовъ, которые присутствуютъ въ Комитетѣ земскихъ повинностей; но въ семъ случаѣ, оно лишь принимаетъ замѣчанія сего собранія въ соображеніе при разсмотрѣніи и опредѣленіи сметы и раскладокъ земскаго сбора будущаго трехлѣтія, имѣя при томъ главнѣйше въ виду: 1) вѣрность счета остатковъ; 2) уменьшенія, какія могутъ, быть въ расходахъ по новой сметѣ; 3) въ какихъ статьяхъ необходимо остановить возвышеніе расходовъ.

Какъ Департаментъ Податей и Сборовъ и Казенные Палаты, такъ и особыя о земскихъ повинностяхъ присутствія или комитеты земскихъ повинностей и собранія депутатовъ, въ случаѣ неудовлетворительности показаній годовыхъ или другихъ отчетовъ, могутъ отъ всѣхъ мѣстъ и лицъ, какого бы то вѣдомства ни были, обязаннныхъ доставлять имъ отчетныя свѣдѣнія о суммахъ земскаго сбора, требовать, для проверки, надлежащихъ объясненій и всѣхъ нужныхъ дополнительныхъ свѣдѣній.

Если собраніе депутатовъ дворянства и городовъ, или комитетъ земскихъ повинностей, по разсмотрѣніи предъявленныхъ имъ экземпляровъ хозяйственнаго отчета, найдутъ въ назначеніи предметовъ или производствъ расходовъ земскаго сбора излишество или беспорядки, то передаютъ свои о томъ замѣчанія Начальному губернію, который, сдѣлавъ, съ содѣйствіемъ особаго о земскихъ повинностяхъ присутствія, всѣ надлежащія распоряженія для исправленія замѣченныхъ неправильностей по подвѣдомственнымъ ему управлѣніямъ, сообщаетъ всѣ сіи замѣчанія, съ своимъ заключеніемъ, въ тѣ Департаменты Министерствъ и Главныхъ Управлѣній, коимъ мѣста и лица, дозволившія себѣ излишніе расходы или иные беспорядки, подчинены въ контрольномъ или общемъ порядке управлѣнія, и доводить о семъ до свѣдѣнія Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ.

Департаменты Министерствъ и Главныхъ Управлѣній рассматриваютъ всѣ сообщаемыя имъ замѣчанія установленнымъ порядкомъ, и по тѣмъ, которыя будутъ признаны справедливыми, дѣлаютъ надлежащія исправленія, доставляя, во всякомъ случаѣ, оныя вмѣстѣ съ генеральными своими отчетами, при особыхъ объясненіяхъ, въ Государственный Контроль.

Одинъ экземпляръ хозяйственнаго отчета, разсмотрѣнныій собраніемъ депутатовъ дворянства и городовъ, вмѣстѣ съ спискомъ сдѣланныхъ на оный собраніемъ замѣчаній, остается при дѣлахъ Депутатскаго Собрания для соображенія депутатовъ, при разсмотрѣніи новой сметы, съ за-

мъчаніями Дворянскаго Собрания относительно качества и количества смѣтныхъ статей.

Объ отчетности по отправленію чрезвычайныхъ повинностей.

(Ст. 180 — 181).

О всякой чрезвычайной повинности, исполненной земствомъ, Губернаторы обязаны доносить непосредственно Его Императорскому Величеству, въ собственныя руки, по установленной формѣ, съ приложеніемъ къ донесенію подробнаго исчислениія, во что повинность обошлась губерніи, уѣзду или городу, и какая въ томъ числѣ сумма должна падать по соразмѣрности на каждое торговое свидѣтельство или ревизскую душу, или землю, и какой способъ вознагражденія отправлявшихъ ту чрезвычайную повинность представляется наилучшимъ, если не всѣ губерніи, уѣзды и города равно участвовали въ ея отправленіи.

Хозяйственные и контрольные отчеты завѣдывавшихъ сборомъ, храненіемъ, отпускомъ и употребленіемъ въ расходъ суммъ, на отправленіе чрезвычайной повинности предназначенныхъ, и всѣ счеты по сему предмету составляются, представляются и ревизуются по общимъ правиламъ, въ семъ уставѣ означеннымъ.

О земскихъ повинностяхъ, отправляемыхъ натурою.

Положенія общія.

(Ст. 182—186).

Натуральныя повинности въ губерніи раздѣляются на общія и частныя. Общія натуральныя повинности отправляются всѣмъ населеніемъ губерніи; частныя — каждымъ городомъ и селеніемъ особо.

Предметы частныхъ натуральныхъ повинностей, способы и порядокъ отправленія ихъ опредѣляются особыми положеніями о внутреннемъ благоустройствѣ городовъ и селеній. Къ общимъ же натуральнымъ повинностямъ губерніи принадлежать:

1) По сухопутнымъ сообщеніямъ: содержаніе въ исправности грунтовыхъ почтовыхъ, торговыхъ и военныхъ дорогъ, соединяющихъ города губернскіе, уѣздные и иные между собою и съ мѣстами пристаней, съ крѣпостями и иными военными пунктами, разумѣя при томъ и находящіяся на сихъ дорогахъ мости, плотины, гати и другія сооруженія переправъ, не принадлежащія къ роду тѣхъ, для производства коихъ нужны особенные техническія свѣдѣнія и искусство.

2) По водянымъ сообщеніямъ: содержаніе такъ называемыхъ естественныхъ бечевниковъ по рѣкамъ судоходнымъ и сплавнымъ озерамъ и заливамъ.

3) Случающаяся иногда поставка подводъ для проѣзда

Членовъ Императорскаго Дома, съ слѣдующимъ за то вознагражденіемъ на основаніи особыхъ о семъ правиль.

4) Содержаніе подводъ для проѣздовъ земской полиціи по дѣламъ службы, полицейскихъ съ сельскою почтою служителей и для другихъ опредѣленныхъ случаевъ по гражданскому вѣдомству.

5) Арестантско-этапная повинность на внутреннихъ дорогахъ губерній, до соединенія ихъ съ ссылочно-этапною дорогою.

6) Снабженіе квартирами и квартирными потребностями разныхъ чиновъ службы военной, морской и нѣкоторыхъ гражданскихъ, а равно и проходящихъ партій кантонистовъ, рекрутъ, кавалерійскихъ и другихъ ремонтовъ въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ и размѣрѣ.

7) Помѣщеніе воинскихъ заведеній, когда устройство и содержаніе назначенныхъ для сего зданій не относятся на счетъ денежныхъ сборовъ изъ земства всей Имперіи и сіи заведенія размѣщаются въ городахъ и селеніяхъ по общимъ положеніямъ о воинскомъ постоѣ.

8) Продовольствіе въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, за установленную плату, проходящихъ нижнихъ воинскихъ чиновъ, кантонистовъ и рекрутъ.

9) Отопленіе и освѣщеніе квартиръ и помѣщеній, о коихъ упоминается въ 6 и 7 пунктахъ, безвозмездно, когда за сіе не опредѣляется вознагражденія изъ денежныхъ сборовъ на государственные или губернскія повинности.

10) Отводъ войскамъ мѣстъ подъ лагери и маневры и снабженіе ихъ разными потребностями во время лагернаго ихъ расположенія, за условленную напередъ плату, или же съ надлежащимъ вознагражденіемъ.

11) Отводъ пастбищъ для лошадей, принадлежащихъ проходящимъ и постоянно квартирующимъ войскамъ и ремонтнымъ депо, также за условленную плату, или съ вознагражденіемъ въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ (п. 10).

12) Отводъ земли въ городахъ и селеніяхъ подъ огороды для гарнизонныхъ баталіоновъ, инвалидныхъ и этапныхъ командъ, по особому о томъ постановленію.

13) Поставка подводъ за установленную плату, при передвиженіи войскъ, переходахъ отдельныхъ военныхъ командъ, кантонистовъ и рекрутскихъ партій и въ разныхъ другихъ случаяхъ, законами опредѣленныхъ.

14) Снабженіе проводниками кавалерійскихъ и иныхъ ремонтовъ.

**Порядокъ отправленія натуральныхъ повинностей
вообще.**

(Ст. 187 — 190).

При отправленіи натуральныхъ повинностей, никто не можетъ требовать отъ обывателей отвода поставки

или работы сверхъ определенного общими законами или особымъ положенiemъ о той повинности, подъ опасенiemъ взысканiй по Уложению о наказанiяхъ.

О всѣхъ общихъ повинностяхъ, которая въ теченіе трехлѣтія предполагается отправлять въ губернiи натурою, представляются Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ точная и подробная свѣдѣнiя съ оцѣнкою, хотя приблизительно но возможно точною и вѣрною каждой повинности.

Никакая въ губернiи натуральная повинность не можетъ быть обращаема въ денежную безъ положительно изъявленного на то желанiя обывателей, отправляющихъ ее натурою. Но и въ семъ случаѣ предположенiе о обращенiи сей повинности изъ натуральной въ денежную и о средствахъ къ тому должно быть: во-первыхъ, предварительно разсмотрѣно и одобрено въ Комитетѣ Земскихъ Повинностей, или-же, буде сей Комитетъ уже закрытъ, въ Особомъ о земскихъ повинностяхъ присутствiи, со внесенiемъ нужныхъ на то расходовъ въ смѣту и съ составленiемъ проекта раскладки ихъ; во вторыхъ, разсмотрѣно и одобрено въ Совѣщательномъ Присутствiи Министровъ: Финансовъ, Внутреннихъ Дѣлъ, Государственныхъ Имуществъ и Удѣловъ, а когда слѣдуетъ по роду повинности, съ приглашенiемъ и Главноуправляющаго Путями сообщенiя и публичными зданiями, и представлено Государственнымъ Совѣтомъ, съ мнѣнiемъ его, на Высочайшее Его Императорскаго Величества утвержденiе. Если сiе желанiе обывателей будетъ изъявлено послѣ уже утвержденiя общихъ на трехлѣтие смѣты и раскладки, то губернское начальство, порядкомъ выше означеннымъ, составивъ особую на то смѣту и за симъ раскладку необходимой суммы, представляетъ ее Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ для разсмотрѣнiя въ томъ же Совѣщательномъ Присутствiи и для поднесенiя, чрезъ Государственный Совѣтъ, на Высочайшее утвержденiе. Дотолѣ никакие сборы, ни подряды или добровольныя складки, ниже иные, подъ какимъ-либо видомъ или наименованiемъ, сборы не могутъ быть допускаемы взамѣнъ отправляемой по обыкновеннымъ правиламъ натурою повинности. Правило это, однако, не относится къ тѣмъ частнымъ случаямъ, когда кто-либо изъ обязаныхъ натуральною повинностью добровольно и самъ собою договорится съ другимъ объ исправленiи оной вместо него за условленное денежное или иное вознагражденiе.

Порядокъ содержанiя дорогъ, переправъ и бечевниковъ.

(Ст. 191 — 199).

Работы по устройству, содержанiю и починкѣ мостовъ, гатей и вообще обыкновенныхъ грунтовыхъ дорогъ (не

шоссейныхъ путей), торговыхъ и военныхъ, производятся, какъ натуальная повинность, ближайшими, приписанными къ тѣмъ участкамъ, селеніями на существовавшемъ доселѣ основаніи, и даже въ тѣхъ случаяхъ, когда, сообразно съ постановленіями статьи 669 Устава Путей Сообщенія, надлежитъ произвести какое-либо на оныхъ сооруженіе, требующее хотя бы нѣкотораго искусства и большихъ усилий, но не особыхъ и подробныхъ по строительной части свѣдѣній, къ сему приступается, съ разрѣшенія начальника губерніи, безъ составленія въ Строительной и Дорожной Комисіи техническихъ проектовъ и смѣть.

Въ каждой губерніи грунтовыя почтовыя, торговые и военные дороги, а равно и естественные, лежащія внѣ городовъ и селеній (Уст. Пут. Сообщ. ст. 417), бечевники раздѣляются на участки въ Общемъ Присутствіи Строительной и Дорожной Комисіи и Комитета Земскихъ Повинностей, или, буде онъ закрытъ, Особаго о Земскихъ Повинностяхъ Присутствія, подъ предсѣдательствомъ Губернатора.

Къ каждому изъ сихъ участковъ по соображенію количества материаловъ и рабочихъ, потребныхъ для устройства оного и содержанія въ исправности, приписывается часть окрестныхъ селеній, со всею возможною при томъ уравнительностью и съ точнымъ наблюденіемъ, чтобы приписываемыя селенія были въ ближайшемъ, сколь возможно, разстояніи отъ того участка.

Приписанымъ къ участку предоставляется устраивать и содержать его лично своею работою, по нарядамъ и очередямъ, или же посредствомъ найма (добровольно и по собственному ихъ усмотрѣнію).

Установленіе нарядовъ и очередей принадлежитъ къ внутреннимъ распоряженіямъ общества или помѣстья, приписанаго къ участку.

Общество или помѣстье, которое признаетъ удобнымъ и выгоднымъ отправлять свою долю въ участкѣ наймомъ, можетъ дѣлать для того денежныя складки, но не иначе, какъ съ утвержденія того начальства, которое разрѣшаетъ ему производство сборовъ на такъ называемые его *мирскіе* расходы. Если общества и помѣстья разныхъ вѣдомствъ или владѣній пожелаютъ устроить или содержать свой участокъ, или участки, посредствомъ временнаго найма (не обращая впрочемъ сей натуralльной повинности въ постоянную денежную), то сіе допускается съ вѣдома и разрѣшенія Особаго о Земскихъ Повинностяхъ Присутствія; но Начальникъ губерніи немедленно дозволитъ о томъ до свѣдѣнія Министровъ Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ.

Если Особое о Земскихъ Повинностяхъ Присутствіе будетъ несогласно съ желаніемъ обывателей, приписанныхъ къ участку, строить или содержать онъ посред-

ствомъ найма, то Начальникъ губерніи представляетъ о томъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, и объясняетъ подробнѣ, по какимъ причинамъ Присутствіе не одобряетъ предположенія приписанныхъ къ участку селеній или помѣстій. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ разрѣшаетъ дѣло не иначе, какъ по предварительномъ сношеніи съ тѣми изъ Министровъ, къ вѣдомству коихъ принадлежать обыватели, приписанные къ участку.

Проселочныя и полевыя дороги устраиваются и содержатся селеніями и владельцами, чрезъ дачи коихъ онѣ пролегаютъ.

О содержаніи подводъ для разѣздовъ земской полиціи и другихъ потребностей земства.

(Ст. 200 — 222).

Въ городахъ, для выѣзда по дѣламъ службы исправниковъ, засѣдателей и другихъ чиновъ земской полиціи въ подвѣдомственные ей уѣзды, для отправленія въ селенія отъ земскихъ судовъ земской почты, а равно въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, для сопровожденія арестантовъ, содержатся при каждомъ земскомъ судѣ подводы на счетъ общаго по губерніи денежнаго сбора.

Въ селеніяхъ подводы для земскихъ сообщеній содержатся обычайными или натурою по очередямъ, или наймомъ посредствомъ денежнаго на сie сбора. Содержаніе наймомъ допускается не иначе, какъ на основаніи общихъ правилъ о обращеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя и на основаніи Высочайше утвержденныхъ сметъ и раскладокъ.

На подводахъ, содержимыхъ для земскихъ сообщеній, разѣзды производятся безъ платежа прогоновъ (поворстныхъ денегъ за свозъ).

Исправникъ не имѣеть права брать болѣе трехъ лошадей, Засѣдатель отъ дворянства и Становой Приставъ болѣе двухъ лошадей, каждый, а Засѣдатель отъ поселянъ болѣе одной лошади. Разсыльные отправляются не иначе, какъ на одноконной подводѣ. Но если разсыльный отправленъ съ земскою почтою по положенію о земской почтѣ, то ёдетъ на параконной подводѣ. Секретарь и канцелярскіе служители отправляются на однѣхъ подводахъ съ членами Земскаго Суда, если представится къ тому возможность.

Строго запрещается выдавать открытые листы и подорожныя на взиманіе обычайскихъ подводъ безъ платежа прогоновъ; но это запрещеніе не относится къ нарядамъ обычайскихъ подводъ, въ чрезвычайныхъ случаяхъ съ цѣлой губерніи, или съ цѣлаго уѣзда, производимыхъ по общимъ правиламъ о чрезвычайныхъ повинностяхъ.

Для отправленія на обывательскихъ подводахъ, съ платою указныхъ прогоновъ, надлежить: а) имѣть на взиманіе именно сихъ подводъ подорожную отъ установленнаго начальства; б) платить прогоны по тому же расчету, какъ за почтовыхъ лошадей, и в) не требовать обывательскихъ лошадей болѣе нежели въ подорожной означенено: въ случаѣ надобности, нанимать лишнихъ лошадей по цѣнамъ вольнымъ; для прекращенія же безотчетнаго пользованія подводами и для уравнительнаго, по возможности, распределенія подводной повинности между подлежащими ей сословіями, установлены особыя правила.

Нарядъ обывательскихъ на почтовыя станціи лошадей, исключая нетерпящихъ ни малѣйшаго отлагательства случаевъ путешествія Высочайшихъ Особъ, на что изданы особыя правила, воспрещается, подъ опасеніемъ обращенія, за неправильныя требованія и распоряженія, всѣхъ издергекъ на виновныхъ.

Кто безъ установленнаго печатнаго билета и не въ тѣхъ обстоятельствахъ, кои въ законахъ означенены, потребуетъ себѣ земскую очередную или наемную подводу и не заплатить за нее прогоновъ, тотъ, хотя бы онъ проѣзжалъ и по казенной надобности, подвергается взысканію, определенному въ статьѣ 577 Уложенія о Наказаніяхъ; за выдачу же билета на проѣздъ на земской подводѣ безъ платежа прогоновъ по дѣлу, не имѣющему отношенія къ службѣ, виновный подвергается взысканіямъ по статьѣ 393 того-же Уложенія.

О воинскихъ потребностяхъ, по закону причисленныхъ къ натуральнымъ земскимъ повинностямъ.

(Ст. 223 — 244).

Повинности по удовлетворенію воинскихъ потребностей отправляются городами и селеніями губерніи частью безъ платы, частью же съ денежнымъ вознагражденіемъ. Отправление безъ платы уравнивается между городами и уѣздами посредствомъ очередей, установленныхъ Особымъ о Земскихъ Повинностяхъ Присутствіемъ; денежное же вознагражденіе назначается для уравненія обывателей, отправляющихъ нѣкотораго рода повинности натурою, съ тѣми, кои, по отдаленности своихъ мѣстъ жительства, неудобности для отправленія той повинности, или же по самому оной свойству, не могутъ отправлять оной.

Суммы для сихъ денежныхъ вознагражденій опредѣляются: или изъ общаго по Имперіи земского сбора, или же изъ сбора той самой губерніи, въ коей повинность исправляется, или же, наконецъ, изъ суммъ государственного казначейства. Какъ въ первомъ, такъ и во второмъ случаяхъ, вознагражденія опредѣляются сметами и раскладками сборовъ, утвержденными Верховною властью. О порядке вознагражденій изъ Государственнаго Казначейства

остаются въ дѣйствіи прежнія, содержащіяся въ Уставѣ о Земскихъ Повиностяхъ, правила.

Постоянная повинность отправляется во всѣхъ губерніяхъ и областяхъ безъ платы за оную; въ городахъ же и другихъ населенныхъ мѣстахъ, гдѣ введены особыя положенія для уравнительного отправленія постоянной повинности устройствомъ казармъ на счетъ обывателей, или же выдачею, имѣющимъ право на квартиры, определенныхъ суммъ для вольнаго найма помѣщеній и проч., сіи особыя положенія остаются по прежнему въ полной силѣ и дѣйствіи.

Примѣняясь къ общему положенію о военно служащихъ, даются въ городахъ и селеніяхъ квартиры отъ обывателей и нѣкоторыхъ чиновниковъ гражданскаго вѣдомства, отряжаемыхъ для исполненія кратковременнаго, не болѣе 6 мѣсяцевъ, по службѣ порученія, когда они: во первыхъ, по штатамъ и инымъ правиламъ не получаютъ квартирныхъ денегъ въ видѣ постоянныхъ окладовъ и не получили онъихъ особо на время командировки по службѣ, и во вторыхъ предъявлять открытое предписаніе своего начальства о данномъ имъ порученіи, съ правомъ на получение квартиръ по прибытии на мѣсто.

Воинскія начальства, требуя поставки подводъ отъ земли при движеніи полковъ и въ иныхъ случаяхъ, закономъ определенныхъ, наблюдаютъ, чтобы сіи требованія были дѣлаемы не только заблаговременно, но и содержали въ себѣ свѣдѣнія положительныя какъ о количествѣ подводъ, такъ и о времени, къ которому онъ на каждой станціи должны быть выставлены. Противъ сего назначенія ни въ какомъ случаѣ не дозволяется ожидать прибытия полка или команды далѣе однихъ сутокъ. За каждыя болѣе сего простойныя сутки выдается, въ видѣ вознагражденія, сумма, равная прогонамъ, которые слѣдовали бы, на всѣхъ такимъ образомъ простоявшихъ лошадей, за 25 верстъ.

Кладь на каждую одноконную подводу ограничивается пятнадцатью пудами.

За подводы обывательскія, во всѣхъ случаяхъ, гдѣ определено закономъ давать онъя отъ земли, полки и другія воинскія команды, въ какомъ бы составѣ ни были, при переходѣ ихъ съ мѣста на мѣсто, обязаны платить обывателямъ, въ каждомъ мѣстѣ за каждую одноконную подводу (считая по три копѣйки серебромъ на версту) по семидесяти пяти копѣекъ на всѣхъ вообще дорогахъ, большихъ и проселочныхъ, но вмѣсто наличныхъ денегъ установленными для сего контрмарками, безъ малѣйшаго задержанія; и если полкъ или команда не заплатятъ прогоновъ сими контрмарками, то земское начальство отказываетъ имъ въ дальнѣйшей дачѣ подводъ.

Уѣздное Казначейство, къ вѣдѣнію юего принадлежащее селеніе, получившее контрмарки, не выдавая налич-

ныхъ денегъ, обращаетъ оныя въ пополненіе недоимокъ въ счетъ текущихъ и въ зачетъ будущихъ податныхъ платежей, на томъ селеніи лежащихъ, и выдается въ томъ квитанціи, самыя же контрмарки представляютъ къ повѣркѣ и къ уничтоженію въ Казенную Палату въ определенные Министерствомъ Финансовъ сроки. Онѣ предаются уничтоженію по общимъ правиламъ о билетахъ государственного казначейства и тому подобныхъ вышедшихъ изъ обращенія кредитныхъ бумагъ.

III. Исторический очеркъ законодательства о земскихъ повинностяхъ съ 1851 года до настоящаго времени.

Правила 13 Іюля 1851 г. внесли въ дѣйствовавшія до того времени законоположенія о земскихъ повинностяхъ лишь одно значительное измѣненіе: часть земскихъ повинностей признана имѣющею общегосударственное значение и подъ именемъ государственныхъ земскихъ, отнесена на счетъ сборовъ со всего населенія Имперіи (нѣкоторыя мѣстности были впрочемъ освобождены отъ государственного земского сбора. Ст. 74 правилъ 13 Іюля 1851 г.). Практической важности такого измѣненія, разумѣется, отрицать нельзя: оно способствовало болѣе равномѣрному, чѣмъ прежде, распределенію податной тягости между губерніями и тѣмъ дало возможность удовлетворить постоянно возраставшимъ потребностямъ. Насколько же существенна была перемѣна въ распределеніи тягости повинностей по губерніямъ, видно изъ того, что хотя общая сумма сборовъ по раскладкѣ 1853—1855 гг. увеличилась сравнительно съ раскладкою 1847 года¹⁾ болѣе, чѣмъ на $\frac{1}{3}$ (съ 14.264,828 р. до 19.444,694 р.), но тѣмъ не менѣе, благодаря причисленію почти $\frac{3}{4}$ всей совокупности повинностей къ числу государственныхъ (сборовъ на государственные повинности взималось съ 1853 г. на сумму 14.392,149 р.), нѣкоторыя мѣстности получили значительное облегченіе: такъ въ Восточной Сибири сборы съ 608,185 руб. (въ 1847 г.) уменьшились до 311,687 р. (въ 1853 г.), въ Виленской губерніи—съ 394,245 р. до 293,375 руб. и т. д. Въ другихъ мѣстностяхъ, напротивъ, сборы возрасли весьма значительно, гораздо болѣе, чѣмъ въ Имперіи вообще: напр. Бессарабія уплачивала съ 1847 г. земскихъ сборовъ всего на сумму 180,125 р., а въ 1853 г.—на сумму 419,394 руб.

Но, конечно, рассматриваемое измѣненіе закона далеко не соотвѣтствовало первоначальнымъ предположеніямъ объ общемъ уравненіи земскихъ повинностей по Имперіи.

¹⁾ За 1848—1852 гг. сметъ и раскладокъ не составлялось.

Съ принципіальної точки зрења, значеніе преобразованія 1851 г. представится еще менѣе существеннымъ, если принять во вниманіе, во первыхъ, что и ранѣе (съ 1834 г.) существовали общіе по Имперіи земскіе сборы: вспомогательный, на содержаніе земской полиціи и нѣкоторые другіе, съ помощью которыхъ достигалось нѣкоторое уравненіе повинностей по губерніямъ; а во вторыхъ, что распределеніе повинностей на государственные и губернскія не было основано на какомъ либо опредѣленномъ принципѣ и что къ числу губернскихъ относились нѣкоторыя издержки, имѣющія чисто государственное значеніе: устройство и содержаніе присутственныхъ мѣстъ, тюремъ, содержаніе нѣкоторыхъ правительственныхъ учрежденій и т. д. Нельзя не замѣтить далѣе, что признаніе извѣстныхъ потребностей, удовлетворявшихся изъ мѣстныхъ источниковъ, имѣющими государственное значеніе, въ сущности обязывало законодателя изъять эти повинности изъ числа земскихъ. Поступая иначе, вводя понятіе о повинностяхъ *государственныхъ земскихъ*, законъ допускалъ полумѣру, во многихъ отношеніяхъ неудобную: цѣлый рядъ расходовъ, не отличающихся по существу отъ прочихъ, покрываемыхъ изъ общихъ средствъ казны, назначался особо отъ государственной росписи, удовлетворялся изъ специальныхъ источниковъ и подлежалъ особому порядку отчетности, мало гарантирующему правильное употребленіе суммъ.

Какъ бы то ни было однако, въ перенесеніи расходовъ государственного характера съ отдѣльныхъ губерній на силы всей Имперіи нельзя не видѣть шага впередъ въ податномъ законодательствѣ. Но засимъ никакихъ иныхъ улучшений, сравнительно съ прежними постановленіями, правила 1851 г. не внесли. Значеніе этихъ правилъ ограничивается по преимуществу приведеніемъ разнородныхъ и разновременно изданныхъ узаконеній въ должный порядокъ и систему. Въ кодификаціонномъ отношеніи новый законъ былъ дѣйствительно произведеніемъ, заслуживающимъ вниманія. Но установленію правильного земскаго хозяйства онъ способствовалъ весьма мало и вскорѣ оказался во многихъ отношеніяхъ неполнымъ, непрактичнымъ, непримѣнимымъ и не доставляющимъ гарантіи противъ злоупотребленій.

Несовершенства правилъ 1851 года сказались уже при первомъ же составленіи сметъ и раскладокъ на новыхъ основаніяхъ. Начиная съ 1851 г. и вплоть до настоящаго времени, въ представленіяхъ Министерства Финансовъ въ Государственный Совѣтъ и въ журналахъ Департамента Государственной Экономіи безпрерывно встречаются указанія: на неправильное отнесеніе тѣхъ или другихъ расходовъ къ числу земскихъ, на неправильность и произвольность сметныхъ исчислений, на отсутствіе бережливости мѣстнаго начальства въ расходованіи зем-

скихъ суммъ, на запутанность счетовъ, неправильный порядокъ отбыванія повинностей и т. д. Наконецъ, проекты сметъ и раскладокъ составляются и представляются къ утвержденію, въ видѣ общаго правила, гораздо позже, чѣмъ требуетъ законъ; утвержденіе же сметъ имѣетъ мѣсто обыкновенно уже по наступленіи новаго сметнаго периода. Невозможно, конечно, отнести все это исключительно къ недостаткамъ одного лишь закона; но не подлежитъ сомнѣнію, что во многомъ неправильное веденіе земскаго хозяйства зависитъ отъ неудовлетворительной постановки дѣла по закону.

Насколько скоро и полно были сознаны Правительствомъ недостатки законоположеній 1851 г., видно изъ слѣдующаго отзыва образованной при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ въ концѣ 1859 г. комиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ.

«Десятилѣтній опытъ», говоритъ комиссія, «показалъ, что недостатки управления земскихъ повинностей на дѣлѣ такъ велики и ведутъ къ столь неблагопріятнымъ результатамъ, что нельзя медлить совершеннымъ преобразованіемъ этой части администраціи».

«Изъ замѣчаній, сообщенныхыхъ начальниками губерній, изъ свѣдѣній, собранныхъ въ Министерствахъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, какъ особыми чиновниками, такъ и по возникающимъ дѣламъ, видно:

«1. Что Общія Собранія Комитетовъ земскихъ повинностей, лишенныя всякой дѣйствительной власти и распоряженій, собирающіеся лишь въ три года разъ и то на короткое время, не имѣютъ физической возможности не только разобрать отчеты и сметы, но даже и прочесть ихъ; что сметы утверждаются и изменяются высшимъ правительствомъ, безъ всякаго соображенія съ мнѣніями Комитетовъ; раскладки имъ представленныя, почти всегда перемѣняются, по усмотрѣнію центральной власти; что немногія замѣчанія, которыя успѣваютъ сдѣлать члены Комитета, большею частію даже не разматриваются; что за тѣмъ представители мѣстности потеряли всякую энергию и заботливость о своемъ дѣлѣ и только почти машинально подписываютъ бумаги Комитета; что самыи составъ Комитетовъ, изъ выборныхъ отдѣльныхъ сословій, совершенно неудовлетворителенъ; что Предводители Дворянства большею частію занятые своими обязанностями въ уѣздахъ, прибывъ въ Комитетъ, думаютъ болѣе всего о томъ, чтобы поскорѣе возвратиться къ своимъ мѣстамъ; изъ дворянскихъ депутатовъ нѣкоторая часть вовсе не является, а явившіеся вообще весьма мало могутъ содѣйствовать занятіямъ, ибо выборъ въ эту должность ничѣмъ не вознаграждаемую и не представляющую никакой самостоятельной и видной дѣятельности, падаетъ большею частію на лицъ, вовсе не занимающихся дѣломъ или имѣю-

щихъ свои частныя или отвлекающія занятія. Городскіе депутаты суть лица, ровно ничего не дѣлающія и безгласныя; нѣкоторые изъ нихъ подписываются напередъ на бланковыхъ листахъ, чтобы только скорѣе уѣхать. Такимъ образомъ, Комитетъ, въ сущности, дѣлается только мѣстомъ формальной канцелярской работы, а дѣлопроизводитель его главнымъ дѣйствующимъ лицемъ. Это положеніе въ нѣкоторыхъ губерніяхъ развилось до того, что предъявленіе замѣчаній противъ приготовленныхъ заранѣе отчетовъ, смѣть и раскладокъ, считается безпорядкомъ и лишнею тратою времени, выслушивается нетерпѣливо и, послѣ нѣкоторыхъ толковъ, хотя бы иногда и довольно шумныхъ, дѣло оканчивается все-таки подписаніемъ представленныхъ бумагъ, а беспокойный членъ подвергается даже укору товарищѣй, за задержку времени».

«2. Особыя присутствія о земскихъ повинностяхъ, состоя изъ лицъ должностныхъ, имѣющихъ свои особыя и важныя занятія, предоставляютъ большую часть дѣла канцеляріи; самъ Начальникъ губерніи, хотя въ данномъ случаѣ почти всегда решаетъ дѣло по своему личному усмотрѣнію, не можетъ слѣдить за всѣмъ и входить въ подробности иногда весьма важныя, по отвлечению его прямыми обязанностями его власти».

«3. Отдельныя присутствія о земскихъ повинностяхъ почти никогда не собираются въ надлежащемъ составѣ и существуютъ только въ законѣ и на бумагѣ; свѣдѣнія, отъ нихъ требуемыя, они собирать не имѣютъ ни возможности, ни желанія и часто вовсе ихъ не доставляютъ, а если доставляютъ, то въ самомъ неисправномъ видѣ».

«4. Губернская Строительная и Дорожная Комисія, пользуясь своимъ положеніемъ какъ мѣста специально заѣдывающаго и занимающагося сооруженіями и предсѣдательствующаго тѣмъ же лицемъ, которое первенствуетъ и пользуется полной властью въ Комитетѣ и Присутствіи о земскихъ повинностяхъ, опираясь на правила уставовъ путей сообщенія и строительнаго, дающія Комисіи власть болѣе широкую, нежели слѣдовало бы по уставу земскихъ повинностей,—распоряжается суммами и хозяйствомъ земства, по всѣмъ строительно-дорожнымъ сооруженіямъ, крайне произвольно и безъ всякаго вниманія къ интересамъ земства; непосредственное подчиненіе Комисіи Главному Управленію Путей Сообщенія дѣлаетъ безплодными всѣ усиленія мѣстныхъ представительныхъ властей земства ограничить произволъ и невыгодныя для земства дѣйствія Комисіи. Участіе депутата дворянства въ Комисіи совершенно бессильно противъ преобладающаго вліянія техническихъ и коронныхъ ея членовъ; свидѣтельство производимыхъ работъ сдѣлалось одною пустою формою, ибо техники Комисіи повѣряютъ взаимно одинъ другаго и

потому конечно склонны къ чрезмѣрной снисходительности¹⁾.

«5. Участіе Казенnoй Палаты въ отношеніи повѣрки отчетности, оказывается лишь излишнею и затрудняющею формою, ибо она повѣряетъ только по книгамъ и документамъ формальную правильность и законность приходовъ и остатковъ, но не можетъ производить существенной хозяйственной повѣрки. Между тѣмъ, такъ какъ обращеніе земскихъ суммъ исходитъ отъ Казенной Палаты, то отчеты для ревизіи Комитета земскихъ повинностей и Дворянского Собранія составляются Палатою—и составляются всегда столь медленно, что никогда не могутъ быть готовы въ срокъ 20 Января; затѣмъ ревизующія отчетъ земскія учрежденія, обязанныя составить и представить смету не позже 1 Марта, лишаются всякой возможности хотя сколько нибудь повѣрить отчетъ».

«6. Уездныя Дорожныя Коммисіи, какъ и слѣдовало ожидать по недостаточности закона, большею частію ровно ничего не дѣлаютъ за рѣдкими исключеніями, зависящими или отъ личности Предводителей Дворянства, или отъ особаго распоряженія губернской власти. То же замѣчаніе относится и къ дѣйствіямъ Уѣздныхъ Квартирныхъ Комитетовъ, которыхъ впрочемъ во многихъ уѣздахъ не существуетъ».

«7. Городскія Квартирныя Коммисіи, по положенію своему, находятся почти въ совершенной зависимости отъ полиціи (въ нихъ предсѣдательствуютъ городничіе) и въ подчиненіи губернскаго начальства; два городскихъ депутата въ нихъ присутствующіе, не имѣютъ вообще самостоятельнаго значенія и, чаще всего, дѣломъ распоряжается письмоводитель».

«8. Сильное вліяніе Полицій на исполнительную и даже отчасти распорядительную часть повинностей, оказывается крайне вреднымъ, какъ по склонности Полицій изыскивать изъ этого рода дѣлъ личныя для себя выгоды, такъ и по совершенному незнанію и непониманію ими мѣстныхъ интересовъ и пользъ».

«9. Затѣмъ, по денежнymъ земскимъ повинностямъ: составленіе сметъ находится въ самомъ невыгодномъ и беспорядочномъ положеніи, зависитъ отъ произвола отдѣльныхъ вѣдомствъ, не соотвѣтствуетъ дѣйствительнымъ надобностямъ; самыя сметы, съ введенія Устава о земскихъ повинностяхъ, и доселѣ, никогда не представлялись въ срокъ въ должной исправности и обременены множествомъ безполезныхъ затруднительныхъ формъ».

¹⁾ См. отзывы депутатовъ Нижегородской и Харьковской губерній въ материалахъ Коммисіи, Высочайше учрежденной для пересмотра податей (Записка г. Управляющаго земскими повинностями въ Министерствѣ Финансовъ стр. 25—29); „Всѣ постройки и поправки, производимыя Строительными Коммисіями на суммы земства, отличаются необыкновенною дороговизною и образцовою непрочностью“. По Харьковской губерніи замѣчена крайняя небрежность производителей строительныхъ работъ и ожесточенная непріязнь ихъ къ интересу земскому.

«Раскладки, окончательно устанавляемыя центральнымъ правительствомъ, большею частію крайне неуравнительны, что, обременяя источники сбора, даетъ поводъ къ недоимкамъ. Вслѣдствіе неосновательного и произвольного составленія сметъ, при исполненіи возникаютъ безпрерывно сверхсметные расходы (сумма которыхъ по одной изъ губерній сравнялась почти съ суммою сметныхъ); въ число этихъ расходовъ, по представленіямъ губернского начальства и по утвержденіямъ центральныхъ властей, включались предметы къ земскимъ потребностямъ ни почему не относящіеся (преимущественно по воинскимъ потребностямъ); расходы эти, удовлетворяясь по распоряженію центральной власти, изъ *могущихъ* быть остатковъ земского сбора, обременили земство заимствованіями и затруднили текущіе необходимые расходы. *Исполненіе повинностей*, предоставленное въ руки лицъ, чуждыхъ мѣстныхъ интересовъ, производилось не только безъ соблюденія выгодъ земства, но часто и съ явными злоупотребленіями. *Повѣрка расходовъ* и вообще контроль, удовлетворяя даже съ излишкомъ формальнымъ требованіемъ, въ сущности потеряли всякое значеніе и не имѣли никакихъ полезныхъ послѣдствій. Тяжесть этого положенія преимущественно обрушилась на податныя сословія, платящія подушный сборъ, который составляетъ доселѣ главный источникъ земского сбора».

«10. По натуральнымъ повинностямъ результаты дѣйствующаго Устава о земскихъ повинностяхъ оказываются слѣдующіе»:

«а) Хотя, по закону, управление натуральными повинностями возложено преимущественно на губернскія учрежденія, однако на практикѣ, оно большею частію находится въ рукахъ мѣстной Полиції. Губернскія учрежденія не имѣютъ ни средствъ, ни желанія, ни умѣнья заботиться о правильномъ ходѣ этого дѣла, зависящемъ всего болѣе отъ знанія мѣстныхъ интересовъ, а Полиція, занятая другими сложными обязанностями, старается лишь о формальномъ исполненіи закона и предписаній начальства».

«б) Такъ какъ свойство и размѣръ натуральныхъ повинностей опредѣлены закономъ лишь въ общихъ чертахъ, то это даетъ полный просторъ мѣстнымъ властямъ къ произвольнымъ требованіямъ и отягощенію земства, что преимущественно замѣтно по отправленію подводной повинности».

«в) Натуральная повинность, лежащая на всей губерніи, почти никогда не разверстывается уравнительно между уѣздами губерніи, а на всякомъ уѣздѣ считается лежащею та доля повинности, которой исполненіе требуется въ границахъ его».

«г) Изъ раскладки внутри уѣзда, въ дорожной, подводной и пикетной повинностяхъ исключаются города безъ законнаго основанія и безъ уравненія, при такомъ исключеніи, городскихъ поселеній съ сельскими».

«д) Разверстка натуральныхъ повинностей между подлежащими оной жителями уѣзда, дѣлается преимущественно по числу ревизскихъ душъ сельскихъ обществъ, отъ чего частные землевладѣльцы, не числящіеся въ обществахъ, не несутъ этихъ повинностей, а самая раскладка во многихъ случаяхъ является крайне неуравнительно».

«е) Стѣснительныя правила обѣ обращеніи натуральной повинности въ денежную, не препятствуя въ сущности этому обращенію, даютъ лишь поводъ Полиціямъ къ притѣсненію обывателей и усиленію незаконныхъ сборовъ».

«ж) Мѣстный надзоръ за исполненіемъ натуральныхъ повинностей, вездѣ весьма поверхностный и почти недѣйствительный, вся забота губернскихъ и уѣздныхъ начальствъ состоитъ въ томъ, чтобы потребность, составляющая предметъ повинности, была удовлетворена. Въ отношеніи же разверстки и уравненія повинностей дѣйствительнаго надзора вовсе не существуетъ, а только изрѣдка встрѣчаются попытки надзора формальнаго, по бумагамъ, служащаго лишь къ размноженію переписки».

«з) Правильныхъ и, хотя приблизительно, вѣрныхъ свѣдѣній о количествѣ и стоимости ежегодно отправляемыхъ натуральныхъ повинностей, нигдѣ не собирается и, при настоящемъ положеніи дѣла, собрано быть не можетъ».

«и) Одна изъ главныхъ причинъ столь неблагопріятнаго и отяготительного положенія натуральныхъ земскихъ повинностей заключается въ отсутствіи всякаго сколько нибудь организованного управлениія этимъ дѣломъ въ уѣздахъ и въ предоставленіи его на произволъ властей, чуждыхъ мѣстнымъ интересамъ»¹⁾.

Несмотря на столь скорое и всестороннее признаніе Правительствомъ недостатковъ Устава о земскихъ повинностяхъ, полный пересмотръ его не состоялся до настоящаго времени. Но съ теченіемъ времени Уставъ подвергся столь многимъ дополненіямъ и измѣненіямъ, что въ цѣлости сохранилась лишь незначительная часть содержащихся въ немъ постановленій. Въ губерніяхъ же, гдѣ введены земскія учрежденія, дѣйствие Устава почти цѣликомъ прекратилось.

До 1864 года законоположенія о земскихъ повинностяхъ не подвергались существеннымъ измѣненіямъ. Уставъ о земскихъ повинностяхъ изд. 1857 г. отличается отъ Правилъ 1851 г. почти исключительно только размѣрами своими. При новомъ изданіи Свода Законовъ пополнена была начатая ранѣе кодификаціонная работа. Правила 1851 г. не опредѣляли въ подробностяхъ ни порядка удовлетворенія воинскихъ земскихъ повинностей, ни особенностей въ отбываніи повинностей (преимущественно частныхъ) въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ Имперіи, ограничиваясь

¹⁾ Материалы по земскому общественному устройству, томъ I, стр. 42—47.

ссылкою на существование особыхъ по этимъ предметамъ постановлений; въ Уставъ же 1857 г. включены всѣ неотмѣнныя до того времени постановленія о земскихъ повинностяхъ.

Что касается до новыхъ постановлений, частью вошедшихъ въ Уставъ о земскихъ повинностяхъ, частью изданныхъ послѣ него и помѣщенныхъ въ продолженіе Свода Законовъ 1863 г., то хотя они довольно многочисленны, но особаго значенія не имѣютъ. Большая часть этихъ узаконеній носить характеръ разъясненій прежнихъ постановлений, весьма часто спутанныхъ и неясныхъ. Особенно много недоразумѣній возбуждали законоположенія, касавшіяся удовлетворенія воинскихъ потребностей, вслѣдствіе чего большая часть разъяснительныхъ законовъ и указовъ касается именно этого предмета. Болѣе важными представляются дополнительныя узаконенія, касавшіяся: 1) перечня потребностей, удовлетворяемыхъ изъ денежныхъ земскихъ сборовъ, 2) учрежденій, вѣдавшихъ земскими повинностями, 3) порядка составленія земскихъ сметъ и расходованія земскихъ суммъ, 4) порядка отправленія натуральной дорожной повинности и 5) размѣра сборовъ съ торговли и промысловъ.

1) Въ теченіе 1851—63 гг. на счетъ земскихъ сборовъ отнесено было вновь довольно много расходовъ. Дѣжалось это по различнымъ соображеніямъ, но почти всегда главнѣйшимъ поводомъ къ такого рода распоряженіямъ являлся недостатокъ средствъ Государственного Казначейства и возникающіяся отсюда затрудненія: пользованіе суммами земскихъ сборовъ, которые всегда могли быть повышены по мѣрѣ надобности, представляло гораздо большее удобствъ.

Изъ расходовъ по дорожной повинности на земство вновь отнесены: содержаніе офицеровъ корпуса инженеровъ Путей Сообщенія, командированныхъ въ вѣдѣніе Генералъ Губернатора Западной Сибири (8 Августа 1858 г. № 33,456) и содержаніе паромныхъ переправъ въ казенныхъ имѣніяхъ западныхъ губерній (20 Июня 1855 г. № 34,439). По содержанію гражданского управления на земство обращены расходы: по выдачѣ пенсій и пособій чинамъ земской полиціи (17 Января 1855 г. № 28,951), по выдачѣ суточныхъ денегъ чиновникамъ, командируемыхъ внутри губерній по дѣламъ службы (3 Ноября 1852 г. № 26,729), по дополнительному штату Государственной Канцеляріи (Высоч. пов. 3 Июня 1853 г.), а также Министерства Финансовъ, Казенныхъ Палатъ и Казначействъ (30 Мая 1860 г. № 35,843), расходы на содержаніе секретарей губернскихъ и областныхъ статистическихъ Комитетовъ и на канцелярскія надобности сихъ Комитетовъ, въ размѣрѣ отъ 1,500 до 2,000 руб. на губернію (21 Дек. 1860 г. № 36,458). Изъ числа воинскихъ потребностей къ удовлетворяемымъ на счетъ зем-

ства причислены: расходы по вознаграждению обывателей, вызванныхъ на станціи для перевозки воинскихъ предметовъ, за продержаніе на станціи болѣе сутокъ (2 Ноября 1853 г. № 27,651); отопленіе и освѣщеніе бригадныхъ и полковыхъ библіотекъ, батарейныхъ школъ, сборныхъ, учебныхъ и караульныхъ избъ (30 Мая 1855 г. № 29,370); отопленіе холерныхъ отдѣленій воинскихъ лазаретовъ (10 Янв. 1855 г. № 28,910). Изъ расходовъ, отнесенныхъ, по терминологіи Устава о земскихъ повинностяхъ, къ числу хозяйственныхъ, на земство отнесено содержаніе при уѣздныхъ училищахъ или гимназіяхъ дополнительныхъ классовъ землемѣрія и таксаціи, каковое исчислено приблизительно въ 5 тыс. руб. на губернію (28 Октября 1854 г. № 35,054) и вознагражденіе войскъ за работы по истребленію саранчи (Высоч. утв. 19 Іюня 1861 г. мн. Гос. Сов.). Наконецъ, къ числу земскихъ присоединенъ расходъ на уплату страховыхъ денегъ и на заготовленіе укупорочныхъ материаловъ при пересылкѣ по почтѣ земскихъ суммъ (21 Ноября 1860 г. № 36,336). Напротивъ избавлено земство только отъ одного расхода— по истребленію волковъ, за отмѣною установленныхъ къ тому мѣръ.

Изъ перечисленныхъ расходовъ на государственный земскій сборъ пали издержки по выдачѣ пенсій и пособій чинамъ земской полиціи, по дополнительному штату учрежденій, въ коихъ сосредоточивалось общее завѣдываніе земскими повинностями, и по истребленію саранчи. Удовлетвореніе воинскихъ потребностей относилось на государственный земскій сборъ въ томъ случаѣ, если войска принадлежали къ числу временно пребывающихъ въ губерніяхъ; если же войска квартировали въ губерніи постоянно, то издержки относились на губернскій земскій сборъ. Расходы по пересылкѣ земскихъ суммъ относились, по принадлежности, на тотъ именно сборъ, суммы которого пересылались. Всѣ прочіе новые расходы обращены на губернскій земскій сборъ.

Относительно нѣкоторыхъ изъ поименованныхъ расходовъ указывалось, что обращеніе ихъ на земскія суммы имѣть временный характеръ—впредь до изысканія соответственнаго источника для удовлетворенія потребности; но обыкновенно источника не отыскивалось и расходъ оставлялся на земствѣ. Такъ, напр., Высочайше утвержденнымъ 4 Августа 1858 г. Положеніемъ Сибирскаго Комитета повелѣно было производить изъ земскихъ суммъ содержаніе командированныхъ въ распоряженіе Генералъ-Губернатора Западной Сибири чиновъ Корпуса Инженеровъ Путей Сообщенія до преобразованія строительной и дорожной части въ Западной Сибири; но когда это преобразованіе совершилось, то указанный расходъ былъ оставленъ на земствѣ по прежнему подъ тѣмъ предлогомъ, что преобразованіе не имѣть характера окончательнаго

(30 Марта 1860 г. № 35,692). По Уставу о зем. пов. изд. 1857 г. некоторые расходы признаны были отнесены на земство временно и подлежащими перенесению на другие источники. Но закономъ 6 Апрѣля 1859 г. (№ 34,337) вновь предписывалось производить большую часть этихъ расходовъ¹⁾ изъ земского сбора.

Такимъ образомъ, законодательство о земскихъ повинностяхъ въ рассматриваемый периодъ осталось вѣрно прежнимъ традиціямъ: на земство относились расходы по соображенію не столько со свойствомъ потребности, подлежащей удовлетворенію, сколько съ наличностью или отсутствиемъ другаго источника. Слѣдуетъ, впрочемъ, замѣтить, что по незначительности расходовъ, вновь отнесенныхъ на счетъ земства, рассматриваемыя мѣропріятія не имѣли результатомъ излишняго отягощенія земскихъ средствъ. Смѣта расходовъ на государственныя земскія повинности дѣйствительно возрастила съ каждымъ смѣтнымъ трехлѣтіемъ: въ 1853—56 г. эта смѣта достигла 13.719,603 руб., въ 1857—59 г., 15.457,931 р., въ 1860—62 г.,— 19.103,945 руб.; но такое возрастаніе расходовъ находитъ себѣ объясненіе не столько въ томъ, что на земство возлагались по закону новые тяжести, сколько частью въ естественномъ ростѣ потребностей (такъ, напр., почтовые расходы увеличились съ 5.235,217 руб., въ 1853 г., до 7.936,041 р., въ 1860 г.), частью въ экстренныхъ потребностяхъ по случаю крымской войны (расходы изъ государственного земского сбора на воинскія потребности возрасли съ 2.747,770 до 4.983,160 р.). Что же касается до губернскихъ земскихъ повинностей, то размѣръ таковыхъ за рассматриваемый периодъ времени даже нѣсколько понизился: съ 5.060,330 р. до 4.785,936 р.

Крестьянская реформа также не осталась безъ влияния на численность земскихъ повинностей. Такъ при образованіи въ губерніяхъ комитетовъ для обсужденія мѣръ къ устройству быта крестьянъ, на счетъ суммъ государственного земского сбора были временно обращены расходы по содержанію членовъ отъ Правительства въ названныхъ комитетахъ (22 Февр. 1859 г. № 34,182). Затѣмъ, по Общему Положенію о крест. (ст. 166 прим.), содержаніе мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій было обращено на особый сборъ, взимаемый съ помѣщиковъ и ихъ бывшихъ крестьянъ, пропорціонально числу десятинъ во владѣніи тѣхъ и другихъ. Такимъ образомъ, повинность эта, по размѣрамъ своимъ далеко превышавшая всѣ выше исчисленные новые для земства рас-

¹⁾ Содержаніе разсыльныхъ командъ и письмоводителей при земскихъ судахъ и становыхъ приставахъ въ 3-хъ юго-западныхъ губерніяхъ и Бессарабской области (изъ государственного земского сбора—впередъ до преобразованія земской полиціи); содержаніе переводчиковъ при канцеляріи таврическаго губернатора (до утвержденія новаго штата); выдача суточныхъ денегъ командируемыхъ внутри губерній по дѣламъ службы (изъ губернскаго земского сбора до обращенія этого расхода на казну).

ходы¹⁾, первоначально имѣла характеръ частной и къ земскимъ не причислялась. Но, какъ будетъ указано ниже, она скоро пріобрѣла общее земское значеніе.

2) Въ составѣ учрежденій, вѣдавшихъ земскимъ дѣломъ, въ теченіе 1851—1863 гг. произошли лишь слѣдующія измѣненія. Совѣщательное Присутствіе четырехъ Министровъ, на которое по правиламъ 1851 г. возлагалось главное завѣдываніе земскими повинностями, по Закону 11 Мая 1853 г. слито съ Департаментомъ Государственной Экономіи Государственного Совѣта. Въ Министерствѣ же Финансовъ завѣдываніе земскими повинностями перешло изъ Департамента Разныхъ Податей и Сборовъ въ Департаментъ Государственного Казначейства. Впослѣдствіи въ составѣ Министерства Финансовъ былъ образованъ Департаментъ Окладныхъ Сборовъ и дѣла о земскихъ повинностяхъ переданы въ его вѣдѣніе (съ 1863 года).

3) При разсмотрѣніи смѣтныхъ предположеній губернскихъ начальствъ, обнаружено было, что исчисленія расходовъ на дорожныя сооруженія весьма часто не оправдываются какими либо данными, но являются въ сущности совершенно произвольными. Вслѣдствіе сего Высочайше утвержденнымъ 10 Ноября 1858 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта предписано было исчислять строительные кредиты, на первый годъ предстоящаго трехлѣтія на основаніи подробныхъ проектовъ и техническихъ смѣтъ; на послѣдующіе два года—въ приблизительномъ размѣрѣ, по соображенію съ подобными же расходами въ теченіе двухъ предшествовавшихъ трехлѣтій. Это постановленіе, сохраняющее силу до настоящаго времени (ст. 20 Уст. о зем. пов. по прод. 1890 г.) плохо привилось на практикѣ: несмотря на категорическое требованіе закона, губернскія начальства продолжали испрашивать кредиты на основаніи приблизительныхъ исчисленій, и указанія на такого рода неправильность смѣтныхъ предположеній встрѣчаются во всѣхъ представленіяхъ Министерства Финансовъ о земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ.

Высочайше утвержденное 30 Мая 1860 года мнѣніе Государственного Совѣта касалось другаго большаго мѣста въ земскомъ хозяйствѣ—сверхсмѣтныхъ расходовъ. Правила 1851 г. и Уставъ 1857 г., исходя изъ предположенія, что земскія смѣты будутъ составляемы вполнѣ обстоятельно и будутъ обнимать всѣ предстоящіе въ теченіе трехлѣтія расходы, допускали сверхсмѣтные расходы въ весьма ограниченномъ размѣрѣ—не свыше 600 руб. по распоряженію губернскаго начальства и не свыше 3000 руб. по распоряженію Министровъ; никакого особыго источника для покрытія этихъ расходовъ не назначалось, но въ случаѣ неотложности расхода допускались

¹⁾ Сборъ на содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ при самомъ установлении достигъ цифры въ 718,338 руб.

временныя позаимствованія изъ казны. Такой порядокъ вскорѣ оказался неудобоисполнимымъ и не безопаснымъ для интересовъ казны, ибо земскія смѣты на практикѣ вовсе не отличались обстоятельностью и предусмотрительностью; въ теченіе трехлѣтія часто возникали новыя потребности, требовавшія неотложнаго удовлетворенія и необходимые сверхсмѣтные расходы превосходили тѣ нормы, въ которыхъ производство этихъ расходовъ могло быть разрѣшено административнымъ порядкомъ; затѣмъ, за отсутствіемъ земскихъ суммъ, подобные расходы приходилось производить заимообразно изъ казны.

Въ устраненіе указанныхъ неудобствъ, упомянутымъ закономъ предписано было при составленіи земскихъ смѣтъ, какъ по государственнымъ, такъ и губернскимъ и частнымъ повинностямъ, отчислять, въ случаѣ надобности, до 5% со всѣхъ смѣтныхъ назначеній въ особую запасную сумму для удовлетворенія непредвидимыхъ смѣтою въ теченіе трехлѣтія расходовъ. Отчисленіе для составленія запасной суммы по губернскимъ и частнымъ повинностямъ установлено производить преимущественно изъ остатковъ земскихъ сборовъ истекшаго трехлѣтія, прибѣгая къ назначенію особаго кредита для удовлетворенія непредвидимыхъ расходовъ лишь въ случаѣ недостаточности остатковъ. Въ случаѣ израсходованія запасной суммы, велѣно губернскимъ начальствамъ входить своевременно съ представлениемъ къ Министру Финансовъ о назначеніи новой запасной суммы. Затѣмъ, всякия позаимствованія изъ казны на потребности земства были воспрещены.

Вмѣстѣ съ тѣмъ права администраціи по разрѣшенію сверхсмѣтныхъ земскихъ расходовъ были расширены: особыму о земскихъ повинностяхъ присутствію дано право разрѣшать сверхсмѣтные расходы изъ остатковъ, а за неимѣніемъ ихъ изъ запасной суммы, до 5 тыс. руб. въ трехлѣтіе по смѣтѣ каждого разряда повинностей, т. е. государственныхъ, губернскихъ и частныхъ. Министру Финансовъ предоставлено разрѣшать сверхсмѣтные расходы до 10 тыс. руб. въ трехлѣтіе, по каждой губерніи и каждому разряду повинностей. Наконецъ, для сверхсмѣтныхъ расходовъ въ большемъ размѣрѣ оставленъ прежній порядокъ—испрошенія Высочайшаго соизволенія чрезъ Государственный Совѣтъ; но при семъ воспрещено производить въ теченіе трехлѣтія дополнительныя раскладки земскихъ сборовъ.

4) По Уставу о земскихъ повинностяхъ натуральная повинность ложатся всею тягостью на такъ называемыя податныя сословія; высшіе, привилегированные классы населенія къ отбыванію этихъ повинностей не призываются. При освобожденіи крестьянъ отъ крѣпостной зависимости возникла мысль о болѣе правильномъ распределеніи земскихъ повинностей между различными сословіями. По отношенію къ денежнымъ сборамъ эта мысль являлась

въ началѣ лишь благимъ пожеланіемъ и осуществилась на практикѣ значительно позже. Что же касается до натуральныхъ повинностей, то первая попытка болѣе уравнительного ихъ распределенія между крестьянами и землевладѣльцами сдѣлана была уже въ 1863 г. Высочайше утвержденнымъ 7 Января 1863 г. Положеніемъ Соединенного Присутствія Главнаго Комитета обѣ устройствѣ сельскаго состоянія и Департаментовъ Законовъ и Государственной Экономіи частные землевладѣльцы были впервые привлечены къ нѣкоторому участію въ отправлении натуральной дорожной повинности путемъ поставки необходимыхъ для дорожныхъ сооруженій лѣсныхъ материаловъ; крестьяне, на которыхъ до этого времени повинность лежала полностью, были освобождены отъ соотвѣтственной обязанности и должны были привлекаться только къ исполненію работъ.

Особаго практическаго значенія разсмотримое узаконеніе не имѣло и надлежащей уравнительности натуральной дорожной повинности не достигло. Впослѣдствіи оно нерѣдко и вовсе не соблюдалось.

5) Высочайше утвержденнымъ 4 Января 1863 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта измѣнены ст. 54 и 74 п. 1 Уст. о зем. пов. 1857 г., касавшіяся обложенія земскимъ сборомъ торговыхъ документовъ. Вместо прежнихъ сборовъ въ 15 и 10% съ цѣны гильдейскихъ свидѣтельствъ, установлено взимать, впредь до пересмотра Устава о зем. пов., на государственные и губернскія земскія повинности: съ свидѣтельствъ 1-й гильдіи — 65 р. и съ свидѣтельствъ 2-й гильдіи 15 руб. Означенная перемѣна вызвана была преобразованіемъ казенныхъ сборовъ за право торговли по Высочайше утвержденному 1 Января 1863 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта.

Кромѣ изложенныхъ измѣненій Устава о зем. пов., имѣвшихъ общее значеніе, въ 1853 году состоялся Высочайший указъ (18 Ноября), коимъ положено начало обособленности земскаго устройства Закавказскаго края. Указомъ этимъ, вошедшемъ въ составъ ст. 581 Устава о зем. пов. изд. 1857 г., установлено было, впредь до изданія для Завкавказья особаго Устава о зем. пов., совмѣстное отбываніе земскихъ повинностей всѣми мѣстностями Закавказья, составившими такимъ образомъ одну земскую единицу. Соответственно сему въ Закавказскомъ краѣ было образовано одно особое о земскихъ повинностяхъ Присутствіе пра Главномъ Управлениі краемъ и составлялись одна смѣта и раскладка. Въ дополненіе къ сборамъ, определеннымъ по Уставу, въ Закавказье установлено взимать особый 25% сборъ съ цѣны свидѣтельствъ на питейныя заведенія.

Этимъ и исчерпываются всѣ имѣющія нѣкоторое значеніе измѣненія и дополненія въ законодательствѣ о земскихъ повинностяхъ, которая имѣли мѣсто со времени

изданія Правилъ 13 Іюля 1851 г. по 1863 г. включи-
тельно.

Хотя такимъ образомъ въ рассматриваемый періодъ
времени Правительство ограничивалось лишь мелкими по-
правками Устава о зем. пов., но предположеніе о корен-
номъ его пересмотрѣ уже возникло и даже нашло себѣ
выраженіе въ законѣ.

Постановленія Устава о зем. пов., по изд. 1857 г.,
находятся въ тѣснѣйшей связи со всѣмъ строемъ народ-
ной жизни при господствѣ крѣпостнаго права. Особаго
сословія помѣщичьихъ крестьянъ Уставъ не знаетъ; обѣ
интересахъ ихъ не только не печется, но даже не упоми-
наетъ, считая это частнымъ дѣломъ помѣщиковъ. Попе-
ченіе о разверсткѣ сборовъ и натуральныхъ повинностей
внутри обществъ Уставъ возлагаетъ на помѣщиковъ и
различныя вѣдомства: государственныхъ имуществъ, удѣль-
ное и т. д., упоминая о помѣщикахъ и вѣдомствахъ вся-
кій разъ, когда дѣло идетъ обѣ отбываніи повинностей ихъ
крестьянами. Наконецъ, послѣдовательно проводя дѣление
сословій на податныя и неподатныя, Уставъ возлагаетъ
на первыя не только всю тягость натуральныхъ повин-
ностей, но и уплату почти всей необходимой для покры-
тія расходовъ суммы сборовъ. Источники доходовъ, при-
надлежащіе высшимъ сословіямъ, тщательно охраняются
Уставомъ отъ чрезмѣрнаго обремененія земскими сбо-
рами, но для подушнаго обложенія никакой нормы не
устанавливается: оно должно служить для удовлетворенія
всѣхъ расходовъ, не покрываемыхъ ничтожными сборами
съ торговли и съ земель; оно же предназначается и для
удовлетворенія нарastaющихъ и вновь возникающихъ по-
требностей.

Указанныя особенности Устава о зем. пов. не могли
не обратить на себя вниманія при составленіи Положенія
19 Февраля 1861 г. При разработкѣ этой реформы пред-
полагалось—и впослѣдствіи было осуществлено,—возведя
помѣщичьихъ крестьянъ на степень нового сословія въ
государствѣ, возложить на это сословіе удовлетвореніе
собственными силами всѣхъ его насущныхъ потребностей,
начиная отъ чисто хозяйственныхъ нуждъ сельской общи-
ны и кончая содержаніемъ надзора за правильнымъ хо-
домъ крестьянскаго общественнаго управлениія. При такихъ
условіяхъ обремененіе тѣхъ же крестьянъ земскими по-
винностями, съ освобожденіемъ отъ нихъ другихъ сословій,
представлялось явно несправедливымъ. Нельзя было также
не принять во вниманіе, что Уставъ не указывалъ никакихъ
основаній для распределенія земскихъ повинностей
внутри помѣщичьихъ имѣній, между землями, состоявшими
въ распоряженіи помѣщика, и землями, находивши-
мися въ пользованіи крестьянъ. Предоставляя же право
раскладки повинностей помѣщику, Уставъ тѣмъ самымъ
давалъ ему возможность переложить на крестьянъ и тѣ

денежные сборы, которые причитались съ помѣщичьей земли.

Вслѣдствіе сего признанъ былъ необходимымъ общій пересмотръ Устава о зем. пов., «для правильнаго распределенія этихъ повинностей между крестьянами и землевладѣльцами». Крестьяне обязывались отбывать земскія повинности на прежнемъ основаніи лишь до истеченія смытнаго трехлѣтія, т. е. по исходъ 1862 г., въ продолженіе каковаго времени долженъ быть совершенъ пересмотръ законовъ о сихъ повинностяхъ (Общ. Пол. ст. 167).

Пересмотръ Устава къ 1863 году не могъ быть однако произведенъ, какъ объяснялъ Министръ Финансовъ въ представлениѣ своемъ въ Государственный Совѣтъ отъ 2 Ноября 1863 г. (№ 434), по краткости предоставленнаго срока и невозможности приступить къ распределенію повинностей между крестьянами и помѣщиками прежде отвода крестьянамъ установленныхъ земельныхъ надѣловъ. По этой причинѣ дѣйствіе смытъ и раскладокъ трехлѣтія 1860—62 гг. было продолжено на 1863 г., а затѣмъ и на 1864, 1865 и первую половину 1866 г. Во исполненіе же требованія ст. 167 Общ. Пол. о кр. о правильномъ распределеніи повинностей между помѣщиками и крестьянами, Высочайше утвержденнымъ 27 Марта 1862 г. журналомъ Главнаго Комитета предписано: «деньги, излишне взысканныя съ крестьянъ съ 1863 года зачетъ имъ въ будущіе платежи и довзыскать съ помѣщиковъ, сколько причитается по разсчету». Означенный зачетъ не былъ однако произведенъ и ст. 167 Общ. Пол. о кр. осталась невыполненною. Для согласованія Устава о зем. пов. съ законоположеніями 19 Февраля 1861 г. по продолженіямъ свода законовъ были лишь подвергнуты редакціоннымъ поправкамъ различныя статьи Устава, главнымъ образомъ тѣ, которая касались частныхъ повинностей и до порядка разверстки сборовъ и натуральныхъ повинностей внутри сельскихъ обществъ.

Между тѣмъ возникшее при разработкѣ Положеній 19 Февраля предположеніе о пересмотрѣ Устава о земскихъ повинностяхъ пріобрѣло при составленіи Положенія о земскихъ учрежденіяхъ значеніе мѣры настоятельной и неотложной. Преобразованіе хозяйственнаго управлениія губерній и уѣздовъ находилось въ самой тѣсной связи съ законоположеніями о земскихъ повинностяхъ и вызывалось, прежде всего, несовершенствомъ этихъ законоположеній. Основныя начала преобразованія не только не имѣли ничего общаго съ главнѣйшими положеніями Устава о зем. пов., но напротивъ являлись противоположными имъ. Отсутствіе общаго для земскаго хозяйства самостоятельнаго управлениія, смыщеніе земскихъ интересовъ съ государственными и усиленное развитіе участія и контроля правительственной власти въ земскихъ дѣлахъ — признавались Правительствомъ основными недостатками суще-

ствовавшаго до 1864 г. положенія губернскаго и уѣзднаго земскаго хозяйства. Единство и самостоятельность мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ всякой губерніи и всякаго уѣзда, какъ отдельнаго цѣлага, и предоставление мѣстнымъ сословіямъ управлениія дѣлами, до этихъ интересовъ касающимися — указывались, какъ главнѣйшія основанія преобразованія¹⁾. Такимъ образомъ о томъ, чтобы преобразованнымъ учрежденіямъ вмѣнено было въ обязанность руководствоваться Уставомъ о зем. пов., не могло быть и рѣчи.

Поэтому работы по пересмотру Устава начаты были параллельно съ работами по разработкѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ. Но къ тому времени, когда вторая работа, которая по непремѣнному желанію Государя ИМПЕРАТОРА велась съ возможною скоростью, приходила къ концу, пересмотръ Устава о зем. пов. былъ еще далеко не законченъ. Занимавшаяся этимъ дѣломъ Высочайше учрежденная при Министерствѣ Финансовъ Коммисія для пересмотра системы податей и сборовъ успѣла намѣтить лишь немногія основныя требованія, которымъ долженъ удовлетворять будущій Уставъ о зем. пов. Вследствіе сего, чтобы не замедлять осуществленія преобразованія въ хозяйственномъ управлениі губерній и уѣздовъ, возникла мысль издать временные правила для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, задача которыхъ заключалась бы въ соглашеніи Устава о зем. пов. съ законоположеніями о земскихъ учрежденіяхъ. Первоначально предполагалось включить эти правила въ особый наказъ земскимъ учрежденіямъ, имѣвшій цѣлью подробное опредѣленіе порядка дѣйствій этихъ учрежденій при исполненіи различныхъ обязанностей ихъ. Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что болѣшшая часть постановлений, включенныхъ въ Наказъ, составляютъ или повтореніе правилъ, заключающихся въ первомъ раздѣлѣ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, или развитіе тѣхъ правилъ, не требующее утвержденія въ законодательномъ порядкѣ; затѣмъ некоторые другія постановленія могли бы съ удобствомъ быть включены въ самое положеніе или составить особыя приложения къ нему. Къ числу послѣднихъ отнесены Правила о земской росписи, земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ и Временныя Правила для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, народномъ продовольствіи и общественномъ призрѣніи.

Хотя эти законоположенія и имѣли, какъ сказано выше, весьма ограниченную задачу и предназначались къ дѣйствію на короткое время, но въ дѣйствительности, совмѣстно съ постановленіями, изложенными въ самомъ Положеніи о земскихъ учрежденіяхъ, получили значеніе

¹⁾ Объяснительная записка къ проектамъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и Временныхъ Правилъ для сихъ учрежденій. Материалы по земскому общественному устройству т. II, стр. 353 и 355.

коренного преобразования законодательства о земскихъ повинностяхъ для тѣхъ губерній, въ коихъ вводились земскія учрежденія.

Законоположенія 1 Января 1864 г. прежде всего измѣняютъ самое понятіе о земскихъ повинностяхъ. Потребности¹⁾, удовлетворяемыя денежными сборами, Временные Правила дѣлятъ по прежнему на три разряда: 1) государственныя, 2) губернскія и уѣздныя и 3) частныя, но къ числу земскихъ относять лишь потребности втораго разряда. (Врем. Прав. ст. 3). Такимъ образомъ Временные Правила, съ одной стороны, ограничиваютъ понятіе о земскихъ повинностяхъ, выдѣляя изъ состава его повинности государственныя и частныя, а съ другой — расширяютъ, признавая на ряду съ губернскими также и уѣздныя земскія повинности, которыхъ Уставъ о зем. пов. вовсе не знаетъ. Попеченіе объ удовлетвореніи потребностей губернскихъ и уѣздныхъ законъ возлагаетъ на земскія учрежденія (Вр. Пр. ст. 5), причемъ не указываетъ основаній для распределенія потребностей на эти двѣ категоріи: разрешеніе этого вопроса предоставлено всецѣло усмотрѣнію губернскихъ земскихъ учрежденій (пол. о зем. учр. ст. 68). Затѣмъ государственныя земскія и частныя повинности вовсе изъемлются изъ вѣдѣнія земскихъ учрежденій. Что касается до частныхъ повинностей, то онѣ окончательно передаются въ завѣданіе обществъ и сословій, до коихъ онѣ относятся (Вр. Пр. ст. 21). Для государственныхъ же повинностей Временные Правила установляютъ переходный порядокъ: впредь до перенесенія ихъ въ государственную роспись, производство дѣлъ, относящихся до этихъ повинностей, остается на существующемъ основаніи, на обязанности начальниковъ губерній и особыхъ о земскихъ повинностяхъ присутствій (Вр. Пр. ст. 4). Признавая однако существующій порядокъ отправленія государственныхъ земскихъ повинностей мало удовлетворительнымъ, Государственный Совѣтъ поручилъ Министру Финансовъ, при пересмотрѣ Устава о зем. пов., составить предположенія о предоставлении земскимъ учрежденіямъ иѣкотораго участія въ мѣстныхъ распоряженіяхъ по выполненію повинностей: почтовой и этапно-арестантской и по строительной части (Высочайше утв. 1 Января 1864 г. мн. Гос. Сов. ст. V).

Временные Правила не ограничиваются исключеніемъ государственныхъ потребностей изъ состава земскихъ: они отрицаютъ земскій характеръ и за иѣкоторыми потребностями, удовлетворяемыми по Уст. о зем. пов. изъ губернского земского сбора.

Такъ изъ состава земскихъ исключены расходы: по

¹⁾ По Уставу о зем. пов. повинность называется какъ податная тягость, лежащая на населеніи, такъ и та потребность, которой эта тягость удовлетворяетъ. Временные Правила вводятъ болѣе правильную терминологію.

содержанію нѣкоторыхъ путей сообщенія, имѣющихъ государственное значеніе (шоссе въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, судоходство по р. Сейму и Днѣпровско-Бугскому каналу), по устройству и содержанію зданій губернскихъ и уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ, имѣющихъ предметомъ преимущественно интересъ государственный (Казенные Палаты, Казначейства и др.), а также тюремъ разнаго рода, арестантскихъ ротъ и этапныхъ зданій; по отопленію и освѣщенію какъ упомянутыхъ зданій, такъ равно и домовъ, занимаемыхъ начальниками губерній; по содержанію тюремныхъ смотрителей и приставовъ, городскихъ полицій, губернскихъ строительныхъ и дорожныхъ комиссій; по содержанію воспитанниковъ строительного училища вѣдомства Путей Сообщенія и Публичныхъ Зданій; по содержанію постоянно квартирующихъ войскъ.

Названные расходы, а равно и всѣ тѣ, которые были отнесены на земство временно, за недостаточностью средствъ государственной казны, не упомянуты въ приложенномъ къ ст. 3 Врем. Правилъ перечнѣ предметовъ земскихъ расходовъ и тѣмъ самымъ отнесены къ расходамъ государственнымъ (Прил. къ ст. 3 Вр. Пр. § I ст. 2). Обратно, изъ числа государственныхъ въ число земскихъ перенесена лишь одна статья расхода—содержаніе слѣдственныхъ приставовъ для пресѣченія конокрадства (тамъ же, § II ст. 2).

По приблизительному расчету, слѣдствиемъ этихъ измѣненій въ росписаніи потребностей, должно было явиться уменьшеніе общей совокупности губернскихъ земскихъ расходовъ на одну четвертую часть.

Принявъ мѣры къ освобожденію земства отъ нѣкоторыхъ, не свойственныхъ ему, расходовъ, законъ въ то же время расширяетъ область потребностей, удовлетворяемыхъ на счетъ земства, чрезъ присоединеніе къ числу земскихъ расходовъ, удовлетворявшихся доселѣ на счетъ частныхъ повинностей, а именно: по содержанію мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, а также комиссій народнаго продовольствія и по выдачѣ пенсій чиновникамъ, служившимъ въ этихъ комиссіяхъ.

Еще болѣе значительное расширение земскихъ потребностей произошло вслѣдствіе признанія обязательными для земства всѣхъ расходовъ, установленныхъ Уставомъ общественного призрѣнія (Врем. Прав. ст. 83), а также Уставомъ о народномъ продовольствіи и положеніемъ о взаимномъ страхованиіи имуществъ (Пол. о зем. учр. ст. 108 прилож. п. 9) ¹⁾). Слѣдуетъ притомъ замѣтить, что, допуская столь значительное усложненіе земскихъ потребностей, законъ не преслѣдовалъ, какъ прежде, цѣли

¹⁾ Въ этомъ узаконеніи притисляются къ числу обязательныхъ для земства также расходы, указанные въ Уставахъ строительномъ и путей сообщенія. Но упомянутые Уставы опредѣляютъ лишь порядокъ удовлетворенія потребностей, не устанавливая такихъ расходовъ, о которыхъ не упоминалось бы въ Уставѣ о зем. пов.

освобождения казны отъ соотвѣтственныхъ расходовъ и не возлагалъ на земство задачъ, ему непосильныхъ. Имѣлось въ виду исключительно поставить дѣятельность вновь образуемыхъ учрежденій въ ея естественныя границы. Поэтому, передавая въ вѣдѣніе земства заведенія приказовъ общественнаго призрѣнія, законъ предоставилъ ему и пользованіе имуществами и капиталами общественнаго призрѣнія, а равно и пособіями, отпускавшимися ранѣе на общественное призрѣніе отъ казны (Врем. Прав. ст. 76—78); предоставление въ вѣдѣніе земства продовольственнаго дѣла сопровождалось передачею ему продовольственныхъ капиталовъ и хлѣбныхъ запасовъ (Вр. Пр. ст. 52).

Возложивъ на земство выполненіе извѣстныхъ расходовъ, законъ не ограничился этимъ, но предоставилъ усмотрѣнію земскихъ учрежденій вносить въ сметы и такие расходы, которые не упомянуты въ подлежащихъ узаконеніяхъ въ качествѣ обязательныхъ для земства, но производство которыхъ признается самимъ земствомъ необходимымъ и полезнымъ. Такимъ образомъ явилось новое дѣление земскихъ потребностей (по Уставу повинностей) на обязательныя, т. е. установленныя закономъ, и необязательныя, т. е. такія, удовлетвореніе коихъ зависитъ отъ самого земства (пол. о зем. учр. ст. 108 прил. п. 8). Это различіе между потребностями, основанное на томъ соображеніи, что «нѣкоторые предметы, составляя потребность преимущественно мѣстныхъ жителей, имѣютъ въ то же время и государственное значеніе», другіе же имѣютъ исключительно мѣстный характеръ¹⁾, совершенно неизвѣстно Уставу о зем. пов., да и практически непригодно для учрежденій правительственного типа, коимъ вручалось по Уставу земское хозяйство; предоставить такимъ учрежденіямъ устанавливать новые повинности значило бы вернуться къ порядкамъ XVII столѣтія, когда земскія повинности опредѣлялись преимущественно произволомъ мѣстныхъ властей. Возможность дать земскимъ учрежденіямъ право установленія, по ихъ усмотрѣнію, новыхъ предметовъ расхода обусловливалась тѣмъ, что учрежденія эти организованы были на началѣ самоуправленія, а земское обложеніе должно было сдѣлаться самообложеніемъ.

Измѣнившемуся понятію о земскихъ повинностяхъ соотвѣтствовала по Временнымъ Правиламъ и существенно отличающаяся отъ Устава о зем. пов. постановка вопроса о земскихъ сборахъ. Временные Правила ограничиваются лишь самыми общими указаніями по этому вопросу. Обязательныхъ предметовъ обложенія вовсе не устанавливается,

¹⁾ Такое объясненіе дѣленію земскихъ потребностей на обязательныя и необязательныя даетъ Высочайше утвержденная Комисія для пересмотра системы податей и сборовъ (Труды Комисіи т. IV ч. 2 стр. 16). Тоже объясненіе приведено въ объяснительной запискѣ Министра Внутреннихъ Дѣлъ къ проекту положенія о зем. учр. (Матеріалы т. II стр. 394 и 395).

но земскимъ учрежденіямъ предоставляется право опредѣлять сборы со всѣхъ разрядовъ имуществъ, дающихъ право участія въ земскомъ управлениі, а именно: земель, фабрикъ, заводовъ, промышленныхъ и торговыхъ заведеній и, вообще, недвижимыхъ имуществъ въ уѣздахъ и городахъ, а также документовъ на право торговли. Право обложенія земель ограничено впрочемъ тѣми изъятіями, которыя установлены въ приложениі къ ст. 55 Уст. о зем. пов. Обложеніе душъ не предоставлено земству, такъ какъ онѣ уже обременены болѣшею частью земскихъ сборовъ и къ распределенію сборовъ на имущество не можетъ встрѣтиться препятствій.

Что касается до основаній обложенія, то таковыми по Временнымъ Правиламъ должны быть цѣнность и доходность облагаемыхъ имуществъ. Засимъ предписано облагать земли казенные удѣльныя и разныхъ вѣдомствъ и установленій не иначе, какъ на одинаковыхъ основаніяхъ съ землями частныхъ лицъ.

Тѣ же правила примѣняются и къ установлению сборовъ на народное продовольствіе и общественное призрѣніе, если введеніе сихъ сборовъ будетъ признано земскими учрежденіями необходимымъ (Врем. Прав. ст. 55 и 79).

Земскимъ учрежденіямъ предоставлено устанавливать еще одинъ сборъ — съ проходящихъ и проѣзжающихъ по земскимъ путямъ сообщенія, но не иначе, какъ съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ (Пол. о зем. учр. ст. 92).

Такимъ образомъ и въ вопросѣ обѣ обложеній отведенъ широкій просторъ усмотрѣнію земскихъ учрежденій: законъ ограничивался лишь немногими указаніями, которыя признавались необходимыми для устраненія возможности «несправедливаго обремененія отдѣльныхъ лицъ и цѣлыхъ сословій или разрядовъ имуществъ и доходовъ, преимущественно передъ другими». Всякія иныя ограниченія дѣятельности земскихъ учрежденій признавались излишними и неудобными. Поэтому предположеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ обѣ оставленіи въ силѣ существующихъ земскихъ смѣть и раскладокъ, впредь до пересмотра Устава о зем. пов., съ тѣмъ, чтобы до означенаго времени земству были предоставлены лишь назначеніе и раскладки дополнительныхъ сборовъ, было отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ, который призналъ возможнымъ продолжить дѣйствіе существующихъ смѣть и раскладокъ лишь на первый годъ по открытіи земскихъ учрежденій (Врем. Прав. ст. 6), не встрѣтивъ вмѣстѣ съ тѣмъ препятствія къ установлению ими дополнительныхъ сборовъ уже при первоначальномъ созывѣ земскихъ собраній (Вр. Пр. ст. 7).

Слѣдуетъ замѣтить, что указанная постановка вопроса о земскомъ обложеніи вызывала возраженія еще при разработкѣ проекта Положенія о зем. учр. Главноуправляющій Вторымъ отдѣленіемъ Собственной Его Императорскаго

Величества Канцелярии баронъ Корфъ находилъ, что въ дѣлахъ, относящихся къ общимъ интересамъ мѣстности, самостоятельность и независимость земскихъ учрежденій не можетъ вести къ неудобствамъ. «Но совсѣмъ въ иныхъ условіяхъ представляется дѣло раскладки повинностей: здѣсь замѣшанъ уже не общий интересъ, но множество интересовъ частныхъ, мелкихъ, отдѣльныхъ, которые при полновластіи и безконтрольности распоряжающагося учрежденія, останутся безъ защиты не только противъ ошибокъ и упущеній его, но иногда и противъ дѣйствія личныхъ одностороннихъ стремленій преобладающей въ немъ партіи». Поэтому если начертаніе болѣе подробнаго руководства по данному предмету невозможно въ настоящее время, то надлежало бы, по мнѣнію барона Корфа, избрать хотя бы средній путь, напр. поручить губернскимъ земскимъ сбраніямъ, при первой же сессіи ихъ, начертать точныя, постоянныя правила обѣ оцѣнкѣ имуществъ и раскладкѣ повинностей, съ тѣмъ, чтобы эти правила, по утвержденіи законодательною властью, или и безъ утвержденія, но во всякомъ случаѣ по опубликованіи во всеобщее свѣдѣніе, имѣли, впредь до измѣненія ихъ такимъ же порядкомъ, силу закона для самыхъ земскихъ учрежденій и чтобы, въ случаѣ уклоненія земскихъ управъ отъ исполненія сихъ правилъ, лицамъ, интересъ коихъ отъ этого пострадаетъ, предоставлено было приносить жалобы, по общему порядку, въ судъ.

По поводу этихъ замѣчаній, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ Валуевъ высказалъ мнѣніе, что «дополнительныхъ сборовъ, могущихъ оказаться нужными до пересмотра Устава о зем. пов., — который, по необходимости, долженъ послѣдовать въ непродолжительномъ времени, — конечно будетъ весьма немного. Казалось бы, что для охраненія интересовъ частныхъ лицъ и обществъ, достаточны въ семъ случаѣ тѣ гарантіи, которыя установлены во Временныхъ Правилахъ»¹⁾.

Изъ журнала Государственного Совѣта по проекту Положенія о зем. учр. и Временныхъ Правиль не видно, обсуждалось ли въ немъ мнѣніе барона Корфа. Но, исключая всякія излишнія, по его мнѣнію, указанія земскимъ учрежденіямъ, Государственный Совѣтъшелъ довольно далеко. Напримѣръ, по поводу ст. 11 проекта Временныхъ Правиль, рекомендовавшей земскимъ управамъ собирать, для опредѣленія размѣра обложенія, свѣдѣнія о земляхъ, торговлѣ и промышленности, указанныя въ ст. 53 Уст. о зем. пов., Государственный Совѣтъ нашелъ, «что земскія учрежденія могутъ сами сообразить, какія необходимы имъ свѣдѣнія о предметахъ обложенія», и приведенную статью изъ проекта исключилъ²⁾.

¹⁾ Материалы по земскому общественному устройству т. II стр. 20, 21 и 445.

²⁾ Тамъ же стр. 562 и 563.

Предоставивъ земскимъ учрежденіямъ широкую свободу въ дѣлѣ установлениія земскихъ потребностей и способовъ ихъ удовлетворенія, узаконенія 1 Января 1864 г. отрѣшаются отъ всякихъ формальныхъ стѣсненій и ограничений и въ дѣлѣ составленія и утвержденія земскихъ сметъ и раскладокъ, исполненія оныхъ, а также отчетности земскихъ учрежденій, въ хозяйственномъ и денежномъ отношеніяхъ.

Первоначально предполагалось установить обязательныя для земскихъ учрежденій формы сметъ и раскладокъ, но вслѣдствіи этого признано неудобнымъ, такъ какъ въ основу дѣла должно быть положено довѣріе къ земскимъ учрежденіямъ.

По правиламъ о земской росписи, земскихъ сметахъ и раскладкахъ, приложенными къ ст. 108 Полож. о зем. учр., губернскія и уѣздныя управы составляютъ ежегодно, передъ открытиемъ земскихъ собраній, проекты сметъ и раскладокъ (ст. 5). Необходимыя для того свѣдѣнія собираются самими управами; губернская управа пользуется въ этомъ дѣлѣ обязательнымъ содѣйствіемъ уѣздныхъ (ст. 6). При составленіи сметъ принимаются во вниманіе и отчеты объ исполненіи сметъ прежнихъ лѣтъ, а равно отчетные данные за первое полугодіе текущаго года (ст. 7). Показываемыя въ сметахъ потребности дѣлятся на обязательныя и необязательныя (ст. 8). Размѣры обязательныхъ потребностей опредѣляются на основаніи подлежащихъ законовъ, штатовъ, табелей, техническихъ сметъ и т. п. (ст. 10); размѣры необязательныхъ потребностей—на основаніи постановленій земскихъ собраній, или по предположеніямъ управъ, подкрайненнымъ надлежащими данными (ст. 11), или исчисляются приблизительно (ст. 12). Для опредѣленія суммы денежного сбора, подлежащей взысканію въ году, земскія управы исчисляютъ, какая доля земскихъ расходовъ можетъ быть покрыта остатками, имѣющими поступить недоимками и другими видами поступлений, а затѣмъ остатокъ назначаютъ къ покрытію денежнымъ земскимъ сборомъ (ст. 13). Денежный сборъ показывается въ сметѣ доходовъ съ раздѣленіемъ на виды, по источникамъ обложения, на основаніи раскладки, прилагаемой къ сметѣ (ст. 14). При составленіи раскладки земскія учрежденія руководствуются правилами Уст. о зем. пов. (ст. 15). Проекты сметъ и раскладокъ, съ надлежащими объясненіями къ нимъ (ст. 16) и отчетами за истекшій годъ представляются на разсмотрѣніе уѣздныхъ земскихъ собраній въ самый день открытия ихъ (ст. 17). Собранія, по разсмотрѣніи и исправленіи проектовъ, утверждаютъ ихъ (ст. 18). Вмѣстѣ съ тѣмъ уѣздныя собранія разматриваютъ предположенія уѣздныхъ управъ о размѣрѣ губернскихъ потребностей, подлежащихъ удовлетворенію въ предѣлахъ уѣзда, и постановляютъ свои заключенія, для сообщенія губернскому земскому собранію (ст. 19).

Утвержденные земскимъ собраниемъ сметы и раскладки сообщаются Губернатору и губернской земской управѣ (ст. 20). Губернскія сметы и раскладки составляются губернскою земскою управою тѣмъ же порядкомъ, какой установленъ для уѣздныхъ сметъ и раскладокъ, представляются губернскому земскому собранию въ день открытия онаго (ст. 21) и утверждаются собраниемъ не позже, какъ черезъ 7 дней по открытии собранія (ст. 22) и немедленно сообщаются Губернатору. На основаніи сметы и раскладокъ уѣздныя и губернскія земскія собрания составляютъ земскую роспись, которая содержитъ въ себѣ краткое исчисление потребностей губерніи или уѣзда и источниковъ ихъ удовлетворенія, съ подраздѣленіемъ послѣднихъ на денежныя и натуральныя (ст. 1—3).

Таковыимъ представляется нормальный порядокъ утвержденія сметы; но законъ предусматриваетъ нѣкоторыя осложненія этого порядка, въ случаѣ уклоненія земскихъ учрежденій отъ исполненія требованій закона. Для предупрежденія подобныхъ уклоненій, законъ устанавливаетъ обязательный просмотръ сметы и раскладокъ Губернаторомъ (Пол. о зем. учр. ст. 90). При разсмотрѣніи земскихъ сметы и раскладокъ Губернаторъ удостовѣряется: 1) не внесены ли въ сметы расходы, несогласные съ установленными въ законахъ правилами; 2) внесены ли въ сметы всѣ потребности, по закону обязательныя для земства; 3) не допущено ли обложение сборами или натуральною повинностью источниковъ, изъятыхъ отъ сего по закону; 4) не допущена ли неуравнительность въ обложении земель казенныхъ и удѣльного вѣдомства сравнительно съ прочими; 5) покрываются ли доходами и сборами обязательные для земства расходы (Пол. ст. 91). Въ случаѣ несоответствія сметы или раскладки одному изъ перечисленныхъ требованій, губернаторъ сообщаетъ отзывъ о несогласіи своемъ со сметою или раскладкою: по уѣзднымъ сметамъ и раскладкамъ губернскому земскому собранию при самомъ его открытии, а по губернскимъ сметамъ и раскладкамъ — губернскому же собранию въ теченіи семидневнаго срока со дня получения сметы и раскладки (Пол. ст. 94). Губернское земское собрание рассматриваетъ подробно обстоятельства, подавшія поводъ къ возраженіямъ Губернатора и постановляетъ окончательное свое заключеніе, копія съ котораго сообщается Губернатору (ст. 95). Вторичное постановленіе собранія приводится въ исполненіе, но Губернатору предоставляется, подъ личною его отвѣтственностю, пріостановить дѣйствіе тѣхъ постановленій, которыя онъ признаетъ незаконными и представить все дѣло на разрѣшеніе Правительствующаго Сената. (Пол. ст. 96).

Утвержденные сметы и раскладки приводятся въ исполненіе подлежащими губернскими и уѣздными земскими управами (прил. къ ст. 108 ст. 23). всякая возложенная на земство потребность воинскаго и гражданскаго управ-

ленія можетъ быть удовлетворена по соглашению съ подлежащимъ вѣдомствомъ, выдачею суммы не свыше определенной по смѣтѣ въ распоряженіе означенного вѣдомства; затѣмъ земство, не требуя отчетности въ израсходованіи выданной суммы, не обязывается и ни къ какимъ дополнительнымъ расходамъ (Пол. ст. 101). Хозяйственныя операциі для земскихъ потребностей производятся или посредствомъ наймовъ, подрядовъ и поставокъ съ торговъ, или посредствомъ отдачи на коммисію и наконецъ непосредственнымъ хозяйственнымъ распоряженіемъ управы (ст. 102). При выборѣ указанныхъ способовъ исполненія хозяйственной операциі управы руководствуются указаніями земскихъ собраній; если же указанія сдѣлано не было, то избраніе способа предоставляется земской управѣ (ст. 103). Торги производятся и утверждаются и контракты заключаются управами, губернскими и уѣздными, по указаніямъ собраній, а за отсутствиемъ такихъ указаній—по усмотрѣнію управъ (ст. 104).

Такимъ образомъ въ дѣлѣ исполненія земскихъ смѣтъ земскимъ учрежденіямъ была предоставлена полная свобода. Что касается до раскладокъ, то относительно исполненія ихъ Временныя Правила постановляютъ слѣдующее: Земскія учрежденія опредѣляютъ въ точности, сколько слѣдуетъ сбора съ каждого городского или сельского общества и съ каждого частнаго землевладѣльца (Вр. Пр. ст. 15). Раскладка губернского земельного сбора или производится непосредственно по предметамъ обложенія или пріурочивается къ уѣздной раскладкѣ (ст. 16). Губернскія и уѣздныя земскія раскладки отсылаются, для внесенія въ общіе окладные листы и другихъ распоряженій по поступленію земскихъ сборовъ, въ подлежащія мѣстныя учрежденія, на основаніи Устава о зем. пов. (Вр. Пр. ст. 18). Въ сборѣ, храненіи и отпускѣ суммъ земскихъ повинностей уѣздныя казначейства и казенная палата руководствуются Уставомъ о зем. пов. (ст. 19). Отчеты земскихъ управъ подлежать разсмотрѣнію и окончательному утвержденію земскихъ собраній (пол. ст. 113). Денежная отчетность управъ ведется на основаніи особыхъ инструкцій, утверждаемыхъ земскими собраніями (ст. 109). Кроме денежной отчетности, управы каждогодно составляютъ отчеты: о хозяйственныхъ операцияхъ, о состояніи имущества земства и заведеній, находящихся въ его вѣдѣніи, о размѣрѣ и распределеніи отправляемыхъ въ течение года натуральныхъ повинностей и о всѣхъ прочихъ своихъ распоряженіяхъ (ст. 110).

Ревизія земскихъ управъ предоставляется губернскому земскому собранію (ст. 114 и 115).

Въ постановленіяхъ относительно натуральныхъ повинностей Временныя Правила менѣе существенно отступаютъ отъ Уст. о зем. пов. Въ видѣ общаго начала, земскимъ учрежденіямъ предписывается руководствоваться

Уставомъ о зем. пов. (Врем. Прав. ст. 23). Новыхъ повинностей, отбываемыхъ натурою, не вводится; равнымъ образомъ не уменьшается и численность этого рода повинностей по Уставу; земскимъ учрежденіямъ предоставляется лишь разрѣшеніе вопроса о томъ, какимъ способомъ, денежнымъ или натуральнымъ, должна быть удовлетворена вновь представляющаяся потребность, но они ни въ какомъ случаѣ не имѣютъ права вводить новыхъ родовъ или видовъ натуральной повинности, кромѣ существующихъ уже нынѣ (ст. 24). Существеннымъ измѣненіемъ прежнихъ узаконеній представляются лишь вновь установленные правила относительно переложенія натуральныхъ повинностей на деньги: это переложеніе предоставлено земскимъ собраніямъ (Вр. Пр. ст. 25), съ тѣмъ условіемъ, что потребность, удовлетворяемая натуральною повинностью цѣлой губерніи, можетъ быть обращена на губернскій земскій сборъ не иначе, какъ по постановленію Губернского земского собранія, состоявшемуся по предварительномъ истребованію отзывовъ уѣздныхъ собраній и при согласіи на такую мѣру болѣе половины уѣздныхъ собраній (ст. 26). Обратное-же переложеніе денежныхъ повинностей въ натуральныя Временн. Правилами вовсе воспрещено (ст. 24). Въ видахъ устраненія неуравнительности въ раскладкѣ натуральныхъ повинностей, Временные Правила дополняютъ постановленія Устава слѣдующими положеніями: раскладка натуральныхъ повинностей между уѣздами дѣлается губернскою земскою управою (ст. 27); такая же раскладка внутри уѣзда дѣлается каждогодно уѣздною управою (ст. 28). Общимъ основаніемъ раскладки квартирной повинности принимается число и вмѣстимость жилыхъ строеній; для раскладки прочихъ натуральныхъ повинностей принимаются въ основаніе количество и производительность земель, количество ежегодно платимаго денежнаго земскаго сбора, и другія, по усмотрѣнію земскихъ учрежденій, мѣстныя соображенія (ст. 29). Уѣзднымъ земскимъ собраніямъ принадлежитъ право раздѣлять уѣзды, по отправленію дорожной и подводной повинности, на участки, съ припискою къ каждому участку опредѣленного пространства дороги, или станціи, для выставки опредѣленного числа подводъ (ст. 31). Для раскладки квартирной и подводной повинностей уѣздная управа устанавливаетъ лишь общія основанія, предоставляя подробноти расквартированія уѣзднымъ управамъ (ст. 32). Раскладка повинностей внутри обществъ и участковъ предоставляется самимъ обществамъ (ст. 33).

Отъ натуральныхъ повинностей изъемлются только лица, изъятые отъ нихъ по закону (ст. 30); но уѣзднымъ земскимъ собраніямъ предоставляется, при раскладкѣ повинностей, освобождать отъ нѣкоторыхъ изъ нихъ частныхъ землевладѣльцевъ, съ уравнительною за то замѣною возвышенiemъ размѣра другихъ натуральныхъ повин-

ностей, или денежного земского сбора съ таковыххъ землевладѣльцевъ (ст. 34).

Надзоръ за исполненіемъ натуральныхъ повинностей возлагается на общественные и полицейскія власти, подъ общимъ завѣданіемъ уѣздной управы (ст. 36). Билеты на подводы и квартиры выдаются по требованіямъ мѣсть и лицъ, на то право имѣюющихъ, губернскими и уѣздными управами, причемъ въ этихъ билетахъ обязательно обозначается кому, гдѣ, въ какомъ размѣрѣ, съ платою или бесплатно, должны быть даны квартиры или подводы (ст. 37). Веденіе шнуровыхъ книгъ на записку выданныхъ подводъ предоставляетъ усмотрѣнію земскихъ управъ (ст. 38). Контрмарки и наличныя деньги, слѣдующія обывателямъ за подводы, поставляемыя для войскъ, представляются въ земскія управы, которая передаютъ ихъ въ казначейства для зачета въ подати и сборы (ст. 39—41). Выставка подводъ для Высочайшихъ путешествій также возлагается на подлежащія земскія управы (ст. 42). Въ случаѣ неисполненія кѣмъ либо натуральной повинности управа распоряжается или о понужденіи къ тому мѣрами полиціи или обѣ исполненіи повинности на счетъ суммъ денежного земского сбора, съ надлежащимъ взысканіемъ съ виновныхъ (ст. 43). Наконецъ временные правила (ст. 44) устанавливаются въ видѣ общаго начала, что всѣ частныя лица и общества имѣютъ право исполненіе натуральной повинности произвести посредствомъ найма, или подряда, на собственныя суммы, или общественный сборъ и вступать по сему предмету въ законныя обязательства; но отвѣтственность за неисполненіе остается въ семъ случаѣ на лицѣ или обществѣ, несущемъ повинность.

Изъ изложенного видно, что законоположенія 1 Января 1864 года коснулись всѣхъ важнѣйшихъ предметовъ, о коихъ говорится въ Уставѣ о зем. пов., и дали по симъ предметамъ указанія, не только расходящіяся съ постановленіями Устава, но нерѣдко и прямо противоположныя послѣднимъ. За изданіемъ этихъ законоположеній, въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, остались въ силѣ лишь немногія постановленія Устава—преимущественно о натуральныхъ повинностяхъ и о взысканіи земскихъ сборовъ. Такимъ образомъ, законодательство о земскихъ повинностяхъ съ 1864 года раздвоилось и съ тѣхъ поръ уже не объединялось. Дальнѣйшее историческое развитіе законодательства идетъ уже двумя путями, нерѣдко далеко расходящимися между собою, хотя порою и имѣющими точки соприкосновенія. Впрочемъ сказанное относится лишь до земскихъ повинностей въ собственномъ смыслѣ (губернскихъ и уѣздныхъ); для повинностей же государственныхъ земскихъ, до упраздненія ихъ, существовало общее законодательство для всѣхъ частей Имперіи.

Дальнѣйшая судьба государственныхъ земскихъ повинностей была, собственно говоря, предрешена уже при обсужденіи проектовъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и Временныхъ Правилъ. Отдѣломъ IV Высочайше утвержденаго 1 Января 1864 г. мнѣнія Государственного Совѣта Министру Финансовъ было, между прочимъ, предъставлено: 1) перенести изъ смѣть земскихъ повинностей въ государственную роспись, расходы, необходимые для удовлетворенія всѣхъ тѣхъ потребностей, которыя, на основаніи Временныхъ Правилъ для земскихъ учрежденій, не включаются въ число потребностей земскихъ (губернскихъ и уѣздныхъ) или частныхъ, и 2) для покрытия сихъ расходовъ отчислить, изъ сборовъ государственного земского и губернскихъ земскихъ, соотвѣтствующія суммы и включить таковыя въ роспись государственныхъ доходовъ, съ сохраненіемъ настоящаго порядка раскладки и взиманія сихъ сборовъ, до правильнѣйшаго ихъ распределенія. Постановленіе это, какъ видно уже изъ редакціи его, имѣло значеніе мѣры временной, необходимой для немедленнаго приведенія государственныхъ земскихъ повинностей въ нѣкоторый порядокъ. При пересмотрѣ же Устава о зем. пов. предполагалось окончательно отнести всѣ государственные земскіе расходы на счетъ казны и покрывать ихъ изъ общихъ ея средствъ, съ надлежащимъ преобразованіемъ системы существующихъ налоговъ и сборовъ— для обеспеченія казнѣ возможности удовлетворенія помянутыхъ потребностей и для правильнаго распределенія податной тягости между различными сословіями (представленіе Министра Финансовъ отъ 2 Ноября 1863 года № 434).

Этимъ предположеніямъ суждено было осуществиться не ранѣе, какъ черезъ 11 лѣтъ. Поводами къ отсрочкѣ намѣченаго преобразованія, какъ видно изъ представленія Министра Финансовъ въ Государственный Совѣтъ отъ 13 Іюля 1874 г. № 5548, явились, во 1-хъ, то соображеніе, что отдѣльное существованіе смѣть и раскладокъ государственного земского сбора обеспечивало удовлетвореніе изъ определенного источника довольно значительной, въ общемъ итогѣ государственной росписи, суммы расхода, а во 2-хъ, сомнѣніе въ возможности передать нѣкоторые расходы, производство коихъ состояло въ вѣдѣніи Комитетовъ о земскихъ повинностяхъ, въ распоряженіе подлежащихъ Министерствъ.

Значеніе специального источника для удовлетворенія нѣкоторой части государственныхъ потребностей, носившихъ название государственныхъ земскихъ, съ реформы 1864 года еще усилилось, сравнительно съ прежнимъ временемъ, такъ какъ къ числу государственныхъ земскихъ присоединено было, какъ указано выше, довольно много расходовъ, покрывавшихся до того времени изъ губернскаго земского сбора. Изъ буквального текста закона не

было вполнѣ ясно, относилось ли измѣненіе перечня государственныхъ земскихъ повинностей только до тѣхъ губерній, въ которыхъ вводились земскія учрежденія, или до всѣхъ вообще мѣстностей Имперіи. Министерство Финансовъ, при составленіи проекта сметы государственныхъ земскихъ повинностей на слѣдующее трехлѣтіе (1866—1868 гг.) предполагало разрѣшить этотъ вопросъ въ томъ смыслѣ, что новое распределеніе повинностей должно быть примѣнено повсемѣстно, такъ какъ иначе тягость повинностей, признаваемыхъ государственными земскими, не могла быть распределена уравнительно на все населеніе Имперіи, какъ того требуетъ Уставъ о зем. пов. Предположенія Министерства Финансовъ были одобрены Государственнымъ Совѣтомъ и получили Высочайшее утвержденіе¹⁾. Общая совокупность расходовъ, причисленныхъ вновь къ числу государственныхъ земскихъ, при составленіи сметы на 1866—68 гг. исчислялась до 1.682,495 р.²⁾, а вмѣстѣ съ повинностями, отнесенными къ числу государственныхъ земскихъ еще по прежнимъ законоположеніямъ, смета по этимъ повинностямъ возрасла до 24.598,749 р. 89^{3/4} к. и оказалась выше предыдущей сметы (1860—62 гг., дѣйствовавшей и въ теченіе 1863—1865 гг.) болѣе, чѣмъ на 20%. Въ слѣдующее трехлѣтіе, 1869—71 гг., расходы уменьшились до 22.253,710 руб. 35^{1/2} к., благодаря отпаденію нѣкоторыхъ издержекъ временнаго характера (уплата долговъ государственному казначейству), но уже въ концѣ 1870 года на государственный земскій сборъ отнесенъ былъ новый крупный расходъ въ 2.391,000 р. на воинскія потребности. Высочайшимъ Манифестомъ 1 Декабря 1870 г. повелѣно было: «освободивъ податныя общества отъ опредѣленныхъ въ ст. 204 Устава Рекрутскаго издержекъ на обмундированіе, проянтъ и жалованье рекрутамъ, отнести эти издержки въ наборъ 1871 г. на счетъ остатковъ отъ государственного земскаго сбора». На слѣдующее трехлѣтіе расходъ этотъ внесенъ въ смету государственныхъ земскихъ повинностей. Кромѣ того по требованію Военнаго Министерства въ смету 1872—74 гг. включенъ еще расходъ въ 695,000 р. на расходы, предстоявшіе по случаю преобразованія арміи, и въ результатѣ смета вновь возрасла до 25.200,785 р. Такимъ образомъ съ 1866 по 1874 г. (включительно) государственные земскіе расходы составляли ежегодно около 25 мил. рублей.

¹⁾ Содержаніе ст. 12 и 13 Устава о зем. пов. осталось однако безъ соотвѣтственного исправленія въ кодификаціонномъ порядкѣ, вслѣдствіе чего перечень потребностей, государственныхъ и губернскихъ земскихъ, сдѣланный въ этихъ статьяхъ, съ 1866 г. оказывается не вѣрнымъ. Эта несообразность осталась въ силѣ и до настоящаго времени: ст. 12 показывается отмѣненою, въ 13-й же статьѣ перечисляются, между прочимъ, и тѣ расходы, которые еще съ 1866 г. перенесены на государственный земскій сборъ, а съ 1875 года отошли на счетъ казны.

²⁾ Журналъ Департамента Государственной Экономіи о сметахъ и раскладкахъ земскихъ повинностей № 275—1866 г., стр. 7.

Отнесение столь крупного расхода на счетъ казны было, конечно, не возможно, въ особенности при тогдашнемъ бюджетѣ¹⁾, безъ установлениія новыхъ источниковъ казен-наго дохода; эта же задача сопряжена была съ затрудне-ніями: простое увеличеніе казенныхъ налоговъ путемъ при-соединенія къ нимъ окладовъ государственныхъ земскихъ сборовъ не отвѣчало бы потребности въ упорядоченіи по-датной системы и въ болѣе уравнительномъ распределеніи налоговъ между различными классами населенія, такъ какъ почти вся сумма государственныхъ земскихъ расхо-довъ покрывалась на счетъ подушныхъ сборовъ. Еще въ 1863 году Министръ Финансовъ находилъ, что для исполненія ст. 167 Общ. Пол. о кр. надлежало бы «съ присоеди-неніемъ государственного земского сбора къ государствен-ному налогу подвергнуть землевладѣльцевъ нѣкоторому участію въ сихъ налогахъ, соотвѣтственно той части го-сударственного земского сбора, которая причиталась бы на нихъ по количеству и цѣнности владѣемой ими, сравни-тельно съ крестьянскими сословіями, земли». Соотвѣт-ственный проектъ и былъ еще въ томъ же 1863 г. вы-работанъ Податною Коммисіею, но привести эти предпо-ложенія въ исполненіе удалось не ранѣе 1872 года.

Высочайше утвержденнымъ 1 Іюня 1870 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта повелѣно было: при составленіи сметы государственныхъ земскихъ повинностей на трехлѣ-тие съ 1872 г., четвертую часть всей общей суммы тѣхъ повинностей обратить на сборъ съ удобныхъ земель, под-лежащихъ обложенію на мѣстная земская повинности, предоставивъ Министру Финансовъ, по сношеніи съ кѣмъ слѣдуетъ, означенный сборъ, при раскладкѣ, распределить по разрядамъ губерній, соразмѣрно поземельнымъ произво-дительнымъ силамъ каждой изъ нихъ, а раскладку осталъ-ныхъ, земскихъ, трехъ четвертей упомянутой сметной суммы оставить на существующемъ основаніи. Затѣмъ, когда по манифесту 1 Октября 1870 г. на счетъ остатковъ госу-дарственного земского сбора были отнесены новые расходы по содержанию рекрутовъ, то Министру Финансовъ предо-ставлено было принять, при предстоящемъ составленіи сметы и раскладки государственного земского сбора на новое трехлѣтие, въ соображеніе, что упомянутые остатки подлежали бы по существующему порядку зачету на умень-шеніе подушныхъ сборовъ съ податныхъ сословій. Соотвѣт-ственно этимъ указаніямъ, по раскладкѣ государственного земского сбора на 1872—1874 гг. было назначено поземель-наго сбора 8.112,051 р. 63 к., изъ коихъ 2.391,000 р. соотвѣт-ствовали новому расходу на рекрутовъ, а 5.721,051 р. 63 к. составляли четвертую часть осталной сметной суммы. Изъ общей суммы поземельного сбора на долю крестьянъ по

¹⁾ За періодъ времени съ 1866—1874 гг. расходный бюджетъ казны колебался въ предѣлахъ отъ 396.000,000 до 526.000,000 р.

раскладѣ причиталось 4.699,916 р. или 58% всего сбора, а остальные 42% падали на остальные сословія.

Результатомъ такого измѣненія въ раскладѣ государственныхъ земскихъ сборовъ, въ связи съ зачетомъ въ трехлѣтія 1869—71 и 1872—1874 годовъ значительныхъ остатковъ, образовавшихся за прежніе годы¹⁾, было существенное пониженіе подушного обложенія: въ трехлѣтіе съ 1866 г. съ души по среднему разсчету причиталось 91 коп. государственного земского сбора, съ 1869 года сборъ этотъ не превышалъ 78 коп., а съ 1872 г.—54½ коп.

Съ установленіемъ, такимъ образомъ, болѣе справедливаго, чѣмъ ранѣе, распределенія государственного земского сбора, задача изысканія новаго источника дохода казны, въ случаѣ отнесенія на ея счетъ расходовъ, имѣемыхъ государственными земскими, существенно облегчалась: стоило присоединить къ казеннымъ податямъ государственный земской сборъ и источникъ былъ найденъ. Къ половинѣ семидесятыхъ годовъ устранилось опасеніе и за финансовые результаты этой мѣры — за то, что доходы казны останутся безъ измѣненія, тогда какъ издержки по государственнымъ земскимъ повинностямъ будутъ возрастать. Большая часть расходовъ изъ государственного земского сбора опредѣлилась въ неизмѣнныхъ суммахъ, отпускаемыхъ въ видѣ пособій Государственному Казначейству. Такой характеръ пріобрѣли: уплаты по займамъ (до 2.700,000 руб.), содержаніе полиціи (4.000,000 руб.), пересылка въ Сибирь арестантовъ (500,000 р.), обмундированіе, провіантъ и жалованье рекрутамъ (2.391,000 р.), расходъ по воинскому постою (3.540,000 р.) и многія другія, болѣе мелкія, расходные статьи. Всего расходовъ, получившихъ неизмѣнныи характеръ, насчитывалось въ 1874 г. свыше 13.000,000 р. Изъ остальныхъ расходовъ, относившихся на государственный земской сборъ, самымъ крупнымъ являлся почтовый расходъ, составлявшій около 7 мил. руб. или до 60% общей суммы этихъ расходовъ. Возрастанія издержекъ по содержанію почтовыхъ станцій и лошадей также не предвидѣлось; напротивъ ожидалось уменьшеніе ихъ, вслѣдствіе развитія желѣзно-дорожной сѣти, а также повышенія прогонной платы.

При такомъ характерѣ расходовъ, удовлетворяемыхъ изъ государственного земского сбора, они никоимъ образомъ не должны были бы возрастать, и если на дѣлѣ оказывалось противное, то лишь благодаря тому, что на этотъ источникъ относились расходы, не принадлежащіе по Уставу о зем. пов. къ числу земскихъ²⁾. Но Министерство Финансовъ признало въ 1874 году такой порядокъ

¹⁾ Въ трехлѣтіе 1869—1871 гг. остатками ежегодно покрывалось расходовъ на 2.400,000 р., въ трехлѣтіе 1872—1874 гг.—2.500,000 руб.

²⁾ Кромѣ вышеуказанныхъ расходовъ на воинскія потребности на счетъ государственного земского сбора за 1866—1874 гг. относились и разные другіе расходы: содержаніе тюремныхъ смотрителей и надзирателей (зак. 26 Декабря 1872 г.), содержаніе каторжныхъ тюремъ и т. д.

рѣшительно невозможнымъ въ виду предстоящаго преобразованія подушныхъ податей и обременительности поземельнаго обложенія. Съ этимъ вмѣстѣ отпало послѣднее побужденіе настаивать на сохраненіи подвижности окладовъ государственного земскаго сбора.

Что касается до *втораго*, указанного выше (стр. 82), затрудненія въ упраздненіи государственныхъ земскихъ повинностей, а именно неудобства передать нѣкоторые расходы изъ вѣдѣнія мѣстныхъ учрежденій въ подлежащія Министерства, то и это затрудненіе отчасти устранилось съ установлениемъ для большей части государственныхъ земскихъ расходовъ порядка перечисленія въ доходы казны, безъ дальнѣйшихъ распоряженій со стороны Комитетовъ о земскихъ повинностяхъ. Тѣмъ не менѣе нѣкоторыя распоряженія на мѣстахъ по отводу и найму квартиръ для войскъ, по заготовленію топлива и освѣтильныхъ материаловъ, а также по производству мелкихъ расходовъ хозяйственнаго характера — признавалось неудобнымъ возложить на центральные правительственные органы. Это соображеніе могло однако служить поводомъ къ созданію особыхъ мѣстныхъ учрежденій для завѣдыванія нѣкоторыми расходами казны, но не къ сохраненію въ силѣ всѣхъ дѣйствовавшихъ правилъ о государственныхъ земскихъ повинностяхъ.

Если постановленія Устава о зем. пов. оказались, такимъ образомъ, не доставляющими существенныхъ выгодъ для казны, то съ другой стороны они были сопряжены съ крупными неудобствами. Насколько неудовлетворительно дѣйствовали Комитеты о земскихъ повинностяхъ при исполненіи всѣхъ вообще ихъ обязанностей, выяснено выше. Здѣсь же необходимо замѣтить лишь то, что при составленіи сметъ государственныхъ земскихъ повинностей, Комитеты не имѣли даже побужденій къ экономіи, ибо расходы каждой мѣстности не сообразовались съ ея средствами, но покрывались на счетъ сбора общаго для всей Имперіи; при такомъ порядке, не только губернскія власти, но даже и депутаты отъ сословій обыкновенно руководствовались напротивъ стремленіемъ преувеличивать мѣстныя потребности. И дѣйствительно, несмотря на урѣзки, которыя дѣлались Министерствомъ Финансовъ и Государственнымъ Советомъ въ сметахъ государственного земскаго сбора, недостатокъ бережливости въ расходованіи его постоянно обращалъ на себя вниманія Правительства. Такъ, напримѣръ, пособія городамъ на издержки по квартирированію войскъ, на устройство, отопленіе и освѣщеніе тюремъ и т. п. постоянно испрашивались въ чрезмѣрномъ количествѣ; почтовыхъ лошадей содержалось слишкомъ много и за чрезвычайно дорогую цѣну; воздвигались ненужныя сооруженія, обыкновенно требовавшія немедленнаго ремонта, и т. д. Наконецъ многія сметныя назначенія оказывались въ дѣйствительности совершенно излишними и впо-

слѣдствіи не выполнялись, хотя необходимыя суммы были собраны съ населенія. До какихъ предѣловъ доходили излишества въ смѣтныхъ назначеніяхъ видно уже изъ того, что, несмотря на огромные сверхсмѣтные расходы ¹⁾, къ 1869 году обнаружились остатки государственного земского сбора въ количествѣ свыше 16 милл. руб., остававшіеся неизвѣстными ранѣе лишь вслѣдствіе запутанности счетоводства.

Что касается до порядка расходованія суммъ государственаго земского сбора, то Государственный Совѣтъ еще въ 1867 г. (Выс. утв. 10 Апр. 1867 г. мн. Гос. Сов.) призналъ необходимымъ предоставить Министру Финансовъ войти съ представленіемъ объ измѣненіи его, такъ какъ постановленія Устава о зем. пов. представляютъ неудобства по веденію счетоводства и не обезпечиваютъ соблюденія должной бережливости.

При такихъ обстоятельствахъ, возникшія, при введеніи въ дѣйствіе правилъ единства кассы, затрудненія по веденію особыхъ счетовъ расходамъ изъ государственного земского сбора побудили Министерство Финансовъ къ рѣшенію покончить съ вопросомъ объ этомъ сборѣ. Высочайше утвержденнымъ 10 Декабря 1874 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта предположенія Министерства Финансовъ были одобрены и государственные земскіе сборы въ размѣрѣ окладовъ, утвержденныхъ по смѣтамъ и раскладкамъ на трехлѣтіе съ 1875 г. присоединены къ казеннымъ налогамъ, а расходы, падавшиe на государственный земскій сборъ, отнесены на счетъ общихъ бюджетныхъ средствъ казны. Вмѣстѣ съ тѣмъ, для исполненія распоряженій, лежавшихъ на обязанности особыхъ о земскихъ повинностяхъ присутствій по производству на мѣстахъ расходовъ: а) по квартирному довольствію войскъ; б) по найму, постройкѣ, ремонту, отопленію и освѣщенію зданій и в) по содержанію нѣкоторыхъ дорогъ и подводъ, учреждены въ губерніяхъ губернскіе распорядительные комитеты. а въ уѣздахъ—уѣздные распорядительные комитеты. Въ завѣдываніе этихъ учрежденій признано полезнымъ, по соглашенію Министра Финансовъ и Государственного Контролера съ подлежащими Министрами, представить и другіе расходы. При распоряженіи кредитами распорядительные комитеты должны руководствоваться указаніями тѣхъ Министерствъ, въ финансовыхъ смѣтахъ которыхъ занесены расходы, сообщая вмѣстѣ съ тѣмъ Министерствамъ и свѣдѣнія, необходимыя какъ по производству расходовъ, такъ и для составленія смѣтъ. Губернскіе комитеты образованы, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернского предводителя дворянства, управ-

¹⁾ По смѣтѣ трехлѣтія 1860—1862 гг., продолженной на 1863—1865 гг., сверхсмѣтныхъ расходовъ было произведено на 13.367,313 р., а смѣтныхъ — 92.955,186 р. (Журналъ Департамента Государственной Экономіи № 275—1866 г., стр. 135).

ляющаго казенною палатою, члена отъ правительства, городскаго головы губернскаго города и предсѣдателя губернскай земской управы, гдѣ таковая учреждена, съ участіемъ члена отъ военнаго вѣдомства и управляющаго почтовою частію по дѣламъ, до сихъ вѣдомствъ относящимся. Но члены отъ правительства назначаются лишь въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ это окажется необходимымъ. Уѣздные распорядительные комитеты состоятъ подъ предсѣдательствомъ исправника, изъ члена уѣздной управы, гдѣ таковая учреждена, и особаго чиновника, по назначению губернатора, когда такое назначеніе будетъ имъ признано необходимымъ, съ приглашеніемъ, при хозяйственныхъ распоряженіяхъ, въ городскихъ поселеніяхъ—городскаго головы, а въ уѣздахъ, на земляхъ сельскихъ обществъ, — волостнаго старшины, и съ участіемъ членовъ отъ военнаго и почтоваго вѣдомствъ по дѣламъ, до сихъ вѣдомствъ относящимся. Дѣла по выполненію расходовъ установлено решать въ распорядительныхъ комитетахъ по большинству голосовъ, съ тѣмъ, чтобы въ случаѣ равенства голосовъ голосъ предсѣдателя давалъ перевѣсъ мнѣнію, къ которому онъ присоединится, и чтобы въ тѣхъ случаяхъ, когда въ меньшинствѣ останутся управляющій казенною палатою или членъ отъ правительства, о причинахъ разногласія доводилось до свѣдѣнія Министра Финансовъ и того Министра, къ вѣдѣнію коего относится вопросъ, возбудившій разногласіе. Членамъ отъ правительства присвоено содержаніе отъ казны въ 1,800 руб. въ годъ. Канцелярскія издержки комитетовъ отнесены на средства казенныхъ палатъ, съ обращеніемъ въ пользу послѣднихъ суммъ, назначенныхъ Высочайше утвержденнымъ 15 Мая 1867 г. мнѣніемъ Государственного Совета для производства переписки въ канцеляріяхъ губернаторовъ по дѣламъ государственныхъ повинностей. Наблюдение за канцелярскою частью въ губернскихъ комитетахъ возложено на члена отъ правительства, а гдѣ его нѣтъ—на управляющаго казенною палатою.

Постановленія закона 10 Декабря 1874 г. не были примѣнены лишь къ Закавказскому краю, вслѣдствіе того, что край этотъ не участвовалъ въ отбываніи государственного земскаго сбора и не получалъ изъ этого сбора какихъ либо пособій. Потребности, признававшіяся земскими, были и въ Закавказии по существу тѣ же, какъ и въ остальныхъ мѣстностяхъ Имперіи, но удовлетворялись онѣ въ Закавказии исключительно на счетъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ, которые раздѣлялись на двѣ категории — общихъ по краю и губернскихъ земскихъ: на счетъ первыхъ относились преимущественно потребности государственного характера — содержаніе почты, полиціи, тюремъ, потребности воинскія, а также нѣкоторые другіе расходы, имѣвшіе значеніе общихъ для всего края; губернскими земскими сборами покрывались остальные зем-

скія потребности. Это дѣленіе сборовъ установилось вѣкъ закона, по распоряженіямъ Намѣстника Кавказскаго и было принято Кавказскимъ Комитетомъ, вѣ который до 1877 г. представлялись смѣты и раскладки земскихъ повинностей по Закавказскому краю¹⁾). При разсмотрѣніи проекта означенныхъ смѣть и раскладокъ на трехлѣтіе 1890—92 гг., Министерство Финансовъ пришло однако къ заключенію, что существованіе общихъ по Закавказью земскихъ сборовъ, соотвѣтствующихъ вѣ сущности государственнымъ земскимъ, не должно быть сохраняемо на будущее время, такъ какъ порядокъ удовлетворенія многихъ потребностей государственного характера изъ земского сбора создаетъ затрудненія вѣ счетоводствѣ и ревизіи и не обеспечиваетъ бережливости вѣ расходованіи денежныхъ средствъ. Поэтому Министерство Финансовъ высказалось за выдѣленіе изъ Закавказской земской смѣты расходовъ государственного характера, съ перенесеніемъ ихъ вѣ общія финансовыхъ смѣты Министерствъ, и за присоединеніе къ казеннымъ налогамъ части земскихъ сборовъ Закавказья. Такъ какъ смѣта на трехлѣтіе 1890—1892 гг. утверждалась по Закавказью уже по наступленіи новаго трехлѣтія, то Государственный Совѣтъ, одобравъ предположенія Министерства Финансовъ, призналъ необходимымъ осуществленіе ихъ отложить до наступленія слѣдующаго смѣтнаго трехлѣтія. Затѣмъ, при утвержденіи земской смѣты по Закавказскому краю на 1894—1896 г., расходы, соотвѣтствующіе государственному земскимъ, перенесены вѣ государственную роспись и финансовые смѣты; что же касается до общихъ по краю земскихъ сборовъ, то присоединеніе ихъ къ казеннымъ налогамъ было, при окончательномъ обсужденіи вопроса, признано неудобнымъ вѣ виду какъ несовершенства существующаго вѣ Закавказии подымнаго обложения, требующаго кореннаго преобразованія, такъ и несогласія между казенными и земскими сборами. Вслѣдствіе сего признано болѣе удобнымъ, до предстоящей реформы казенныхъ налоговъ вѣ Закавказии, отпускать казнѣ пособіе изъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ на всю сумму расхода, вновь перенесенного вѣ государственную роспись. Эти предположенія удостоились 27 Декабря 1893 г. Высочайшаго утвержденія.

Такимъ образомъ понятіе о государственныхъ земскихъ повинностяхъ было окончательно устранино изъ дѣйствующаго законодательства.

Такъ какъ вѣ дальнѣйшемъ изложеніи возвращаться къ этимъ повинностямъ уже не придется, то здѣсь представлялось бы умѣстнымъ, для полноты очерка, привести нѣкоторыя статистическія данныя относительно государственныхъ земскихъ расходовъ и сборовъ за время съ

¹⁾ Утвержденіе земскихъ смѣть и раскладокъ по Закавказью подчинено общему порядку по закону 23 Декабря 1875 г. (Собр. Узак. 1876 г. 138).

1853 года, когда правила 13 Июня 1851 г. были применены впервые, по 1875 годъ, когда государственные земскія потребности отнесены на счетъ казны ¹⁾.

Смѣтныя назначенія на годъ, въ тысячахъ рублей.
Предметы За 1853—56г. 1857—59г. 1860—65г. 1866—68г. 1869—71г. 1872—74г.

Содержаніе

почтъ . .	5,235	5,747	8,413	8,602	7,584	6,865
Дорожн. по- винность .	2,968	3,057	2,588	2,800	2,759	2,735
Помѣщеніе гражданск. управленія.	—	—	269	326	185	213
Содержаніе гражд. управ.	1,788	1,887	2,120	5,027	4,618	4,440
Содержан. и препровожд. арестантовъ	980	951	1,202	1,394	1,506	1,396
Воинск. по- требности .	2,748	3,165	6,340	5,152	4,401	8,117
Перес.суммъ	—	—	19	27	39	49
Расход. Уст. о зем. пов.						
неопредѣл.	—	—	323	38	99	184
Запас.сумма	—	—	—	1,200	1,063	1,202

И т о г о 13,719 14,807 21,274 24,566 22,254 25,201

По раскладкамъ назначалось сборовъ въ годъ, въ тысячахъ рублей.
Виды сбо- За 1853—56г. 1857—59г. 1860—65г. 1866—68г. 1869—71г. 1872—74г.

ровъ:

Съ торгую- щаго сосл.	—	545	588	751	712	704
Съ податн. лицъ . .	—	14,277	19,289	23,979	19,154	13,971
Съ удобныхъ земель . .	—	—	—	—	—	8,087

И т о г о 14,392 14,822 19,877 24,730 19,866 22,762

Приведенные свѣдѣнія довольно значительно разнятся отъ данныхъ о дѣйствительномъ выполненіи расходовъ, такъ какъ многія изъ смѣтныхъ назначеній оказывались недостаточными и требовали сверхсмѣтныхъ ассигнованій, другія напротивъ были слишкомъ широки, вслѣдствіе чего накаплялись остатки. Вполнѣ обработанныхъ данныхъ о дѣйствительномъ выполненіи расходовъ, къ сожалѣнію, однако изъ дѣлъ Департамента Окладныхъ Сборовъ извлечь нельзя.

Возвращаясь къ тѣмъ повинностямъ, которыя и понынѣ остались въ числѣ земскихъ, необходимо прежде всего замѣтить, что составъ ихъ, порядокъ исчисленія и исполненія измѣнялись, въ периодъ съ 1864 года по настоящее время, не только въ законодательномъ порядке, но и при утвержденіи трехлѣтнихъ земскихъ смѣть и раскладокъ. Въ виду неудобства и непримѣнимости многихъ постановленій Устава о зем. пов., Министерство Финансовъ и другія вѣдомства постоянно ходатайствовали передъ Государственнымъ Совѣтомъ о разрѣшеніи, въ смѣтномъ порядке, тѣхъ или другихъ отступленій отъ дѣйствующаго закона.

¹⁾ Эти свѣдѣнія, извлеченные изъ подлинныхъ земскихъ смѣть по отдѣльнымъ губерніямъ, не вполнѣ соответствуютъ тѣмъ, которыя имѣются въ журналахъ Государственного Совѣта и на которыхъ были выше сдѣланы ссылки по нѣкоторымъ вопросамъ. Причина этой разницы не могла быть выяснена.

Такъ какъ въ теченіе всего рассматриваемаго периода времени, пересмотръ Устава о зем. пов. считался задачею ближайшаго будущаго, то Государственный Совѣтъ обыкновенно не встрѣчалъ препятствія къ удовлетворенію означенныхъ ходатайствъ—въ видѣ временнай мѣры. Впослѣдствіи же разъ допущенные, съ утвержденія Верховной власти, отступленія отъ Устава получали значеніе precedента и къ соблюденію прежнихъ законоположеній, хотя и не отмѣненныхъ въ установленномъ порядкѣ, практика уже не возвращалась. Такъ, при утвержденіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ на трехлѣтіе съ 1866 года проведено новое дѣленіе потребностей на государственные и губернскія земскія; при утвержденіи раскладокъ допущены, въ особенности за послѣднее время, многія отступленія отъ постановленій Устава о зем. пов. относительно земскаго обложенія; въ смѣтномъ же порядке на земскія средства относились новые расходы и снимались съ земства расходы, возлагаемые на него по Уставу; наконецъ, и правила исполненія смѣтъ и раскладокъ подвергались некоторымъ измѣненіямъ.

Такого рода перемѣны въ постановленіяхъ Устава о зем. пов. весьма затрудняли кодификацію продолженій тома IV Св. Законовъ. Прежнія законоположенія не были въ сущности отмѣнены, но въ дѣйствительности, вмѣсто нихъ, примѣнялись иные правила, при чёмъ отступленіе отъ положеній Устава не имѣло характера фактическаго нарушенія закона, но получило санкцію законодательной власти. На практикѣ кодификаціонныя затрудненія разрѣшались тѣмъ, что постановленія, изданныя въ смѣтномъ порядке, или вовсе не вводились въ продолженіе Свода Законовъ, или же показывались въ видѣ примѣчаній или дополненій къ прежнимъ постановленіямъ, несмотря на противорѣчіе ихъ съ новѣйшими. Въ результатѣ оказалось, что всѣ сводныя продолженія къ Уставу о зем. пов. (1876, 1886 и 1890 гг.) не даютъ полнаго представленія о томъ, какъ въ дѣйствительности отправляются земскія повинности: многія правила, въ точности исполняемыя на практикѣ, не введены въ Сводъ Законовъ, другія считающіяся потерявшими силу, сохраняются въ качествѣ дѣйствующаго закона. Такимъ образомъ законодательство о земскихъ повинностяхъ представляется въ настоящее время въ крайне запутанномъ видѣ.

Впрочемъ это замѣчаніе относится лишь до тѣхъ губерній, гдѣ земскія учрежденія не были введены и гдѣ Уставъ о земскихъ повинностяхъ дѣйствовалъ полностью; Временныя же Правила для земскихъ учрежденій подвергались измѣненіямъ не иначе, какъ въ обычномъ законодательномъ порядке, и послѣднее изданіе этихъ Правилъ въ 1890 году исчерпываетъ всѣ произошедшія въ нихъ до того времени измѣненія.

Переходя отъ внѣшней стороны дѣла къ самому со-

держанію тѣхъ перемѣнъ, которыя произошли съ 1864 года въ законоположеніяхъ о земскихъ повинностяхъ, надлежитъ изложить послѣдовательныя измѣненія: а) въ предметахъ земскихъ расходовъ, б) источникахъ, изъ которыхъ эти расходы удовлетворялись, в) порядкѣ составленія и исполненія земскихъ сметъ и раскладокъ, г) видахъ и способахъ отбыванія повинностей натуральныхъ и д) въ учрежденіяхъ, завѣдующихъ земскими повинностями.

А. Введеніе Временными Правилами для земскихъ учрежденій дѣленіе потребностей на обязательныя, удовлетвореніе коихъ на счетъ земскихъ сборовъ установлено закономъ, и необязательныя, устанавляемыя по усмотрѣнію самихъ земскихъ учрежденій, удержалось въ теченіе всего разсматриваемаго периода времени. Вслѣдствіе этого законъ, дѣйствовавшій въ тѣхъ губерніяхъ, где были введены земскія учрежденія, не обнималъ всего круга потребностей, удовлетворявшихся денежными средствами земства. Напротивъ того, въ губерніяхъ, где земскія учрежденія введены не были, иныхъ земскихъ потребностей, кроме обязательныхъ, не существовало. По уставу о зем. пов. никакая потребность не можетъ быть отнесена на счетъ земскихъ сборовъ иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. Фактически отъ этого правила допускались отступленія, но только въ томъ отношеніи, что известныя потребности относились на земскіе сборы не въ законодательномъ, а въ сметномъ порядкѣ, при утвержденіи трехлѣтнихъ земскихъ сметъ; различіе здѣсь было однако крайне незначительное даже съ формальной точки зрѣнія, ибо сметы разсматривались въ Департаментѣ Государственной Экономіи и Общемъ Собраніи Государственного Совѣта и утверждались Верховною властью. Такимъ образомъ, въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ не было земскихъ учрежденій, никакіе расходы не могли производиться изъ земскихъ сборовъ безъ разрѣшенія законодательной власти и постановленія сей власти, въ томъ или иномъ порядкѣ изданныя, обнимали всѣ земскія потребности.

Это коренное различіе въ порядкѣ установленія предметовъ денежныхъ земскихъ расходовъ въ земскихъ и неzemскихъ губерніяхъ, разумѣется, не могло не отразиться на содержаніи законоположеній, издаваемыхъ по разсматриваемому вопросу въ тѣхъ и другихъ мѣстностяхъ.

При утвержденіи земскихъ сметъ и раскладокъ на трехлѣtie 1866—68 гг., какъ уже было упомянуто, установлено было единообразное распределеніе потребностей на государственные и губернскія земскія, какъ въ тѣхъ губерніяхъ, где земскія учрежденія были введены, такъ и въ тѣхъ, где продолжали дѣйствовать прежнія законоположенія. Вслѣдствіе этого перечень потребностей собственно земскихъ оказался повсемѣстно почти единообразнымъ. Различія въ предметахъ расходовъ по мѣстностямъ сводились лишь къ тому, что въ губерніяхъ

земскихъ на счетъ земства отнесены были уже съ 1864 г. расходы по содержанию заведений, принадлежавшихъ приказамъ общественного призрѣнія, тогда какъ въ тѣхъ губерніяхъ, на которыхъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не было распространено, эти расходы до 1887 г. до земства вовсе не касались, и что въ губерніяхъ первой изъ названныхъ категорій къ числу общихъ земскихъ потребностей принадлежали также расходы по содержанию мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій и комиссій народного продовольствія, — оставшіеся въ мѣстностяхъ второй категоріи въ числѣ повинностей частныхъ. Эти различія сами по себѣ были довольно мелки. Содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ весьма скоро пріобрѣло значеніе повинности общей и въ тѣхъ губерніяхъ, где земскихъ учрежденій не было. Коммисіи народного продовольствія въ губерніяхъ земскихъ были упразднены еще въ 1865 г. Что же касается до расходовъ на лечебныя и благотворительныя заведенія, принадлежавшія приказамъ общественного призрѣнія, то они почти вполнѣ покрывались специальными источниками. Такимъ образомъ, можно считать, что въ 1866 году земскіе расходы, по скольку таковые опредѣлялись закономъ, были повсемѣстно объединены. Но очень скоро это единство законодательныхъ опредѣленій о предметахъ земскихъ расходовъ стало нарушаться.

На первыхъ порахъ своей дѣятельности, земскія учрежденія проявили стремленіе къ возможно широкому удовлетворенію потребностей необязательныхъ, къ числу коихъ принадлежали столь важныя, какъ: народное образованіе, народное здравіе и т. д. Правительство не имѣло по этому повода переводить необязательныя потребности въ разрядъ обязательныхъ: удовлетвореніе первыхъ могло почитаться достаточно обеспеченнымъ добрымъ желаніемъ самихъ земствъ и надлежало озабочиться лишь о томъ, чтобы гарантировано было выполнение расходовъ государственного характера, вновь относимыхъ на счетъ земскихъ сборовъ. Этимъ объясняется, что законоположенія, которыми опредѣлялись предметы земскихъ расходовъ въ губерніяхъ, где были введены земскія учрежденія, носятъ односторонній характеръ: на земство послѣдовательно возлагаются различные расходы по содержанию мѣстнаго управлениія, по удовлетворенію воинскихъ потребностей; снимаются съ земства нѣкоторые изъ этихъ расходовъ по минованію въ нихъ надобности; но о тѣхъ предметахъ, которые ближе всего касаются мѣстныхъ хозяйственныхъ пользъ и нуждъ, законъ въ теченіе долгаго времени вовсе не упоминаетъ, за немногими исключеніями.

Потребности, удовлетвореніе которыхъ приняли на себя земскія учрежденія, разумѣется, существовали и въ тѣхъ мѣстностяхъ, где мѣстное управление сохранило харак-

терь исключительно бюрократической. Но органовъ, которые могли бы принять на себя задачу выполнить прбълы законовъ и удовлетворить насущнейшимъ мѣстнымъ нуждамъ, безъ какого либо указанія закона, здѣсь не было. По этому для такихъ мѣстностей необходимы были особыя законоположенія, коими устанавлялись бы по крайней мѣрѣ нѣкоторые изъ расходовъ, не принадлежащихъ по Временнымъ правиламъ для земскихъ учрежденій къ числу обязательныхъ для земства. И такія законоположенія дѣйствительно очень скоро стали появляться. Начиная съ 1868 года на счетъ губернскихъ земскихъ сборовъ тѣхъ мѣстностей, гдѣ не существовало земскихъ учрежденій, постепенно относится, какъ въ законодательномъ, такъ и въ смѣтномъ порядке, цѣлый рядъ расходовъ: для обезпеченія народнаго здравія (устройство сельской врачебной части, санитарныя мѣропріятія, лечебницы для душевно больныхъ) для удовлетворенія потребностей народнаго образованія, какъ общаго, такъ и специального (церковно-приходскія школы, фельдшерскія и повивальныя школы, сельско-хозяйственные учебныя заведенія), для улучшенія условій сельского хозяйства и промышленности (истребленіе вредныхъ животныхъ и насекомыхъ, ирригационныя работы и т. д.). Законоположенія относительно указанныхъ расходовъ весьма разнообразны; въ однихъ мѣстахъ хозяйственныя нужды привлекаютъ вниманіе законодателя въ большей мѣрѣ, чѣмъ въ другихъ; но во всѣхъ вообще губерніяхъ и областяхъ, гдѣ земскія учрежденія не дѣйствуютъ, кругъ расходовъ, отнесенныхъ по закону на земскія средства, оказывается значительно шире, чѣмъ въ тѣхъ мѣстностяхъ гдѣ населеніе принимаетъ активное участіе въ мѣстномъ управлениі.

Въ послѣднее время указанное различіе въ законодательной регламентациі предметовъ земскихъ расходовъ начинаетъ нѣсколько ослабѣвать. Подъ вліяніемъ постояннаго роста расходовъ, при ограниченности мѣстныхъ средствъ, земскія учрежденія стали иногда проявлять склонность къ чрезмѣрной экономіи даже въ предметахъ первостепенной важности для мѣстныхъ интересовъ. Не всегда удовлетворительный составъ земскихъ собраній оказывался порою причиной неосновательной оцѣнки мѣстныхъ потребностей и оставленія наиболѣе настоятельныхъ нуждъ безъ должнаго вниманія и попеченія. Наконецъ, зависимость нѣкоторыхъ расходовъ отъ усмотрѣнія — нерѣдко измѣнчиваго — земскихъ собраній оказывалась на практикѣ нерѣдко неудобною, въ особенности, когда въ связи съ денежными ассигнованіями со стороны земства находились известныя мѣропріятія правительственной власти. Вслѣдствіе этихъ причинъ нѣкоторые расходы, устанавливавшіеся ранѣе по усмотрѣнію земства, были перечислены за послѣднее время въ разрядъ обязательныхъ.

Такъ закономъ 3 Июня 1879 г. къ числу обязательныхъ присоединены всѣ расходы, производившіеся земствомъ для предотвращенія чумной эпизоотіи крупнаго рогатаго скота. Закономъ 23 Октября 1878 г. (58943) установлена была, обязательность для земскихъ учрежденій, принятыхъ ими на себя пособій учебнымъ заведеніямъ Министерства Народнаго Просвѣщенія. Закономъ 8 Июня 1893 г. на земство отнесены обязательно всѣ расходы, необходимые для правильной оцѣнки предметовъ земскаго обложенія. Наконецъ, съ изданіемъ новаго устава лечебныхъ заведеній (10 Июня 1893 г.), въ число обязательныхъ въ сущности переходятъ почти всѣ расходы земства по удовлетворенію потребностей обезпеченія народнаго здравія. Въ значительной мѣрѣ измѣнили свой характеръ и расходы на земское управление, по положенію о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1891 г., пріобрѣвшіе на половину обязательный характеръ.

Самое значеніе дѣленія земскихъ потребностей на обязательныя и необязательныя съ послѣднею реформою земскихъ учрежденій существенно измѣнилось; потребности необязательныя не остаются уже въ настоящее время безъ контроля, по существу расхода, со стороны правительственной власти. Послѣдняя, ради государственныхъ пользъ и нуждъ или насущныхъ интересовъ мѣстнаго населенія, имѣеть право требовать не только сокращенія расхода, но даже и увеличенія таковаго. Но тѣмъ не менѣе разница между обязательными и необязательными земскими расходами продолжаетъ и до нынѣ существовать въ законѣ, опредѣляющемъ земскія повинности въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія и, хотя и въ болѣе слабой степени, чѣмъ прежде, но несомнѣнно имѣеть значеніе при введеніи земскаго хозяйства и отправленіи повинностей¹⁾.

Кромѣ указанной причины, различие въ законоположеніяхъ о предметахъ земскихъ расходовъ между земскими и не земскими губерніями обусловливалось еще тѣмъ, что земскія учрежденія введены были въ губерніяхъ, находившихся въ условіяхъ довольно однородныхъ — по составу населенія, административной организаціи и т. д.; тогда какъ Уставъ о зем. пов. продолжалъ дѣйствовать полностью въ мѣстностяхъ, существенно отличающихся, какъ отъ губерній земскихъ, такъ и между собою, въ политическомъ, административномъ, этнографическомъ и экономическомъ отношеніяхъ. Потребности, удовлетворявшіяся земскими учрежденіями, были поэтому болѣе или менѣе общими для всѣхъ тѣхъ губерній, гдѣ эти учрежденія дѣйствовали. Изъ числа же мѣстностей, въ которыхъ оставался въ силѣ Уставъ о зем. пов., многія имѣли совершенно особыя потребности, удовлетвореніе коихъ и

¹⁾ По этому вопросу болѣе подробныя объясненія будутъ приведены ниже при изложеніи порядка составленія земскихъ сметъ по новому земскому положенію.

относилось на земскіе сборы. Такъ въ западныхъ губерніяхъ возникли особыя повинности по содержанію православного духовенства и устройству причтовыхъ построекъ; въ Степныхъ областяхъ и Туркестанскомъ краѣ исключительные условия мѣстнаго сельскаго хозяйства были причиной отнесенія на земскія средства расходовъ по искусственному орошенню земель; въ Сибири пришлось допустить расходование земскихъ средствъ для удовлетворенія потребностей переселенцевъ, для облегченія обывателей въ отправлении натуральной подводной повинности и т. д. Въ результатѣ, количество потребностей, удовлетворяемыхъ изъ земскихъ сборовъ, по Уставу о зем. пов. значительно превзошло число потребностей, упоминаемыхъ во Временныхъ Правилахъ и другихъ узаконеніяхъ, относящихся до земскихъ учрежденій.

Несмотря на указанныя черты различія, въ постановленіяхъ Устава о зем. пов. и Временныхъ Правилъ о предметахъ денежныхъ земскихъ повинностей до сего времени сохранилось много общихъ чертъ. Объясняется это не только общностью основы, на которой развивалось законодательство, но и тѣмъ обстоятельствомъ, что, наряду съ специальными узаконеніями для отдельныхъ мѣстностей, съ 1864 г. по настоящее время состоялось довольно много законодательныхъ актовъ общаго характера. Такъ, напр., всѣ новые расходы, вызванные воинскими потребностями, въ случаѣ отнесенія ихъ на земскія средства, одинаково ложились какъ на губерніи, въ которыхъ образованы земскія учрежденія, такъ и на тѣ мѣстности, гдѣ этихъ учрежденій не было. Новые расходы земства по содержанію мѣстнаго гражданскаго управлениія также носятъ характеръ общихъ, поскольку такими же свойствами отличается самое управлениe. А такъ какъ общностью отличаются обыкновенно именно тѣ изъ земскихъ издержекъ, которые наиболѣе выдѣляются по своимъ размѣрамъ, то и финансовые результаты послѣдовавшихъ въ законодательствѣ перемѣнъ оказываются повсемѣстно сходными: вездѣ расходы земства за рассматриваемый периодъ возрасли весьма значительно, и ростъ расходовъ отличался гораздо большею быстротою, чѣмъ въ прежнее время.

Намѣтивъ общее направлениe исторіи законодательства позднѣйшаго времени о земскихъ повинностяхъ по вопросу о земскихъ расходахъ и переходя къ болѣе детальному изложенію предмета, необходимо замѣтить, что выборъ системы изложенія представляетъ большія затрудненія по неудовлетворительности классификаціи земскихъ потребностей по Уставу о зем. пов. и Временнымъ Правиламъ и крайней казуистичности и мелочности многихъ постановленій закона. Немаловажное затрудненіе состоитъ и въ томъ, что свѣдѣнія о земскихъ расходахъ, каковыми необходимо дополнить изложеніе содержанія законодатель-

ныхъ актовъ, разработаны по различной системѣ — для тѣхъ губерній, где введены земскія учрежденія, и тѣхъ, где этихъ учрежденій нѣтъ¹⁾). По соображенію главнымъ образомъ со степенью разработанности статистическихъ данныхъ, дальнѣйшее изложеніе придерживается въ общихъ чертахъ классификаціи земскихъ потребностей по Уставу, съ нѣкоторыми впрочемъ отступленіями отъ нея, объясненными въ своемъ мѣстѣ. При этомъ постановленія, издававшіяся для губерній земскихъ и не-земскихъ, рассматриваются параллельно, по потребностямъ, такъ какъ только такой способъ изложенія (несмотря на всѣ его неудобства) можетъ дать возможность наиболѣе полнаго представленія по вопросамъ, подлежащимъ разсмотрѣнію:

1. По *дорожной повинности* предметы земскихъ расходовъ не подвергались за время съ 1864 года существеннымъ дополненіямъ и измѣненіямъ. Кромѣ отнесенія, при утвержденіи земскихъ сметъ на трехлѣтіе съ 1866 г., нѣкоторыхъ дорожныхъ расходовъ на суммы государственного земского сбора, въ тѣхъ губерніяхъ, где земскія учрежденія не существовали, состоялся лишь рядъ указовъ, коими разрешено, полностью или частью, переложеніе натуральной повинности по содержанію тѣхъ или иныхъ дорогъ и дорожныхъ сооруженій на денежный земской сборъ; но этого рода законодательные акты не измѣняли и не дополняли перечня расходовъ по дорожной части въ томъ видѣ, какъ онъ былъ установленъ ранѣе. Затѣмъ болѣе существенное значеніе имѣть лишь отнесеніе, при утвержденіи сметъ на трехлѣтіе съ 1875 г., на земские сборы трехъ Юго-Западныхъ губерній расходовъ по устройству въ томъ краѣ подъѣздныхъ путей, на каковую потребность ассигновалось ежегодно по 50.000 р. на губернію, до 1884 года, когда ассигнованія повышены до 150.000 руб.; на трехлѣтіе 1890—92 гг. кредиты назначены вновь въ размѣрѣ 50.000 руб. на губернію, а съ текущаго трехлѣтія (1893—95 гг.) ассигнуется по 100 т. руб. по Киевской и 150 т. р. по Подольской и Волынской губерніямъ. Въ 1892 году на тотъ же источникъ отнесенъ былъ и расходъ по содержанію въ Юго-Западномъ краѣ особой инспекціи за работами по устройству подъѣздныхъ путей (Выс. утв. 28 Января 1892 г. мн. Гос. Сов.).

Что касается до тѣхъ губерній, въ которыхъ были введены земскія учрежденія, то надлежитъ отмѣтить лишь

¹⁾ Свѣдѣнія о расходахъ земскихъ учрежденій разработаны за достаточно продолжительный срокъ только въ изданіяхъ Хозяйственного Департамента Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Поэтому въ дальнѣйшемъ изложеніи всѣ свѣдѣнія по тѣмъ губерніямъ, где введены земскія учрежденія, пришлось заимствовать изъ этого источника, хотя онъ, къ сожалѣнію, не даетъ полнаго представленія о всѣхъ земскихъ расходахъ: нѣкоторыя земства показываютъ часть своихъ расходовъ (напр., по содержанію благотворительныхъ заведеній) въ специальныхъ сметахъ, которыя въ изданіяхъ Хозяйственного Департамента, повидимому, не принимались во вниманіе. Для тѣхъ губерній, где действовалъ Уставъ о зем. пов., свѣдѣнія о земскихъ расходахъ извлечены изъ Высочайше утвержденныхъ сметъ.

передачу въ вѣдѣніе сихъ учрежденій нѣкоторыхъ трактовъ, состоявшихъ ранѣе на попеченіи казны, въ томъ числѣ и шоссейныхъ. Такъ солевозные тракты Таврической губерніи переданы въ 1873 году Таврическому губернскому земству (16 Янв. № 51780); Кексгольмскій трактъ въ С.-Петербургскомъ уѣздѣ Высочайше утвержденнымъ 22 Ноября 1875 года (55285) Положеніемъ Комитета Министровъ сданъ въ хозяйственное завѣдываніе мѣстнаго уѣзднаго земства; шоссейныя дороги Московской и Тульской губерній также состоять съ начала семидесятыхъ годовъ въ вѣдѣніи мѣстныхъ земствъ (1871 г. Апр. 25 № 49501, 1872 г. Мая 20 № 50583) и т. д. Всѣ эти случаи передачи земству новыхъ дорожныхъ трактовъ не могутъ быть однако рассматриваемы въ смыслѣ возложенія на земство новой потребности, въ интересахъ облегченія казны (какъ это дѣлалось ранѣе). Передача дорогъ земству обусловливалаась отчасти измѣнившимся значеніемъ ихъ, отчасти имѣла цѣлью измѣненіе не въ источниکѣ для покрытия расходовъ, но только въ хозяйственномъ управлениі дорогъ. Послѣдняя задача преслѣдовалась именно при передачѣ земству дорогъ шоссейныхъ: дороги эти передавались земству, по соглашенію съ нимъ, при чёмъ въ пользу земства обращались, въ видѣ пособія отъ казны, суммы, ассигновавшіяся по финансовымъ смѣтамъ на ремонтъ шоссе, а равно и особый сборъ съ проѣзжающихъ по шоссе. До 1883 года условія передачи шоссейныхъ дорогъ въ завѣдываніи земства опредѣлялись для каждого отдельного случая особо; въ этомъ же году установлены общія «правила о порядке передачи шоссейныхъ дорогъ во временное завѣдываніе земства» (5 Апр. Собр. уз. № 519). Съ изданіемъ этихъ правилъ значеніе передачи шоссе земству однако нисколько не измѣнилось; напротивъ въ правилахъ совершенно определено проводится мысль, что передача имѣеть цѣлью не перенесеніе расхода съ казны на земство, но только предоставленіе въ завѣдываніе послѣдняго содержанія дорогъ. Но означенные правила предрѣшаютъ, что устройство въ губерніяхъ новыхъ шоссейныхъ или мощеныхъ путей производится земствами на свой счетъ, при чёмъ земства могутъ пользоваться лишь ссудами отъ казны (ст. 15).

Такъ какъ суммы пособій отъ казны на содержаніе переданныхъ земству шоссе, вмѣстѣ съ шоссейнымъ сборомъ, не только покрываютъ всѣ расходы по ремонту шоссе, но даютъ еще возможность сбереженій, обращаемыхъ по закону на устройство новыхъ шоссированныхъ путей, то рассматриваемыя мѣры не могли отразиться на тягости земскихъ повинностей. По общепринятому порядку, расходы на содержаніе шоссейныхъ дорогъ не входятъ даже въ общія земскія смѣты.

Дорожные расходы производятся на одинаковыхъ основаніяхъ, какъ въ тѣхъ губерніяхъ, где введены земскія

учрежденія, такъ и въ тѣхъ, гдѣ этихъ учрежденій нѣть. Въ принципѣ расходы эти повсемѣстно одинаково обязательны, но самый размѣръ ихъ не опредѣленъ закономъ, вслѣдствіе зависимости ихъ отъ многихъ условій мѣста и времени, предусмотрѣть которыхъ въ законѣ невозможно. Законъ ограничивается только установлениемъ общихъ и довольно неопределенныхъ требованій, которымъ должны удовлетворять пути сообщенія. Разница между земскими и не-земскими губерніями, вліающая и на размѣръ расходовъ, заключается лишь въ порядкѣ переложенія на деньги тѣхъ дорожныхъ потребностей, которыхъ удовлетворялись натурою, и въ порядкѣ составленія техническихъ сметъ на дорожныя работы. Такимъ образомъ, измѣненіе размѣровъ дорожныхъ расходовъ обусловливается не предписаніями закона, но степенью заботливости мѣстныхъ учрежденій о состояніи дорогъ и о правильномъ распределеніи повинности по ихъ содержанію и степени удовлетворительности хозяйственныхъ operaцій.

Въ 34 губерніяхъ, въ которыхъ введены земскія учрежденія, дорожные расходы простирались въ 1868 году ¹⁾ до 1,935 тыс. руб., составляя 13% всей суммы земскихъ расходовъ. Впослѣдствіи абсолютная сумма дорожныхъ расходовъ возрастаетъ, но отношеніе ея къ общей совокупности земскихъ расходовъ падаетъ. Такъ въ 1875 году содержаніе дорогъ обходится земству въ 2,706 тыс. руб., что составляетъ уже только 10% всѣхъ сметныхъ назначеній; въ 1885 г. на содержаніе дорогъ тратится 2,773 тыс. руб. или 6% сметныхъ назначеній; въ 1890 г. дорожные расходы возрастаютъ до 3,271 тыс. руб. или 7% всей совокупности земскихъ расходовъ.

Въ остальныхъ мѣстностяхъ Европейской Россіи ²⁾ дорожные расходы за тѣ-же годы выражаются въ слѣдующихъ цифрахъ:

1868 г. . . .	108,916	руб.	или	5,8 %	общей суммы расходовъ
1875 » . . .	278,825	»	»	6,6	»
1885 » . . .	594,067	»	»	10,9	»
1890 » . . .	342,907	»	»	4,6	»

Въ губерніяхъ Сибирскихъ дорожные расходы простирались:

въ 1868 г. до	109,056	или	25,2 %	всей суммы расходовъ
» 1875 » »	62,931	»	11,1	»
» 1885 » »	69,453	»	8,3	»
» 1890 » »	97,991	»	7,4	»

По сметамъ на 1893—1895 гг. въ 14 губерніяхъ Европейской Россіи и на 1894—1896 гг. въ Сибири дорожные расходы определены въ 494,182 р. и въ 97,100 р., составляя 5,9 % всѣхъ губернскихъ земскихъ расходовъ въ Европейской Россіи и 6,4 % въ Сибири.

¹⁾ За 1864—67 годы свѣдѣнія не могли быть приведены ни по этой, ни по другимъ повинностямъ, по недостатку данныхъ.

²⁾ Бессарабская, Пермская и Уфимская губерніи, въ которыхъ земскія учрежденія были введены позднѣе, чѣмъ въ другихъ, причислены и при расчетахъ за 1868 г. къ числу земскихъ. Свѣдѣнія по Донской области не приводятся.

Сравнительно высокая цифра дорожныхъ расходовъ въ губерніяхъ земскихъ за 1868 годъ объясняется тѣмъ, что переложеніе натуральной дорожной повинности на деньги производилось по преимуществу въ первые годы по открытии земскихъ учрежденій. Съ 1875 года въ размѣрѣ расходовъ на содержаніе дорогъ въ этихъ губерніяхъ не замѣчается уже особыхъ колебаній. Въ тѣхъ мѣстностяхъ, где земскія учрежденія не были введены, дорожные расходы напротивъ не отличаются устойчивостью, что объясняется главнымъ образомъ отсутствиемъ опредѣленной системы въ переложеніи на денежный сборъ натуральныхъ повинностей. Возрастаніе расходовъ въ 1875 г. находитъ себѣ объясненіе въ отнесеніи на счетъ земства расходовъ по устройству подъѣздныхъ путей въ югозападномъ краѣ, а въ 1885 г.— въ увеличеніи кредитовъ на эту потребность.

2. *Потребности мѣстного управлениія и суда*, удовлетворяемыя на счетъ земства, распредѣляются по Уставу о земскихъ повинностяхъ на три отдѣла: помѣщеніе мѣстнаго гражданскаго (въ отличие отъ военнаго) управлениія, содержаніе этого управлениія и содержаніе мировыхъ судебныхъ установлений. Эта классификація представляется весьма мало удовлетворительною, ибо разъединяетъ однородные расходы и проводится непослѣдовательно: такъ въ числѣ расходовъ по помѣщенію управлениія фигурируютъ расходы по содержанію лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей, а устройство и наемъ домовъ для становыхъ приставовъ отнесено къ расходамъ по содержанію управлениія. Болѣе правильнымъ представляется объединеніе всѣхъ этихъ расходовъ въ одну общую группу, какъ имѣющимъ въ сущности однородное назначеніе.

По Временнымъ Правиламъ 1864 г. на земство было возложено полностью: содержаніе мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій, слѣдственныхъ приставовъ по дѣламъ о конокрадствѣ и губернскихъ комисій народнаго продовольствія; полицейскія учрежденія, получая содержаніе отъ казны, пользовались отъ земства лишь квартирнымъ довольствіемъ и лошадьми для разѣздовъ; на земствѣ же лежали расходы: по уплатѣ казнѣ пособій на содержаніе нѣкоторыхъ учрежденій, вѣдавшихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ (казенныхъ палатъ, казначействъ и особыхъ столовъ въ канцеляряхъ губернаторовъ), а также статистическихъ комитетовъ, выдача суточныхъ денегъ чиновникамъ, командируемымъ внутри губерній по дѣламъ земства, и пенсій чиновникамъ, получавшимъ по службѣ содержаніе изъ земскихъ сборовъ, и наконецъ выписка Сенатскихъ вѣдомостей для полиціи и сельскихъ приходовъ.

При утвержденіи земскихъ смѣть на трехлѣтіе 1866—68 гг., этотъ же перечень расходовъ признанъ обязательнымъ и для опредѣленія издержекъ по содержанію и помѣщенію мѣстного гражданскаго управлениія, производимыхъ изъ губернскаго земскаго сбора въ губерніяхъ,

не имѣющихъ земскихъ учрежденій. Только расходы на содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ числились до 1874 года въ числѣ частныхъ, распространяясь на различные классы населенія лишь по мѣрѣ подчиненія разныхъ разрядовъ крестьянъ дѣйствію Общаго Положенія 19 Февраля 1861 г. Но такъ какъ эти расходы уже съ 1866 года должны были падать на всякаго рода земли (кромѣ лишь казенныхъ лѣсовъ), то повинность по содержанію учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ можно считать обще-земскою со второй половины шестидесятыхъ годовъ и въ тѣхъ губерніяхъ, где Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ не дѣйствовало.

Губернскія продовольственныя комисіи въ губерніяхъ, где были введены земскія учрежденія, упразднены при самой передачѣ продовольственного дѣла въ вѣдѣніе земства, на основаніи правилъ о первоначальныхъ дѣйствіяхъ земскихъ управъ и собраній (25 Мая 1864 г. № 40934). Должности слѣдственныхъ приставовъ для пресѣченія кражи и хищества упразднены въ 1865 г. (28 Февраля 1865 г.). Затѣмъ въ 1868 году отмѣнена и выписка на счетъ земства Сенатскихъ вѣдомостей для различныхъ учрежденій (24 Іюня № 46029). Въ 1867 году съ земскихъ учрежденій снята и часть обязанностей по выдачѣ казнѣ пособій на содержаніе нѣкоторыхъ правительственныхъ учрежденій, а именно: казенныхъ и вновь образованныхъ контролльныхъ палатъ (1867 г. Января 27 Собр. Уз. № 105), а также особыхъ столовъ въ канцеляріяхъ губернаторовъ (1867 г. 15 Мая Собр. Уз. № 460).

Такимъ образомъ, нѣкоторыя статьи расходовъ отпали, причемъ тѣ губерніи, где были введены земскія учрежденія, освободились отъ большаго количества расходовъ.

Всѣ прочія статьи вышеприведенного перечня остаются на земскихъ сборахъ до настоящаго времени и подвергались лишь нѣкоторымъ измѣненіямъ въ содержаніи своеемъ и размѣрѣ. Изъ этихъ измѣненій надлежитъ отмѣтить слѣдующія.

Учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ возникли постепенно, по мѣрѣ распространенія началъ Положеній 19 Февраля 1861 г. на различные мѣстности и разряды сельскихъ обывателей, и разнообразились въ своемъ составѣ, въ зависимости отъ условій мѣста и времени. Такъ какъ законодательство держалось при этомъ послѣдовательно того начала, что содержаніе всѣхъ вообще губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій, завѣдующихъ крестьянскимъ дѣломъ, относится на мѣстные источники, то земскіе расходы на эту потребность, постепенно развиваясь, оказывались весьма неодинаковыми, опредѣляясь составомъ учрежденій, размѣромъ содержанія чиновниковъ въ различныхъ мѣстностяхъ и т. д. Не входя въ подробное изложеніе относящихся сюда законоположеній, какъ принадлежащихъ въ сущности къ другой области законодательства, нельзя не

остановиться на важнейшихъ изъ реформъ управлениія крестьянскимъ дѣломъ.

Высочайше утвержденнымъ 27 Іюня 1874 г. Положеніемъ объ измѣненіи въ устройствѣ мѣстныхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ должности мировыхъ посредниковъ были упразднены, а вмѣсто мировыхъ съѣздовъ въ уѣздахъ были образованы уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія. Эта реформа сопровождалась значительнымъ сокращеніемъ расходовъ по содержанію крестьянскихъ учрежденій: на земство, вмѣсто содержанія нѣсколькихъ мировыхъ посредниковъ въ уѣздѣ и мироваго съѣзда, падъ расходъ лишь по содержанію одного непремѣннаго члена уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія (2,000 р. вмѣстѣ съ разъѣзднымъ довольствиемъ) и на канцелярскія надобности этихъ присутствій (по 500 р. въ годъ), — всего въ размѣрѣ 2,500 руб. въ годъ на уѣздѣ. Расходы по содержанію губернскихъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ остались безъ существеннаго измѣненія.

Начала Положенія 27 Іюня 1874 г. были первоначально примѣнены къ тѣмъ только губерніямъ, гдѣ были введены земскія учрежденія, кроме впрочемъ Бессарабской, Пермской и Уфимской (въ послѣдней въ 1874 г. земскихъ учрежденій еще не было). Впослѣдствіи должности мировыхъ посредниковъ постепенно упразднялись, съ замѣною новыми учрежденіями, и въ другихъ мѣстностяхъ: въ губерніяхъ Астраханской, Оренбургской и Уфимской по закону 6 Іюня 1877 г. (57438), въ Минской, Витебской и Могилевской по закону 4 Апрѣля 1878 г. (58352), въ Пермской — въ 1880 г. (18 Марта № 60684), въ Архангельской — въ 1881 г. (24 Февраля № 61910).

Соответственно этимъ измѣненіямъ, земскіе расходы по содержанію учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, существенно сократившіеся съ 1875 года, въ послѣдующіе годы подвергались дальнѣйшимъ сокращеніямъ. Въ 1868 г. общая совокупность расходовъ на содержаніе крестьянскихъ учрежденій достигала по всѣмъ губерніямъ Европейской Россіи 3.467,176 руб., въ 1875 году она понизилась до 2.589,909 руб., а въ 1885 г. не превышала 2.177,542 руб.

На размѣръ земскихъ расходовъ не оказала вліянія и новая реформа учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ въ 1889 году, сопровождавшаяся весьма значительнымъ усиленіемъ личнаго состава чиновъ, вѣдающихъ крестьянскимъ дѣломъ, а равно и увеличеніемъ ихъ содержанія: на основаніи Высочайше утвержденнаго 12 Іюня 1889 г. мнѣнія Государственного Совѣта содержаніе преобразованныхъ учрежденій принято на счетъ казны, съ пособіемъ изъ земскихъ сборовъ въ томъ размѣрѣ, въ какомъ расходы по содержанію крестьянскихъ, а равно мировыхъ судебныхъ учрежденій исчислены земскими росписями на 1889 годъ.

Нѣсколько иное разрѣшеніе получилъ вопросъ объ источникѣ содержанія учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ.

ламъ въ губерніяхъ Сибирскихъ. Въ Западной Сибири содержаніе какъ чиновниковъ по крестьянскимъ дѣламъ и ихъ съѣздовъ, такъ равно и часть расходовъ по содержанію Губернскихъ Совѣтовъ, замѣняющихъ тамъ губернскія по крестьянскимъ дѣламъ Присутствія относится на земскіе сборы. Изъ этого же источника до послѣдняго времени покрывались и всѣ новые расходы на указанную потребность. Такъ Высочайше утвержденнымъ 2 Мая 1894 года мнѣніемъ Государственного Совѣта всѣ расходы по увеличенію числа чиновниковъ по крестьянскимъ дѣламъ и по усиленію средствъ Губернскихъ Совѣтовъ въ губерніяхъ Тобольской и Томской приняты на счетъ земскихъ сборовъ полностью, въ суммѣ 60,000 руб. въ годъ, хотя часть этихъ новыхъ расходовъ обусловливалась не мѣстными собственно потребностями, но наплывомъ въ Сибирь переселенцевъ.

Въ Восточной Сибири, за отсутствіемъ особыхъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ въ округахъ, на счетъ земскаго сбора производились до сего времени лишь расходы по содержанію губернскихъ учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ въ губерніяхъ Енисейской и Иркутской. Съ половины 1894 г. на земство долженъ пасть новый расходъ по содержанію нѣшколькихъ чиновниковъ по переселенческимъ дѣламъ въ двухъ названныхъ губерніяхъ (на основаніи вышеуказанного закона 2 Мая 1894 г.).

Вмѣстѣ съ тѣмъ въ земскую смыту Иркутскаго Генераль-губернаторства на текущее трехлѣтіе внесены къ условному отпуску и кредитъ на осуществленіе предположеннаго Генераль-Губернаторомъ преобразованія въ устройствѣ мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій. Такимъ образомъ, распределеніе расходовъ по содержанію этихъ учрежденій между земствомъ и казною, осуществившееся въ большей части губерній Европейской Россіи, въ Сибири еще не намѣчаются и мѣстные источники несутъ пока всю тягость новыхъ издержекъ. Напротивъ, въ Закавказскомъ краѣ содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ покрывается полностью на счетъ казны (уст. о зем. пов. ст. 13 § III п. 8 прим. 4 по прод. 1890 г.).

Нѣкоторому измѣненію подверглись и правила о квартирномъ и разъѣздномъ довольствіи полиції. По Уст. о зем. пов. 1857 г. и Временнымъ правиламъ 1864 г. обязанности земства по довольствію полиції квартирами опредѣлены не полно.

Въ ст. 13 Устава и приложеніи къ ст. 3 Временныхъ Правилъ упомянутъ лишь расходъ по устройству и найму домовъ для становыхъ приставовъ. Между тѣмъ, по разъясненію Правительствующаго Сената (1879 г. Апрѣля 9 № 59422) правомъ на квартирное довольствіе отъ земства должны были пользоваться также уѣздные исправники и ихъ помощники. Впослѣдствіи размѣръ квартирнаго довольствія этихъ послѣднихъ должностныхъ лицъ признано неудобнымъ предоставлять соглашенію ихъ съ земскими учреж-

деніями и для тѣхъ мѣстностей, гдѣ земства не имѣютъ особыхъ зданій для квартиръ исправниковъ и ихъ помощниковъ, установлено отпускать имъ изъ земскихъ сборовъ определенные квартирные оклады (1889 г. Мая 4 собр. уз. 662). Довольствіе же квартирами Становыхъ Приставовъ осталось на прежнихъ основаніяхъ.

Въ нѣсколько расширенномъ, сравнительно съ прочими мѣстностями, размѣрѣ производятся расходы на помѣщенія чиновъ полиціи въ губерніи Ковенской, гдѣ по закону 9 Февраля 1870 г. (48017) на земскій сборъ, кромѣ обычныхъ расходовъ, отнесены еще издержки по найму помѣщений для чиновниковъ полиціи въ пограничныхъ мѣстечкахъ, и въ среднеазіатскихъ владѣніяхъ, гдѣ Туркестанскими и Степными положеніями, къ числу земскихъ причислены нѣкоторые расходы по содержанию спеціально городской полиціи, покрываемые въ прочихъ мѣстностяхъ изъ городскихъ средствъ.

Что касается до расходовъ на содержаніе лошадей для разѣздовъ полиціи и нѣкоторыхъ другихъ чиновъ, или такъ называемой подводной повинности, то, хотя изданныя по сему предмету узаконенія остаются въ существѣ неизмѣнными, но фактически повинность эта съ теченіемъ времени значительно измѣнилась въ своемъ содержаніи. По уставу 1857 и Временнымъ Правиламъ 1864 г. на счетъ денежныхъ сборовъ отнесено содержаніе лошадей для выѣздовъ полиціи только въ городахъ; въ селеніяхъ же эта повинность предполагается натуральною. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ были введены земскія учрежденія, натуральный способъ исполненія этой повинности былъ въ большей части уѣздовъ замѣненъ денежнымъ или же повинность, отбывающаяся натурою, стала вознаграждаться изъ земскихъ сборовъ¹⁾). Въ мѣстностяхъ же, гдѣ земскихъ учрежденій не было, постепенно установился не предусмотрѣнный Уставомъ о земскихъ повинностяхъ смѣшанный порядокъ отбыванія повинности — частью натурою, частью на деньги. Это измѣненіе не можетъ быть признаваемо чисто фактическимъ отступленіемъ отъ закона, ибо оно производилось съ вѣдома, и частью и съ одобренія законодательной власти, утвержденію коей подлежали земскія смѣты и раскладки. Такъ еще при разсмотрѣніи земскихъ смѣтъ и раскладокъ на трехлѣтіе съ 1875 г., Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе на то, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ чиновники полиціи и судебные слѣдователи довольствуются разѣздными деньгами, вместо полученія стоечныхъ или обывательскихъ лошадей, но не призналъ возможнымъ исключить изъ мѣстныхъ проектовъ соотвѣтственные расходы, ограничившись лишь порученіемъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ войти въ разсмотрѣніе вопроса о правильности такого способа разѣзднаго доволь-

¹⁾ Болѣе подробныя свѣдѣнія объ этомъ будутъ приведены ниже въ отдѣлѣ о натуральныхъ повинностяхъ.

ствія поліції (Журналъ Д-та Госуд. Экон. 1874 г. № 649, стр. 76). Съ тѣхъ поръ нѣкоторыя отступленія отъ установленнаго по закону способа разъѣздовъ чиновниковъ по дѣламъ службы — обыкновенно въ видѣ ассигнованія этимъ чиновникамъ разъѣздныхъ денегъ — допускались по земскимъ смѣтамъ постоянно и Государственный Совѣтъ указывалъ лишь на необходимость измѣненія законовъ соотвѣтственно требованіямъ жизни. Наиболѣе же крупныя отступленія отъ постановленій Устава о зем. пов. допущены для губерній Сибирскихъ, гдѣ по смѣтамъ назначались крупныя суммы на содержаніе стоечныхъ лошадей въ селеніяхъ, безъ переложенія въ установленномъ порядкѣ натуральной повинности на деньги, а равно пособія сельскимъ обществамъ за исполненіе повинности натурою.

Измѣненія въ порядкѣ отправленія подводной повинности имѣли слѣдствиемъ весьма значительное возрастаніе расходовъ на удовлетвореніе этой потребности. По смѣтамъ 1860—62 годовъ, дѣйствовавшимъ въ земскихъ губерніяхъ, до введенія земскихъ учрежденій, а въ прочихъ мѣстностяхъ — до половины 1866 года, общая сумма расходовъ изъ губернскаго земскаго сбора на содержаніе гражданскаго управлениія, куда, кроме издержекъ на содержаніе подводъ при полицейскихъ управленияхъ, входили и нѣкоторые другіе расходы, не превышала 1.889,419 р. во всей Имперіи. За послѣдующіе годы издержки собственно на подводную повинность достигали слѣдующихъ размѣровъ (въ тысячахъ рублей):

	1868 г.	1875 г.	1885 г.	1890 г.
Въ 34 губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія.	2,485	3,555	4,618	4,413
Въ 14 губерніяхъ Европейской Россіи, на которыя Положеніе о зем. учр. не было распространено . . .	123	286	264	314
Въ губерніяхъ и областяхъ Сибири.	251	401	489	357
Итого. . .	3,859	4,242	5,371	5,084

Въ настоящее время расходы на подводную повинность, хотя и клонятся къ уменьшенію, но тѣмъ не менѣе составляютъ весьма крупную цифру въ земскомъ бюджетѣ. По даннымъ за 1890 годъ расходы эти достигали: въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, 10% земскаго бюджета, въ остальныхъ мѣстностяхъ Европейской Россіи — 3,6% и въ Сибири 23,4%.

Не входя затѣмъ въ разсмотрѣніе нѣкоторыхъ измѣненій въ другихъ, сравнительно мелкихъ, статьяхъ земскихъ расходовъ по содержанію мѣстнаго управлениія, достаточно замѣтить, что съ опредѣленіемъ порядка обращенія суммъ земскихъ учрежденій въ кассахъ министерства финансовъ ¹⁾), эти учрежденія, взамѣнъ участія

¹⁾) Циркуляръ Министра Финансовъ 22 Іюня 1874 г. № 67.

въ расходахъ по содержанію бухгалтерскихъ чиновниковъ въ Казначействахъ, стали уплачивать послѣднимъ, опредѣленное вознагражденіе за храненіе земскихъ суммъ и счетоводство по онымъ, соотвѣтственно размѣру этихъ операций.

Кромѣ тѣхъ расходовъ по содержанію мѣстныхъ правительственныхъ учрежденій, которые лежали на земствахъ съ начала 1864 года, на земскіе сборы съ теченіемъ времени было отнесено весьма значительное количество новыхъ расходовъ однороднаго характера и значенія. Съ выдѣленіемъ слѣдственной части, по судебнымъ уставамъ 20 Ноября 1864 года, изъ вѣдѣнія полиціи, на земскіе сборы отнесенъ расходъ по квартирному и разъѣздному довольствію судебныхъ слѣдователей. Вслѣдствіе сліянія сбора на крестьянскія учрежденія съ общимъ губернскимъ сборомъ, къ числу земскихъ издержекъ отнесенъ и расходъ по заготовленію окладныхъ листовъ по денежнымъ сборамъ съ землевладѣльцевъ и крестьянъ (считавшійся ранѣе частною повинностью этихъ сословій). Усложненіе обязанностей учрежденій, вѣдающихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, вызвало отнесеніе на земскіе сборы расходовъ по дѣлопроизводству этихъ учрежденій. По закону 7 Сентября 1882 г. (1090) на веденіе дѣлопроизводства въ распорядительныхъ комитетахъ полагается изъ земскихъ сборовъ пособіе на каждый комитетъ не свыше 200 руб. въ годъ (въ дѣйствительности расходы часто производились въ гораздо болѣшемъ размѣрѣ). Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ служба сопряжена съ извѣстными преимуществами, на счетъ земскихъ сборовъ отнесены денежныя выдачи, прогоны и пособія по преимуществамъ службы (13 Іюня 1886 г. № 3817). По закону и штатамъ 9 Іюня 1888 г. (№ 5316) изъ земскихъ сборовъ Приамурскаго генералъ-губернаторства назначено пособіе казнѣ (10,350 р.) на содержаніе областныхъ управлений: Забайкальскаго, Амурскаго и Приморскаго. Усиленіе штатовъ уѣздной полиціи въ томъ же краѣ сопровождалось установлениемъ новаго пособія казнѣ въ 46,080 руб. въ годъ (9 Іюня 1888 г. собр. уз. № 846). По сметамъ на трехлѣтие 1887—1889 г. на счетъ губернскаго земскаго сбора мѣстностей Восточной и Западной Сибири перенесены пособія казнѣ (88,000 р. и 9,212 р.) на содержаніе мѣстныхъ административныхъ учрежденій, обращенные по штатамъ управлений Восточною и Западною 6 Декабря 1856 г., на частные сборы съ государственныхъ крестьянъ. Въ Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ на счетъ денежныхъ земскихъ повинностей отнесены, по мѣстнымъ положеніямъ, расходы по содержанію и отопленію губернаторскихъ и генералъ губернаторскихъ домовъ, тюремъ и т. д. Пособія нѣкоторымъ городамъ на отопленіе и освѣщеніе тюремъ назначались

и по съѣтамъ послѣднихъ трехлѣтій въ Приамурскомъ Генераль-Губернаторствѣ.

Но несравненно болѣе крупное значеніе, чѣмъ всѣ исчисленные новые расходы, имѣло отнесеніе на счетъ земскихъ сборовъ издержекъ по содержанію мировыхъ судебныхъ установленій и помѣщеній для заключенія лицъ, арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей. По учрежденію судебныхъ установленій 20 Ноября 1864 года, возложеніе на земство названныхъ расходовъ находилось въ связи съ предоставлениемъ земскимъ учрежденіямъ, какъ права выбора мировыхъ судей, такъ и назначенія содержанія лицамъ, служащимъ въ мировыхъ учрежденіяхъ, въ предѣлахъ, установленныхъ законовъ¹⁾ (Учр. Суд. Уст. ст. 273 и штат.). Мировыя судебныя установленія имѣли слѣдовательно характеръ земскихъ, учрежденныхъ съ особою цѣлью— отправленія суда по маловажнымъ дѣламъ. Но впослѣдствіи мировой институтъ былъ распространенъ и на тѣ мѣстности, гдѣ земскихъ учрежденій не было и гдѣ назначеніе мировыхъ судей принадлежало Правительству. Такъ по закону 9 Декабря 1867 г. (45260) мировыя судебныя установленія были введены въ Закавказскомъ краѣ, 19 Февраля 1868 г. (45507) въ Ставропольской губерніи, 23 Іюня 1871 г. (49750) въ девяти западныхъ губерніяхъ, 2 Мая 1878 г. (58457)—въ губерніяхъ Оренбургской и Астраханской, 13 Апрѣля 1882 г. (800) въ Лифляндской, Эстляндской и Курляндской²⁾ и въ 1888 г. (Декабря 12. Собр. Узак. 1889 г. 2) въ губерніи Архангельской. Во всѣхъ этихъ мѣстностяхъ, кроме одного лишь Закавказского края, содержаніе мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ, а равно арестныхъ помѣщеній отнесено также на счетъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ, при чѣмъ въ отличіе отъ губерній земскихъ въ законѣ были лишь установлены въ точности предметы и размѣры расхода. Возложеніе на мѣстныя средства новой податной тягости находилось первоначально въ связи съ предположеніемъ о распространеніи дѣйствія Положенія о земскихъ учрежденіяхъ на всѣ мѣстности Европейской Россіи и съ присвоеніемъ мировому институту, если не выборнаго, то все же мѣстнаго характера. Такъ Высочайше утвержденныя временные правила обѣ устройствъ мировыхъ судебныхъ установленій въ 9-ти западныхъ губерніяхъ предназначались къ дѣйствію впредь до введенія земскихъ учрежденій. Въ мировые судьи назначались исключительно лица изъ числа мѣстныхъ обывателей, при чѣмъ списки кандидатовъ составлялись при участіи представителей мѣстныхъ интересовъ. Но позднѣйшими узаконеніями эта связь между источникомъ расходовъ на содержаніе мировой юстиціи и мѣстнымъ ея характеромъ была разорвана,

¹⁾ Жалованье судебнымъ приставамъ вовсе не было определено закономъ и устанавлилось по усмотрѣнію земскихъ собраний.

²⁾ Введеніе мировыхъ учрежденій въ этихъ мѣстностяхъ было впослѣдствіи отсрочено до 1890 г.

мысль о введеніи земскихъ учрежденій въ предѣловъ 34 губерній Европейской Россіи была оставлена, кандидаты на должности мировыхъ судей перестали выбираться изъ мѣстныхъ обывателей, и мировая юстиція пріобрѣла значеніе строго государственного суда. Тѣмъ не менѣе расходы по содержанію мировыхъ судебныхъ установлений не только повсемѣстно (кромѣ лишь Закавказскаго края) остались на земскихъ сборахъ, но относились на счетъ послѣднихъ даже и тамъ, гдѣ о присвоеніи мировой юстиціи значеніе суда выборнаго или даже составленнаго, по назначенію отъ правительства, изъ мѣстныхъ элементовъ, очевидно не могло быть и рѣчи, напр., въ Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ.

Въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, расходы на мировую юстицію также измѣнили свой первоначальный характеръ съ преобразованіемъ по закону 12 Іюля 1889 года крестьянскихъ и мировыхъ судебныхъ установлений; по мѣрѣ осуществленія преобразованія, земскія учрежденія обязываются уплачивать казнѣ пособіе въ размѣрѣ ассигнованій ихъ на содержаніе мировыхъ установлений по сметамъ 1889 года.

Такимъ образомъ этотъ расходъ повсемѣстно пріобрѣлъ характеръ пособія казнѣ изъ мѣстныхъ источниковъ на удовлетвореніе государственной потребности.

Содержаніе мировыхъ судебныхъ установлений (а нынѣ въ большей части губерній Европейской Россіи производство пособій казнѣ) составляетъ довольно крупную статью въ земскомъ бюджетѣ. Въ 34 губерніяхъ, гдѣ дѣйствуютъ земскія учрежденія расходы земства на эту потребность простирались: въ 1868 году до 2,181 тыс. руб., составляя 14% всѣхъ земскихъ расходовъ, въ 1875 г.—до 4,214 т. р. (15%), въ 1885 г.—4,654 т. р. (11%) и въ 1890 году—4,624 т. р. или 10% всѣхъ сметныхъ назначеній. Въ тѣхъ губерніяхъ Европейской Россіи, гдѣ земскія учрежденія не были введены, соответственные расходы появляются впервые по сметамъ 1869—1871 гг. по Ставропольской губ.: содержаніе мировыхъ судебныхъ установлений обходится въ 19,700 руб. въ годъ, составляя 26% всего расхода по этой губерніи. Съ 1872 года по 1880 г. (включительно) на содержаніе мировыхъ судебныхъ установлений ассигнуется по сметамъ 10 изъ не земскихъ губерній: по сметѣ 1872—1874 гг. 1.000,537 р. или 33% всѣхъ сметныхъ назначеній по этимъ губерніямъ, по сметѣ 1875—1877 гг. 1.049,885 руб. или 34% и по сметѣ 1878—1880 гг. 1.375,805 руб. или 39%. Съ 1881 г. на расходы по содержанію мировой юстиціи по сметамъ 12 губерній назначается: съ 1881—1883 гг. 1.573,100 р. или 41% сметныхъ ассигнованій, въ 1884—1886 1.594,177 или 36%, 1887—1889 гг. 1.645,420 р. или 30%. Съ 1890 года содержаніе мировыхъ установлений является расходомъ общимъ для всѣхъ 14 губерній

Европейской Россіи, по которымъ земскія смѣты утверждаются Государственнымъ Совѣтомъ, и обходится: съ трехлѣтія 1890—1892 гг. 1.879,458 руб. или 24% смѣтныхъ ассигнованій, а въ текущее трехлѣтіе 1.895,662 руб. или 23%. Въ Лифляндской и Эстляндской губерніяхъ на содержаніе мировыхъ учрежденій назначается: по смѣтѣ 1890 — 1892 гг. 340,279 руб., и по текущей смѣтѣ 353,952 руб. Въ Донской области, гдѣ мировыя судебныя установленія введены съ 1870 года, содержаніе ихъ по дѣйствующей смѣтѣ обходится въ 188,495 руб., составляя 14,9% всѣхъ расходовъ. Наконецъ въ Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ по смѣтамъ на 1893 г. на этотъ предметъ ассигнуется 102,032 и 34,747 руб. или 10 и 6,3% всѣхъ расходовъ этихъ мѣстностей.

По закону 8 Іюня 1893 года къ числу обязательныхъ для земства присоединенъ еще расходъ на производство работъ по оцѣнкѣ недвижимыхъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами. Поводы къ изданію этого закона будутъ выяснены ниже, что же касается до размѣра новаго расхода, то онъ къ настоящему времени еще не опредѣлился. Соответственные кредиты внесены къ условному отпуску и въ смѣты тѣхъ губерній Европейской Россіи, гдѣ земскія учрежденія не введены, такъ какъ Министерство Финансовъ проектировало ввести и въ этихъ губерніяхъ тѣ же правила оцѣнки имуществъ, которыхъ нынѣ установлены для губерній земскихъ. За неосуществленіемъ этихъ предположеній, назначенные кредиты, въ общей суммѣ 69,833 руб. въ годъ, должны остаться безъ выполненія.

Говоря о расходахъ земства по содержанію мѣстнаго управлениія, нельзя не упомянуть еще объ одномъ расходѣ, который хотя и не принадлежитъ по закону къ числу обязательныхъ, но играетъ большую роль въ хозяйствѣ тѣхъ губерній, гдѣ введены земскія учрежденія, именно о расходѣ на земское управление. Абсолютно расходъ этотъ постепенно возрастаетъ: съ 2,798 тыс. руб. въ 1868 г. до 2,918 тыс. руб. въ 1875 и 4,125 тыс. руб. въ 1885 году и только въ 1890 году уменьшается до 3,981 тыс. руб. Но отношеніе этого расхода ко всей совокупности земскихъ ассигнованій постепенно уменьшается: въ 1868 году онъ достигалъ 19% всѣхъ земскихъ расходовъ, а въ 1890 году составлялъ лишь 8% земского бюджета.

Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 Іюня 1890 года нѣсколько измѣнило значеніе расхода на содержаніе земскаго управлениія. По общему правилу размѣръ его опредѣляется по усмотрѣнію подлежащаго земскаго собранія, но содержаніе предсѣдателей и членовъ земскихъ управъ, установленное до производства выборовъ, не можетъ быть измѣняемо въ теченіе всего срока службы этихъ должностныхъ лицъ. За тѣмъ въ

тѣхъ случаяхъ, когда выбранныя земскими собраниемъ лица не будутъ утверждены въ должностяхъ подлежащемъ властью и вторичныхъ выборовъ не состоится, или они вновь не будутъ утверждены, то должности, остающіяся вакантными, замѣщаются Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, а содержаніе назначеннымъ лицамъ опредѣляется губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствиемъ, не свыше однако средняго по губерніи оклада соотвѣтствующей должности (Пол. ст. 126, 53, 119 и 123).

Эти постановленія, въ связи съ усилившимися полномочіями губернской администраціи и Министерства Внутреннихъ Дѣлъ по надзору за необязательными земскими расходами, довольно существенно измѣняютъ первоначальный характеръ издержекъ на земское управлѣніе, придавая имъ, такъ сказать, полуобязательный характеръ. Вліяніе вновь изданныхъ постановленій на практику еще не выяснилось.

3. *Въ отношеніи къ воинскимъ потребностямъ* въ 1864 г. на земствѣ была оставлена только одна, весьма незначительная, статья расхода — наемъ помѣщеній для рекрутскихъ присутствій¹⁾). Но вскорѣ на земство стали возлагаться новые расходы на удовлетвореніе воинскихъ потребностей. Въ 1870 году (Сентября 22 № 48736) Временнымъ Положеніемъ о призываѣ на дѣйствительную службу отпускныхъ нижнихъ чиновъ, причисленныхъ къ запаснымъ войскамъ на счетъ земскаго сбора отнесенъ былъ расходъ по перевозкѣ призываемыхъ нижнихъ чиновъ въ сборные пункты.

«Быстрое приведеніе войскъ», говоритъ § 16 названаго Положенія, «въ состояніе полной готовности встрѣтить непріятеля во время войны составляетъ неотложную государственную потребность, и какъ исполненіе сего зависитъ отъ скораго прибытія къ войскамъ комплектованія изъ отпускныхъ нижнихъ чиновъ, то, въ виду сей важной потребности, для возможнаго ускоренія сбора отпускныхъ, они отправляются изъ своихъ уѣздныхъ городовъ на сборные пункты своихъ же губерній на подводахъ во всѣхъ случаяхъ, когда не могутъ быть отправлены желѣзными путями или водяными сообщеніями, на пароходахъ. При этомъ поставка подводъ относится на счетъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ, какъ чрезвычайная государственная повинность, безъ вознагражденія со стороны казны».

Впослѣдствіи, съ измѣненіемъ состава арміи и способъ приведенія ея въ боевое положеніе, изложенное правило подвергалось неоднократнымъ дополненіямъ и разъясненіямъ, причемъ съ большою точностью установлены

¹⁾ По классификаціи Устава этотъ расходъ отнесенъ къ повинностямъ по помѣщенію управлѣнія. Прочіе расходы, разматриваемые въ настоящемъ отдѣлѣ, распределены по Уставу на два параграфа: расходы на удовлетвореніе потребностей воинскаго управлѣнія и расходы по воинской повинности. Это дѣленіе представляется, однако, весьма условнымъ.

и обязанности земства по перевозкѣ нижнихъ чиновъ, призванныхъ въ военное время на дѣйствительную службу, а равно и тѣ условія, при которыхъ означенная перевозка производится.

По прод. къ Уст. о зем. пов. 1890 г. и Временнымъ Правиламъ изд. 1890 г. эта повинность представляется въ слѣдующемъ видѣ. Земство обязано перевозкою въ сборные пункты запасныхъ и временно-отпускныхъ нижнихъ чиновъ, призываемыхъ на военное время, на службу, а также и ратниковъ ополченія. Доставка на подводахъ запасныхъ и временно-отпускныхъ нижнихъ чиновъ производится во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда мѣста жительства ихъ отстоятъ отъ сборного пункта болѣе 25 верстъ и люди эти не могутъ быть отправлены по желѣзнымъ дорогамъ или на пароходахъ. Перевозка ратниковъ ополченія въ сборные пункты возлагается на земство, когда это будетъ признано необходимымъ губернскимъ по воинской повинности присутствиемъ. При перевозкѣ призываемыхъ на военную службу по желѣзнымъ дорогамъ и водою, земство пользуется уменьшеннымъ тарифомъ (Врем. Прав. изд. 1890 г., ст. 3 прил., § 6 пункты *a* (и прим.) и *b*).

Съ изданіемъ Устава о воинской повинности 1 Января 1874 г., съ земства снятъ былъ расходъ по найму помѣщеній для рекрутскихъ присутствій, упраздненныхъ 14 Мая 1874 г. (№ 53,520), но вмѣстѣ съ тѣмъ вновь возложены слѣдующіе обязательные расходы по воинской повинности:

1) путевое и квартирное довольствие предсѣдателей и членовъ отъ земства присутствія по воинской повинности, содержаніе лицъ, завѣдывающихъ дѣлопроизводствомъ уѣздныхъ, окружныхъ и городскихъ присутствій, а также отпускъ симъ присутствіямъ дополнительной суммы на канцелярскіе расходы (сверхъ денегъ, отпускаемыхъ на этотъ предметъ изъ казны), если таковая потребуется;

2) наемъ, меблированіе, отопленіе и освѣщеніе помѣщеній для уѣздныхъ, окружныхъ и городскихъ по воинской повинности присутствій, въ случаѣ неимѣнія свободнаго мѣста въ казенныхъ или общественныхъ зданіяхъ;

и 3) участіе въ призрѣніи семействъ чиновъ запаса и ратниковъ ополченія, призванныхъ въ военное время на дѣйствительную службу (Уст. о воин. пов. 1 Января 1874 г. ст. 35 прим. 41, 166 и 167).

Первыя двѣ категоріи отнесены обязательно на губернскій земскій сборъ: въ данномъ случаѣ законъ отступилъ отъ общаго правила, по которому распределеніе повинностей на губернскія и уѣздныя предоставлено усмотрѣнію губернскихъ земскихъ собраній¹⁾. Что же касается

¹⁾ Изъ имѣющихся въ Министерствѣ Финансовъ свѣдѣній видно, однако, что означенное правило закона очень часто не соблюдалось до послѣдняго времени, и расходы на присутствія по воинской повинности включались въ уѣздныя земскія сметы.

до расходовъ по призрѣнію семействъ нижнихъ чиновъ запаса и ратниковъ ополченія, то въ Уставѣ о воин. пов. 1874 г. указано было, что способы призрѣнія и распределеніе обязанностей по сему предмету между земствомъ, городскими и сельскими обществами имѣютъ быть определены особыми правилами. Эти правила были изданы въ 1877 г. (Іюня 25 № 57503), когда, по случаю войны съ Турцией, призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ запаса и ратниковъ получило особую настоятельность. На земство обязательно возложено было лишь бесплатное продовольствіе натурою или деньгами женъ и дѣтей названныхъ лицъ, если онѣ не имѣютъ собственныхъ средствъ къ существованію, причемъ установленъ и наименьшій предѣлъ этого продовольствія. Помѣщеніе тѣхъ же лицъ, а равно и призрѣніе прочихъ ближайшихъ родственниковъ чиновъ запаса и ратниковъ возложено на обязанность городскихъ и сельскихъ обществъ, къ составу коихъ призванные на службу принадлежатъ. Опредѣляя наименьшій размѣръ призрѣнія, законъ вмѣстѣ съ тѣмъ поручилъ земскому учрежденіямъ, городскимъ и сельскимъ обществамъ пещись о семьяхъ призванныхъ на военную службу и другими способами, по ближайшему усмотрѣнію сихъ учрежденій и по мѣрѣ возможности. Государственный Совѣтъ полагалъ, что теплое участіе земства, городскихъ и сельскихъ обществъ къ судьбѣ нуждающихся въ призрѣніи лучше всякаго закона можетъ обеспечить удовлетвореніе ихъ насущныхъ нуждъ.

Правила 1877 г., изданныя въ видѣ временныхъ, не замѣнены по настоящее время постояннымъ закономъ.

Вскорѣ обязанности земства по призрѣнію семействъ нижнихъ чиновъ значительно расширились: на него возложено было не только призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ запаса и ратниковъ ополченія, на время ихъ состоянія на дѣйствительной службѣ, но также и призрѣніе, на время войны, семей всѣхъ вообще нижнихъ чиновъ, выступившихъ въ походъ (12 Ноября 1877 г. № 57869). Зависимъ семействамъ лицъ, погибшихъ по разнымъ причинамъ на войнѣ съ Турцией въ 1877 и 1878 годахъ, повсѣдѣно и послѣ войны доставлять обеспеченіе на основаніи правилъ 1877 года (1878 г. Февраля 26 № 58235; 1879 г. Іюля 3 № 59842). Впослѣдствіи то же правило установлено и для семействъ нижнихъ чиновъ, погибшихъ на войнѣ послѣ 1878 г., въ томъ числѣ въ Текинскихъ экспедиціяхъ (Собр. узак. 1889 г., 122).

Наконецъ съ 1876 года на земство отнесена часть расходовъ по формированию государственного ополченія. Высочайше утвержденнымъ 30 Октября 1876 г. (56,523) Положеніемъ о государственномъ ополченіи, на казну были возложены расходы по довольствію, содержанію и перевозженію ратниковъ 1 разряда, призванныхъ непосредственно на пополненіе войскъ, и изъ расходовъ на обра-

зование и содержание частей ополченія — лишь снабженіе названныхъ частей оружіемъ и боевыми припасами (ст. 31 и 32). Затѣмъ всѣ прочіе расходы по формированию ополченія: первоначальное обмундированіе и снаряженіе ратниковъ, устройство обоза, лазаретной и хозяйственной части дружинъ, ротъ и конныхъ сотенъ, единовременныя пособія офицерамъ и медикамъ, полное содержаніе и помѣщеніе, какъ ратниковъ въ отдѣльности, такъ и цѣлыхъ частей ополченія по день поступленія ихъ въ вѣдѣніе Военнаго или Морскаго Министерства и наконецъ отправленіе чиновъ ополченія изъ мѣстъ распуска его на мѣста жительства — отнесены на счетъ земскихъ суммъ (ст. 33 — 40). Изложенные постановленія были впослѣдствіи подтверждаемы, дополняемы и разъясняемы, при установлѣніи нормальныхъ табелей обмундированія и снаряженія ратниковъ ополченія и по другимъ случаямъ (1878 г. Февраля 18 № 58,206, Июня 3 № 58,605 и др.). По вновь изданному въ 1891 г. Положенію о государственномъ ополченіи на земствѣ осталось удовлетвореніе тѣхъ же въ существѣ потребностей.

Главнейшою причиной, почему всѣ перечисленные расходы на удовлетвореніе воинскихъ потребностей, имѣющіе очевидно общѣ-государственное значеніе, отнесены на земскія средства, являлось опасеніе обременить казну новымъ расходомъ. Такъ отнесеніе на земство расходовъ по призываю семействъ низкихъ чиновъ запасовъ, призванныхъ на службу въ военное время обусловливалось слѣдующимъ обстоятельствомъ. Военное Министерство въ Мартѣ 1872 года входило въ Государственный Совѣтъ съ представленіемъ, предполагая установить для семействъ отпускныхъ низкихъ чиновъ, призываемыхъ въ военное время на службу, воспособленіе въ видѣ квартирнаго довольствія и продовольственнаго пайка, съ отпускомъ того и другаго частью отъ земства и городскихъ обществъ, частью — изъ казны. Но Государственный Совѣтъ, *въ виду большаго расхода*, вызываемаго этою мѣрою призналъ необходимымъ поручить Военному Министру, по сношеніи съ Министрами Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ, сообразить, не правильнѣе и не удобнѣе ли возложить обезспеченіе семействъ призываемыхъ въ военное время на службу отпускныхъ низкихъ чиновъ на общественные учрежденія, земскія и городскія, съ тѣмъ, чтобы воспособленія со стороны государственного казначейства допускались лишь въ видѣ исключенія, при дѣйствительномъ недостаткѣ земскихъ и городскихъ средствъ. Считая вопросъ предрѣшеннымъ этими указаніями, Военное Министерство включило въ проектъ новаго Устава о воинской повинности (1874 г.) постановленіе, согласно коему призываю семействъ низкихъ чиновъ запаса и ратниковъ ополченія, призываемыхъ во время войны на службу, возла-

гается на местные средства (представленіе Военнаго Министерства 19 Января 1873 г. № 888, стр. 34).

Относительно другого расхода, отнесенаго по Уставу 1874 г. на земство, а именно по найму, отоплению и освещенію помѣщеній для воинскихъ присутствій, комисія для разработки новаго положенія о личной воинской повинности разсуждала, что этотъ расходъ слѣдовало бы отнести на счетъ казны; но такъ какъ на общія государственные средства необходимо относить только такие расходы, которые по существу ихъ требуютъ наибольшей равномѣрности въ распределеніи ихъ на все населеніе, въ тѣхъ же случаяхъ, когда расходъ удобнѣе и выгоднѣе для самого населенія можетъ быть удовлетворенъ изъ местныхъ источниковъ, не слѣдуетъ обращаться къ общегосударственнымъ средствамъ — то означеный расходъ отнесенъ на счетъ земства (тамъ же стр. 85). Почему однако обеспеченіе воинскихъ присутствій помѣщеніями удобнѣе и выгоднѣе удовлетворять изъ местныхъ источниковъ и почему этотъ расходъ не требуетъ правильнаго распределенія на все государство — осталось невыясненнымъ. Очевидно, и въ данномъ случаѣ главнымъ мотивомъ было нежеланіе возлагать на казну новый расходъ.

Насколько велики издержки земскихъ учрежденій на удовлетвореніе воинскихъ потребностей, остается неизвѣстнымъ, такъ какъ при разработкѣ хозяйственнымъ Департаментомъ данныхъ о земскихъ расходахъ, воинскія потребности не выдѣлены въ особый отдѣлъ. Имѣются данные лишь за одинъ 1885 годъ, за который свѣдѣнія о земскихъ расходахъ были разработаны состоявшимъ при Министерствѣ Финансовъ коммисіею по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи. Изъ этихъ данныхъ видно, что расходы по содержанію присутствій по воинской повинности и по призрѣнію семействъ воинскихъ чиновъ не превышали по 34 губерніямъ 732,000 руб., что составляетъ не болѣе 1,6% общей суммы земскихъ расходовъ. Такимъ образомъ опасеніе слишкомъ высокаго размѣра этихъ расходовъ, которые явились бы обременительными для казны, въ дѣйствительности не оправдалось. О расходахъ земства на ополченіе и перевозку нижнихъ чиновъ земства въ сборные пункты, данныхъ по земскимъ губерніямъ не имѣется.

Что касается до тѣхъ местностей, гдѣ земскія учрежденія не были введены, то по 14 губерніямъ Европейской Россіи сметныя назначенія на воинскія потребности за periodъ времени съ 1875 года по текущее трехлѣтие колебались въ предѣлахъ 64,826 р. 87 $\frac{1}{2}$ коп. (1875—77 гг.) до 229,458 р. 32 коп. (1884—86 гг.), никогда не превышая 4 $\frac{1}{4}$ % общей суммы земскихъ расходовъ. Необходимо однако замѣтить, что въ сметныя исчисленія не входили расходы на государственное ополченіе, имѣющіе характеръ чрезвычайныхъ и въ дѣйствительности еще не

производившіяся изъ земскихъ средствъ. Эти расходы, судя по доходящимъ до свѣдѣнія Министерства Финансовъ даннымъ, могутъ оказаться весьма значительными и превзойти даже всю сумму обыкновенныхъ земскихъ расходовъ.

4. Потребности *народного здравія и общественнааго призрѣнія* не выдѣлены въ особый отдѣлъ ни по Уставу о зем. пов., ни по Временнымъ Правиламъ для земскихъ учрежденій. По классификациіи, принятой въ законѣ, этого рода расходы входятъ въ общій отдѣлъ расходовъ *по хозяйству и медицинской полиціи въ городахъ и селеніяхъ*, гдѣ, кромѣ издержекъ на медицинскую часть и дѣло общественаго призрѣнія, перечисляются расходы: по размежеванію земель, по содержанію земскихъ случныхъ конюшенъ, по прекращенію чумной эпизоотіи и по народному образованію. Подобная классификація представляется неправильною не только потому, что объединяетъ въ одну группу потребности, имѣющія между собою весьма мало общаго, но и потому, что не считается съ дѣйствительнымъ положеніемъ земскаго хозяйства, въ которомъ нѣкоторыя изъ упомянутыхъ издержекъ играютъ роль настолько значительную, что заслуживали бы выдѣленія въ особые отдѣлы. Болѣе правильнымъ, хотя также нѣсколько условнымъ, было бы распределеніе перечисленныхъ потребностей на три группы: а) народное здравіе и общественное призрѣніе, б) народное образованіе и в) содѣйствіе мѣстному хозяйству и промышленности. Это распределеніе и принято въ настоящемъ очеркѣ.

Останавливаясь на первой намѣченной группѣ расходовъ—по народному здравію и общественному призрѣнію—следуетъ замѣтить, что по законоположеніямъ о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 года къ числу обязательныхъ для земства расходовъ причислены только тѣ, которые предназначались на содержаніе врачебныхъ и благотворительныхъ заведеній, переданныхъ въ вѣдѣніе земства изъ приказовъ общественного призрѣнія и предусматривались въ Уставѣ общественного призрѣнія, кромѣ лишь издержекъ по содержанію приказовъ общественного призрѣнія, и больничныхъ совѣтовъ: эти учрежденія должны были, по закону 25 Мая 1864 г. (40934), ураздняться по мѣрѣ введенія въ дѣйствіе Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, съ передачею дѣлъ, находящихся въ ихъ вѣдѣніи, земскимъ управамъ. Затѣмъ всѣ прочіе расходы земства на потребности народного здравія оставались до послѣдняго времени не предусмотрѣнными закономъ и относились такимъ образомъ къ числу необязательныхъ. Такое положеніе вещей было изменено лишь съ изданіемъ 10 Іюня 1893 г. новаго Устава лечебныхъ заведеній, въ которомъ подробно опредѣлены, между прочимъ, и тѣ условія, которымъ должны удовлетворять лечебные заведенія, содержащія земствомъ, въ отношеніи устройства ихъ и содержанія. Съ этого времени къ числу не-

обязательныхъ могутъ, собственно говоря, быть относимы лишь издержки земства на санитарныя мѣропріятія, на принятие мѣръ противъ повальныхъ болѣзней и другіе расходы, не сопряженные съ содержаніемъ постоянныхъ медицинскихъ учрежденій.

Несмотря на отсутствіе законодательныхъ предписаній, земскія учрежденія съ самаго ихъ введенія обратили серьезное вниманіе на удовлетвореніе потребностей народнаго здравія, съ теченіемъ же времени смѣтныя назначенія на потребности народнаго здравія и общественнаго призрѣнія, заняли первое мѣсто въ земскихъ бюджетахъ: въ отличіе отъ расходовъ на дорожную часть и содержаніе мѣстнаго управлѣнія и суда, расходы на дѣло народнаго здравія и призрѣнія возрастаютъ не только абсолютно, но и въ отношеніи къ общей совокупности земскихъ расходовъ. По даннымъ, заключающимся въ сборникахъ Хозяйственного Департамента и, къ сожалѣнію, не объемлющимъ всей совокупности земскихъ смѣтныхъ назначеній на расходы медицинскіе и по содержанію благотворительныхъ заведеній, кредиты на эти потребности въ 1864 году простирались до 1,298 т. р., въ 1875 г.—до 5,025 т. р., въ 1885 году—до 11,479 т. р. и въ 1890 году—до 13,036 т. р. По отношенію ко всей совокупности земскихъ расходовъ, расходы указанной категоріи составляли въ 1868 г.—9%, въ 1875 г.—18%, въ 1885 г.—27% и въ 1890 г.—28%.

Исторія законоположеній, относившихся до тѣхъ губерній, где земскія учрежденія не были введены, отличается гораздо болѣею сложностью. Въ 1864 году къ числу земскихъ повинностей этихъ губерній принадлежала только одна статья расходовъ по народному здравію—отпускъ пособій, въ размѣрѣ 285 руб. на губернію, Министерству Внутреннихъ Дѣлъ на распространеніе оспопрививанія. Существовавшія въ городахъ лечебныя и благотворительныя заведенія приказовъ общественнаго призрѣнія содержались на счетъ специальныхъ источниковъ; въ селеніяхъ врачебная помощь населенію вовсе не была организована. Но земскіе расходы на потребности народнаго образованія и общественнаго призрѣнія стали очень скоро возрастать. Высочайше утвержденнымъ 24 декабря 1868 г. (46590) мнѣніемъ Государственного Совѣта было положено начало устройству сельской врачебной части въ губерніяхъ, где не введены въ дѣйствіе земскія учрежденія. Этимъ закономъ установлено содержать опредѣленное число врачей (по одному на уѣздъ), фельдшеровъ (по одному на 7000 душъ населенія) и повивальныхъ бабокъ (по 3 на уѣздъ) на счетъ мѣстныхъ земскихъ сборовъ. На этотъ же источникъ отнесено и содержаніе сельскихъ лечебницъ, состоящихъ въ завѣданіи тѣхъ врачей и фельдшеровъ, въ участкахъ коихъ они находятся, заготовленіе лекарствъ и аптекарскихъ принадлежностей. При недостаткѣ фельдшеровъ и повивальныхъ бабокъ установлено содержать осо-

быхъ оспопрививателей—на счетъ остатковъ отъ суммы на содержаніе сельской врачебной части.

Это положеніе, введенное первоначально въ 15 губерніяхъ: Архангельской, Астраханской, Оренбургской, Пермской, Ставропольской, Уфимской и девяти западныхъ, впослѣдствіи подвергалось неоднократнымъ дополненіямъ и измѣненіямъ. Тѣ губерніи, въ которыхъ были впослѣдствіи введены земскія учрежденія (Пермская и Уфимская) были изъяты изъ дѣйствія Положенія. Напротивъ, для тѣхъ мѣстностей, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, на которыхъ первоначальное положеніе не распространялось, постепенно были установлены однородныя правила. Такъ, по закону 22 апрѣля 1870 г. (48272) устроена сельская врачебная часть для башкирскаго населенія Оренбургской губерніи, по закону 26 Февраля 1880 г. (60,588) общія правила устройства сельской врачебной части примѣнены къ Закавказскому краю, а по закону 10 Мая 1888 года (5189) къ губерніямъ Тобольской и Томской; законъ 15 Января 1888 года опредѣлилъ расходы по содержанію врачебной части въ губерніяхъ Иркутской и Енисейской и Забайкальской области; въ 1892 году (18 Іюня) установлена организація врачебной части въ области Приморской. Въ Туркестантскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ основанія устройства врачебной части, какъ въ селеніяхъ, такъ и въ городахъ, опредѣлены положеніями обѣ управлениі тѣми мѣстностями (Туркест. Пол., ст. 317 и Степн. Пол., ст. 155 и 157). Первоначально установленные штаты сельской врачебной части впослѣдствіи подвергались неоднократнымъ дополненіямъ и измѣненіямъ для отдѣльныхъ губерній, при чёмъ земскія ассигнованія во всѣхъ такихъ случаяхъ увеличивались.

Въ дополненіе къ правиламъ 24 декабря 1868 г., Высочайше утвержденнымъ 6 мая 1874 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта (53481) приняты были мѣры къ подготовкѣ сельскихъ фельдшеровъ и повивальныхъ бабокъ для тѣхъ губерній, гдѣ не введены земскія учрежденія. Этимъ закономъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено, по ходатайству губернскихъ начальствъ, разрѣшать устройство фельдшерскихъ и повивальныхъ школъ, какъ особыхъ для каждой губерніи, такъ и центральныхъ—для нѣсколькихъ губерній, и опредѣлять расходы на ихъ содержаніе, примѣняясь къ нормальнымъ штатамъ. Потребныя суммы велѣно вносить въ земскія смѣты, начиная съ 1875 года, съ тѣмъ, чтобы расходы на содержаніе школъ центральныхъ распредѣлялись между отдѣльными губерніями, пропорционально числу воспитанниковъ отъ каждой губерніи. На этихъ основаніяхъ фельдшерскія и повивальные школы открыты въ большей части мѣстностей, гдѣ не введены земскія учрежденія.

Такъ какъ положеніе о сельской врачебной части предусматривало лишь текущіе расходы на эту потребность, а

между тѣмъ дѣло врачебной помощи населенію не могло получить правильной организаціи безъ устройства лечебныхъ заведеній и сопряженныхъ съ симъ единовременныхъ расходовъ, то Министру Внутреннихъ Дѣлъ было впослѣдствіи предоставляемо покрывать необходимыя для этой цѣли издержки на счетъ остатковъ отъ ассигнованій на содержаніе сельской врачебной части. Нѣкоторые расходы на это дѣло были производимы и сверхсмѣтнымъ порядкомъ.

Высочайше утвержденнымъ 28 Апрѣля 1887 г. (4399) мнѣніемъ Государственного Совѣта на счетъ земскихъ сборовъ губерній, гдѣ не введены земскія учрежденія, было отнесено и содержаніе врачебныхъ и благотворительныхъ заведеній, находящихся въ вѣдѣніи приказовъ общественнаго призрѣнія. Такъ какъ приказы имѣютъ свои собственныя средства, въ видѣ процентовъ отъ принадлежащихъ имъ капиталовъ, пособій отъ городовъ, платы за лечение и т. д., то на земскіе сборы было отнесено лишь покрытие дефицитовъ по смѣтамъ приказовъ, до того времени покрывавшихся изъ средствъ казны. Изъ нижеприведенныхъ свѣдѣній видно, однако, что и при означенномъ условіи земскія ассигнованія на врачебную часть весьма увеличились съ приведеніемъ въ исполненіе закона 28 апрѣля 1887 г. Это обстоятельство объясняется какъ расширеніемъ дѣятельности учрежденій, состоящихъ въ вѣдѣніи приказовъ, такъ и необходимостью значительныхъ издержекъ на ремонтъ принадлежащихъ приказамъ зданій, пришедшихъ въ ветхость. Многія единовременные затраты произведены изъ земскихъ суммъ и сверхсмѣтнымъ порядкомъ. Такъ въ трехлѣтіе 1890—92 гг. по 14 губерніямъ Европейской Россіи на нужды приказовъ сверхсмѣтнымъ порядкомъ было израсходовано 301,819 руб. Крупные расходы на устройство и ремонтъ заведеній приказовъ общественнаго призрѣнія обратили на себя вниманіе Государственного Совѣта, который, при разсмотрѣніи земскихъ смѣтъ на текущее трехлѣтіе, призналъ необходимымъ возбудить вопросъ, по скольку земскіе сборы могутъ быть привлекаемы къ единовременнымъ расходамъ на нужды приказовъ. Кромѣ того, Государственный Совѣтъ нашелъ необходимымъ предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ обсудить и вопросъ о степени участія городовъ въ расходахъ приказовъ общественнаго призрѣнія. Послѣднее порученіе было вызвано тѣмъ соображеніемъ, что городское населеніе, несущее сравнительно незначительные сборы на земскія потребности, доставляетъ, однако, главный контингентъ лицъ, пользующихся услугами заведеній приказовъ общественнаго призрѣнія; отъ пособій же приказамъ города уклоняются.

Къ числу новыхъ для земства расходовъ по медицинской части принадлежать, наконецъ, издержки по устройству и содержанію особыхъ лечебницъ для душевно-больныхъ. По закону 10 Июня 1892 г. на счетъ земскихъ сборовъ трехъ

юго-западныхъ губерній отнесена половина расходовъ по устройству центральной лечебницы для умалишенныхъ въ городѣ Винницѣ. На счетъ земскихъ сборовъ Степныхъ областей отнесенъ по Высочайше утвержденной 22 Февраля 1893 года смѣтъ расходъ на устройство и содержаніе такой же лечебницы въ г. Омскѣ. Многіе подобные же расходы предстоять еще въ ближайшемъ будущемъ.

Кромѣ расходовъ, имѣющихъ цѣлью удовлетвореніе обыкновенныхъ потребностей по обеспеченію народнаго здравія, на земскіе сборы возлагались также и издержки, вызываемыя особеннымъ распространеніемъ эпидемическихъ болѣзней. Высочайше утвержденнымъ 25 Февраля 1891 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставлено расходовать до 10 тыс. рублей по каждой изъ 9 западныхъ губерній на улучшеніе санитарныхъ условій, съ тѣмъ, чтобы израсходованыя суммы были взыскиваемы съ обществъ и лицъ, виновныхъ въ неисполненіи санитарныхъ требованій. Въ данномъ случаѣ земскія суммы являлись, слѣдовательно, источникомъ лишь для временнаго позаимствованія необходимыхъ суммъ. Но во время холерныхъ эпидемій, въ особенности послѣдней 1892 и 1893 годовъ, на земство возлагались въ сверхсмѣтномъ порядке весьма значительные расходы и безвозвратнаго характера: на устройство временныхъ холерныхъ лечебницъ, усиленіе персонала врачей и фельдшеровъ, санитарная мѣропріятія и т. д. На утвержденіе такихъ расходовъ впослѣдствіи испрашивались особыя Высочайшия соизволенія. По текущей земской смѣтѣ, по каждой губерніи были даже оставлены въ запасъ особыя суммы на случай необходимости въ экстренныхъ расходахъ по случаю холеры.

Съ отнесеніемъ на земскіе сборы губерній, гдѣ не введены земскія учрежденія, всѣхъ вообще расходовъ по устройству и содержанію врачебной части признано было соотвѣтственнымъ освободить ихъ отъ обязательныхъ пособій Министерству Внутреннихъ Дѣлъ на распространеніе оспопрививанія, производившихся на основаніи Устава о зем. пов.: при утвержденіи земскихъ смѣтъ на текущее трехлѣтіе эти издержки изъ смѣтъ были исключены.

Размѣръ смѣтныхъ ассигнованій въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, на врачебную часть (въ томъ числѣ и на содержаніе медицинскихъ школъ) и отношеніе этихъ расходовъ къ общей совокупности земскихъ смѣтныхъ расходовъ въ этихъ мѣстностяхъ приведены въ слѣдующей таблицѣ:

Трехлѣтія.	14 губерн. Губерніи Европей- и области ской Рос. Сибири.	14 губерн. Губерніи Европей- и области ской Рос. Сибири.
1869—71 гг.	$\frac{4^1)}{0,2^2)}$	$\frac{11}{2,2}$

¹⁾ Надъ чертою показаны общія суммы расходовъ на медицинскую часть въ тысячахъ рублей.

²⁾ Подъ чертою показано % отношеніе этихъ расходовъ къ общей совокупности земскихъ смѣтныхъ ассигнованій.

Трехлѣтія.	14 губерн. Губерніи Европей- и области ской Рос. Сибири.	Трехлѣтія.	14 губерн. Губерніи Европей- и области ской Рос. Сибири.
1875—77 гг.	366 8,6	12 2,1	1,755 26,5
1878—80 гг.	410 8,8	12 1,9	1,762 23,4
1881—83 гг.	414 8,5	50 6,9	2,073 24,7
1884—86 гг.	655 12,1	52 6,2	314 20,6

Въ Закавказскомъ краѣ расходы на медицинскую часть показывались какъ по губернскимъ смѣтамъ, такъ и по общей по краю земской смѣтѣ, въ которую включались разныя потребности, удовлетворявшіяся по другимъ мѣстностямъ изъ государственного земского сбора, а впослѣдствіи изъ казны. Съ 1877 г. по настоящее трехлѣтие (1894—96 гг.) медицинские расходы въ закавказье возросли съ 74 до 376 тыс. руб.

Приведенные свѣдѣнія показываютъ, что ростъ расходовъ на медицинскую часть въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, шелъ тѣмъ же путемъ, какъ и въ губерніяхъ земскихъ, нѣсколько лишь запаздывая противъ послѣднихъ. Въ настоящее время расходы разматриваемой категоріи имѣютъ почти одинаковое значеніе въ земскихъ сметахъ мѣстностей обѣихъ категорій.

5) Расходы на народное образованіе (общее) были и остаются необязательными для земскихъ учрежденій. Единственнымъ исключеніемъ являются отпускаемые земскими учрежденіями пособія на содержаніе учебныхъ заведеній, состоящихъ въ вѣдѣніи правительства: если въ постановленіяхъ земскихъ собраній не сдѣлано оговорки относительно срочности или условности этихъ выдачъ, то онѣ по закону 23 Октября 1878 года признаются обязательными для земства, пока правительство само не изъявить согласія на ихъ прекращеніе. Въ законоположеніяхъ, относящихся до тѣхъ губерній, гдѣ земскія учрежденія не введены, также не содержится общаго правила о расходахъ земства на народное образованіе. Только въ Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ участіе въ расходахъ по народному образованію отнесено по мѣстнымъ положеніямъ къ числу потребностей, удовлетворяемыхъ изъ земскихъ суммъ. Но въ смѣтномъ порядкѣ расходы на народное образованіе относились на земскіе сборы съ самаго начала разматриваемаго периода: по сметамъ съ 1866 и до 1887 года эти назначенія ограничивались однако весьма незначительными суммами—на наемъ домовъ для уѣздныхъ училищъ; съ 1887 же года земскіе сборы привлечены къ выдачѣ пособій духовному вѣдомству на содержаніе церковно-приходскихъ школъ. Передъ утвержденіемъ земскихъ сметъ на текущее трехлѣтие Оберъ-Прокуроръ Святѣйшаго Синода входилъ въ Государственный Совѣтъ съ особымъ представлениемъ объ увеличеніи означенныхъ пособій, которое и

было разрешено Высочайше утвержденнымъ 8 Июня 1893 г. мнѣніемъ Государственного Совета. Еще болѣе широко поставленъ былъ разновременными распоряженіями, состоявшимися въ смѣтномъ порядке, отпускъ пособій изъ земскихъ сборовъ на народное образованіе въ Закавказскомъ краѣ, гдѣ на земскія суммы, вполнѣ или отчасти, содержатся не только первоначальная школы—церковно-приходскія и свѣтскія, но и среднія учебныя заведенія.

Размѣры ассигнованій земскихъ учрежденій на нужды народного образованія постепенно возрастаютъ, какъ видно изъ слѣдующихъ данныхъ:

Года.	Размѣръ земскихъ расходовъ на народное образование въ тысячахъ рублей.	% отношение этихъ расходовъ къ земскому расходному бюджету.
1868	738	5
1875	3,339	12
1885	6,832	16
1890	7,226	15

Въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, постоянный характеръ расходы на народное образованіе получили, какъ выше указано, лишь съ 1887 г., когда на эту потребность было назначено по губерніямъ Европейской Россіи 122,000 руб. ($2,1\%$ земской смѣты) и по Сибири 165,522 руб. ($10,6\%$ земской смѣты); съ текущаго трехлѣтія эти расходы возрасли до 377,785 руб. въ Европейской Россіи ($4,5\%$ земской смѣты) и до 261,452 руб. въ Сибири ($15,1\%$ земской смѣты). Въ Закавказскомъ краѣ расходы на народное образованіе составляли въ трехлѣтие 1887—1889 гг. 49,591 руб. или $5,5\%$ губернской земской смѣты, въ трехлѣтие 1890—92 гг. 59,671 руб. или $5,1\%$ и въ текущее трехлѣтие 90,357 руб. или $6,1\%$. Въ Туркестанскомъ краѣ на народное образованіе расходовалось съ 1887 г. по настоящее время отъ 35,460 до 65,518 (не свыше $6,2\%$ земской смѣты). Наибольшихъ же размѣровъ достигаютъ расходы на содержаніе низшихъ народныхъ школъ въ областяхъ Уральской и Турагайской, въ которыхъ на эту потребность по текущей смѣтѣ 1894 г. назначено 76,256 руб. или $25,2\%$ всей совокупности земскихъ расходовъ ($24,7\%$ по Уральской и $25,7\%$ по Турагайской).

6) Изъ расходовъ, которые могутъ быть отнесены къ числу вызываемыхъ потребностями мѣстного хозяйства и промышленности, въ 1864 г. на земские сборы возлагались: издержки для полюбовнаго размежеванія общихъ и чрезполосныхъ дачъ (содержаніе канцелярій посредническихъ комиссій, посредниковъ и канцелярскихъ чиновниковъ при нихъ, пенсіи и единовременныя пособія симъ чиновникамъ и т. п.), содержаніе дополнительныхъ классовъ землемѣрія и таксаціи при гимназіяхъ и уѣздныхъ училищахъ, для образования частныхъ межевщиковъ, и содержаніе земскихъ случныхъ конюшень. Кромѣ того,

закономъ 26 Июня 1863 г. было предуказано обращеніе съ 1871 года на земскіе сборы расходовъ по содержанію межевыхъ учениковъ и сельскихъ мѣрщиковъ удѣльного вѣдомства, на каковой предметъ до того времени долженъ быть взиматься особый уравнительный сборъ (по 6 коп. съ души) съ крестьянъ удѣльного вѣдомства.

Всѣ эти расходы не получили дальнѣйшаго развитія, но напротивъ были послѣдующими узаконеніями уменьшены или вовсе отмѣнены. Прежде всего отпалъ расходъ на содержаніе случныхъ конюшень, вызывавшій еще до 1864 г. постоянныя жалобы со стороны депутатовъ отъ мѣстнаго населенія при составленіи земскіхъ смѣтъ. Закономъ 14 Января 1864 г. (40489) эти конюшни упразднены въ 21 губерніи и оставлены лишь въ губерніяхъ Пермской, Полтавской и Виленской, гдѣ населеніе пожелало ихъ имѣть. Впослѣдствіи (1872 г. Янв. 18 № 50439) упразднена и Полтавская конюшня. Расходы на содержаніе таксаторскихъ классовъ при гимназіяхъ и уѣздныхъ училищахъ были также впослѣдствіи отмѣнены, такъ какъ самые классы эти не открывались. Съ 1881 года соотвѣтственныхъ суммъ по земскимъ смѣтамъ губерній, гдѣ не введены земскія учрежденія, уже болѣе не ассигнуется; изъ перечня же потребностей, удовлетворяемыхъ земскими учрежденіями, этотъ расходъ былъ исключенъ при новомъ изданіи временныхъ правилъ въ 1886 году. Что касается до расходовъ по полюбовному размежеванію, то таковые, хотя и производятся до нынѣ, но въ весьма небольшихъ размѣрахъ и въ немногихъ губерніяхъ. Какихъ либо ассигнованій на сельскихъ мѣрщиковъ удѣльного вѣдомства, кажется, вовсе нигдѣ не производилось.

Но вмѣсто упомянутыхъ расходовъ, возникли новыя, гораздо болѣе важныя и крупныя потребности: ветеринарная часть, истребленіе вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, ирригационныя работы, содержаніе техническихъ учебныхъ заведеній и т. д.

Впервые расходы по ветеринарной части отнесены на земскіе сборы закономъ 24 Декабря 1868 г. обѣ устройствѣ сельской врачебной части: въ каждой губерніи установлено было содержать одного или двухъ ветеринаровъ, а въ каждомъ уѣздѣ двухъ ветеринарныхъ фельдшеровъ. Въ губерніяхъ земскихъ соотвѣтственныя потребности не были регулированы закономъ и опредѣлялись по усмотрѣнію земскихъ учрежденій. Въ такомъ положеніи оставалось дѣло до 1879 года, когда Высочайше утвержденнымъ 3 Іюля мнѣніемъ Государственного Совета (59739) установлено было, въ видахъ прекращенія чумной эпизоотіи, обязательное убиваніе зачумленнаго и подозрѣваемаго въ зачумленіи скота, съ выдачею владѣльцамъ его вознагражденія по оцѣнкѣ. Источниковъ для производства этихъ расходовъ было указано три: по отношенію къ мѣстному скоту—земскіе сборы, или же, при недостаткѣ тако-

выхъ, сборъ съ мѣстнаго скота, въ размѣрѣ не свыше $1\frac{1}{2}$ съ оцѣнки, а по отношенію къ скоту торговому, находящемуся въ движеніи—особый сборъ съ этого скота, обращенный въ специальныя средства Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Этимъ же закономъ, послѣдовательно примѣненнымъ ко всѣмъ губерніямъ Европейской Россіи, кромѣ Сѣвернаго Кавказа, на счетъ земскихъ суммъ отнесено и содержаніе необходимаго для прекращенія чумной заразы числа ветеринаровъ и ветеринарныхъ фельдшеровъ. Въ видахъ примѣненія этого закона численность ветеринарного персонала, опредѣленная по штатамъ 1868 г., подвергалась неоднократному увеличенію, какъ временному, такъ и постоянному (для губерній Оренбургской и Астраханской). Штаты ветеринаровъ пополнялись впослѣдствіи и въ тѣхъ мѣстностяхъ, где законъ 3 Іюля 1879 г. не применялся. Но для земскихъ губерній обязательнаго размѣра расходовъ на содержаніе ветеринаровъ и ветеринарныхъ фельдшеровъ установлено не было, такъ какъ и безъ особыхъ предписаній закона потребность эта удовлетворялась земскими учрежденіями достаточно широко.

Расходы земскихъ учрежденій на ветеринарную часть, къ сожалѣнію, не выдѣлены Хозяйственнымъ Департаментомъ въ особую рубрику, почему о размѣрѣ ихъ не можетъ быть здѣсь приведено свѣдѣній. Изъ Дѣлъ Министерства Финансовъ видно, однако, что въ иные годы эти расходы по нѣкоторымъ губерніямъ были настолько велики, что нарушили равновѣсие въ земскихъ бюджетахъ и вызывали необходимость пособій со стороны казны¹⁾. Пособія же изъ специальныхъ средствъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ производились почти при всѣхъ значительныхъ вспышкахъ чумной эпизоотіи. Въ 14-ти губерніяхъ Европейской Россіи, где не введены земскія учрежденія, на мѣры по прекращенію чумы сметныя ассигнованія были сдѣланы впервые въ трехлѣтіе 1884—86 гг. когда на эту потребность ассигновано 179,889 руб. По сметѣ 1887—89 гг. ассигнованія простирались до 229,780 р., по сметѣ 1890—92 гг. до 269,619 руб. и по текущей сметѣ до 332,621 руб. По отношенію къ общей совокупности земского бюджета 14 губерній ассигнованія на ветеринарную часть составляли до 3,9%.

Особенно значительныхъ размѣровъ достигали противочумные расходы на Сѣверномъ Кавказѣ и въ Донской области, куда чума рогатаго скота заносилась обыкновенно изъ Закавказья. На прекращеніе чумной эпизоотіи въ Терской и Кубанской областяхъ изъ специальныхъ средствъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ было отпущено въ прошломъ и началѣ нынѣшняго десятилѣтія свыше 800 т. руб.; по случаю же сильнаго развитія чумы рогатаго скота въ этихъ же мѣстностяхъ, а также въ Донской области

¹⁾ Самое крупное пособіе, въ 400 т. р., было дано Самарскому земству.

и Ставропольской губерніи, въ теченіе 1893 и въ началѣ 1894 г. было отпущенено, въ пособіе мѣстнымъ источникамъ, до миллиона рублей изъ казны.

Аналогичный характеръ съ противочумными расходами имѣютъ, по своей измѣнчивости и случайности, также издержки по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ. Въ губерніяхъ земскихъ потребность борьбы съ этимъ бичемъ сельского хозяйства вызвала даже установление новой натуральной повинности (о чёмъ рѣчь будетъ ниже), но денежные расходы земскихъ учрежденій на это дѣло никогда не причислялись къ обязательнымъ. Что касается тѣхъ мѣстностей, где земскія учрежденія не введены (за исключениемъ Туркестанского края и Степныхъ областей), то расходы по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, не будучи установлены закономъ, производились въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ на основаніи особыхъ Высочайшихъ повелѣній или даже по административнымъ распоряженіямъ, при чёмъ обыкновенно относились на счетъ остатковъ земскихъ сборовъ. Нерѣдки однако и случаи отнесенія тѣхъ же расходовъ и на казну. По действующимъ смѣтамъ земскихъ повинностей губерній Европейской Россіи на случай необходимости въ такого рода расходахъ были оставлены въ запасѣ особыя суммы остатковъ земскихъ сборовъ отъ прошлого трехлѣтія.

Отнесеніе на земскія суммы расходовъ по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ вызывало некоторыя недоразумѣнія по вопросу о томъ, въ какомъ отношеніи эти ассигнованія должны находиться къ соотвѣтственной натуральной повинности сельскихъ сословій, установленной, въ видѣ частной повинности крестьянъ, общимъ положеніемъ 19 Февраля 1861 года. Вопросъ этотъ практически разрѣшался въ томъ смыслѣ, что ассигнованія изъ земскихъ средствъ должны быть употребляемы только на приобрѣтеніе необходимыхъ инструментовъ и на продовольствіе рабочихъ, вызываемыхъ изъ отдаленныхъ мѣстностей; найма же рабочихъ для истребленія вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ производить не дозволялось.

Положенія обѣ управлениіи Туркестанскимъ краемъ и Степными областями, организуя земское хозяйство въ этихъ мѣстностяхъ на болѣе широкихъ началахъ, чѣмъ это сдѣлано по Уставу о зем. пов., предусматриваютъ отнесеніе на земскіе сборы всякаго рода расходовъ, необходимыхъ для содѣйствія мѣстному хозяйству и промышленности, упоминая въ частности и о расходахъ по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, а также по искусственному орошенню земель. До настоящаго времени этого рода расходы не получили однако въ названныхъ мѣстностяхъ особаго развитія. Въ Степныхъ областяхъ довольно значительныя суммы (53,980 руб. въ 1893 г. и 34,400 руб. въ 1894 г.) расходуются только на содержаніе сельскохозяйственныхъ школъ.

7) Повинность этапно-арестантская отнесена по Уставу о зем. пов. къ числу удовлетворяемыхъ натурою (ст. 186). По Временнымъ Правиламъ для земскихъ учрежденій она не упоминается въ числѣ предметовъ обязательныхъ земскихъ расходовъ, ни по первоначальному, ни по позднѣйшимъ изданіямъ этихъ Правилъ. Но по продолженію къ Уставу о зем. пов., изданному въ 1876 г., въ перечнѣ потребностей, удовлетворяемыхъ на счетъ денежныхъ земскихъ сборовъ упомянуты: устройство и содержаніе или наемъ помѣщеній для препровождаемыхъ арестантовъ и стражи при нихъ на внутреннихъ дорогахъ губерній до соединенія ихъ съ ссыльно-этапною дорогою, отопленіе и освѣщеніе этихъ помѣщеній и снабженіе ихъ необходимыми принадлежностями. Соответственный параграфъ (VI) включенъ въ ст. 13 Устава о зем. пов. и по продолженіямъ 1886 и 1890 годовъ. Въ дѣйствительности, однако, закона, которымъ этапно-арестантская повинность была бы перечислена изъ натуральной въ денежную, вовсе не было: повинность эта лишь перелагалась на деньги въ отдѣльныхъ губерніяхъ, подобно тому, какъ могутъ быть перелагаемы и другія натуральная повинности, о которыхъ тѣмъ не менѣе въ ст. 13 не упоминается. Тѣ же узаконенія, на которыхъ сдѣланы ссылки въ продолженіяхъ къ Уставу о зем. пов., въ оправданіе включенія въ оный новаго постановленія, касаются условій перевозки арестантовъ по желѣзнымъ дорогамъ и водою и ассигнованія на этотъ предметъ суммъ прежде изъ государственного земскаго сбора, а нынѣ изъ казны, т. е. устанавливаютъ вовсе не тѣ правила, которыхъ включены въ кодификаціонномъ порядкѣ въ Уставъ о зем. пов.

Расходы на препровожденіе и временное помѣщеніе арестантовъ и стражи при нихъ не выдѣлены въ особую группу при разработкѣ данныхъ о земскомъ хозяйствѣ по тѣмъ губерніямъ, где введены земскія учрежденія. Эти расходы впрочемъ нигдѣ не имѣютъ сколько нибудь существеннаго значенія въ земскихъ бюджетахъ.

8) Потребность въ пересылкѣ суммъ земскихъ повинностей, выдѣленная по Уставу въ особый параграфъ, до нынѣ опредѣляется тѣми же узаконеніями, которыхъ были изданы въ 1854 и 1860 годахъ, и упомянуты въ началѣ настоящей главы. Фактически этого рода расходы почти упразднились, такъ какъ пересылка земскихъ суммъ обыкновенно замѣняется переводомъ ихъ черезъ казначейства. Особые кредиты (крайне незначительные) нынѣ ассигнуются на эту потребность только тамъ, где не во всѣхъ уѣздахъ имѣются кассы Министерства Финансовъ, напр., въ Степныхъ областяхъ.

9) Кромѣ перечисленныхъ расходовъ, имѣющихъ болѣе или менѣе общее значеніе для всѣхъ мѣстностей Имперіи, нѣкоторыя губерніи несутъ еще особые расходы. Не входя въ подробное разсмотрѣніе этихъ мѣстныхъ особен-

ностей (отчасти уже упомянутыхъ выше), слѣдуетъ указать лишь на двѣ крупныхъ статьи расхода, составляющія исключительную принадлежность земскихъ сѣмѣть девяти западныхъ губерній—расходъ на содержаніе духовенства и по устройству помѣщеній для причтовъ православныхъ сельскихъ приходовъ. Та и другая повинность преобразованы въ денежныя изъ натуральныхъ. Переложеніе повинностей по содержанію духовенства состоялось въ 1867 году (Янв. 16 № 44121) для югозападныхъ губерній и въ 1870 году (Марта 16 № 48139) для прочихъ губерній западного края. Повинность по устройству причтовыхъ помѣщеній установлена въ видѣ денежной по закону 14 Іюня 1888 года (собр. узак. 739). Расходы на содержаніе духовенства въ девяти западныхъ губерніяхъ установлены въ 1870 году въ 728,713 руб. и до нынѣ остаются неизмѣнными. Что касается до издержекъ на устройство причтовыхъ помѣщеній, то, опредѣленная по закону 1888 года въ 491,000 р., онѣ къ настоящему трехлѣтію уменьшились до 466,000 рублей. Означенное уменьшеніе произошло, во первыхъ, потому, что Ковенская губернія освободилась уже отъ этого расхода, установленного въ ней всего на два года, а во вторыхъ потому, что законъ допускаетъ и натуральный способъ исполненія повинности, съ зачетомъ соотвѣтственныхъ суммъ въ денежный сборъ.

Для большей полноты очерка, приведенные свѣдѣнія надлежитъ дополнить данными о ростѣ земскихъ расходовъ во всей ихъ совокупности.

Въ 34 губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, земскій бюджетъ, при введеніи этихъ учрежденій, не превышалъ 5,647 тыс. руб. Къ 1890 году земскіе расходы возрасли до 47,047 тыс. руб., или до 835% первоначальной суммы. Наиболѣе крупный ростъ расходовъ замѣчается въ губерніяхъ: Вятской (3446%), Бессарабской (2878%), Самарской (1923%) и Пермской (1520%). Болѣе, чѣмъ въ десять разъ, земскіе расходные бюджеты возрасли еще въ 7 губерніяхъ: Олонецкой (1010%), Вологодской (1175%), Московской (1058%), Симбирской (1049%), Тамбовской (1070%), Рязанской (1011%) и Харьковской (1040%). Наименьшее возрастаніе (менѣе, чѣмъ въ 5 разъ) расходовъ составляетъ особенность губерній: Ярославской (365%), Смоленской (451%) и Саратовской¹⁾ (492%); остальные 18 губерній занимаютъ среднее мѣсто. Особенно быстрое возрастаніе земскихъ расходовъ замѣтно въ первые годы по введеніи земскихъ учрежденій: къ 1868 году расходы возрасли слишкомъ въ 2½ раза противъ 1864 года, (хотя земскія учрежденія

¹⁾ Въ губерніи Саратовской земскіе расходы къ 1881 году возрасли до 2,072 тыс. руб., но съ того времени стали уменьшаться (за исключеніемъ 1885 г., когда они временно вновь повысились до 2,027 т. р.), и нынѣ не превышаютъ 1,165 т. руб.

были введены къ тому времени еще не во всѣхъ 34 губерніяхъ, гдѣ онѣ существуютъ нынѣ); къ 1871 году слишкомъ въ $3\frac{1}{2}$ раза. Слѣдующее десятилѣтіе также отличается довольно быстрымъ возрастаніемъ земскихъ бюджетовъ: къ 1880 году расходы земскихъ учрежденій по 34 губерніямъ возрасли слишкомъ въ 6 разъ противъ первоначального размѣра и достигли 35,074 т. р. Въ послѣдующіе годы ростъ земскихъ расходовъ идетъ значительно тише и отличается болѣе постепенностью.

Изъ числа земскихъ расходовъ необязательные возрастаютъ быстрѣе обязательныхъ. Въ 1871 году первые составляли лишь 43% общаго земского бюджета, къ 1890 же году достигли 61%. Впрочемъ слѣдуетъ замѣтить, что съ 1883 года, когда необязательные расходы достигли 60% земского бюджета, дальнѣйшій ростъ ихъ сравнительно съ обязательными пріостановился. Распределеніе расходовъ на обязательные и необязательные по отдѣльнымъ губерніямъ не отличается значительнымъ разнообразіемъ: въ большей части губерній необязательные расходы составляютъ около 60% земского бюджета, повышаясь свыше 70% только въ трехъ губерніяхъ: Тульской (74%) Тверской (74%) и Черниговской (71%), и понижаясь ниже 50% только въ двухъ губерніяхъ: Самарской и Пензенской (47%). Любопытно, что тѣ мѣстности, въ которыхъ замѣчается быстрое возрастаніе земскихъ расходовъ, вовсе не отличаются преобладаніемъ необязательнаго бюджета надъ обязательнымъ. Такъ въ Вятской и Бессарабской губерніяхъ необязательные расходы составляютъ не свыше 57% общей совокупности земскихъ расходовъ, въ Самарской лишь 47% и въ Пермской 60%. Напротивъ значительный перевѣсъ необязательныхъ расходовъ замѣчается нерѣдко въ такихъ губерніяхъ, которые отличаются умѣреннымъ ростомъ бюджета¹⁾.

Предоставленное усмотрѣнію губернскихъ земскихъ собраній дѣленіе потребностей на губернскія и уѣздныя оказывается въ общихъ итогахъ по 34 губерніямъ весьма устойчивымъ: въ 1868 г. на счетъ губернского земства относилось 24% всѣхъ земскихъ расходовъ; въ 1890 г.—25%. Но по отдѣльнымъ губерніямъ это распределеніе оказывается довольно разнообразнымъ. Наименьшее развитіе губернскіе земскіе бюджеты получили въ губерніяхъ съверныхъ и съверо-восточныхъ: Вятской, гдѣ на счетъ губернского земства относилось въ 1890 г. не болѣе 11% всѣхъ земскихъ расходовъ, Новгородской (12%), Пермской (12%) и особенно Псковской (2% по даннымъ за 1889 г.). Напротивъ въ южныхъ губерніяхъ и нѣкоторыхъ изъ центральныхъ земледѣльческихъ, а также въ губерніи Московской—губернское зем-

¹⁾ При сужденіи о распределеніи земскихъ расходовъ на обязательные и необязательные, необходимо однако имѣть въ виду, что нѣкоторые расходы (напр. дорожные) являются обязательными въ сущности номинально, и что точное распределеніе многихъ расходовъ на обязательные и необязательные почти невозможно.

ство принимаетъ на себя гораздо большую долю земскихъ расходовъ: 41% въ губерніи Самарской, 39% въ Харьковской и Московской губерніяхъ, 34% въ Полтавской, 33% въ Бессарабской, по 30% въ Воронежской и Курской и т. д.

Что касается до тѣхъ мѣстностей въ которыхъ земскія учрежденія не введены, то въ 14 губерніяхъ Европейской Россіи, земскія повинности коихъ находятся въ вѣдѣніи Министерства Финансовъ¹⁾, общая совокупность смѣтныхъ назначеній въ трехлѣтие 1866—68 гг. не превышала 1.897,819 руб. (сюда не вошли расходы по Оренбургской губ., составлявшіе въ слѣдующее трехлѣтие около 85 тыс. руб.). Въ губерніяхъ и областяхъ Сибири земскіе расходы на то же трехлѣтие опредѣлялись въ 431,751 р. На трехлѣтие съ 1890 года земскіе расходы были утверждены по Европейской Россіи въ 7.524,968 руб. и въ Сибири въ 1.324,731 руб. Такимъ образомъ съ 1866 по 1890 годъ земскіе расходы возрасли на 395% въ Европейской Россіи и на 307% въ Сибири. Возрастаніе расходовъ оказывается здѣсь слѣдовательно болѣе слабымъ, чѣмъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія. Въ самомъ процессѣ роста расходовъ въ мѣстностяхъ, гдѣ сохранилъ силу Уставъ о зем. пов., замѣчается явленіе обратное тому, какое указано выше по отношенію къ губерніямъ земскимъ: въ послѣднихъ земскіе расходы росли въ началѣ быстро, а затѣмъ медленно, здѣсь же оказывается наоборотъ. Такъ въ 14 губерніяхъ Европейской Россіи расходы до 1872 года возрасли всего до 2.086,986 руб. или до 110% суммы расходовъ 1866 года. Съ 1872 расходы поднимаются сразу до 3.824,814 р. или до 202% бюджета 1866 г., съ 1875 года вновь возрастаютъ до 4.247,036 р. или до 224%, съ 1878 г.—до 4.665,012 р. или до 245%, съ 1881 г.—до 4.868,656 р. или до 256%, съ 1884 г.—до 5.422,874 р. или до 286%, съ 1887 г.—до 6.629,707 р. или до 349% и наконецъ съ 1890 г. до 7.524,968 р. или до 395% бюджета 1866 года.

По отдельнымъ губерніямъ возрастаніе расходовъ весьма неодинаково и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ земскихъ учрежденій нѣтъ. Такъ въ Курляндской губерніи земскіе расходы съ 1866 года по 1890 годъ возрасли слишкомъ въ 9 разъ (937%), въ Астраханской слишкомъ въ 8 разъ (837%), тогда какъ въ Витебской—менѣе, чѣмъ въ два раза (198%).

Б. Въ отличіе отъ разсмотрѣннаго вопроса о предметахъ земскихъ расходовъ, вопросъ объ источникахъ для покрытия этихъ расходовъ долженъ быть разматриваемъ порознь для тѣхъ губерній, въ которыхъ введены земскія учрежденія, и тѣхъ, гдѣ этихъ учрежденій нѣтъ: общими для тѣхъ и другихъ мѣстностей являются постановленія

¹⁾ Земскія повинности Донской области находятся въ ближайшемъ вѣдѣніи Военнаго Министерства. Въ Терской и Кубанской областяхъ эти повинности еще не организованы. Въ Эстляндской и Лифляндской губерніяхъ земскія повинности отбываются на особыхъ основаніяхъ, находясь въ вѣдѣніи мѣстнаго дворянства.

второстепеннааго характера; всѣ же важнѣйшія постановленія о земскомъ обложеніи, содержащіяся во Временныхъ Правилахъ для земскихъ учрежденій, глубоко разнятся отъ постановленій Устава о земскихъ повинностяхъ.

Какъ видно изъ вышеприведенного обзора содержанія Временныхъ Правилъ, они ограничиваются лишь самыми общими указаніями по вопросамъ о земскомъ обложеніи, предоставляя самимъ земскимъ учрежденіямъ установить подробности этого дѣла. Перечень предметовъ, которые могутъ быть облагаемы земскими учрежденіями и указаніе, что основаніями обложения должны служить цѣнность и доходность имуществъ — вотъ и все, что было признано нужнымъ установить въ законодательномъ порядке. Скоро однако признано было, что эти положенія не ограждаютъ нѣкоторыхъ источниковъ земского дохода отъ несправедливаго обремененія сравнительно съ другими. Въ такомъ невыгодномъ положеніи оказались торговыя и промышленныя предпріятія. Состоящія по преимуществу изъ представителей землевладѣнія, частнаго и крестьянскаго, земскія собранія въ самомъ началѣ своей дѣятельности обнаружили склонность къ установлению сборовъ съ торговли и промышленности въ высшемъ размѣрѣ сравнительно съ другими предметами обложения. Это вызвало жалобы со стороны торгово-промышленного сословія, къ которымъ Правительство отнеслось съ особымъ вниманіемъ въ силу того уже обстоятельства, что торговля и промышленность являлись источниками доходовъ казны, тогда какъ земля въ то время не несла никакого налога въ пользу казны. При обсужденіи условій, въ которыхъ должно было быть поставлено земское обложение торговли и промысловъ, признано было, кромѣ того, что движимые капиталы, обращающіеся въ торговлѣ и промышленности, не должны быть облагаемы земскимъ сборомъ. Въ силу этихъ соображеній, закономъ 21 Ноября 1866 г. обложение торговыхъ и промышленныхъ предпріятій было ограничено въ двухъ отношеніяхъ: во 1-хъ, установленъ высшій предѣлъ земского обложения документовъ на право торговли и промысловъ, въ процентномъ отношеніи къ цѣнѣ документа, составляющей доходъ казны; во 2-хъ, при обложении помѣщеній фабрикъ, заводовъ и другихъ промышленныхъ, а также торговыхъ предпріятій запрещено вводить въ оцѣнку находящіеся въ нихъ предметы и издѣлія торга или промысла, а также торгово-промышленные обороты.

Оба эти постановленія сохранили силу до настоящаго времени, несмотря на весьма многочисленныя ходатайства земскихъ собраній объ отменѣ или измѣненіи закона 1866 г. При установлении новыхъ окладовъ сбора съ торговыхъ документовъ въ пользу казны, закономъ 5 Июня 1884 г. измѣнено лишь процентное отношеніе земского сбора къ казеннѣ гильдейскихъ свидѣтельствъ. Первоначально свидѣтельства эти могли быть облагаемы

сборомъ не свыше 25% съ казенной цѣны; въ томъ же размѣрѣ установлено по питейному Уставу 1867 г. земское обложеніе патентовъ на заведенія для выдѣлки и продажи питей, подлежащихъ оплатѣ акцизомъ; всѣ прочіе торговые документы не могли быть облагаемы сборомъ свыше 10% казенной цѣны документа. Законъ 5 Іюня 1884 г., оставляя въ силѣ всѣ прочія постановленія о предѣльной нормѣ земскаго обложения торговыхъ документовъ, съ тѣмъ, чтобы оклады земскаго сбора исчислялись съ вновь установленныхъ казенныхъ цѣнъ сихъ документовъ, понизилъ норму обложения свидѣтельствъ 1 и 2 гильдій, въ виду повышенія казенныхъ окладовъ, съ 25 до 15%.

Кромѣ закона 21 Ноября 1866 г., существенно ограничившаго обложеніе земскими сборомъ всѣхъ торгово-промышленныхъ предпріятій, въ періодъ времени съ 1864 г. по 1893 г. состоялось лишь нѣсколько законоположеній частнаго характера, которыми ограниченъ кругъ предметовъ земскаго обложения.

Въ 1867 году былъ возбужденъ вопросъ о правѣ земскихъ учрежденій облагать земскими сборами казенные недвижимыя имущества, кромѣ земель. По соглашенію съ Министромъ Финансовъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ входилъ въ Государственный Совѣтъ съ представлениемъ о дополненіи ст. 9 Врем. Прав. слѣдующимъ примѣчаніемъ: «недвижимыя имущества, казнь принадлежащія, кромѣ земель, не подлежать земскому обложению». Въ защиту такого постановленія приводилось то соображеніе, что жилыя казенные зданія назначены главнѣйше для помѣщенія правительственныхъ учрежденій и для квартированія служащихъ, а фабрики и заводы — для производства предметовъ, удовлетворяющихъ казенные же потребности. Но Государственный Совѣтъ находилъ, что безусловное изъятіе отъ земскаго обложения всѣхъ казенныхъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ земель, не можетъ быть признано согласнымъ съ общимъ направленіемъ нашего законодательства, всегда различавшаго имущества, принадлежащія доходъ, отъ предназначенныхъ для извѣстной общественной или благотворительной потребности. Принимая за симъ во вниманіе, что нѣкоторыя казенные зданія сдаются въ наемъ, а фабрики и заводы принимаютъ частные заказы, Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ предоставить Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по сношениі съ подлежащими министерствами, разрѣшать вопросы объ обложеніи казенныхъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ земель, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ особо, и затѣмъ, по ближайшимъ указаніямъ опыта, внести особое по сему вопросу представленіе въ Государственный Совѣтъ. Это мнѣніе Государственного Совѣта 3 Іюля 1867 г. удостоено Высочайшаго утвержденія.

Установленный этимъ закономъ порядокъ вызвалъ

много затруднений. Со стороны земскихъ собраний возникли ходатайства о разрешении подвергнуть обложению тѣ или другія казенные имущества; между центральными правительственныеими учрежденіями возникала по каждому такому ходатайству переписка, но не приводила ни къ какимъ результатамъ. Между тѣмъ нѣкоторые земства продолжали облагать казенные имущества, губернаторы изъявляли согласіе на исполненіе такихъ раскладокъ, а вѣдомства, которымъ принадлежали обложенные имущества, отказывались отъ уплаты сборовъ, вслѣдствіе чего происходило накопленіе недоимокъ и обширная переписка. Тѣмъ не менѣе вопросъ оставался въ томъ же неопределенному положеніи до 1889 г., когда Высочайше утвержденнымъ 14 Декабря мнѣніемъ Государственного Совета даны были нѣсколько болѣе определенные указанія въ разрешеніе возникшихъ на практикѣ недоразумѣній. А именно установлено было, что казенные зданія не подлежать земскому обложению лишь тогда, когда заняты правительственными учрежденіями; принадлежащія же казнѣ имущества, приносящія дѣйствительный доходъ, а равно занятые квартирами должностныхъ лицъ казенные зданія, или части оныхъ, подлежать земскому сбору на общемъ основаніи. Этимъ закономъ не устранины однако недоразумѣнія по обложению казенныхъ заводовъ и фабрикъ, работающихъ частью на казну, частью на продажу или по частнымъ заказамъ.

Кромѣ имуществъ казны, послѣ изданія Временныхъ Правилъ 1864 г. изъяты отъ обложенія земскими сборами также нѣкоторые другіе предметы. Такъ какъ эти изъятія отчасти понятны сами собою, отчасти же не имѣютъ особаго значенія въ земскомъ хозяйствѣ, то возможно ограничиться однимъ лишь перечнемъ ихъ. Таковы: дворцовая земли первого или втораго разрядовъ съ находящимися на нихъ сооруженіями и недвижимыя имущества, состоящія въ вѣдѣніи Кабинета Его Величества (1870 г. Марта 16 № 48136, 1875 г. Января 18 № 54301, 1878 г. Апрѣля 15 № 58404); удѣльные зданія въ тѣхъ частяхъ, которыя заняты подъ помѣщеніе Департамента Удѣловъ и удѣльныхъ конторъ (1883 г. Февраля 19, Собр. узак. № 186); всякаго рода недвижимыя имущества, принадлежащія церквамъ и другимъ церковнымъ установленіямъ, если эти имущества не приносятъ и по свойству своему не могутъ приносить никакого дохода (1868 г. Июля 12 № 46102); земли, отошедшия подъ проведеніе желѣзныхъ дорогъ, при самомъ ихъ устройствѣ, а также зданія и сооруженія, на земляхъ ихъ возведенные и существующія, по истеченіи определеннаго срока, поступить вмѣстѣ съ дорогою, въ собственность правительства (1868 г. Июня 24 № 46031); земли, отошедшия подъ водопроводы, для снабженія жителей водою, съ состоящими на поверхности оныхъ и подъ землею

сооруженіями и другими принадлежностями (1877 г. Мая 17 № 57375); лѣса, признанные въ установленномъ порядке защитными, и искусственно разведенныя лѣсонасажденія въ теченіе 30 лѣтъ со времени разведенія лѣса (Высоч. утв. 4 Апрѣля 1889 г. мн. Гос. Сов.).

Напротивъ закономъ 22 Апрѣля 1868 г. (П. С. З. № 45755) кругъ предметовъ земскаго обложенія былъ нѣсколько расширенъ, а именно земскими учрежденіямъ разрешено обложение земель, причисленныхъ по межевымъ документамъ къ неудобнымъ, но приносящихъ владѣльцамъ ихъ доходъ, съ тѣмъ чтобы обложение такихъ земель было основано на точныхъ, не подлежащихъ сомнѣнію, данныхъ обѣ ихъ доходности.

Засимъ никакихъ иныхъ законодательныхъ постановлений, опредѣляющихъ предметы, основанія и размѣры земскаго обложенія въ губерніяхъ, на которыхъ распространено положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, не было до 1893 г., когда Высочайше утвержденнымъ 8 Июня мнѣніемъ Государственного Совета установлены правила оцѣнки недвижимыхъ имуществъ для обложения ихъ земскими сборами. Исторія этихъ правилъ слѣдующая.

Ограничение земскаго обложенія торговли и промышленности состоялось въ самомъ началѣ дѣятельности земскихъ учрежденій, когда размѣръ земскихъ расходовъ и сборовъ былъ еще очень не великъ. Но вслѣдъ засимъ на земство былъ возложенъ рядъ новыхъ расходовъ обязательнаго характера; вмѣстѣ съ тѣмъ быстро увеличивались и потребности необязательныя. Часть новыхъ расходовъ покрывалась земскими учрежденіями изъ особыхъ источниковъ, имѣющихъ специальное назначеніе. Таковыми явились: на содержаніе заведеній, принадлежавшихъ до введенія земскихъ учрежденій приказамъ общественнаго призрѣнія,— доходы отъ капиталовъ сихъ приказовъ, распределенныхъ между земствами, и плата за лечение и содержаніе въ нѣкоторыхъ изъ этихъ заведеній; на содержаніе дорогъ—сборы съ проѣзжающихъ, преимущественно по шоссе, а также пособія казны по содержанію переданныхъ земству шоссейныхъ трактовъ; на содержаніе арестныхъ помѣщеній—штрафы и взысканія, налагаемыя мировыми судьями (а впослѣдствіи иными, замѣнившими ихъ, установленіями); на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій—сборы съ гражданскихъ дѣлъ, производящихся въ сихъ установленіяхъ и съ выдаваемыхъ мировыми съѣздами свидѣтельствъ на право ходатайствовать по чужимъ дѣламъ; на расходы по вознагражденію скотовладѣльцевъ за убитый зачумленный скотъ—особый сборъ съ мѣстнаго скота, въ размѣрѣ не свыше $1\frac{1}{2}\%$ съ оцѣнки ¹⁾; на расходы по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ—особый сборъ съ землевладѣльцевъ, не исполняющихъ этой

¹⁾ Этотъ сборъ былъ введенъ лишь немногими земствами.

повинности натураю (1868 г. Мая 13 № 45831). Но всѣ эти источники доходовъ (кромѣ средствъ на содержаніе казенныхъ шоссе, переданныхъ земству), вмѣстѣ съ хозяйственными доходами нѣкоторыхъ земствъ, процентами съ капиталовъ, пожертвованныхъ въ пользу земствъ частными лицами, и установленною въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ платою за выданные населенію медикаменты, были далеко не достаточны для покрытия земскихъ потребностей. Такъ изъ общей совокупности земскихъ расходовъ въ 34 губерніяхъ, опредѣлившейся—не считая страхового дѣла и продовольственной части, а также содержанія временно переданныхъ земству казною шоссейныхъ дорогъ—къ 1888 г. въ $45\frac{1}{4}$ милл. руб., неокладными поступлениями покрывалось лишь около $1\frac{1}{9}$ части (нѣсколько менѣе 5 милл. рублей). Остальная засимъ сумма расходовъ, поскольку не покрывалась остатками отъ прежнихъ лѣтъ (каковыхъ въ 1885 году было на $2\frac{1}{2}$ милл. руб.), должна была удовлетворяться на счетъ сборовъ съ земель, городской недвижимости, строеній въ уѣздахъ и различного рода другихъ имуществъ и торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Обложеніе послѣднихъ, поставленное въ льготные условия закономъ 21 Ноября 1866 г., не могло быть особенно значительнымъ, несмотря на то, что почти всѣ земскія учрежденія никогда не выполняли въ точности закона, воспрещающаго принимать въ разсчетъ при обложеніи торговыхъ и промышленныхъ предпріятій обороты торга или промысла: помѣщенія эти сплошь и рядомъ или оцѣнивались по соорбаженію съ оборотами предпріятій¹⁾, или облагались въ повышенномъ, противъ другихъ имуществъ размѣрѣ, по соображенію опять таки съ оборотами или прибылями. Тѣмъ не менѣе и несмотря на значительное съ теченіемъ времени развитіе торговли и промышленности, общая совокупность земскихъ сборовъ съ этихъ предметовъ возросла съ 1868 г.²⁾ по 1885 г. лишь съ небольшимъ въ два раза и не превышала къ 1885 году 7.110,000 руб., распредѣлявшихся между сборомъ съ торговыхъ документовъ и сборомъ съ помѣщеній почти поровну. Сборы съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, вслѣдствіе довольно слабаго у насъ развитія городовъ³⁾, а также допущенныхъ земскими учрежденіями льготъ въ пользу нѣкоторыхъ городскихъ поселеній, обремененныхъ собственными расходами, давали еще менѣе—около 2.290,275 р. (въ 1868 г. сборъ этотъ доставлялъ земству лишь 440 т. р.). Строенія въ уѣздахъ, облагавшіяся лишь въ немногихъ уѣздахъ, давали сбора лишь на 444,000 р.; разнаго рода

¹⁾ Обычнымъ для сего приемомъ являлось исчисление для торгово-промышленныхъ помѣщеній высшаго процента доходности (по отношенію къ цѣнности), чѣмъ для другихъ имуществъ.

²⁾ За предшествующіе годы свѣдѣнія не полны.

³⁾ Города С.-Петербургъ, Москва и Одесса, составляя самостоятельные земскія единицы, не могутъ быть облагаемы сборомъ на уѣздныя земскія потребности.

оброчныя статьи всего 152,000 р. Затѣмъ, на земли ложился сборъ въ размѣрѣ 28,106 тыс. руб., возвысившись съ 1868 г. (9636 т. р.) почти въ 3 раза. Въ среднемъ на десятину земскаго сбора въ 1885 г. приходилось 12,4 коп., причемъ по отдѣльнымъ губерніямъ обложеніе было весьма различно. Въ 6 губерніяхъ (Вологодская, Олонецкая, Уфимская, Пермская, Костромская и Нижегородская) сборъ не превышалъ 10 коп., въ 9-ти (Вятская, Смоленская, Самарская, С.-Петербургская, Херсонская, Тверская, Ярославская, Екатеринославская и Московская) колебался отъ 10 до 15 коп., въ остальныхъ стоять выше 15 коп. на десятину, возвышаясь въ Тамбовской до 23,6 коп., Курской и Рязанской 25 к. и въ Полтавской—31,7 коп. съ десятины.

Столь значительное возрастаніе земскихъ сборовъ вызывало потребность въ самой тщательной оцѣнкѣ предметовъ обложенія, безъ которой сборы не могли не оказаться во многихъ случаяхъ обременительными. Между тѣмъ далеко не всѣ земства обратили надлежащее вниманіе на эту сторону дѣла и весьма часто распредѣляли свои сборы, въ особенности поземельные, на основаніяхъ устарѣвшихъ или явно неудовлетворительныхъ (напр. по размѣру оброковъ за надѣлы, или по размѣру выкупныхъ ссудъ, или по цѣнамъ, установленнымъ для залога земель казеннымъ подрядамъ и т. п.), а иногда обходились и безъ всякихъ оцѣнокъ, облагая земли по простому подесятинному разсчету. Мало удовлетворительными оказывались въ большинствѣ случаевъ также и оцѣнки другихъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ земель. Въ результатѣ обложеніе для отдѣльныхъ плательщиковъ оказывалось нерѣдко тягостнымъ даже и тамъ, где мѣстныя средства могли бы, повидимому, съ избыткомъ покрывать всѣ необходимые расходы. Еще болѣе обременительнымъ представлялось положеніе тѣхъ губерній и уѣздовъ, которые не располагали значительными природными богатствами. Здѣсь постоянное возрастаніе земскихъ расходовъ, казалось, грозило подорвать платежные силы населенія даже при условіи вполнѣ правильного распределенія сборовъ.

Всѣ эти обстоятельства порождали съ одной стороны нареканія на земства, жалобы на тягость и неравномѣрность обложенія, а съ другой стороны вызывали ходатайства земскихъ учрежденій объ отмѣнѣ, для облегченія земли, льготныхъ условій обложенія торговли и промысловъ и о представлениі земству новыхъ источниковъ дохода.

Министерство Финансовъ еще въ 1879 году обратило внимание на вопросъ о земскомъ обложеніи и входило въ сношеніе съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ объ образованіи особой комиссіи съ цѣлью изысканія способовъ для огражденія землевладѣнія отъ неуравнительного и отяготительного обложенія на земскія повинности. Но

коммисія эта не была въ то время образована, такъ какъ вопросъ объ измѣненіи узаконеній о земскомъ обложеніи былъ отложенъ до окончанія работъ по отменѣ подушной подати. Вопросъ этотъ возобновленъ былъ вновь только въ 1885 году, когда при Министерствѣ Финансовъ и была образована коммисія, изъ представителей разныхъ вѣдомствъ, для разсмотрѣнія всѣхъ вообще вопросовъ, касающихся земскаго обложенія.

Коммисія эта, устранившиясь отъ обсужденія вопроса о земскихъ расходахъ и признавъ лишь ростъ ихъ явленіемъ естественнымъ и неизбѣжнымъ, остановила свое вниманіе на выясненіи дѣйствительной тягости земскихъ сборовъ и способовъ къ устраненію излишней обременительности обложенія.

Принимая за исходную точку для своихъ исчислений оцѣнку земель, установленную Государственнымъ Дворянскимъ Банкомъ, а въ тѣхъ мѣстностяхъ, где таковой оцѣнки нѣть, цѣны табели законной оцѣнки земель, и полагая среднюю доходность земли въ 5% цѣнности, коммисія пришла къ заключенію, что въ большинствѣ уѣздовъ обложение земли не можетъ быть признано чрезмѣрно высокимъ. По величинѣ обложения земли коммисія распредѣлила всѣ уѣзды, въ которыхъ введены земскія учрежденія, на три главныя группы: 1) наибольшую группу составляютъ 198 уѣздовъ, где обложение весьма умѣренno, не превышая 10% средняго дохода (исчисленнаго въ размѣрѣ, нѣсколько нисшемъ, сравнительно съ дѣйствительностью). Сюда принадлежать всѣ уѣзды южныхъ губерній, большая часть уѣзовъ черноземной полосы и нѣкоторые изъ среднихъ—промышленныхъ. 2) Группа уѣзовъ, где обложение уже достигло весьма высокаго размѣра — свыше 20% дохода—состоитъ изъ 44 уѣзовъ Олонецкой, Вологодской, Вятской, Пермской, Костромской и нѣкоторыхъ другихъ губерній. 3) Среднее мѣсто — съ обложениемъ отъ 10 до 20% средняго дохода—составляютъ остальные 117 уѣзовъ, принадлежащіе почти исключительно къ нечерноземной промышленной области.

Сравнительно съ городскими имуществами, а также съ торговлею и промышленностью, земля облагается, по исчислениямъ коммисіи, почти вездѣ значительно выше. Въ средней сложности по 34 губерніямъ размѣръ земскаго обложения городскихъ имуществъ въ 3 раза ниже, чѣмъ обложение земли (2,9% съ дохода отъ городскихъ имуществъ¹⁾ и 8,9% съ поземельного дохода); если же исключить изъ сравненія губерніи столичныя и херсонскую — въ виду особыхъ условій земскаго обложения столицъ и Одессы, то отношеніе городского сбора къ поземельному выразится въ 5,1% : 8,9%.

¹⁾ Доходность городскихъ имуществъ принималась отъ 5 до 7% къ цѣнности ихъ по оцѣнкамъ страховымъ, залоговымъ, продажнымъ цѣнамъ и т. д.

Что касается до торговли и промышленности, то по соображенію съ прибылями торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, исчисленными податными присутствіями, комисія опредѣлила размѣръ обложенія этихъ предметовъ въ среднемъ не свыше 5,2% (въ 1885 г.), съ колебаніями по отдѣльнымъ губерніямъ отъ 2,5% (Уфимская губ.) до 10,1% (Калужская г.).

Объясняю низкое обложение городской недвижимости, во 1-хъ, тѣмъ обстоятельствомъ, что земства большою частью не имѣютъ собственныхъ оцѣнокъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, но руководствуются весьма низкими оцѣнками городскихъ общественныхъ управлений, а во 2-хъ, сравнительно широкими льготами, установленными земствомъ для городской недвижимости—комисія относила низкій размѣръ сборовъ съ торговли и промысловъ къ неудовлетворительной постановкѣ этого дѣла по закону. Находя неудачнымъ самый выборъ основаній для обложения торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, какъ допускающей крайне неуравнительное обложение отдѣльныхъ предпріятій, и открывающей широкій просторъ, для всякаго рода обхода закона, комисія признавала утратившими свое значеніе и тѣ соображенія, въ силу коихъ обложение торговли и промысловъ было ограничено закономъ 21 Ноября 1866 г. Съ введеніемъ государственного поземельного налога устранился тотъ доводъ, что торговлю и промышленность, какъ облагаемыя въ пользу казны, не слѣдуетъ привлекать къ платежу земскаго сбора въ одинаковомъ размѣрѣ съ землею. Утратило значеніе и то соображеніе, что нельзя подвергать контролльному наблюдению ежегодные обороты фабрики или лавки, ибо обложение по соразмѣрности съ оборотами и прибылями вошло въ наше законодательство съ 1885 года, съ установлениемъ раскладочнаго и 3%-наго сборовъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ комисія находила неподлежащимъ сомнѣнію, что торговля и промышленность съ 1866 года значительно развились и окрѣпли, тогда какъ сельское хозяйство, вынесши на себѣ земскія повинности въ теченіи этого времени, находится въ угнетенномъ состояніи.

По всѣмъ этимъ соображеніямъ, комисія полагала, что первымъ шагомъ къ упорядоченію земскаго обложения и устраненію излишней обременительности поземельныхъ сборовъ должна явиться отмена льготныхъ условій обложения торговли и промышленности и привлеченіе ея къ обложению на основаніяхъ, однородныхъ съ обложениемъ недвижимыхъ имуществъ, и именно по прибыльности торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, исчисляемой тѣми же приемами, какъ это дѣлается для взиманія казенныхъ сборовъ, раскладочнаго и трехпроцентнаго.

Принимая засимъ во вниманіе, что средній размѣръ обложения недвижимыхъ имуществъ вообще не можетъ почитаться высокимъ, а съ привлеченіемъ торговли и про-

мышленности къ большему участію въ земскихъ расходахъ долженъ еще понизиться, комисія признавала, что земское обложеніе будетъ въ большей части уѣздовъ приведено въ надлежащій порядокъ съ установленіемъ точныхъ и единобразныхъ приемовъ оцѣнки недвижимыхъ имуществъ и съ возложеніемъ обязанности по производству оцѣнокъ на особыя учрежденія. По мнѣнію комисіи, тѣ начала, которыя должныствовали служить обеспечениемъ правильности земского обложения по Положенію о зем. учр. и Временнымъ Правиламъ 1864 г., а именно заинтересованность самого земства въ недопущеніи высокаго и неравномѣрнаго обложения и надзоръ за дѣятельностью земства со стороны губернаторовъ и Министра Внутреннихъ Дѣлъ—не проявляются въ дѣйствительности съ надлежащею силою. Право самообложения можетъ привести къ удовлетворительнымъ результатамъ не иначе, какъ при наличии нѣкоторыхъ другихъ условій: надлежащаго состава земскихъ учрежденій, права обжалованія частными лицами постановленій земскихъ собраній, возможности широкаго примѣненія земствами опыта другихъ земствъ и т. д. Но составъ земскихъ собраній иногда не выражаетъ собою, по причинамъ случайнымъ, совокупности всѣхъ интересовъ мѣстнаго земства, чѣмъ и объясняются случаи обложения, не оправдываемаго мѣстными условіями и даже противорѣчащаго имъ. Право обжалованія дѣйствій земскихъ собраній принадлежитъ частнымъ лицамъ только въ тѣхъ случаяхъ, когда земскія учрежденія вступаютъ съ ними въ гражданскія отношенія, въ качествѣ юридическихъ лицъ, и допускается только въ судебнѣмъ порядкѣ. Наконецъ надзоръ губернаторовъ за правильностью земскихъ раскладокъ затрудненъ какъ краткостью предоставленнаго губернатору срока для разсмотрѣнія раскладокъ и отсутствиемъ опредѣленныхъ указаний въ законѣ относительно тѣхъ условій, которымъ должны удовлетворять раскладки, такъ и тѣмъ, что губернаторъ не можетъ пользоваться содѣйствиемъ частныхъ заинтересованныхъ лицъ, которымъ раскладки обыкновенно дѣлаются известными не ранѣе, какъ по приведеніи ихъ въ исполненіе.

Полагая поэому, что законоположенія 1864 г. не гарантируютъ правильнаго развитія земского обложения, комисія находила необходимымъ опредѣлить главнѣйшіе моменты этого дѣла въ законѣ.

Точные правила земскихъ оцѣнокъ и обложения способны, по мнѣнію комисіи, предотвратить чрезмѣрное возрастаніе земскихъ расходовъ, устранивъ возможность переложенія земскихъ сборовъ съ однихъ разрядовъ плательщиковъ на другіе, а также внести большее спокойствіе и большую правильность въ ходѣ земского управления вообще.

Обращаясь затѣмъ къ вопросу, какія начала должны быть положены въ основу земскихъ оцѣнокъ и обложения, комисія признавала необходимымъ установить обложение

недвижимыхъ имуществъ не иначе какъ въ одинаковомъ для всѣхъ разрядовъ имуществъ отношеніи къ средней доходности ихъ, которая съ одной стороны является наиболѣе правильнымъ мѣриломъ тягости сборовъ, а съ другой допускаетъ сравненіе съ прибыльностью предпріятій торговыхъ и промышленныхъ. Затѣмъ необходимо установить устойчивость оцѣнокъ—неизмѣнность ихъ въ теченіе опредѣленного срока, за исключеніемъ случаевъ значительныхъ измѣненій въ составѣ имуществъ. Срокъ этотъ окончательно опредѣленъ коммисіею въ 9 лѣтъ. Что касается, наконецъ, состава учрежденій, на которыхъ могло бы быть возложено производство оцѣнокъ недвижимыхъ имуществъ то въ виду важнаго значенія этого дѣла не только для земскаго хозяйства, но и для казны—наилучшимъ средствомъ обезпечить правильность и беспристрастіе оцѣнокъ представляется, по мнѣнію коммисіи, порученіе этого дѣла учрежденіямъ смѣшаннаго состава — изъ представителей правительства и мѣстнаго земства. Для того же, чтобы обезпечить надлежащее единство оцѣнокъ во всѣхъ уѣздахъ губерніи и правильность дѣйствій уѣздныхъ оцѣночныхъ учрежденій, коммисія проектировала двѣ инстанціи для оцѣнки недвижимыхъ имуществъ—уѣздную оцѣночную коммисію и губернскую коммисію.

Подвергнувъ затѣмъ обстоятельному разслѣдованію примѣняемые на практикѣ земскими учрежденіями способы оцѣнки различныхъ разрядовъ имуществъ и исходя изъ вышеизложенныхъ общихъ положеній, коммисія выработала подробныя предположенія относительно оцѣнки и обложенія всѣхъ главнѣйшихъ категорій недвижимыхъ имуществъ, привлекаемыхъ къ земскимъ сборамъ: земель, лѣсовъ, городскихъ недвижимыхъ имуществъ и строеній въ уѣздахъ. Для земель предположены оцѣнки двухстепенные: сначала опредѣляется средняя доходность десятины земли по мѣстностямъ и разрядамъ угодій, на основаніи арендныхъ, продажныхъ и залоговыхъ цѣнъ или по соображенію съ среднею производительностью почвы и среднею стоимостью полученныхъ продуктовъ (за исключеніемъ издержекъ по обработкѣ земель); а затѣмъ, по утвержденіи нормальныхъ оцѣнокъ уѣздною и губернскою коммисіями, при участіи земскихъ собраній и мѣстныхъ землевладѣльцевъ, разцѣниваются уже отдѣльныя землевладѣнія, путемъ пріуроченія входящихъ въ составъ ихъ земель къ установленнымъ разрядамъ и помноженія количества десятинъ на среднюю ихъ доходность. Въ отличие отъ земель, городскія недвижимыя имущества и строенія въ уѣздахъ оцѣниваются каждое отдѣльно, по индивидуальнымъ признакамъ, опредѣляющимъ ихъ доходность. Имущества, сдающіяся въ наемъ, оцѣниваются по наемной платѣ, за исключеніемъ изъ нея необходимыхъ по имуществу расходовъ; прочія имущества — или по соображенію съ имуществами, сдающімыся въ наемъ или по стоимости ихъ, въ извѣст-

номъ процентномъ отношеніи къ послѣдней. Для обложе-
нія лѣсовъ комиссіею проектированы особыя отъ земель
основанія. Лѣса казенные и удѣльные предположено об-
лагать по дѣйствительному чистому доходу, полученному
отъ нихъ за предшествующіе оцѣнкѣ 9 лѣтъ. Лѣса частно-
владѣльческие раздѣлены на два разряда, смотря по тому,
обеспечены ли сбытъ лѣсныхъ материаловъ въ данной мѣ-
стности, или нѣтъ. Лѣса первого разряда—съ обеспечен-
нымъ сбытомъ—предположено облагать по средней дох-
ности каждой лѣсной дачи, опредѣляемой по соображенію
съ оборотомъ рубки ея (дѣйствительнымъ или нормаль-
нымъ) и среднею стоимостью изготавляемыхъ лѣсныхъ
материаловъ, а также побочными выгодами отъ лѣсовла-
дѣнія; лѣса же 2 разряда—съ необеспеченнымъ сбытомъ—
полагалось привлекать къ подесятинному обложенію лишь
по соображенію съ побочными выгодами отъ лѣсовладѣнія
(отъ пастьбы скота, сѣнокошенія и т. п.); доходъ же соб-
ственно отъ вырубки лѣса, какъ неимѣющій характера
постоянного, привлекать къ обложенію лишь при дѣйстви-
тельномъ полученіи его, т. е. при вырубкѣ лѣса.

Проектируя эти правила, комиссія находила, однако,
что они не могутъ устранить повсемѣстно обременитель-
ности обложенія, ибо существуютъ мѣстности, средства
которыхъ недостаточны для покрытія всѣхъ земскихъ по-
требностей. Полагая поэтому оградить плательщиковъ отъ
чрезмѣрной тягости земскихъ повинностей установлениемъ
предѣльного процента земского обложенія, свыше кото-
раго доходность недвижимыхъ имуществъ не можетъ быть
облагаема, комиссія не усматривала однако возможности
установить тѣмъ самымъ предѣль дальнѣйшему развитію
земского бюджета. Выходъ изъ представившагося затруд-
ненія комиссія изыскивала въ установлениіи системы по-
собій тѣмъ мѣстностямъ, нужды которыхъ не покрываются
собственными средствами. Отдѣльные уѣзды должны были,
по предположенію комиссіи, получать пособія отъ губер-
скаго земства; для тѣхъ же случаевъ, когда несостоя-
тельными для удовлетворенія своихъ потребностей ока-
жутся цѣлыя губерніи, комиссія полагала установить вы-
дачу пособій изъ особаго имперскаго земскаго капитала,
образуемаго посредствомъ дополнительнаго сбора со всѣхъ
губерній Европейской Россіи.

Кромѣ изложенныхъ предположеній, комиссія подвергла
пересмотру: установленная дѣйствовавшимъ закономъ изъ-
ятія отъ земского обложенія, условія взиманія земскихъ
сборовъ и предоставленія льготъ по платежу ихъ, поря-
докъ распределенія суммъ, поступающихъ въ казначей-
ства, между казною и земствомъ, а также выработала
нѣкоторыя мѣры къ упорядоченію отбыванія натуральныхъ
земскихъ повинностей. Въ 1890 году работы комиссіи
были закончены и, въ видѣ проекта отъ Министра Фи-
нансовъ, разосланы на заключеніе подлежащихъ вѣдомствъ.

Въ виду послѣдовавшихъ замѣчаній, предположенія комисіи впослѣдствіи подвергнуты были нѣкоторымъ измѣненіямъ. Обложеніе торговли и промысловъ признано болѣе удобнымъ оставить на существующихъ основаніяхъ, т. е. привлекать къ обложенію, во 1-хъ, документы на право торговли, а во 2-хъ, торговья и промышленныя помѣщенія, установивъ лишь вполнѣ точныя правила оцѣнки ихъ, для предотвращенія на будущее время случаевъ обхода закона. Засимъ, въ видахъ облегченія тягости земскихъ повинностей, лежащей на недвижимыхъ имуществахъ, признано было соотвѣтственнымъ предоставить земству нѣкоторое участіе въ дополнительныхъ сборахъ съ торговли и промысловъ, раскладочномъ и трехпроцентномъ. Такое измѣненіе въ предположеніяхъ комисіи вызвано было тѣмъ соображеніемъ, что установление процентнаго земскаго сбора съ торГОво-промышленныхъ прибылей могло бы вызвать стремленіе податныхъ присутствій къ чрезмѣрному пониженію торговыхъ оборотовъ и прибылей, при каковомъ условіи равномѣрность обложенія торговыхъ и промышленныхъ предпріятій, сравнительно съ недвижимыми имуществами, не была бы достигнута. Приято было также во вниманіе, что строгая уравнительность земскаго обложенія торговли и промысловъ не могла бы имѣть особаго значенія, пока казенные сборы съ тѣхъ же предметовъ распредѣляются неравномѣрно, и что слѣдовательно къ коренному измѣненію существующаго закона о земскомъ обложеніи торговыхъ и промышленныхъ предпріятій нѣтъ достаточныхъ основаній.

Это измѣненіе первоначальныхъ предположеній объ обложеніи торговыхъ и промышленныхъ предпріятій побудило Министерство Финансовъ проектировать особыя правила для обложенія тѣхъ видовъ промышленности, которые не могли быть правильно облагаемы на существующихъ основаніяхъ, а именно: золотыхъ пріисковъ, каменноугольныхъ копей и соляныхъ промысловъ. Земскій сборъ съ золотыхъ пріисковъ предполагалось присоединить къ казенной подати, каменноугольные копи и соляные промыслы облагать по соображенію съ годовою добычею ископаемыхъ и среднею стоимостью ихъ.

Существенно важныя измѣненія предположены были и въ организаціи оцѣночныхъ учрежденій. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ замѣтило, что оцѣночное дѣло распадается на двѣ стадіи: установление общихъ основаній обложенія и примѣненіе ихъ къ оцѣнкѣ отдельныхъ имуществъ. Возлагать вторую часть работы на проектированныя оцѣночныя комисіи, не представлялось бы, по мнѣнію Министерства, основаній: эта работа, какъ чисто исполнительная, могла бы съ большимъ успѣхомъ и скоростью быть исполнена уѣздными земскими управами, и нынѣ исполняющими обязанности по оцѣночному дѣлу. Соглашаясь съ этимъ замѣчаніемъ, бывшій Министръ Финансовъ, Дѣйств. Тайн. Сов. Вышнеградскій, нашелъ по-

лезнъимъ возложить на уѣздныя управы также собираніе и разработку оцѣночнаго матеріала, поручивъ имъ же и дѣлопроизводство оцѣночныхъ комиссій. Затѣмъ, какъ связующее звено между оцѣночною комиссию и управою и какъ наблюдатель за точнымъ исполненіемъ закона уѣздною оцѣночною комиссию, долженъ быть по проекту явиться податной инспекторъ.

Вслѣдствіе замѣчаній нѣкоторыхъ вѣдомствъ о неудобствѣ особыхъ вспомогательныхъ земскихъ капиталовъ, мысль объ установлениіи ихъ была оставлена и пособія недостаточнымъ губерніямъ на выполненіе неотложныхъ земскихъ расходовъ, не покрываемыхъ ихъ собственными средствами, рѣшено выдавать отъ казны.

Расходы по производству оцѣночныхъ работъ предположено, въ виду измѣнившейся организаціи оцѣночныхъ учрежденій, возложить исключительно на земство.

Проектъ Комиссіи былъ затѣмъ передѣланъ и въ нѣкоторыхъ другихъ частяхъ и внесенъ 30 Января 1891 г. за № 277 на уваженіе Государственного Совѣта. Здѣсь разсмотрѣніе дѣла нѣсколько замедлилось, такъ какъ Государственный Совѣтъ призналъ нужнымъ имѣть въ виду болѣе новыя свѣдѣнія о земскихъ сборахъ, чѣмъ тѣ, какія были въ распоряженіи Комиссіи. Но и по доставленіи этихъ свѣдѣній за 1890 г.¹⁾, Государственный Совѣтъ не нашелъ возможнымъ подвергнуть разсмотрѣнію всѣ предположенія Министерства Финансовъ, отчасти въ виду заявленія Министра Финансовъ о невозможности установленія постоянныхъ правилъ земскаго обложенія торговли и промысловъ до пересмотра оснований казенныхъ налоговъ съ этихъ предметовъ, отчасти потому, что окончательное опредѣленіе условій земскаго обложенія признано болѣе правильнымъ отложить до приведенія въ извѣстность результатовъ оцѣночныхъ работъ. Вслѣдствіе этихъ соображеній, Государственный Совѣтъ выдѣлилъ и подвергъ обсужденію лишь тѣ постановленія проекта, которыя касались организаціи оцѣночныхъ учрежденій и способовъ производства оцѣнокъ недвижимыхъ имуществъ. Соглашаясь въ общемъ съ предположеніями Министерства Финансовъ, Государственный Совѣтъ существенно измѣнилъ лишь проектированныя основанія оцѣнки лѣсовъ. Во первыхъ, признано болѣе правильнымъ не устанавливать для лѣсовъ казеннаго и удѣльнаго вѣдомствъ какихъ либо особыхъ правилъ оцѣнки, но опредѣлять ихъ доходность на основаніяхъ, одинаковыхъ съ лѣсами частновладѣльческими; во вторыхъ, оцѣнку лѣсовъ 2 разряда, т. е. не имѣющихъ обеспеченного сбыта, установлено производить, по общему правилу, примѣнительно къ оцѣнкѣ другихъ земельныхъ угодій, въ извѣстной соразмѣрности съ послѣдними. Впрочемъ, при невозможности подобной

¹⁾ Къ этому времени въ размѣрахъ и условіяхъ распределенія земскихъ сборовъ не произошло сколько нибудь значительныхъ измѣненій.

оцѣнки, разрѣшено опредѣлять среднюю доходность лѣсовъ 2 разряда по соображенію съ однимъ лишь побочнымъ пользованіемъ лѣсовъ. Что касается засимъ прочихъ постановленій проекта, то они подвергнуты были лишь второстепеннымъ поправкамъ¹⁾). Кромѣ оцѣночныхъ правилъ, Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ опредѣлить, какие предметы не должны подлежать оцѣнкѣ, предрѣшавшее будущее освобожденіе ихъ отъ обложения. Перечень изъятій установленъ примѣнительно къ тому, какой помѣщенъ въ приложеніи къ ст. 55 Уст. о зем. пов., но съ слѣдующими отступленіями. Установлены новыя изъятія въ пользу строеній въ уѣздахъ, не отдающихъ въ наемъ и не служащихъ помѣщеніями для торговыхъ и промышленныхъ предприятий, а также назначенныхъ для помѣщеній школъ, больницъ и иныхъ общеполезныхъ заведеній и рабочихъ казармъ при фабрикахъ и заводахъ. Изъяты отъ обложения кромѣ того воинскія казармы, лагери, полигоны стрѣльбища и иная мѣста, принадлежащія военному вѣдомству и служащія для военныхъ цѣлей. Съ другой стороны, исключены изъ числа изъятій городскія выгонныя земли и водопроводныя сооруженія, принадлежащія частнымъ лицамъ и компаниямъ и эксплуатируемыхъ ради промышленныхъ выгодъ.

Впредь до окончанія производства оцѣнокъ на основаніи новаго закона, Государственный Совѣтъ полагалъ оставить земское обложение на существующихъ основаніяхъ.

Это мнѣніе Государственного Совѣта 8 Іюня 1893 года удостоилось Высочайшаго утвержденія.

Такимъ образомъ вопросъ о земскомъ обложеніи въ тѣхъ губерніяхъ, где введены земскія учрежденія, находится нынѣ въ неопределенномъ положеніи. Оцѣнки недвижимыхъ имуществъ должны производиться на основаніи новыхъ правилъ, но будутъ ли эти оцѣнки положены въ основаніе обложения или останутся безрезультатными, будетъ ли признано нужнымъ установить обложение всѣхъ недвижимыхъ имуществъ въ одинаковомъ или разномъ размѣрѣ и какомъ именно—всѣ эти вопросы остаются открытыми. Равнымъ образомъ подлежитъ еще разрѣшенію вопросъ о способахъ земского обложения торговыхъ и промышленныхъ предприятий и въ частности тѣхъ изъ нихъ, которые не поддаются обложению на основаніяхъ, указанныхъ действующимъ закономъ (золотые пріиски, каменно-угольныя копи и соляные промыслы).

Исторія законодательства о земскомъ обложеніи въ

¹⁾ Наиболѣе важною изъ этихъ поправокъ представляется требованіе, чтобы главнѣйшимъ основаніемъ для определенія доходности земель служили свѣдѣнія о ея производительности, въ связи съ данными о цѣнахъ на сельскіе продукты и обѣ издержкахъ на обработку земли, арендный же и продажный цѣны принимались въ основаніе оцѣнки лишь при затруднительности воспользоваться указанными свѣдѣніями.

губерніяхъ, въ которыхъ не были введены земскія учрежденія, за время съ 1864 года, представляется весьма своеобразною.

Основныя постановленія о земскихъ сборахъ, включенные въ Уставъ о зем. пов. 1857 г., формально сохранили, съ нѣкоторыми измѣненіями, силу до настоящаго времени. Но такъ какъ источники, указанные Уставомъ, были недостаточны для покрытия новыхъ потребностей, то, по мѣрѣ возникновенія таковыхъ, устанавливались новые сборы для удовлетворенія нѣкоторыхъ специальныхъ потребностей. Эти сборы сначала существовали отдельно отъ губернского земскаго; но вслѣдствіи, не теряя своей самостоятельности по закону, фактически стали сливатся по раскладкамъ въ одинъ общій сборъ. Дальнѣйшее расширение потребностей дало поводъ къ установлению въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ особыхъ сборовъ вѣнѣ законодательного порядка—при утвержденіи земскихъ раскладокъ; то же обстоятельство послужило причиной и къ отступлению, въ видѣ временной мѣры, отъ нѣкоторыхъ существующихъ по закону формальныхъ ограниченій относительно размѣра сборовъ, и къ разверсткѣ сборовъ на иныхъ, болѣе справедливыхъ основаніяхъ. Такимъ образомъ, въ послѣднее время установленлся совершенно особый, не предусмотрѣнный закономъ, порядокъ раскладки земскихъ сборовъ. Несмотря на всѣ допущенія, при утвержденіи раскладокъ, поправки къ законодательнымъ опредѣленіямъ, разверстка земскихъ сборовъ въ губерніяхъ, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, отличается весьма слабою степенью уравнительности, и преобразованіе постановленій, которыми регулируется эта сторона земскаго хозяйства, представляется настоятельно необходимымъ.

По Уставу о зем. пов. 1857 г., съ тѣми измѣненіями, которыя произошли въ немъ до 1864 г., на удовлетвореніе губернскихъ земскихъ потребностей предназначались слѣдующіе источники: 1) сборъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, 2) сборъ поземельный и 3) сборъ подушный. Относительно раскладки первыхъ двухъ сборовъ возникли нѣкоторыя затрудненія при утвержденіи земскихъ сметъ на трехлѣтие съ 1866 года. По Уставу о зем. пов. оклады земскаго сбора съ гильдейскихъ свидѣтельствъ опредѣлялись въ размѣрѣ 15% съ казенної цѣны документовъ на государственныя земскія повинности, и 10%—на губернскія земскія. Между тѣмъ закономъ 4 Января 1863 г. установлено было взимать на земскія повинности, безъ различія государственныхъ и губернскихъ, съ свидѣтельствъ 1-й гильдіи 65 рублей и свидѣтельствъ 2-й гильдіи—15 руб. повсемѣстно. Полагая, что изъ указанныхъ суммъ на губернскія потребности должно быть отчислено, какъ и прежде, $\frac{2}{5}$ части, Министерство Финансовъ находило въ то же время неудобнымъ облагать свидѣтельства

2-й гильдіи повсемѣстно одинаковыи сборомъ, несмотря на различія въ казенной цѣнѣ документовъ; поэтому предполагалось принять установленный закономъ окладъ земскаго сбора съ свидѣтельствъ 2-й гильдіи лишь за средній по Имперіи размѣръ сего сбора; въ дѣйствительности же взимать съ второгильдейскихъ свидѣтельствъ разные оклады, по соображенію съ казенною цѣною ихъ. Предположенія эти были одобрены Государственнымъ Собрѣтомъ и затѣмъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, по раскладкѣ 1866—68 гг., установлены были слѣдующіе сборы на губернскія повинности: съ свидѣтельствъ 1-й гильдіи повсемѣстно — 26 руб., а съ свидѣтельствъ 2-й гильдіи, смотря по мѣстностямъ: въ мѣстности 1-го класса — 9 р. 30 к., 2-го класса — 8 р., 3-го класса — 6 р. 30 к., 4-го 5 р. и 5-го — 3 р. 60 к. Эти нормы были впослѣдствіи включены, въ кодификаціонномъ порядке, въ продолженіе т. IV Св. Зак. и сохраняются въ немъ и до сихъ поръ.

Въ поземельной раскладкѣ затрудненія возникали вслѣдствіе реформы 19-го февраля 1861 г. Необходимо, во первыхъ, было исполнить требованіе закона о зачетѣ крестьянамъ сборовъ, переплаченныхъ ими за помѣщиковъ, и о дозвысканіи съ послѣднихъ. Во вторыхъ, возникли недоразумѣнія, должно ли, съ отмѣною крѣпостнаго права, быть сохранимъ въ силѣ различіе въ обложеніи земель населенныхъ и ненаселенныхъ. Что касается до первого вопроса, то за отсутствиемъ необходимыхъ данныхъ, зачетъ крестьянамъ переплаченныхъ ими сборовъ не былъ произведенъ ни въ трехлѣтіе съ 1866, ни въ послѣдующее — 1869—71 гг. Впослѣдствіи же самая мысль о зачетѣ какъ то заглохла и вопросъ этотъ больше не возбуждался. Второй вопросъ разрѣшенъ въ томъ смыслѣ, что съ отмѣною крѣпостной зависимости крестьянъ всякаго рода земли должны быть облагаемы по соображенію только съ качествомъ ихъ. На трехлѣтіе съ 1866 г. земли, оставшіяся у помѣщиковъ за надѣломъ крестьянъ, были привлечены къ обложенію даже въ высшемъ размѣрѣ сравнительно съ крестьянскими¹⁾, во вниманіе къ тому, что послѣднія обременены, кромѣ денежныхъ сборовъ, еще натуральною повинностью. Но при послѣдующихъ раскладкахъ эта разница въ обложеніи, вполнѣ справедливая и согласная съ закономъ, постепенно устранилась.

Съ шестидесятыхъ годовъ начинается постепенное сокращеніе подушнаго сбора на губернскія повинности, съ замѣною его сборомъ поземельнымъ. Еще Высочайше утвержденнымъ 6 Ноября 1861 г. мнѣніемъ Государственнаго Совета «о порядке назначенія сборовъ на губернскія земскія повинности» (№ 37,602) предписано было назначать сборъ съ податныхъ лицъ на удовлетвореніе губернскихъ земскихъ расходовъ лишь въ томъ случаѣ, если рас-

¹⁾ Большею частью сборъ съ крестьянскихъ земель назначенъ въ 1 коп., а съ помѣщичьихъ — въ 1½ коп. съ десятины.

ходы не могутъ быть покрыты сборами съ торговыхъ документовъ и съ земель. При незначительныхъ размѣрахъ повинностей, удовлетворяемыхъ на счетъ общихъ земскихъ сборовъ, соблюденіе этого правила со второй половины шестидесятыхъ годовъ постепенно привело къ полному прекращенію въ Европейской Россіи подушного губернскаго сбора еще до отмѣны его въ законодательномъ порядке. Въ трехлѣтие съ 1869 года сборъ подушный назначался лишь по пяти губерніямъ Европейской Россіи; съ 1872 и 1875 г.— только по двумъ губерніямъ: Архангельской и Астраханской; причемъ, однако, при утвержденіи раскладки на трехлѣтие съ 1875 года Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ поручить Министру Финансовъ войти въ соображеніе о замѣнѣ подушного сбора въ Астраханской и Архангельской губ. другими, болѣе уравнительными, видами обложенія (Журн. Д-та Гос. Эк. 1874. № 649 стр. 105). Съ изысканіемъ источниковъ для покрытія земскихъ расходовъ Архангельской губ. (въ 1880 г.), подушное обложение на земскія повинности болѣе уже не встрѣчается въ Европейской Россіи.

Въ послѣднее время приступлено было къ постепенной отмѣнѣ подушныхъ земскихъ сборовъ и въ губерніяхъ Сибирскихъ. Указаніе на желательность введенія въ Сибири поземельного обложенія, вмѣсто подушного, было сдѣлано еще въ Уставѣ 1857 г., ст. 528 котораго поручала главнымъ управлѣніямъ Восточной и Западной Сибири войти въ разсмотрѣніе этого вопроса. Но мысль эта въ теченіе долгаго времени не имѣла дальнѣйшаго развитія, и только при разсмотрѣніи земскихъ смѣть и раскладокъ на трехлѣтие съ 1881 года Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе на ненормальность такого положенія вещей, при которомъ подушное обложение, признаваемое крайне неуравнительнымъ и обреченное на отмѣну въ Европейской Россіи, служить почти исключительнымъ источникомъ удовлетворенія земскихъ расходовъ въ Сибири (Журн. Д-та Гос. Экон. 29 Янв. 1881 г. № 170, стр. 22). Впервые поземельный сборъ былъ введенъ по раскладкамъ на трехлѣтие съ 1887 г. въ губерніи Тобольской, за исключеніемъ неземледѣльческихъ округовъ Березовскаго и Сургутскаго, въ Алтайскомъ округѣ Томской губ. и въ Забайкальской и Амурской областяхъ. Въ трехлѣтие съ 1890 года поземельный сборъ былъ введенъ, кроме того, въ Иркутской, Балаганской, и Нижнеудинской округахъ Иркутской губ., а съ текущаго трехлѣтия (1894—96 г.), распространенъ на Верхоленскую округу Иркутской губ. и большую часть губерніи Енисейской. Общая сумма поземельного сбора, слѣдующая съ каждой округи (уѣзда) въ губерніяхъ сибирскихъ, опредѣлялась по суммѣ подушного сбора, которая причиталась бы по прежнимъ основаніямъ раскладки земскихъ сборовъ; поземельное обложение должно было, слѣдовательно, служить лишь для болѣе урав-

нительного распределения тягости земскихъ повинностей въ предѣлахъ каждой округи. Правильныя оцѣнки земли произведены были лишь въ мѣстностяхъ, входившихъ въ составъ Иркутского генералъ-губернаторства; въ прочихъ мѣстностяхъ, хотя и устанавлилось дѣленіе земель на разряды, но безъ точныхъ свѣдѣній о доходности земель.

Приведенныя свѣдѣнія показываютъ, что историческое развитіе того сбора, который разумѣется по Уставу о зем. пов. подъ названіемъ губернскаго земскаго, не отличается болѣею сложностью. Но различные дополнительные сборы, установленные для удовлетворенія вновь возникавшихъ потребностей, внесли въ систему обложенія большую сложность и путаницу.

Первымъ по времени—съ 1861 г.—возникъ сборъ на содержаніе мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій. Установленный первоначально съ земель помѣщиковъ и крестьянъ, вышедшихъ изъ крѣпостной зависимости, онъ постепенно, какъ уже указано выше, распространялся на прочие разряды землевладѣльцевъ и крестьянъ. По Высочайше утвержденному 31 Мая 1865 г. мнѣнію Государственного Совета къ сбору этому привлечены были всѣ вообще необложенные имъ ранѣе удобныя незаселенныя земли, кромѣ лишь казенныхъ лѣсовъ и земель, состоявшихъ въ распоряженіи государственныхъ крестьянъ. Послѣднее изъятіе отпало съ распространеніемъ съ 1866 года на государственныхъ крестьянъ началъ общаго положенія о крест. 19 Февраля 1861 г. Изъятіе въ пользу казенныхъ лѣсовъ сохранилось нѣсколько дольѣ, но и оно было отмѣнено въ 1873 г., когда казенные лѣса привлечены къ сбору на содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ въ размѣрѣ 1% съ приносимаго ими чистаго дохода (1873 г. Іюня 9 № 52365). Въ томъ же 1873 году, Высочайше утвержденнымъ 4 Декабря мнѣніемъ Государственного Совета, постановлено было: не дѣлать различія въ обложеніи населенныхъ и ненаселенныхъ земель и сборъ на содержаніе мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій причислить для раскладки къ поземельному губернскому земскому сбору (№ 52864). Тѣмъ не менѣе сборъ на содержаніе крестьянскихъ учрежденій и донынѣ сохранилъ нѣкоторыя особенности. Такъ, въ раскладкѣ его участвуютъ, кромѣ учрежденій, вѣдающихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ, также и губернскія учрежденія по крестьянскимъ дѣламъ, а до упраздненія Главнаго Комитета объ устройствѣ сельскаго состоянія—участвовалъ и этотъ Комитетъ. Затѣмъ, такъ какъ сборъ на крестьянскія учрежденія является по закону подесятиннымъ и для казенныхъ земель не установлено особыхъ правилъ обложения, то земли эти привлекаются къ сбору на одинаковыхъ основаніяхъ съ частновладѣльческими и крестьянскими, тогда какъ губернскій земской сборъ съ казенныхъ земель взимается по Уставу о зем. пов. на особыхъ основа-

ваніяхъ—въ размѣрѣ 2% съ приносимаго ими валового дохода. Означенные особенности раскладки сбора на содержание учреждений по крестьянскимъ дѣламъ, не вызываясь какою либо надобностью и въ сущности противорѣча установленному въ 1873 году началу объединенія раскладокъ, имѣютъ слѣдствіемъ значительное осложненіе дѣла по составленію раскладокъ.

Высочайше утвержденными 16 Января 1867 г. (44121) и 16 Марта 1870 г. (48139) мнѣніями Государственного Совѣта о замѣнѣ въ губерніяхъ юго и сѣверо-западнаго края поземельнымъ сборомъ натуральныхъ повинностей прихожанъ въ пользу мѣстнаго духовенства, вновь установленный сборъ также былъ организованъ, какъ отдѣльный отъ губернского земскаго. Впрочемъ разница здѣсь съ самого начала состояла лишь въ томъ, что расходъ по содержанию духовенства обязательно покрывался на счетъ поземельнаго обложенія (а не другихъ мѣстныхъ источниковъ) и что раскладка сбора производилась комитетами о земскихъ повинностяхъ при участіи губернского по крестьянскимъ дѣламъ присутствія; но засимъ сборъ долженъ былъ взиматься съ тѣхъ же земель, которыя привлекались къ губернскому земскому сбору, и разверстываться на одинаковыхъ съ послѣднимъ основаніяхъ. Несмотря на общность основаній обложения, сборъ на содержание духовенства долго сохранялъ характеръ совершенно особаго отъ губернского земскаго, показывался по раскладкѣ отдельно и взимался по особымъ окладнымъ листамъ. Объединеніе этого сбора съ губернскимъ земскимъ практически осуществилось лишь съ трехлѣтія съ 1890 года.

Образованіе сельской врачебной части въ губерніяхъ, где не были введены земскія учрежденія, послужило основаніемъ къ установлению особаго поземельнаго сбора и на эту потребность. Указаніе специальнаго источника на покрытие предстоящаго расхода имѣло однако уже по закону 24 Декабря 1868 г. только то значеніе, что расходъ этотъ не могъ быть относимъ на подушный земскій сборъ, ибо никакихъ особенностей раскладки и взиманія сбора на сельско-врачебную часть установлено не было; напротивъ, въ законѣ прямо было сказано, что сборъ этотъ для раскладки присоединяется къ губернскому земскому; съ отмѣною же подушнаго обложения отдельное по закону существованіе упомянутаго сбора не имѣть никакого основанія: такъ какъ прочіе земскіе доходы недостаточны для удовлетворенія земскихъ потребностей, то иного источника, кроме обложения земли, вовсе не можетъ и быть для покрытия издержекъ по врачебной части. Фактически этотъ сборъ показывался по раскладкѣ отдельною статьею лишь до 1875 г., когда былъ слитъ съ общимъ губернскимъ. Такъ какъ сдѣлано было это съ Высочайшаго утвержденія, то въ сущности сборъ на сельскую врачебную часть можно бы считать даже отмѣненнымъ; но по про-

долженію тома IV Св. Зак. 1890 г. онъ показывается какъ бы существующій отдельно.

Наиболѣе осложнілось законодательство о земскомъ обложеніи въ губерніяхъ, не имѣвшихъ земскихъ учрежденій, по введенію въ нихъ мировыхъ судебныхъ установлений. Высочайше утвержденными 23 Июня 1871 г. (49750) Временными правилами объ устройствѣ мировыхъ судебныхъ установлений въ 9-ти западныхъ губерніяхъ, для покрытія расходовъ по содержанію мировыхъ судебныхъ установлений, а равно на устройство и содержаніе мѣстъ заключенія для подвергаемыхъ аресту по приговорамъ сихъ установлений, установлены слѣдующіе дополнительные сборы:

- 1) съ гильдейскихъ свидѣтельствъ: 1-й гильдіи по 40 руб. 25 коп.; 2-й гильдіи: I класса—6 руб. 95 коп., II класса—5 руб. 75 коп., III класса—4 руб. 95 коп., IV класса—3 р. 75 коп. и V класса—2 руб. 65 коп.
- 2) съ питейныхъ патентовъ—25% съ цѣны, платимой за тѣ патенты въ казну;
- 3) съ прочихъ торговыхъ документовъ—10% съ вносимой въ казну цѣны;
- 4) съ недвижимыхъ имуществъ въ городскихъ поселеніяхъ—25% съ налога, уплачиваемаго въ пользу казны;
- 5) съ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній въ уѣздахъ—сборъ въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ, по цѣнности сихъ помѣщеній, сбору съ городскихъ имуществъ;
- и 6) сборъ поземельный—въ размѣрѣ, необходимомъ для покрытія остальной части расходовъ.

Оцѣнка фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній поручена уѣздному предводителю дворянства и мѣстному мировому посреднику (впослѣдствіи въ нѣкоторыхъ губерніяхъ непремѣнному члену уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ пріисутствія), при участіи двухъ свѣдущихъ людей, по назначенію губернатора. Утвержденіе оцѣнки предоставлено комитету о земскихъ повинностяхъ (впослѣдствіи губернскому распорядительному комитету).

Однородныя правила установлены въ 1878 г. (Мая 2 № 58457) для губерній Астраханской и Оренбургской по случаю введенія въ нихъ мировыхъ судебныхъ установлений. Исключеніе было допущено лишь въ отношеніи размѣра сборовъ съ свидѣтельствъ 2 гильдіи I класса (6 р. 45 коп. вмѣсто 6 р. 95 к.) и другихъ, кромѣ гильдейскихъ, торговыхъ документовъ: они обложены сборомъ не въ 10, а только въ 5% съ казенной цѣны. Кромѣ того, за отсутствиемъ въ большинствѣ уѣзовъ названныхъ губерній предводителей дворянства, оцѣнка фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній возложена на однихъ непремѣнныхъ членовъ уѣздныхъ по крестьянскимъ дѣламъ пріисутствій, при участіи свѣдущихъ людей.

Приведенными узаконеніями во многихъ изъ неземскихъ губерній былъ существенно расширенъ кругъ предметовъ,

облагаемыхъ на земскія повинности; расширены и предѣлы обложенія. Но новый расходъ значительно превосходилъ по размѣрамъ своимъ новые источники дохода. Такъ, напримѣръ, по сметамъ съ 1875 г. на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій исчислялось около 1.050,000 р., сборъ же съ предметовъ, вновь привлеченныхъ къ обложению, не превосходилъ 670,000 р.; если же сюда присоединить 50—60 тыс. руб. нового дохода съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, то тѣмъ не менѣе слишкомъ 300 тыс. руб. расхода все же упадало на тотъ же источникъ, который выносилъ почти всю тягость прочихъ земскихъ расходовъ, т. е. на землю.

Въ виду недостаточности новыхъ сборовъ на покрытие расхода по содержанію мировыхъ установленій, обособленіе раскладки дополнительныхъ сборовъ не вызывалось надобностью и раскладки эти съ 1875 года были объединены съ губернскою земскою.

Въ настоящее время сборы на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій существуютъ отдельно отъ общихъ губернскихъ только въ губерніяхъ Лифляндской и Эстляндской, гдѣ они были установлены гораздо позднѣе, чѣмъ въ прочихъ мѣстностяхъ, именно по закону 17 Марта 1881 г., а введены въ дѣйствіе полностью лишь съ 1890 года. Въ этихъ губерніяхъ потребность по содержанію мировыхъ судебныхъ установленій удовлетворяется совершенно особо отъ прочихъ земскихъ потребностей, попеченіе о коихъ, на основаніи старыхъ мѣстныхъ узаконеній, лежитъ на дворянскомъ сословіи губерній. Съ 1892 г. на счетъ дополнительныхъ сборовъ, введенныхъ въ Лифляндской и Эстляндской губерніяхъ для покрытия расходовъ по содержанію мировой юстиціи, отнесены также и расходы по содержанію мѣстныхъ приказовъ общественного призрѣнія, поскольку таковые расходы не покрываются собственными средствами приказовъ.

На устройство мѣсть заключенія для арестуемыхъ по приговорамъ мировыхъ судей обращены были по законамъ 1871 и 1878 г. такъ же, какъ и въ земскихъ губерніяхъ, налагаемые мировыми судебнми установленіями штрафы и взысканія. Изъ этого источника, по неоднократнымъ разъясненіямъ Правительствующаго Сената, могутъ быть однако покрываемы только расходы собственно на арестные помѣщенія; издержки же на содержаніе арестуемыхъ относятся на общія земскія средства.

Закономъ 1874 г. Апрѣля 23 (№ 53420) на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій предназначены были еще сборы, производящіеся въ сихъ установленіяхъ по гражданскимъ дѣламъ, а равно сборы съ частныхъ повѣренныхъ. Но по незначительности этихъ источниковъ установленіе ихъ не устранило необходимости обращаться къ поземельному обложению.

Въ девяти западныхъ губерніяхъ въ 1888 г. (Іюня 14, Собр. Узак. № 738) былъ установленъ еще особый поземельный сборъ— для окончательного удовлетворенія на счетъ онаго не выполненныхъ потребностей по устройству причтовыхъ помѣщеній. Въ Ковенской губ. сборъ этотъ взимался лишь въ теченіи двухъ лѣтъ; въ остальныхъ губерніяхъ установленъ на 20 лѣтъ. По раскладкѣ означеный сборъ не отличается отъ общаго губернского, но, какъ введенный на удовлетвореніе специальной потребности, допускаетъ зачетъ исполненія той же потребности натурою: въ тѣхъ приходахъ, где причтовыя помѣщенія вполнѣ или частью устроены, обыватели полностью или частью освобождаются и отъ сбора. Вслѣдствіе этого, суммамъ сбора на причтовыя постройки, ведется специальное счетоводство. Поступающія въ уплату сбора деньги передаются полностью въ распоряженіе Святѣйшаго Синода и причисляются къ специальнымъ его средствамъ.

Независимо отъ сліянія перечисленныхъ дополнительныхъ сборовъ (кромѣ сбора на причтовыя постройки) съ губернскимъ земскимъ, обложеніе на земскія потребности подвергалось въ смѣтномъ порядке за послѣднее время еще и другимъ измѣненіямъ. При составленіи проекта раскладки на трехлѣтіе съ 1887 года, Министерство Финансовъ обратило вниманіе, что закономъ 5 Іюня 1884 г. измѣнены нормы обложенія гильдейскихъ свидѣтельствъ для тѣхъ губерній, где введены земскія учрежденія. Принимая во вниманіе, что оклады сборовъ съ гильдейскихъ свидѣтельствъ, определенные по Уставу о зем. пов. на губернскія повинности и на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій, въ общей сложности своей, мало отличаются отъ 15% нормы сбора, установленной для земскихъ губерній, Министерство Финансовъ признавало правильнымъ, въ видахъ установления единообразія въ обложеніи гильдейскихъ свидѣтельствъ, примѣнить упомянутую норму и въ тѣхъ губерніяхъ, где не введены земскія учрежденія. Это предположеніе было одобрено Государственнымъ Совѣтомъ и съ тѣхъ поръ къ обложению гильдейскихъ свидѣтельствъ стали постоянно примѣняться не постановленія Устава о зем. пов., но отдѣль ПЗ закона 5 Іюня 1884 г.

По той же раскладкѣ (на трехлѣтіе съ 1887 г.) сборъ съ прочихъ (кромѣ гильдейскихъ) торговыхъ и промышленныхъ свидѣтельствъ и билетовъ въ Оренбургской губ. установленъ въ 10% съ казенной цѣны ихъ, вместо 5%. какъ определено закономъ 1878 г. По раскладкѣ съ 1890 года такой же порядокъ примѣненъ и къ обложению торговыхъ документовъ въ губерніи Астраханской.

Обложение всякаго рода торговыхъ документовъ, въ одинаковомъ размѣрѣ съ губерніями западными и Астрахан-

ской и Оренбургской было — при утверждении земскихъ раскладокъ — постепенно введено также и въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ дополнительные сборы на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій вовсе не были установлены закономъ, а именно: въ Закавказскомъ краѣ (1884 г. Мая 15, № 2235), въ губерніи Ставропольской (патенты обложены съ 1887 г., прочие торговые документы съ 1890 г.) и даже въ губерніяхъ Сибирскихъ, въ которыхъ вовсе не было мировыхъ судовъ (съ 1884 года).

По Высочайше утвержденной 27 Марта 1890 года раскладкѣ земскихъ повинностей въ губерніяхъ Европейской Россіи на трехлѣтие 1890 — 92 гг., допущено еще болѣе крупное измѣненіе существующихъ постановленій относительно размѣра земскихъ сборовъ. По дѣйствовавшимъ постановленіямъ, всякаго рода сборы на земскія повинности, кромѣ поземельного, а въ Сибири и подушного, были ограничены опредѣленными размѣрами; на счетъ же земель (а въ Сибири душъ) относились всѣ расходы, не покрываемые изъ прочихъ источниковъ. Такой порядокъ приводилъ къ тому, что вся тягость новыхъ расходовъ ложилась исключительно на земли (или души). Признавая обремененіе земель несправедливымъ и нежелательнымъ и усматривая въ то же время необходимость значительного повышенія земскихъ расходовъ на наступающее трехлѣтие, Министерство Финансовъ полагало выйти изъ затрудненія, отступивъ отъ установленныхъ закономъ нормъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ и торговыхъ и промышленныхъ помѣщеній и допустивъ однообразное повышеніе сборовъ со всѣхъ разрядовъ недвижимыхъ имуществъ, поскольку такое повышеніе требовалось увеличившимися потребностями. Государственный Совѣтъ не встрѣтилъ препятствія допустить предположенный Министерствомъ Финансовъ способъ раскладки въ видѣ временной мѣры, впредь до пересмотра Устава о земскихъ повинностяхъ. Засимъ, такъ какъ пересмотръ Устава не былъ осуществленъ въ трехлѣтие 1890 — 92 гг., то тотъ же пріемъ раскладки былъ примѣненъ и на трехлѣтие 1893 — 95 гг.

Въ Сибири въ раскладкѣ земскихъ сборовъ съ трехлѣтия 1890 — 92 гг. были также допущены нововведенія, а именно установлены сборы съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ и съ торговыхъ и промышленныхъ помѣщеній, имѣющіе въ Европейской Россіи значеніе дополнительныхъ — на содержаніе несуществующихъ въ Сибири мировыхъ судебнныхъ установленій. Норма обложенія городской недвижимости принята въ 25% съ казенного налога, а съ торговыхъ и промышленныхъ помѣщеній установленъ сборъ въ 1½% съ оцѣнки ихъ. Сборы съ городской недвижимости и помѣщеній фабрикъ и заводовъ съ 1890 г. введены также и въ Ставропольской губерніи.

Что касается до Закавказского края, то для облегчения подымного обложения, которымъ тамъ замѣняется подушный сборъ¹⁾, дополнительные сборы съ фабричныхъ и заводскихъ помѣщений (въ размѣрѣ 2% съ оцѣнки) и съ земель лицъ, не платящихъ подымной подати, введены здѣсь еще съ 1887 года, а съ слѣдующаго трехлѣтія установленъ и сборъ съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ. Но сборы эти, какъ предназначенные на расходъ по содержанію мировыхъ судебныхъ установлений Закавказского края, который относится на счетъ казны, обращались съ самаго ихъ установлѣнія въ пользу послѣдней и только числились земскими. За состоявшимся, по Высочайше утвержденному 27 Декабря 1893 г. мнѣнію Госуд. Сов., распределеніемъ расходовъ, производившихся изъ земскихъ сборовъ Закавказья, между казною и земствомъ, упомянутые сборы съ недвижимыхъ имуществъ приобрѣли окончательно значеніе казенныхъ.

Въ числѣ новыхъ источниковъ земскихъ доходовъ въ Сибири довольно крупное значеніе имѣеть установленный съ 1887 г. (1887 г. Мая 17 № 4456) и продолженный нынѣ до конца 1896 года особый сборъ за проѣздъ по Сибирскому тракту между городами Томскомъ и Иркутскомъ. Сборъ этотъ взимается по $1/5$ коп. съ воза и версты и предназначается на содержаніе пути въ исправности, независимо отъ существующаго ремонта дороги натуральною повинностью. Организація сбора и употребленіе его ввѣрено было до настоящаго времени Иркутскому Генеральному-Губернатору и Томскому губернатору. Сборъ этотъ приносить, за исключеніемъ издержекъ взиманія, до 180 тыс. руб. въ годъ (въ предѣлахъ Иркутской и Енисейской губерній).

Особыя правила обѣ источникахъ для покрытия земскихъ расходовъ установлены для губерніи Архангельской, Туркестанскаго края и Степныхъ областей.

Въ виду недостаточности средствъ Архангельской губерніи, земские сборы, установленные здѣсь Высочайше утвержденнымъ 5 Февраля 1880 г. (60481) мнѣніемъ Государственнаго Совѣта, отличаются (кромѣ сборовъ съ торговыхъ документовъ) гораздо болѣе высокими размѣрами, чѣмъ такие же сборы въ прочихъ мѣстностяхъ Имперіи. Съ недвижимыхъ городскихъ имуществъ взимается сборъ въ размѣрѣ $3\frac{1}{2}\%$ съ валового дохода. Фабричныя, заводскія, промышленныя и торговыя помѣщения и вообще всякаго рода зданія и сооруженія въ уѣздахъ, за исключениемъ крестьянскихъ жилыхъ домовъ, облагаются сборомъ въ $12\frac{1}{2}\%$ съ валового дохода; та же норма примѣняется къ обложенію лѣсовъ казенного и удѣльного вѣдомствъ. Съ земель и лѣсовъ, принадлежащихъ сельскимъ обще-

¹⁾ Въ Уставѣ о земскихъ повинностяхъ о подымномъ сборѣ вовсе не упоминается.

ствамъ, городамъ и частнымъ лицамъ, взимается сборъ подесятинный, сообразно качеству сихъ имуществъ, безъ ограничения какимъ либо размѣромъ.

Всѣ эти сборы установлены не только для удовлетворенія общихъ земскихъ потребностей, но также и для покрытия расходовъ по содержанию сельско-врачебной части и мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій.

На тѣ же источники, съ пособиемъ изъ судебныхъ сборовъ и штрафовъ, налагаемыхъ мировыми судьями, впослѣдствіи обращены расходы на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій (1888 г. Декабря 12, собр. уз. 1889 г. № 2).

Такъ какъ однако, при самомъ установлении упомянутыхъ сборовъ по Архангельской губ., нельзя было не предвидѣть невозможности покрыть всю сумму расходовъ на счетъ мѣстныхъ источниковъ, то тѣмъ же закономъ, 5 Февраля 1880 г., установлено отпускать Архангельской губерніи, до изысканія новыхъ источниковъ дохода, пособіе отъ казны до 75 тыс. руб. въ годъ. Это пособіе предназначается для облегченія плательщиковъ подесятинныхъ сборовъ.

Особые земскіе сборы для Туркестанского края и Степныхъ областей установлены положеніями обѣ управлѣній тѣми мѣстностями. По Туркестанскому положенію (12 Іюня 1886 г.) земскіе сборы взимаются: съ торговыхъ документовъ—въ общеустановленномъ по Уставу о зем. пов. размѣрѣ, съ земель осѣдлаго населенія и кибитокъ кочеваго населенія—въ процентномъ отношеніи къ соответствующимъ казеннымъ налогамъ и съ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній въ 2% съ оцѣнки. Однородныя правила установлены и для Степныхъ областей.

Насколько послѣдовавшія со второй половины шестидесятыхъ годовъ измѣненія узаконеній о земскомъ обложеніи въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, повліяли на относительный размѣръ отдѣльныхъ видовъ сборовъ, видно изъ слѣдующихъ данныхъ относительно 14 губерній Европейской Россіи и губерній и областей Сибири.

Сборы въ 14 губерніяхъ Европейской Россіи:

Смѣтные периоды.	Съ торговыхъ документовъ.	Съ удобныхъ земель и лѣсовъ.	Съ податныхъ душъ.	Съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.	Съ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній.	Итого.
1865—68 гг. . . .	52 ¹⁾ 2,5	1.961 90,4	156 7,1	—	—	2.169
1869—71 »	63 3,2	1.784 89,3	151 7,5	—	—	1.998
1872—74 »	68 4,1	1.516 92,3	59 3,6	—	—	1.643

¹⁾ Надъ чертою сумма сборовъ въ тысячахъ рублей. Подъ чертою %-ное отношеніе сборовъ каждой категоріи къ общей совокупности сборовъ.

Смѣтные періоды.	Съ торговыхъ документовъ.	Съ улобныхъ земель и лѣ- совъ.	Съ податныхъ душъ.	Съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ.	Съ фабричныхъ и заводскихъ помѣщений.	Итого.
1875—77 гг. . . .	697 22,8	2.059 67,3	203 6,6	83 2,7	17 0,6	3.059
1878—80 » . . .	908 21,3	3.250 76,2	—	83 2	23 0,5	4.264
1881—83 » . . .	975 23,5	3.071 73	—	98 2,3	50 1,2	4.194
1884—86 » . . .	922 19,7	3.526 75,5	—	134 2,9	88 1,9	4.670
1887—89 » . . .	1.056 18,7	4.171 73,7	—	249 4,4	184 3,3	5.660
1890—92 » . . .	1.216 19	4.664 72,5	—	329 5,1	218 3,4	6.427
1893—95 » . . .	1.286 18,4	5.084 73	—	356 5,1	241 3,5	6.967

Въ губерніяхъ и областяхъ Сибири:

1865—68 гг. . . .	—	—	389 100	—	—	389
1869—71 » . . .	—	—	436 100	—	—	436
1872—74 » . . .	—	—	438 100	—	—	438
1875—77 » . . .	22 4,5	—	502 95,5	—	—	524
1878—80 » . . .	21 4,5	—	467 95,5	—	—	488
1881—83 » . . .	25 4	—	611 96	—	—	636
1884—86 » . . .	391 50,5	—	355 46,2	25 3,3	—	771
1887—89 » . . .	318 24,1	358 27,1	544 41,2	55 4,2	45 3,4	1.320
1890—93 » . . .	280 22,1	530 41,7	351 27,6	56 4,4	53 4,2	1.270
1894—96 » . . .	261 20,5	704 55	186 14,5	58 4,8	62 5,2	1.271

Изъ приведенныхъ данныхъ видно, что всѣ мѣры, принимавшіяся для установленія болѣе правильнаго распределенія тягости земскихъ сборовъ между отдѣльными видами недвижимыхъ имуществъ, были безсилны задержать постоянное возрастаніе поземельного обложенія; ростъ поземельныхъ сборовъ (а въ Сибири до послѣдняго времени подушныхъ) шелъ неуклонно, хотя и замедлялся нѣсколько новыми приемами раскладки. По отдѣльнымъ губерніямъ повышеніе поземельного обложенія шло весьма неравномѣрно. Такъ, напр., по Архангельской губ. средніе подесятинные оклады почти не измѣнялись, благодаря получаемымъ этою губерніею пособіямъ отъ казны. Напротивъ того, въ губерніяхъ юго-западнаго края обложение земель быстро возрастило. Средній размѣръ подесятинныхъ окладовъ съ 1881 года (когда подушное обложение было

прекращено) въ губерніяхъ Европейской Россіи показанъ въ слѣдующей таблицѣ:

Название губерній.	Смѣтные періоды.				
	1881/83 гг.	1884/86 гг.	1887/89 гг.	1890/92 гг.	1893/95 гг.
	К о п ъ и к и.				
Архангельская . .	11,25	11,35	12,90	12,87	10,7
Астраханская . .	2,14	2,06	1,50	2,76	3,26
Виленская . . .	9,27	8,04	8,50	9,72	9,
Витебская . . .	8,50	8,76	9,60	11,33	12,33
Волынская . . .	8,56	8,89	12,55	11,24	10,5
Гродненская . . .	9,23	6,77	9,70	12,40	13,52
Кіевская . . .	6,49	9,21	13,80	13,33	13,84
Ковенская . . .	6,61	8,11	10,20	10,86	9,5
Курляндская . . .	3,08	1,87	3,60	10,80	13,56
Минская . . .	5,65	6,06	7,77	6,73	8,31
Могилевская . . .	8,99	11,55	9,00	10,80	11,4
Оренбургская . . .	2,26	2,01	2,40	2,89	3,82
Подольская . . .	9,93	13,40	17,50	17,73	19,25
Ставропольская..	1,86	3,01	1,20	3,18	3,46

Крупныя колебанія въ среднемъ размѣрѣ подесятинныхъ окладовъ объясняются неустойчивостью поземельного счета, который до настоящаго времени, несмотря на всѣ принимавшіяся мѣры, не удалось привести въ надлежащую ясность. Несмотря однако на колебанія въ обложеніи, оно очевидно повсемѣстно повышается. По сравненію съ подесятинными окладами въ губерніяхъ земскихъ, обложение земель въ тѣхъ губерніяхъ, где земскія учрежденія не введены, не можетъ считаться высокимъ, но это отнюдь не исключаетъ возможности обремененія поземельной собственности. Тягость обложенія весьма значительно усиливается въ губерніяхъ, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, вслѣдствіе отсутствія правильныхъ поземельныхъ оцѣнокъ. За все время существованія поземельныхъ сборовъ въ упомянутыхъ губерніяхъ, сдѣлана была лишь одна серьезная попытка уравнительного распределенія поземельныхъ сборовъ: передъ раскладкою на 1890 г. въ каждомъ уѣздѣ 8 западныхъ губерній ¹⁾ образованы были, по распоряженію Министерства Финансовъ, особая раскладочная комиссіи, подъ предсѣдательствомъ предводителей дворянства, изъ мировыхъ посредниковъ, податнаго инспектора, казеннаго лѣсничаго и мѣстныхъ землевладѣльцевъ, по назначенію губернатора. На эти комиссіи возлагалась обязанность привести въ извѣстность подлежащія обложению земли и установить цѣнность или доходность ихъ, по возможности ближе къ дѣйствительности. Въ руководство комиссіямъ даны были указанія, соотвѣтствующія въ общихъ чертахъ тѣмъ правиламъ оцѣнки земель, которыя впослѣдствіи были проектированы Министерствомъ Финансовъ для губерній, въ которыхъ введены земскія

¹⁾ Въ Могилевской губ. однородныя мѣры были приняты въ 1885 г.

учреждения. Вследствие краткости времени, даннаго комиссиямъ для выполнения ихъ задачи, и крайней ограниченности отпущеныхъ въ ихъ распоряжение денежныхъ средствъ (по 200 р. на уѣздъ), работы комиссій не имѣли особенно существенныхъ результатовъ: данные, ими собранныя, были недостаточны для установлениія дѣйствительной доходности или цѣнности земель и могли способствовать лишь болѣе правильной относительной расцѣнкѣ земель; съ оцѣнкою же лѣсовъ комиссіи справились еще менѣе удачно. Затѣмъ работы комиссій были еще подвергнуты измѣненіямъ со стороны Губернскихъ Распорядительныхъ Комитетовъ, при чёмъ поправки Комитетовъ, не основанныя на какихъ либо фактическихъ данныхъ, только привели къ порчѣ проектированныхъ оцѣнокъ. Въ результатѣ новыхъ оцѣнокъ не могли быть даже прияты въ основаніе распределенія поземельныхъ сборовъ по уѣздамъ и только внутренняя, въ предѣлахъ уѣздовъ, раскладка произведена на основаніи работъ комиссій въ томъ видѣ, какъ онѣ были представлены въ Распорядительные Комитеты. Затѣмъ новыхъ оцѣночныхъ работъ вовсе не предпринималось.

Оцѣнки фабричныхъ и заводскихъ помѣщений для обложенія ихъ земскимъ сборомъ не регулировались ни закономъ, ни административными распоряженіями (кромѣ Закавказскаго и Туркестанскаго края) и относительно правильности ихъ въ Министерствѣ Финансовъ не имѣется даже свѣдѣній. Но крайняя измѣнчивость оцѣнокъ указываетъ во всякомъ случаѣ, что онѣ не основаны на прочныхъ данныхъ.

Особыхъ земскихъ оцѣнокъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ нѣтъ, такъ какъ земской сборъ пріурочивается къ казенному налогу; тѣ же оцѣнки, по которымъ распредѣляется послѣдній, по всемъ имѣющимся даннымъ, представляются крайне неудовлетворительными.

Отсутствіе въ законѣ опредѣленныхъ оцѣночныхъ правилъ и несоответствіе постановленій Устава современнымъ потребностямъ, не допускающее даже возможности примѣненія этихъ постановленій на практикѣ, побудило Министерство Финансовъ къ составленію новаго проекта правилъ о земскомъ обложеніи для губерній Европейской Россіи, въ которыхъ не введены земскія учрежденія. Этимъ проектомъ предполагалось распространить на упомянутыя губерніи тѣ же правила земскаго обложения, которыя проектированы были въ 1891 г. для губерній, имѣющихъ земскія учрежденія. Различіе заключалось лишь въ организаціи оцѣночныхъ учрежденій. За отсутствиемъ земскихъ управъ, предполагалось сосредоточить все оцѣночное дѣло въ рукахъ оцѣночныхъ комиссій, при самомъ дѣятельномъ участіи податныхъ инспекторовъ. Проектъ этотъ отосланъ въ концѣ 1892

года на заключение Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и до сихъ поръ не получилъ дальнѣйшаго движенія.

Въ заключеніе очерка о земскихъ сборахъ необходимо упомянуть о частныхъ земскихъ повинностяхъ отдѣльныхъ сословій.

До 1865 года смѣты и раскладки по этимъ повинностямъ были составляемы по всей Имперіи и представлялись въ установленномъ порядкѣ на утвержденіе Государственнаго Совѣта, одновременно со внесеніемъ въ оный смѣть и раскладокъ государственныхъ и губернскихъ земскихъ повинностей. Съ изданіемъ же Высочайше утвержденного 1 Января 1864 г. Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, частная земская повинности въ тѣхъ мѣстностяхъ, на которыхъ распространено было новое Положеніе, предоставлены были въ распоряженіе общественныхъ и сословныхъ властей этихъ мѣстностей и потому на трехлѣтие съ 1866 г. смѣты и раскладки частныхъ повинностей сельскихъ обывателей по правиламъ упомянутаго Устава были составлены лишь по семи губерніямъ¹⁾ Европейской Россіи, а также по Бессарабской области, Восточной и Западной Сибири.

По означеннымъ смѣтамъ, сверхъ расходовъ на опредѣленные въ ст. 13 Устава о земскихъ повинностяхъ предметы, назначены были особая суммы на общественные расходы (какъ то: жалованье сельскимъ должностнымъ лицамъ, заготовленіе бланокъ окладныхъ листовъ и шнуровыхъ книгъ, наемъ, отопленіе и освѣщеніе домовъ для общественныхъ управлений и т. п.): 1) однодворцевъ въ западныхъ губерніяхъ, поселенныхъ на помѣщичьихъ земляхъ, 2) государственныхъ крестьянъ Сибири и 3) сибирскихъ инородцевъ.

Независимо сего, при разсмотрѣніи этихъ смѣть въ Государственномъ Совѣтѣ, Департаментъ Государственной Экономіи призналъ нужнымъ дополнить смѣту частныхъ повинностей Восточной Сибири расходами, потребными на содержаніе съ 1866 г. окружныхъ сельскихъ врачей въ Иркутской и Енисейской губерніяхъ и Забайкальской области.

На трехлѣтие съ 1869 г. частная повинности разныхъ сословій сохранены были лишь въ смѣтахъ Восточной и Западной Сибири на томъ основаніи: 1) что, согласно Высочайше утвержденному 19 Февраля 1868 г. мнѣнію Государственнаго Совѣта, однодворцы и граждане западныхъ губерній вошли въ общій составъ сельскихъ или городскихъ обществъ и, вслѣдствіе сего, въ особыхъ съ нихъ сборахъ на частная повинности надобности болѣе не представлялось, такъ какъ всѣ эти повинности должны были быть удовлетворяемы сборами по тѣмъ обществамъ,

¹⁾ Виленской, Витебской, Волынской, Киевской, Минской, Могилевской и Подольской.

къ которымъ однодворцы приписаны, и 2) что Высочайше утвержденное 4 Июля 1841 г. положение Комитета Министровъ, за силою котораго вносимъ былъ особый кредитъ въ смѣту волостныхъ повинностей Бессарабской области на наемъ полицейскихъ служителей для посадскихъ управлений, отмѣнено Высочайшимъ повелѣніемъ 2 Декабря 1863 г., и новыми штатами для полицейскихъ управлений означенной области особаго расхода для посадскихъ управлений не положено.

Составленіе смѣть и раскладокъ частныхъ повинностей государственныхъ крестьянъ и инородцевъ въ Сибири имѣеть мѣсто и по сие время, но изъ числа предметовъ этихъ повинностей, въ трехлѣтие 1887—1889 гг., признано было болѣе соответственнымъ измѣнившимся условіямъ быта государственныхъ крестьянъ и управлений ими—перенести въ разрядъ общихъ губернскихъ земскихъ повинностей пособіе казнѣ на содержаніе общей губернской и областной администраціи. Равнымъ образомъ, были перенесены въ тѣ же смѣты всѣ расходы по сельско-врачебной части. Кромѣ того, изъ смѣты частныхъ земскихъ повинностей были исключены расходы по содержанію волостного управления во всѣхъ волостяхъ, въ коихъ, по Высочайшимъ повелѣніямъ 21 Ноября 1879 г. и 17 Апрѣля 1882 г., общественное устройство государственныхъ крестьянъ въ Сибири преобразовано на общихъ основаніяхъ Положенія 19 Февраля 1861 года.

За указанными измѣненіями, въ смѣты частныхъ повинностей входять съ 1887 г. слѣдующіе расходы: а) содержаніе инородческихъ думъ (а съ 1893 г. и управъ, расходы на кои неправильно были относимы до того времени на суммы мірскихъ съ инородцевъ сборовъ) и волостныхъ правлений, изготовление окладныхъ листовъ и книгъ для запасныхъ магазиновъ, б) пособіе казнѣ на содержаніе монастырей и архіерейскихъ домовъ, в) содержаніе народныхъ школъ, г) непредвидѣнныя надобности и д) возвратъ излишне взысканныхъ подушныхъ сборовъ.

Хотя смѣть и раскладокъ частныхъ повинностей крестьянъ въ губерніяхъ Европейской Россіи, какъ объяснено выше, болѣе не составляется, но слѣдуетъ замѣтить, что доселѣ остается неотмѣненнымъ особый частный подушный земскій сборъ, установленный Высочайшимъ повелѣніемъ 12 Февраля 1868 г. на содержаніе сельскихъ училищъ въ губерніяхъ: Архангельской, Астраханской, Оренбургской и западныхъ (за исключеніемъ Ковенской) въ размѣрѣ отъ $6\frac{1}{2}$ до 7 к. съ души. Суммы этого сбора непосредственно передаются въ распоряженіе мѣстныхъ губернскихъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствій, счетоводство по онымъ ведется Казенными Палатами, а наблюденіе за ихъ употребленіемъ возложено на дирекціи народныхъ школъ, а гдѣ таковыхъ нѣтъ — на уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія.

Въ настоящее время возбужденъ вопросъ объ отмѣнѣ этого, единственного въ Европейской Россіи, сбора, взимаемаго по подушной системѣ.

Что касается до сборовъ на частныя повинности дворянскихъ имѣній, то въ нихъ съ 1864 г. не произошло никакихъ измѣненій.

B. Въ порядкѣ составленія земскихъ сметъ и раскладокъ въ губерніяхъ, гдѣ дѣйствовали земскія учрежденія, не происходило никакихъ перемѣнъ вплоть до изданія положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 12 Іюня 1890 года. Не мѣнялось до того времени и исполненіе земскихъ сметъ; но исполненіе раскладокъ, вскорѣ по изданіи Временныхъ Правилъ 1864 года, подверглось существеннымъ измѣненіямъ.

Порядокъ исполненія земскихъ раскладокъ по Временнымъ Правиламъ 1864 года былъ установленъ тотъ же, какъ и по Уставу о зем. пов. Но соблюденіе правилъ Устава скоро оказалось неудобнымъ. По Уставу требовалось, чтобы земская раскладка была сообщаема для исполненія въ казенную палату, которая и должна была составлять общіе окладные листы по казеннымъ и земскимъ сборамъ и разсыпать ихъ плательщикамъ чрезъ уѣздныя казначейства. Для своевременной разсылки окладныхъ листовъ—въ самомъ началѣ года—необходимо было приступить къ изготавленію ихъ за два, за три мѣсяца до срока. Между тѣмъ, въ виду поздняго срока созыва земскихъ собраній, особенно губернскихъ, а также другихъ причинъ, задерживающихъ утвержденіе земскихъ раскладокъ, земскія управы могли сообщать казенной палатѣ необходимыя для составленія окладныхъ листовъ данныя не ранѣе Декабря, а обыкновенно даже позже, чрезъ что неизбѣжно задерживалась разсылка окладныхъ листовъ, къ ущербу для правильнаго поступленія казенныхъ доходовъ. Кромѣ этого главнаго затрудненія, исполненіе требованій Устава о зем. пов. о посылкѣ общихъ окладныхъ листовъ по казеннымъ и земскимъ сборамъ сопряжено было съ обширною перепискою между казенною палатою и уѣздными земскими управами и необходимостию измѣнить форму окладныхъ листовъ для согласованія ея съ правилами земскаго обложенія.

Указывая на эти неудобства, нѣкоторыя изъ земскихъ учрежденій возбудили ходатайства о разрѣшениі земскимъ управамъ самимъ составлять окладные листы по земскимъ сборамъ и разсыпать ихъ плательщикамъ безъ посредства казенной палаты.

Примѣненіе правилъ Устава о зем. пов. о взиманіи, храненіи и расходованіи земскихъ сборовъ и отчетности въ нихъ также вызвало неудовольствие земскихъ учрежденій и ходатайства объ измѣненіи существующаго порядка. Указывалось, что земскія учрежденія, будучи заинтересованы въ своевременномъ безнедоимочномъ посту-

пленіи земскихъ сборовъ, не могутъ относиться къ этому дѣлу пассивно; что установленное дѣйствующимъ закономъ наблюденіе за поступлениемъ земскихъ сборовъ со стороны казенныхъ палатъ и казначействъ представляется недостаточнымъ и что такое же наблюденіе должно принадлежать земскимъ управамъ. Храненіе всѣхъ суммъ земского сбора въ казначействахъ (согласно Уст. о зем. пов.) представлялось для земскихъ учрежденій невыгоднымъ, ибо, внося эти суммы въ Государственный Банкъ и его мѣстныя учрежденія, земства могли бы получать проценты на принадлежащія ему суммы, лежащія въ казначействахъ непроизводительно до того времени, когда встрѣтится надобность въ израсходованіи ихъ. Участіе финансовыхъ учрежденій въ расходованіи земскихъ суммъ, по мнѣнію нѣкоторыхъ земствъ, обременяло земство излишнимъ расходомъ на содержаніе этихъ учрежденій, не только не принося никакой пользы, но напротивъ лишая земство возможности вести правильный учетъ своимъ денежнымъ средствамъ, если только финансовая учрежденія не будутъ сообщать сколь возможно часто земскимъ управамъ подробныхъ свѣдѣній о произведенныхъ изъ земского сбора расходахъ. Наконецъ, примѣненіе правилъ кассового и ревизіонного порядка, вновь установленныхъ для казенныхъ суммъ, представлялось земскимъ учрежденіямъ затруднительнымъ и излишнимъ въ отношеніи земскихъ сборовъ.

Признавая эти заявленія и ходатайства земскихъ учрежденій заслуживающими вниманія, Министерство Финансовъ, по соглашенію съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, вошло 24 Ноября 1866 г. (№ 3285) въ Государственный Совѣтъ съ представлениемъ объ измѣненіи 18 и 19 Временныхъ правилъ для земскихъ учрежденій, изданныхъ въ 1864 г.

Въ отступленіе отъ существовавшаго порядка предлагалось установить, что земскія управы сами составляютъ окладные листы по земскимъ сборамъ на основаніи утвержденныхъ въ надлежащемъ порядке раскладокъ. По мнѣнію Министерства Финансовъ, предъявленіе плательщикамъ одного общаго требованія объ уплатѣ всѣхъ причитающихся съ нихъ сборовъ имѣть за собою немаловажная выгоды, но практически оказывается неосуществимымъ. Если же приходится по земскимъ сборамъ составлять особые окладные листы, то эту обязанность правильнѣе возложить на земскія управы, чѣмъ на казенную палату, для которой этотъ трудъ былъ бы слишкомъ обременительнымъ.

Разъединеніе казенныхъ и земскихъ окладныхъ листовъ устранило надобность въ однообразномъ способѣ разсылки ихъ чрезъ казенную палату и казначейство. Напротивъ такой порядокъ сопряженъ былъ бы съ напрасною тратою времени для пересылки окладныхъ лис-

товъ изъ уѣздовъ въ губернскій городъ и обратно. По этому предположено предоставить земскимъ учрежденіямъ самимъ разсыпать свои окладные листы чрезъ полицію или земскую почту, сохранивъ существующій порядокъ разсылки лишь для тѣхъ мѣстностей, гдѣ земскія учрежденія будутъ сами ходатайствовать о содѣйствіи имъ въ этомъ дѣлѣ со стороны финансовыхъ учрежденій.

Пріемъ земскихъ сборовъ отъ плательщиковъ признано было необходимымъ сохранить прежній, т. е. только казначействами, устранивъ ходатайства нѣкоторыхъ земскихъ собраній о разрѣшеніи принимать сборы непосредственно земскимъ управамъ. Исключение необходимо допустить лишь для земскаго сбора съ недвижимыхъ имуществъ въ городскихъ поселеніяхъ, который долженъ быть, наравнѣ съ казеннымъ налогомъ съ этихъ имуществъ, принимаемъ городскими Думами и передаваемъ отъ нихъ въ земскія управы. Бывшій Министръ Финансовъ опасался, что установленіе различныхъ кассъ для пріема казенныхъ и земскихъ сборовъ будетъ, съ одной стороны, неудобно для плательщиковъ, а съ другой—можетъ отразиться неблагопріятно и на поступлениі окладныхъ сборовъ или въ казну, или въ земство. Но наблюдение за поступлениемъ земскихъ сборовъ было признано вполнѣ соотвѣтственнымъ возложить на наиболѣе заинтересованныя въ этомъ отношеніи учрежденія, т. е. земскія управы. Составленіе недоимочныхъ реестровъ казначействами имѣло бы при этомъ значеніе лишь мѣры облегченія управъ въ дѣлѣ наблюденія за поступлениемъ сборовъ. Поэтому означенные реестры должны быть доставляемы казначействами земскимъ управамъ, одновременно съ посылкою ихъ полиціи, для принятія понудительныхъ мѣръ. При этомъ, если бы земскія собранія признали болѣе удобнымъ, чтобы недоимочные реестры составлялись самими управами, то казначейства должны быть освобождены отъ соотвѣтственной обязанности.

Что касается до взысканія земскихъ недоимокъ, то къ нему, по предположенію Министерства Финансовъ, должны примѣняться тѣ же мѣры, какъ и для взысканія казенныхъ сборовъ. Но земскимъ управамъ признано полезнымъ предоставить обращаться къ полиціи и Губернатору о принятіи необходимыхъ мѣръ къ понужденію плательщиковъ, въ случаѣ неисправнаго поступлениія земскихъ сборовъ.

Не встрѣчая засимъ препятствія къ предоставлению земскимъ учрежденіямъ права хранить свои суммы въ особыхъ сундукахъ въ казначействахъ, а равно въ Государственномъ Банкѣ, его конторахъ и отдѣленіяхъ, Статсъ-Секретарь Рейтернъ находилъ соотвѣтственнымъ освободить казначейства отъ производства земскихъ расходовъ: совершенно достаточно было бы ограничиться тѣмъ, чтобы казначейства передавали поступившія въ нихъ земскія

суммы управамъ, по ихъ требованіямъ, и сообщали бы управамъ годовыя перечневыя вѣдомости о суммахъ земскаго сбора, принятыхъ казначействами и переданныхъ управамъ.

Изложенные предположенія были одобрены Государственнымъ Совѣтомъ и Высочайше утверждены 21 Ноября 1867 г.

Вскорѣ по изданіи этого закона, нѣкоторыя изъ земскихъ учрежденій стали указывать на неудобство пріема части земскихъ сборовъ, а именно сборовъ съ городской недвижимости и частью съ торговыхъ документовъ, по мимо казначействъ, городскими общественными учрежденіями и нѣкоторыми другими мѣстами. Возникли ходатайства и о томъ, чтобы казначейства вновь принимали участіе въ производствѣ земскихъ расходовъ, удовлетворяя кредиторовъ земства, по требованіямъ земскихъ управъ, на счетъ суммъ земскихъ сборовъ, находящихся въ казначействахъ. Признавая эти ходатайства подлежащими удовлетворенію, подъ тѣмъ условіемъ, чтобы порядокъ пріема казначействами всѣхъ земскихъ сборовъ, а также храненія и расходованія ихъ вводился въ дѣйствие по предварительному соглашеніи губернской земской управы съ казенною палатою, Министерство Финансовъ входило по сему предмету съ представлениемъ въ Государственный Совѣтъ. Въ результатѣ этого представленія явилось Высочайше утвержденное 17 Февраля 1869 г. мнѣніе Государственного Совѣта: «о предоставлении казначействамъ принимать всѣ земскіе сборы, хранить и расходовать по требованіямъ земскихъ управъ» (№ 46774).

Редакція этого закона была довольно неясна; нѣкоторыя изъ земскихъ собраній поняли новый законъ въ томъ смыслѣ, что пріемъ земскихъ сборовъ отъ плательщиковъ предоставленъ казначействамъ не безусловно, но лишь по желанію земскихъ учрежденій. Вслѣдствіе этого нѣкоторыя собранія уполномочили земскія управы открыть пріемъ земскихъ сборовъ непосредственно отъ плательщиковъ. Подобное толкованіе закона вовсе однако не соотвѣтствовало дѣйствительному его смыслу: имѣлось въ виду не ограничивать права казначействъ по пріему земскихъ сборовъ, но напротивъ расширить его, предоставивъ казначействамъ принимать и тѣ земскіе сборы, которые до изданія закона 17 Февраля 1869 г. обязательно взимались помимо казначействъ. Вслѣдствіе этого Министерство Финансовъ входило въ Правительствующій Сенатъ съ представлениемъ о разъясненіи истиннаго смысла закона 17 Февраля 1869 г., и Сенатскимъ указомъ отъ 22 Декабря 1871 г. право земскихъ управъ принимать земскіе сборы непосредственно отъ плательщиковъ было отвергнуто.

На почвѣ изложенныхъ узаконеній и Сенатскаго Указа, состоялось циркулярное разъясненіе Министерства Финан-

совъ, отъ 22 Июня 1874 г. за № 67, объ обязанностяхъ казначействъ по приему, храненію и расходованію земскихъ сборовъ. По циркуляру земскія учрежденія имѣютъ право возложить на казначейства или однѣ касовыя операциі, или, кромѣ того, и полное счетоводство по земскимъ суммамъ. Въ первомъ случаѣ, казначейства ограничиваются приемомъ поступающихъ и вносимыхъ къ нимъ суммъ земского сбора, храненіемъ ихъ и выдачею или высылкою, по распоряженію земскихъ учрежденій. Во второмъ—казначейства обязаны: а) исполнять всѣ обязанности по приему, храненію и расходованію земскихъ суммъ; б) вести бухгалтерскіе счеты земскихъ сборовъ; в) вести различные книги платежамъ; г) доставлять кассовую и бухгалтерскую отчетность земскимъ учрежденіямъ и д) составлять периодическія вѣдомости о земскихъ недоимкахъ. Вознагражденіе казначействъ при производствѣ ими для земства только кассовыхъ операций положено въ $1/2\%$ съ суммъ поступающаго въ казначейства земского дохода; при полномъ счетоводствѣ по земскимъ суммамъ—въ 1% дохода. Циркуляръ предусматривалъ и тотъ случай, когда земскія учрежденія не найдутъ для себя удобнымъ ни тотъ, ни другой изъ вышеуказанныхъ способовъ обращенія земскихъ суммъ въ казначействахъ, оставляя въ этомъ случаѣ земскія суммы въ полномъ завѣдываніи земскихъ учрежденій, кромѣ приема и храненія суммъ, следующихъ въ земскіе сборы съ плательщиками,—каковые признано необходимымъ обязательно возложить на казначейства. Вознагражденіе послѣднихъ только за приемъ и храненіе земскихъ сборовъ установлено въ $1/4\%$ поступленія ихъ.

Приведенный циркуляръ, изданный Министерствомъ Финансовъ (по соглашенію съ Министерствомъ Внутреннихъ дѣлъ и Государственнымъ Контролеромъ) въ силу полномочія, даннаго ему примѣчаніемъ къ ст. 108 Положенія о зем. учр., на практикѣ устранилъ всѣ недоразумѣнія по примѣненію законоположеній 6 Марта 1867 г. и 17 Февраля 1869 г. Но такъ какъ Сенатскій указъ, которымъ разъясненъ былъ истинный смыслъ послѣдняго узаконенія, не былъ своевременно опубликованъ (обнародованіе его послѣдовало лишь въ собраніи узаконеній за 1886 г. № 123), то при новомъ изданіи Временныхъ правилъ въ 1876 г. была повторена та же ошибка, въ которую раньше впали некоторые изъ земствъ: ст. 18 Временныхъ Правилъ гласила, что земскіе сборы по окладнымъ листамъ вносятся плательщиками или въ подлежащія земскія управы, или, по соглашенію губернской земской управы съ мѣстною казенною палатою,—въ казначейства. Какихъ либо послѣдствій это кодификаціонное недоразумѣніе, впрочемъ, не имѣло, и при изданіи Временныхъ Правилъ въ 1886 году было устранено.

Если не считаться съ этимъ недоразумѣніемъ, то въ узаконеніяхъ, изданныхъ съ 1869 по 1890 годъ, нельзя

видѣть какого либо измѣненія того порядка исполненія земскихъ раскладокъ, который установился на основаніи законовъ 6 Марта 1867 г. и 17 Февраля 1869 г. Позднѣйшіе законы лишь пополняютъ нѣкоторые пробѣлы прежняго законодательства. Такъ закономъ 22 Ноября 1873 г. (52810) установленъ порядокъ начисленія пени за несвоевременный взносъ земскихъ сборовъ частными землевладѣльцами, съ предоставленіемъ земскимъ собраніямъ освобождать землевладѣльцевъ отъ платежа пени. Законъ 7 Декабря 1882 г. (1232), устанавливая взносъ земскихъ сборовъ, на одинаковыхъ основаніяхъ съ поземельнымъ налогомъ, въ два срока — не позже 30 Июня и 31 Декабря, — съ отмѣною льготнаго срока, и подтверждая прежнія правила о начисленіи пени, опредѣлилъ вмѣстѣ съ тѣмъ и крайній срокъ разсылки земскихъ окладныхъ листовъ — не позднѣе 1 Мая, дозволяя въ противномъ случаѣ начислять пеню лишь чрезъ два мѣсяца по врученіи плательщикамъ окладныхъ листовъ. Этимъ же закономъ разъяснено было, что сложеніе земскихъ недоимокъ, безнадежныхъ ко взысканію или неправильно числящихся, принадлежитъ земскимъ учрежденіямъ. Высочайше утвержденнымъ 18 Ноября 1880 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта (61560) на обязанность земскихъ управъ возложено веденіе окладныхъ книгъ (вмѣсто установленныхъ по Временнымъ Правиламъ 1864 г. списковъ земель), въ которыхъ вносятся всѣ находящіяся въ предѣлахъ уѣзда и подлежащія земскому сбору недвижимыя имущества, съ означеніемъ противъ каждого имущества его цѣнности или доходности, по соображеніи съ коими долженъ быть опредѣляемъ окладъ слѣдующаго съ него сбора. Кромѣ того, такъ какъ законодательство наше постоянно придерживалось единобразія во взиманіи казенныхъ и земскихъ сборовъ, то всѣ вообще правила о взиманіи казенныхъ налоговъ съ недвижимыхъ имуществъ распространялись и на земскіе сборы.

При составленіи новаго положенія о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ, получившаго Высочайшее утвержденіе 12 Июня 1890 г., признано было необходимымъ подвергнуть пересмотру и дѣйствовавшія въ то время постановленія о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ. Это вызывалось, съ одной стороны необходимостию согласовать прежнія узаконенія съ новою организаціею земскаго управленія, а съ другой — желаніемъ устраниТЬ нѣкоторые непорядки въ земскихъ смѣтахъ и раскладкахъ, обнаруженные болѣе чѣмъ 25-ти лѣтнимъ опытомъ.

Включенные въ приложеніе къ ст. 6 Положенія о губ. и уѣздн. зем. учр., правила составленія, утвержденія и исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, отличаются отъ прежнихъ постановленій нѣсколько болѣе подробною и точною регламентаціею дѣятельности земскихъ учрежденій

и расширеніемъ контроля правительственныхъ органовъ надъ этою дѣятельностью.

Въ видахъ предупрежденія встрѣчавшихся иногда на практикѣ случаевъ производства земскими учрежденіями такихъ расходовъ, о которыхъ въ сметахъ не было упомянуто, законъ прежде всего устанавливаетъ, что всякое постановленіе земскаго собранія, вызывающее денежный расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесеніи соотвѣтствующаго кредита въ смету (прилож. къ ст. 6 Пол. о губ. и уѣздн. зем. учр., п. 1). Исключение допущено лишь для операций по взаимному страхованию имуществъ и продовольственному дѣлу (тамъ же, прим.), а также для случаевъ экстренныхъ, не терпящихъ отлагательства, напр. во время народныхъ бѣдствій, войны и т. п. (Пол. о губ. и уѣздн. зем. учр., ст. 68 и 99). Сохраняя засимъ прежнее дѣление расходовъ на обязательные для земства на основаніи Устава о зем. пов. и другихъ узаконеній и необязательные, вносимые въ сметы по усмотрѣнію земскихъ собраній (прил. къ ст. 6, п. 2), законъ предъявляетъ къ земскимъ сметамъ, кроме внесенія въ оныя обязательныхъ расходовъ, слѣдующія требованія: о соотвѣтствіи всѣхъ сметныхъ назначеній по расходамъ исчисленнымъ по доходной сметѣ средствамъ (тамъ же), о распределеніи расходовъ по параграфамъ, примѣнительно къ классификаціи земскихъ повинностей по Уставу о зем. пов. и Временнымъ Правиламъ (п. 4), и о включеніи въ смету, независимо отъ расходовъ на указанныя въ сметѣ повинности и потребности земства, запасной суммы въ размѣрѣ не свыше 5% общаго итога расходовъ, а съ разрешенія Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ — свыше этого предѣла, и суммы, въ размѣрѣ не менѣе 2% итога окладныхъ земскихъ сборовъ, отчисляемой для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнетъ полугодового оклада земскихъ сборовъ (п. 3). Земству, сверхъ того, предоставлено вносить въ сметы и суммы на образованіе специальныхъ капиталовъ для обезпеченія и усиленія средствъ на удовлетвореніе потребностей земства. Постановленія относительно образованія оборотнаго капитала направлены къ устраненію часто встрѣчавшагося въ земскомъ хозяйствѣ недостатка наличности въ данную минуту, при удовлетворительномъ въ общемъ состояніи земскихъ средствъ. Происходя главнымъ образомъ отъ несвоевременного поступленія земскихъ сборовъ, этотъ недостатокъ, по мнѣнію разрабатывавшей этотъ вопросъ Комиссіи по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи, можетъ быть ближайшимъ образомъ устраненъ образованіемъ оборотнаго капитала, который, достигая полугодового оклада земскихъ сборовъ, обезпечитъ своевременное удовлетвореніе земскихъ нуждъ въ первое полугодіе, когда

поступлениe сборовъ обыкновенно бываетъ наиболѣе слабымъ. Эти соображенія были признаны правильными и Государственнымъ Совѣтомъ, почему образованіе оборотнаго капитала и сдѣлано обязательнымъ. Что же касается до упоминанія о правѣ земскихъ учрежденій на составленіе специальныхъ капиталовъ, то оно вызвано было тѣмъ обстоятельствомъ, что Правительствующій Сенатъ отрицалъ таковое право за земскими учрежденіями на основаніи прежнихъ узаконеній.

Способъ составленія земскихъ раскладокъ также опредѣленъ въ новомъ законѣ съ болѣею подробностью, чѣмъ прежде. На покрытие расходовъ установлено обращать: 1) наличность земскихъ суммъ, остающуюся свободною къ концу смѣтного периода, предшествующаго времени составленія смѣты; 2) непополненная недоимки по земскимъ сборамъ, начетамъ и взысканіямъ, признаваемыя благонадежными къ поступлению въ предстоящемъ смѣтномъ году и 3) всѣ ожидаемыя неокладныя поступления. Остальная затѣмъ сумма на покрытие расходной смѣты назначается ко взиманію съ имуществъ, привлекаемыхъ къ обложенію на основаніи Временныхъ Правилъ (тамъ же п. 5). Такимъ образомъ, способъ составленія раскладокъ установленъ въ существѣ тотъ же, какъ и по Уставу о зем. пов.

Наконецъ, новый законъ уполномочиваетъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ, дать земскимъ учрежденіямъ ближайшія указанія относительно порядка составленія и классификаціи земскихъ смѣть.

Не внося засимъ какихъ либо измѣненій въ постановленія, опредѣляющія порядокъ дѣятельности земскихъ управъ и собраній по составленію и утвержденію земскихъ смѣть и раскладокъ, новый законъ устанавливаетъ совершенно отличныя отъ прежнихъ условія контроля губернской администраціи надъ дѣйствіями земскихъ учрежденій и порядокъ отмѣны утвержденныхъ земскими собраніями смѣть и раскладокъ.

Одобреныя земскими собраніями смѣты и раскладки, со всѣми къ нимъ приложеніями, сообщаются не только губернатору, но и управляющему казенною палатою, которому также предоставляется дѣлать замѣчанія на смѣтныя предположенія земства. Эти замѣчанія не имѣютъ впрочемъ самостоятельного значенія: они сообщаются лишь на усмотрѣніе губернатора, отъ которого зависить воспользоваться ими, или нѣтъ (тамъ же, ст. 13). Что касается до замѣчаній губернатора противъ уѣздныхъ земскихъ смѣть и раскладокъ, то они предлагаются имъ губернскому земскому собранію не позже дня открытия его (ст. 14); при несогласіи губернатора съ постановленіями губернского земскаго собранія, состоявшимися по замѣчаніямъ противъ уѣздныхъ смѣть и раскладокъ, а равно по губерн-

скимъ смыть и раскладкъ, дѣло получаетъ дальнѣйшее направлениe въ зависимости отъ того, какая причина побудила губернатора несогласиться съ постановленiemъ земскаго собранія. Губернаторъ можетъ остановить исполненіе постановленія губернскаго земскаго собранія по земскимъ смытамъ и раскладкамъ по причинамъ двоякаго свойства: 1) по незаконности этого постановленія, по существу или съ формальной стороны и 2) по несоответствію его общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, или явному нарушенію интересовъ мѣстнаго населенія (Пол. о губ. и уѣздн. зем. учр., ст. 87). Въ первомъ случаѣ, постановленіе передается въ мѣсячный со дня полученія его срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, рѣшеніе коего подлежитъ исполненію (ст. 88), за исключеніемъ того случая, когда губернаторъ, не признавая возможнымъ согласиться съ этимъ рѣшеніемъ, представить его Министру Внутреннихъ Дѣлъ и послѣдній, присоединясь къ мнѣнію губернатора, войдетъ въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ обѣ отмѣнѣ этого рѣшенія (ст. 12). На рѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія допускаются и жалобы со стороны заинтересованного земскаго собранія въ Правительствующій Сенатъ (ст. 89). Въ томъ же случаѣ, когда постановленіе губернскаго земскаго собранія приостановлено губернаторомъ по причинамъ второй категоріи, то дѣло, съ заключениемъ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, представляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который или разрѣшаетъ исполненіе представленнаго ему постановленія земскаго собранія, или входитъ съ представлениемъ обѣ отмѣнѣ его въ Государственный Совѣтъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра, и въ Комитетъ Министровъ—во всѣхъ прочихъ случаяхъ (ст. 90—94).

Въ виду неудобствъ, сопряженныхъ съ приостановкою исполненія всей земской раскладки, губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, въ случаѣ несогласія губернатора съ раскладкою, постановляетъ, подлежать ли земскіе сборы, впредь до разрѣшенія дѣла, взиманію по раскладкѣ предъидущаго года или же можетъ быть допущено, и въ какой именно части, взиманіе ихъ по новой раскладкѣ (прил. къ ст. 6, п. 15).

Сопоставляя эти постановленія съ правилами Положенія о зем. учр. 1864 г., нельзя не замѣтить существеннаго различія между тѣми и другими. По Положенію 1864 г. обязанность губернатора заключалась лишь въ наблюденіи за тѣмъ, чтобы земскія смыты и раскладки отвѣчали опредѣленнымъ требованіямъ закона; соотвѣтственно сему и протестъ допускался лишь въ случаяхъ, точно указанныхъ закономъ. Новое Положеніе не ограничиваетъ обязанностей губернатора какими либо фор-

мальными предѣлами; напротивъ, допуская протестъ губернатора не только при всякаго рода отступленіи земскихъ смѣть и раскладокъ отъ требованій закона, но и при несоответствіи ихъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, а равно при явномъ нарушеніи ими интересовъ мѣстнаго населенія, Положеніе тѣмъ самыемъ ставитъ губернатора въ необходимость входить въ подробную оцѣнку земскихъ смѣть и раскладокъ, какъ съ формальной точки зрѣнія, такъ и по существу. Усложняя обязанности губернатора, законъ вмѣстѣ съ тѣмъ стремится обеспечить возможно спокойное и безпристрастное разрѣшеніе дѣлъ въ случаѣ несогласія губернатора съ земскими смѣтами и раскладками, а равно и устраниТЬ чрезмѣрное разнообразіе практики въ отдѣльныхъ губерніяхъ. Съ этою цѣлью всѣ протесты губернатора подлежатъ обсужденію губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія — коллегіального учрежденія, состоящаго подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ трехъ представителей правительственной власти (вице-губернаторъ, управляющій казенною палатою и прокуроръ окружнаго суда) и трехъ же представителей мѣстныхъ интересовъ (губернскій предводитель дворянства, предсѣдатель губернской земской управы и лицо, выбранное губернскимъ земскимъ собраніемъ). Вопросы о законности постановленій земскихъ собраній губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе решаетъ по общему правилу окончательно; въ тѣхъ же случаяхъ, когда вопросъ идетъ о соответствіи постановленія земскаго собранія общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или интересамъ мѣстнаго населенія, присутствіе высказываетъ лишь свое заключеніе, окончательное же рѣшеніе принадлежитъ высшимъ государственнымъ установленіямъ. При этомъ новое положеніе придерживается установившагося въ нашемъ законодательствѣ начала, что земское обложеніе, если оно не является самообложеніемъ, можетъ быть установлено лишь законодательною властью.

Слѣдуетъ замѣтить, что новыя правила контроля и отмѣны постановленій земскихъ собраній на практикѣ могутъ значительно отразиться преимущественно на той части земскихъ смѣть, которая касается необязательныхъ для земства расходовъ. Обязательные расходы подлежали правительствуенному контролю и по прежнимъ узаконеніямъ; при томъ, такъ какъ законъ опредѣляетъ нерѣдко не только предметъ обязательного расхода, но и размѣръ его, то контроль надъ расходами этого рода долженъ и по новому положенію сводиться обыкновенно къ провѣркѣ законности постановленія земскаго собранія: административнымъ соображеніямъ о цѣлесообразности или нецѣлесообразности того или другаго постановленія нѣтъ мѣста въ вопросахъ, точно разрѣшенныхъ закономъ. Совершенно въ другомъ положеніи находятся расходы необязательные: до изданія Положенія 12 Іюня 1890 г. они вовсе не под-

лежали правительству контролю; проверка этихъ расходовъ съ точки зрења законности ихъ большою частью невозможна, за отсутствиемъ какихъ либо указаний въ законѣ; тутъ необходима оценка постановлений земскихъ собраний именно съ точки зрења соотвѣтствія ихъ съ государственными пользами и нуждами или интересами мѣстнаго населенія, т. е. та оценка, которая вводится впервые съ преобразованіемъ земскихъ учрежденій на новыхъ началахъ.

Установляя контроль надъ необязательными земскими расходами и прямо допуская возможность не только уменьшения, но и увеличения ихъ противъ воли земского собрания, законъ тѣмъ самымъ нѣсколько видоизмѣняетъ самое понятіе обѣ этихъ расходахъ: отсутствіе тѣсной связи между этими расходами и интересами государственными и исключительная компетентность въ опредѣленіи ихъ представителей земства—признаки, которыми характеризуются необязательные земские расходы въ объяснительной запискѣ къ Положенію о зем. учр. 1864 г.¹⁾—оказываются въ настоящее время уже несостоятельными. Прежнее опредѣленіе необязательныхъ земскихъ расходовъ не соотвѣтствуетъ даже самому понятію о земскихъ учрежденіяхъ, которое проводитъ Положеніе 12-го Іюня 1890 г.: признаніе за земскими учрежденіями значенія правительственныхъ, а за дѣятельностью ихъ—государственного значенія является исходною мыслью преобразованія. Не отсутствіе связи съ интересами государства и не особливая компетентность мѣстныхъ дѣятелей должна отнынѣ считаться отличительнымъ свойствомъ необязательныхъ земскихъ расходовъ. Болѣе правильнымъ было бы опредѣленіе ихъ, какъ такихъ, которые въ силу зависимости отъ особыхъ условій мѣста и времени не допускаютъ регламентаціи закона. Подобное опредѣленіе явилось бы однако въ сущности отрицаніемъ всякаго принципіального различія между обязательными и необязательными расходами, что вполнѣ соотвѣтствовало бы и одинаковымъ условіямъ контроля органовъ правительственной власти надъ тѣми и другими расходами.

Въ области исполненія земскихъ сметъ и раскладокъ новыя правила не вводятъ существенныхъ измѣненій противъ прежняго закона, ограничиваясь лишь немногими постановлениями, признанными необходимыми для вдовренія надлежащаго порядка въ этомъ дѣлѣ. Исполненіе земскихъ сметъ нынѣ ближе, чѣмъ прежде, согласуется съ постановлениями относительно сметъ финансовыхъ. Срокъ дѣйствія сметы ограничивается по закону гражданскимъ годомъ; затѣмъ еще полгода полагается для разсчетовъ съ кредиторами земства (прил. къ ст. 6, п. 21). При исполненіи земскихъ сметъ, управы могутъ затрачивать кредиты, назначенные по каждому параграфу, только на

¹⁾ Материалы по земскому общественному устройству, т. II, стр. 395.

расходы, относящиеся къ этому именно параграфу (п. 18). Въ случаѣ недостатка кредита по какому либо параграфу, управа можетъ обращать расходъ на счетъ запасной суммы; переводъ же остатковъ изъ одного параграфа въ другой допускается лишь по постановленіямъ земскихъ собраній (п. 19). Собраніямъ же предоставляется снабжать управы указаніями и полномочіями относительно временныхъ позаимствованій изъ специальныхъ земскихъ капиталовъ, на случай недостатка наличности земскихъ сборовъ (п. 20). Текущія средства земства и вообще поступающіе въ доходъ его денежные сборы хранятся и расходуются, по распоряженіямъ подлежащихъ управъ, губернскими и уѣздными казначействами, размѣръ вознагражденія которыхъ, равно какъ условія храненія и расходованія земскихъ суммъ, устанавливаются Министромъ Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ (п. 26). Указанія относительно отпуска земскихъ суммъ, формъ и порядка счетоводства преподаются земскимъ учрежденіямъ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ.

Въ остальномъ правила исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ не отступаютъ отъ дѣйствовавшихъ ранѣе узаконеній. По отношенію къ отчетности земскихъ управъ вводится лишь одно новое постановленіе, заимствованное изъ практики большинства земствъ—повѣрка отчетности особыми ревизіонными комиссіями, заключенія которыхъ поступаютъ на утвержденіе земскихъ собраній (прил. къ ст. 6, п. 10).

Въ губерніяхъ гдѣ не введены земскія учрежденія, порядокъ составленія и исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, счетоводства и отчетности въ земскихъ суммахъ, не подвергался съ 1864 года по настоящее время существеннымъ измѣненіямъ. Съ отмѣною по закону 10 Декабря 1874 года отдѣльного существованія государственного земского сбора, дѣло это несомнѣнно значительно упростилось. Измѣнились частью съ того же времени, частью и ранѣе, и учрежденія, вѣдающія этимъ дѣломъ на мѣстахъ, что также нѣсколько уменьшило сложность постановленій 1851 года: численность учрежденій, участвующихъ въ составленіи смѣтъ и раскладокъ, убавилась; самыя учрежденія пріобрѣли болѣе опредѣленный составъ, чѣмъ раньше, когда комитеты о земскихъ повинностяхъ видоизмѣнялись въ своемъ составѣ въ зависимости отъ рода дѣлъ, ими производимыхъ. Съ другой стороны, появление новыхъ потребностей и новыхъ способовъ ихъ удовлетворенія вліяло въ противоположномъ направленіи, усложняя дѣло составленія и исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ. Но всѣ эти перемѣны относились собственно до другихъ отдѣловъ Устава о зем. пов., существо же того порядка составленія и исполненія смѣтъ и раскла-

докъ, который былъ установленъ въ 1851 году, не подвергалось почти никакимъ преобразованіямъ.

Что касается въ частности до составленія смѣтъ и раскладокъ, то измѣненія закона до настоящаго времени ограничивались сокращеніемъ для нѣкоторыхъ мѣстностей продолжительности смѣтнаго периода, измѣненіемъ срока для представленія проектовъ смѣтъ и раскладокъ губернскими начальствами въ Министерство Финансовъ и, наконецъ, отмѣною для Европейской Россіи правилъ раскладки подушныхъ сборовъ и введеніемъ, взамѣнъ того, нѣкоторыхъ дополнительныхъ постановленій о раскладкѣ поземельной.

Исключение изъ общаго правила о трехлѣтнемъ срокѣ дѣйствія земскихъ смѣтъ и раскладокъ (Уст. о зем. пов. ст. 17) допущено было лишь для Туркестанскаго края и Степныхъ областей, гдѣ въ виду новизны дѣла признано было предпочтительнымъ установить годовой срокъ дѣйствія смѣтъ и раскладокъ (Высочайше утвержденное 12 іюня 1886 года положеніе объ управлѣніи Туркестанскаго края, ст. 324; Высочайше утвержденное 25 Марта 1891 года положеніе объ управлѣніи Степныхъ областей, ст. 164). При разсмотрѣніи Туркестанской земской смѣты на 1894 г., Государственный Совѣтъ, усматривая нѣкоторыя неудобства въ утвержденіи смѣты на одинъ только годъ, поручилъ Министру Финансовъ войти въ соображеніе, не слѣдовало ли бы подчинить постановленія о срокѣ дѣйствія земскихъ смѣтъ и раскладокъ по Туркестанскому краю общеустановленнымъ правиламъ. Главнѣйшимъ поводомъ къ возбужденію этого вопроса послужило постоянное запаздываніе мѣстнаго начальства въ представленіи проектовъ смѣтъ и раскладокъ, въ результатѣ чего утвержденіе ихъ могло имѣть мѣсто лишь по наступленіи уже новаго смѣтнаго периода. Принята была также во вниманіе обширность работы по составленію проекта смѣты на мѣстахъ и по разсмотрѣнію его въ центральныхъ учрежденіяхъ, очевидно увеличивающаяся при краткосрочности смѣтъ.

Констатируя несовершенство порядка, установленнаго для составленія земскихъ смѣтъ по среднеазіатскимъ владѣніямъ, Государственный Совѣтъ не призналъ однако возможнымъ предпрѣшить измѣненіе дѣйствующихъ узаконеній, находя, что разрѣшеніе вопроса о срокѣ дѣйствія смѣтъ и раскладокъ зависитъ отъ многихъ соображеній и требуетъ подробной разработки¹⁾.

Запаздываніе мѣстныхъ проектовъ смѣтъ и раскладокъ, отмѣченное Государственнымъ Совѣтомъ по отношенію къ Туркестанскому краю, составляетъ обычное явленіе и для тѣхъ мѣстностей, гдѣ смѣты и раскладки составляются на трехлѣтній срокъ. Высочайше утвержденнымъ 29 Декабря 1881 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта (583) въ видахъ предупрежденія поздняго утвержденія смѣтъ,

¹⁾ Журналъ Департамента Государственной Экономіи 1894 года № 59, стр. 4 и 5.

срокъ представления мѣстныхъ проектовъ былъ назна-
ченъ на два мѣсяца ранѣе, чѣмъ по Уставу о зем.
пов. (10 мѣсяцевъ до наступленія новаго сѣтнаго пері-
ода), а именно — за годъ до наступленія новаго сѣтнаго
періода (кромѣ губерній сибирскихъ, где осталось въ силѣ
прежнее правило ст. 553 о представлениі проектовъ сѣть
за 8 мѣсяцевъ до наступленія сѣтнаго періода). Такъ
какъ однако этотъ срокъ по общему правилу не соблю-
дается¹⁾, а самые проекты сѣть и раскладокъ, состав-
ленные губернскими начальствами, отличаются обыкно-
венно неполнотою и неясностью, вызывающими обширную
переписку, то позднее утвержденіе земскихъ сѣть и рас-
кладокъ составляеть и со времени изданія приведенаго
закона явленіе вполнѣ обычное. По губерніямъ же Сибир-
скимъ и Закавказскому краю проекты сѣть и раскладокъ
такъ запаздываютъ, что, напр., на послѣднее трехлѣ-
тие пришлось даже продлить на одинъ годъ (1893-й)
истекшій сѣтный періодъ (Высочайшія повелѣнія 8 Іюня
и 12 Мая 1893 года).

Довольно подробныя наставленія Устава о зем. пов.
относительно порядка раскладки подушныхъ сборовъ тѣ-
ряли силу постепенно, по мѣрѣ фактическаго упраздненія
подушнаго обложенія на удовлетвореніе земскихъ потреб-
ностей. Съ окончательною же отменою по закону 28 Мая
1885 г. (2988) подушныхъ сборовъ для всѣхъ платель-
щиковъ въ Имперіи, за исключеніемъ Сибири, соотвѣт-
ственныя правила Устава сохранили силу только для по-
слѣдней. Вмѣстѣ съ постепенною отменою подушныхъ сбо-
ровъ, возникла надобность болѣе точно опредѣленія пра-
вилъ составленія раскладки сборовъ поземельныхъ, замѣ-
нившихъ подушные. Законодательное разрѣшеніе впрочемъ
получила только одна частность этого дѣла, а именно по-
рядокъ приведенія въ извѣстность количества подлежа-
щихъ обложенію земель. Высочайше утвержденными 6 Ап-
рѣля 1870 г. (48234) и 4 Декабря 1873 г. (52864) мнѣ-
ніями Государственнаго Совѣта прежнія постановленія по
этому предмету были пополнены возложеніемъ обязанности
содѣйствія комитетамъ о земскихъ повинностяхъ по при-
веденію земель въ извѣстность не только на другія учре-
женія, но и на самихъ землевладѣльцевъ. Отъ нихъ по-
требованы, во-первыхъ, показанія о количествѣ земли, со-
стоящей во владѣніи каждого, съ тѣми подробностями, какія
необходимы для составленія раскладокъ, а во вторыхъ, свое-
временныя увѣдомленія комитетовъ о всѣхъ измѣненіяхъ въ
составѣ ихъ владѣній. Санкціею исполненія этихъ требо-
ваній явилось, съ одной стороны, запрещеніе исключать
излишне показанныя земли изъ оклада до утвержденія

¹⁾ На трехлѣтие 1893—95 гг. проекты сѣть и раскладокъ были пред-
ставлены до срока только по одной Гродненской губерніи; послѣ же срока
по 13 губерніямъ Европейской Россіи, при чѣмъ по одной губерніи (Ви-
тебской) мѣстные проекты сѣТЬ запоздали болѣе полугода.

новыхъ смѣть, а съ другой— начисленіе за недопоказанную землю сборовъ въ двойномъ размѣрѣ съ начала дѣйствія смѣтнаго періода.

Эти постановленія, хотя и привели къ нѣкоторому увеличенію количества облагаемыхъ земель, но не могли однако существенно упорядочить поземельныя раскладки: для этого требовалось надлежащее наблюденіе за исполненіемъ землевладѣльцами предъявляемыхъ къ нимъ требованій, которое въ дѣйствительности отсутствовало. Предоставленные же собственнымъ силамъ землевладѣльцы допустили въ своихъ заявленіяхъ много упущеній и ошибокъ, какъ завѣдомыхъ, такъ и случайныхъ. Отсюда возникло впослѣдствіи множество дѣлъ объ исправленіи поземельныхъ счетовъ, донынѣ еще не окончившихся.

Въ порядкѣ разсмотрѣнія мѣстныхъ проектовъ земскихъ смѣть и раскладокъ и утвержденія ихъ законодательною властью никакихъ общихъ измѣненій до сего времени не послѣдовало. Но собственно по Донской области Высочайше утвержденнымъ 25 Декабря 1884 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта введенъ особый порядокъ утвержденія смѣть и раскладокъ. На разрѣшеніе Государственного Совѣта установлено представлять только тѣ вопросы, по которымъ не состоялось соглашенія между Министерствами Военнымъ и Финансовъ; поскольку же мѣстныя смѣты и раскладки не вызываютъ разномыслія между названными Министерствами, утвержденіе ихъ предоставлено Военному Совѣту, постановленія котораго представляются на Высочайшее одобреніе.

Еще менѣе существенными представляются новыя законодательныя постановленія относительно исполненія смѣть и раскладокъ, т. е. взиманія земскихъ сборовъ и расходованія ихъ. Въ числѣ постановленій, относящихся до взиманія земскихъ сборовъ надлежитъ лишь отмѣтить установление порядка взысканія недоимокъ съ частныхъ землевладѣльцевъ, однороднаго съ порядкомъ взысканія государственного поземельного налога (1873 г. Ноября 22 № 52810 и 1882 г. Дек. 7 № 1232), и предоставление Министру Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, разсрочивать взысканіе земскихъ недоимокъ, до трехъ тысячъ рублей, на срокъ не свыше пяти лѣтъ (1871 г. Марта 1 № 49301). Что же касается до правилъ расходованія суммъ земского сбора, то они остались вовсе безъ измѣненія въ законодательномъ порядкѣ; но при утвержденіи земскихъ смѣть на трехлѣтіе съ 1866 года (1866 г. Іюня 27 № 43440) компетенція мѣстныхъ и центральныхъ административныхъ учрежденій по производству сверхсмѣтныхъ расходовъ была расширена, а именно губернскому начальству предоставлено разрѣшать собственною властью сверхсмѣтный расходъ до 10 т. руб. въ годъ, по каждому роду повинностей (губернскихъ и частныхъ), а Министру Финансовъ до 20 т. руб. ежегодно,

съ тѣмъ, чтобы губернское начальство расходовало только имѣющіеся на лицо свободные остатки, и—въ случаѣ отсутствія ихъ—объ ассигнованіяхъ изъ запасной суммы входило каждый разъ съ особымъ представленіемъ къ Министру Финансовъ. Эти условія для производства сверхсмѣтныхъ расходовъ были первоначально установлены Высочайше утвержденнымъ 1 Іюля 1863 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта по случаю продленія дѣйствія земскихъ смѣтъ 1860—62 гг. на послѣдующее время: устарѣлость смѣтныхъ ассигнованій приводила къ несоответствію ихъ съ потребностями времени и вызывала необходимость облегченного способа производства сверхсмѣтныхъ расходовъ; при утвержденіи же новыхъ смѣтъ Государственный Совѣтъ разрѣшилъ и впредь руководствоваться временнымъ постановленіемъ 1863 года. Въ Уставѣ о зем. пов. указанныя правила введены по продолженіямъ 1886 и 1890 годовъ въ видѣ примѣчанія 2 къ ст. 142, при чемъ оставлено безъ измѣненія содержаніе этой статьи, а равно и ст. 144, основанныхъ на законѣ 30 Мая 1860 года и устанавливающихъ иная нормы и условія для производства сверхсмѣтныхъ расходовъ¹⁾). Такимъ образомъ порядокъ производства сверхсмѣтныхъ расходовъ опредѣляется нынѣ по Уставу о зем. пов. противорѣчащими другъ другу постановленіями.

Постановленія относительно счетоводства, отчетности и ревизіи счетовъ суммъ земскихъ сборовъ не подвергались сами по себѣ въ теченіе разматриваемаго периода времени какимъ либо измѣненіямъ. Но со введеніемъ особыхъ контрольныхъ учрежденій и правилъ единства кассы (съ 1 Января 1866 г.), порядокъ счетоводства и отчетности о земскихъ суммахъ фактически не могъ остаться безъ перемѣнъ. Совершенная устарѣлость старыхъ правилъ и отсутствие новыхъ постановленій, сколько нибудь точно опредѣляющихъ эти отрасли въ завѣдываніи земскими повинностями, приводятъ къ тому, что онѣ пришли постепенно въ совершенно неопределенное положеніе. Въ Министерствѣ Финансовъ, вопреки Уставу о зем. пов., надлежащаго счетоводства по земскимъ повинностямъ не ведется; на мѣстахъ же это счетоводство установилось преимущественно къ порядку, определенному для казенныхъ суммъ, но съ болѣе или менѣе существенными различіями въ подробностяхъ. Никакихъ общихъ указаній по этимъ предметамъ со стороны Министерства Финансовъ мѣстнымъ учрежденіямъ дѣлаемо не было и точныхъ свѣдѣній о положеній дѣла въ Министерствѣ равнымъ образомъ не имѣется.

Въ заключеніе настоящаго отдѣла нельзѧ не остановиться на одномъ постановленіи, распространяющемся одинаково какъ на тѣ мѣстности, где введены земскія учреж-

¹⁾ См. выше, стр. 66 и 67.

денія, такъ и на тѣ, гдѣ этихъ учрежденій нѣть, и хотя имѣющемъ лишь косвенное отношеніе до исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ, но тѣмъ не менѣе оказывающемъ существенное вліяніе на весь ходъ земскаго хозяйства.

По Уставу о зем. пов. изд. 1857 года земскіе сборы взыскивались преимущественно передъ казенными: «вносимою отъ плательщика суммою», говоритъ ст. 90 Устава, «покрываются сперва всѣ слѣдующіе съ него земскіе сборы (по полугодовому ихъ разсчету), а потомъ уже казенные подати». Это постановленіе пополнялось ст. 39 Устава о по-датяхъ, предоставляемой плательщику самому указывать, въ какой именно сборъ желаетъ онъ сдѣлать взносъ. Съ уст-новленіемъ выкупныхъ платежей съ бывшихъ помѣщичьихъ крестьянъ и со введеніемъ земскихъ учрежденій признано необходимымъ измѣнить этотъ порядокъ. Принимая во вни-маніе, что оклады земскихъ сборовъ увеличены въ нѣко-торыхъ губерніяхъ—между прочимъ для удовлетворенія потребностей необязательныхъ—до такого размѣра, что преимущественное ихъ взысканіе могло бы имѣть неблаго-пріятное вліяніе на поступленіе казенныхъ сборовъ, быв-шій Министръ Финансовъ, Статсъ-Секретарь Рейтернъ, полагалъ поставить взысканіе земскихъ сборовъ въ оди-наковыя условія съ казенными. Находя въ то же время неудобоисполнимымъ предположеніе Министерства Вну-треннихъ Дѣлъ о распределеніи вносимыхъ платежей по соразмѣрности окладовъ казенного и земскаго сборовъ, такъ какъ это затруднило бы пріемъ денегъ казначеями, Министръ Финансовъ приходилъ къ заключенію о необ-ходимости повсемѣстно единообразнаго отчисленія въ зем-скіе сборы изъ поступающихъ отъ плательщиковъ суммъ, въ размѣрѣ 12% всѣхъ поступленій, соотвѣтственно су-ществовавшему въ то время отношенію общей суммы зем-скихъ сборовъ къ суммѣ казенныхъ окладныхъ сборовъ. Распределеніе поступленій между казною и земскою кас-сою признавалось нужнымъ, впрочемъ, въ тѣхъ лишь слу-чаяхъ, если самъ плательщикъ не сдѣлаетъ заявленія, въ какіе именно сборы должны быть зачислены вносимыя имъ деньги; если же такое заявленіе послѣдуетъ, то ка-значейство обязано зачислить взносъ согласно указанію плательщика: Министерство Финансовъ находило, что пра-вило, предоставляющее плательщику вносить деньги по своему усмотрѣнію въ счетъ тѣхъ или другихъ сборовъ, должно сохранить силу, какъ вошедшее въ обычай и не представляющее практическихъ неудобствъ.

Высочайше утвержденныемъ 27 Февраля 1867 г. (44,297) мнѣніемъ Государственнаго Совѣта эти предпо-ложенія были одобрены и получили силу закона.

На практикѣ этотъ законъ получилъ весьма оригинал-ное примѣненіе. Распределеніе поступающихъ въ казна-чейства суммъ между казенными и земскими сборами, по

установленному въ законѣ процентному отношенію, почти никогда не производилось; суммы эти обращались въ тотъ или другой сборъ согласно указаніямъ плательщиковъ. Но такъ какъ плательщики въ большинствѣ случаевъ не были заинтересованы въ томъ или иномъ назначеніи вносимыхъ ими суммъ, то самыя указанія дѣлались обыкновенно подъ вліяніемъ заинтересованныхъ въ дѣлѣ учрежденій и должностныхъ лицъ: полиціи, казначеевъ и земскихъ управъ. При этомъ интересъ казенный получалъ предпочтеніе передъ земскимъ, или наоборотъ, въ зависимости отъ многихъ причинъ: отвѣтственности полиціи и казначействъ за поступление казенныхъ сборовъ, размѣра суммъ, отпускаемыхъ земствомъ на вознагражденіе полиціи, того или иного воззрѣнія губернской администраціи на относительное значеніе исправнаго поступленія казенныхъ и земскихъ суммъ и т. д. ¹⁾.

Зависимость поступленій отъ причинъ совершенно случайного характера не могла не отражаться во многихъ случаяхъ неблагопріятно на ходѣ земского хозяйства. Вследствіе этого многія изъ земскихъ учрежденій возбудили ходатайства объ обязательномъ распределеніи поступающихъ въ казначейства суммъ по установленнымъ ст. 90 Уст. о зем. пов. нормамъ. Другія земства, указывая на измѣнившееся соотношеніе между общею суммою казенныхъ и земскихъ сборовъ, ходатайствовали о повышеніи нормы отчисленія въ земскіе сборы или о распределеніи платежей по соразмѣрности окладовъ (или окладовъ и недоимокъ) казенныхъ и земскихъ сборовъ. Третыи, наконецъ, просили о возстановленіи прежней редакціи ст. 90 Уст. о зем. пов., ссылаясь на то обстоятельство, что степень успѣшности окладныхъ поступленій имѣть решающее значеніе въ дѣлѣ земского хозяйства, тогда какъ въ бюджетѣ казны окладные сборы играютъ гораздо менѣе существенную роль.

Всѣ эти ходатайства были подвергнуты разсмотрѣнію въ состоявшей при Министерствѣ Финансовъ комиссіи по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи. Коммисія высказалась прежде всего за отмѣну права плательщиковъ указывать назначеніе дѣлаемаго взноса, обращая его, по своему желанію, на пополненіе тѣхъ или иныхъ сборовъ. Независимо отъ злоупотребленій, къ которымъ приводилъ подобный порядокъ, нельзѧ, по мнѣнію комиссіи, допустить, чтобы взглядъ низшихъ органовъ администраціи или самихъ плательщиковъ на относительное значеніе того или другаго сбора вліялъ на его поступленіе. Приходя поэтому къ заключенію о необходимости опре-

¹⁾) Подробныя свѣдѣнія о практическомъ примѣненіи закона 27 Февраля 1867 г. приведены въ докладѣ № 10 отдѣла II комиссіи по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи. Свѣдѣнія эти были извлечены комиссіею изъ земскихъ ходатайствъ объ измѣненіи ст. 90 Уст. о зем. пов. и изъ дѣлъ Департамента Окладныхъ Сборовъ.

дѣленныхъ правилъ для распределенія поступающихъ въ казначейство отъ плательщиковъ суммъ въ тѣхъ случаяхъ, когда взносами не покрываются сполна всѣ причитающіеся съ плательщика сборы, комиссія полагала основать это распределеніе на началѣ равенства казенныхъ и земскихъ сборовъ. Указавъ затѣмъ на весьма значительныя колебанія въ отношеніяхъ между окладами казенныхъ и земскихъ сборовъ по отдѣльнымъ губерніямъ и уѣзdamъ, исключаяющія возможность принять однообразный повсемѣстно процентъ отчисленія изъ дѣлаемыхъ плательщиками взносовъ на пополненіе земскихъ сборовъ, комиссія находила необходимымъ распредѣлять поступленія по дѣйствительно существующему въ каждомъ уѣздѣ соотношенію между общими суммами казенныхъ и земскихъ сборовъ. Но такъ какъ это соотношеніе весьма существенно колеблется и по разрядамъ плательщиковъ, то процентъ отчисленія въ земскіе сборы предположено установлять отдѣльно по сборамъ: а) съ земель сельскихъ обществъ, б) съ частныхъ владѣльцевъ, в) съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и г) съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій. Въ виду измѣнчивости размѣра сборовъ, особенно мѣстныхъ, процентъ отчисленія въ земскіе сборы изъ поступающихъ въ казначейства суммъ опредѣляется, по предположеніямъ комиссіи, на каждый годъ особо казенною палатою. При установлениі процентнаго отношенія между казенными и земскими сборами, казенная палата не принимаетъ во вниманіе сборы страховые и продовольственные: такъ какъ сборы эти взыскиваются не съ сельскихъ обществъ, какъ прочіе земскіе, а равно и казенные сборы, но съ отдѣльныхъ домохозяевъ; то включеніе ихъ въ общий расчетъ и отчисленіе на пополненіе этихъ сборовъ извѣстной части сдѣланыхъ плательщиками взносовъ повело бы къ путаницѣ счетовъ. Поэтому для сборовъ страхового и продовольственнаго должно быть сохранено въ силѣ прежнее начало: на пополненіе ихъ могутъ быть обращаемы только тѣ суммы, которымъ плательщикъ даетъ именно такое назначеніе.

По вычисленіямъ комиссіи предположенные пріемы распределенія взносовъ не поведутъ къ значительному увеличенію поступленія земскихъ сборовъ на счетъ казенныхъ: по даннымъ за 1883 годъ поступленія въ казну уменьшились бы по 34 губерніямъ всего на 905 тыс. руб., или на 0,78% оклада. Но по отдѣльнымъ губерніямъ распределеніе поступающихъ суммъ измѣнится довольно существенно, при чёмъ въ большинствѣ уѣздовъ поступленіе земскихъ сборовъ повысится; тамъ же, гдѣ земскіе сборы поступали лучше казенныхъ, они будутъ поставлены въ одинаковыя условія съ послѣдними и случайность поступленія, въ зависимости отъ произвола плательщиковъ и вліянія администраціи, устранится.

Предположенія комиссіи были приняты и Министер-

ствомъ Финансовъ, которое въ представлениі въ Государственный Совѣтъ отъ 31 Января 1891 г. за № 277 полагало дополнить проектированный комиссіею порядокъ распределенія суммъ между казною и земствомъ лишь тѣмъ постановленіемъ, что при примѣненіи принудительныхъ мѣръ взысканія съ населенія прежде всего взыскиваются сборы продовольственные и страховые. Это правило вызвано было замѣчаніемъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ о недостаточной обезпеченности продовольственного и страхового дѣла въ случаѣ осуществленія предположеній комиссіи. Но такъ какъ Государственный Совѣтъ призналъ необходимымъ разсмотрѣть лишь ту часть представлениія Министерства Финансовъ, которая относилась до оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами, то порядокъ распределенія между казною и земствомъ поступающихъ отъ плательщиковъ суммъ остается до сихъ поръ безъ измѣненія.

Г. Въ законодательствѣ о натуральныхъ земскихъ повинностяхъ, отличавшемся въ прежнее время особенною неподвижностью, за время съ 1864 года произошла одна крупная перемѣна: натуральная повинность воинского постоея отмѣнена Высочайше утвержденнымъ 8 Іюня 1874 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта (53,623), какъ повинность постоянная, и обращеніе къ натуральному способу отбыванія воинского постоея разрѣшено лишь въ видѣ исключенія, при наличности особыхъ обстоятельствъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ постоянная повинность утратила значеніе земской, получивъ характеръ строго государственной потребности, удовлетворяемой впрочемъ въ исключительныхъ случаяхъ средствами отдѣльныхъ поселеній, городскихъ и сельскихъ.

По законоположеніямъ, дѣйствовавшимъ до семидесятыхъ годовъ, потребности помѣщенія воинскихъ частей отправлялись въ селахъ и деревняхъ, по общему правилу,атурою, иногда съ некоторымъ вознагражденіемъ обычавшихъ, производившихъ съ 1866 г. только изъ государственного земского сбора. Въ городахъ же постой отбывался частью натурою, частью на счетъ особыхъ квартирныхъ сборовъ, взимаемыхъ въ отдѣльныхъ городскихъ поселеніяхъ на основаніи особыхъ Высочайшихъ повелѣній. Допускалось впрочемъ частичное переложеніе натуральной повинности на деньги и по усмотрѣнію квартирныхъ комиссій, распоряжавшихся воинскимъ постоеемъ въ городахъ (такъ перелагалась, напр., повинность по постройкѣ зданій для воинскихъ помѣщеній; ст. 340 Уст. о зем. пов.). Натуральная повинность воинского постоея признавалась всеобщею и всесословною (ст. 268 Уст.), но законъ допускалъ изъ этого правила множество изъятій (ст. 270).

Такой порядокъ размѣщенія войскъ исключалъ прежде всего возможность уравнительного распределенія постой-

ной повинности между отдельными местностями Имперіи. Дислокација войскъ опредѣлялась не финансовыми, но военными соображеніями, почему однѣ местности оказывались крайне обремененными воинскимъ постоеемъ, другія не несли никакихъ или почти никакихъ тягостей въ этомъ отношеніи. Въ частности, натуральный способъ удовлетворенія потребности по размѣщенію войскъ сопряженъ былъ съ весьма многими неудобствами. Хотя законъ и стремился опредѣлить условія и способъ отправленія повинности съ возможною подробностью, но по свойству предмета, не допускающему совершенно точной законодательной регламентациі, эти законоположенія не могли вполнѣ оградить ни населеніе, ни воинскія части отъ взаимныхъ утѣсненій, недоразумѣній и т. п., вслѣдствіе чего либо населеніе фактически несло большія тягости, чѣмъ надлежало бы по закону, либо потребности войскъ оказывались удовлетворенными не въ надлежащей мѣрѣ.

Правительство обратило вниманіе на указанныя неудобства системы воинского поста еще въ первой половинѣ текущаго столѣтія. Высочайшимъ рескриптомъ 28 іюня 1829 года былъ учрежденъ особый комитетъ, цѣль котораго состояла въ устройствѣ для войскъ постоянныхъ помѣщений въ избранныхъ для того пунктахъ. Но мысль о повсемѣстной постройкѣ казармъ была оставлена, по выясненіи размѣровъ потребныхъ на то единовременныхъ и постоянныхъ расходовъ, и до 1841 года заботы правительства были направлены только къ обращенію натуральной постойной повинности въ денежную въ отдельныхъ городахъ. Высочайше утвержденнымъ 13 Декабря 1841 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта дѣлу было дано другое направленіе. Государственный Совѣтъ нашелъ, что хотя особыми законоположеніями и отвращена въ частности тягость воинского поста для отдельныхъ городовъ, но для уравненія повинности по всей Имперіи не сдѣлано еще ничего, почему и поручилъ Министрамъ Внутреннихъ Дѣлъ, Военному и Финансовъ озаботиться обсужденіемъ этого вопроса. Соответствітельный проектъ былъ представленъ въ Государственный Совѣтъ только въ 1861 г. Этимъ проектомъ предполагалось впрочемъ переложеніе постойной повинности на деньги только въ городахъ и наиболѣе значительныхъ торговыхъ салахъ, съ оставленіемъ на прежнемъ основаніи воинского поста въ остальныхъ селеніяхъ. Такого же мнѣнія относительно предстоящей реформы держалась и податная комисія, на обсужденіе которой проектъ былъ переданъ Государственнымъ Совѣтомъ. Но Министры Внутреннихъ Дѣлъ, Финансовъ и Военный, рассматривая въ 1867 году результаты работъ комисіи, пришли къ заключенію, что въ виду измѣнившихся обстоятельствъ нельзя ограничиваться преобразованіемъ постойной повинности только въ нѣкоторыхъ поселеніяхъ, а

необходимо повсемѣстно отмѣнить натуральную постойную повинность. Такое заключеніе основывалось на томъ соображеніи, что, вслѣдствіе перемѣнъ въ организаціи арміи, войска все болѣе и болѣе стягиваются въ города, и такимъ образомъ предположеніе о производствѣ квартирныхъ окладовъ только войскамъ, находящимся въ городахъ, привело бы фактически къ тому, что всѣ войска, взамѣнъ натурального постоя, пользовались бы квартирными окладами, обязанность уплаты коихъ лежала бы однако на ограниченномъ числѣ поселеній. Вслѣдствіе этого, по соглашенію названныхъ Министерствъ, была образована особая комисія, изъ представителей заинтересованныхъ вѣдомствъ, которой было поручено составить проектъ коренного преобразованія постойной повинности. Согласно особому Высочайшему повелѣнію, состоявшемуся въ 1871 году по всеподаннѣйшему докладу Военнаго Министра, комисія прежде всего разработала вопросъ о временныхъ мѣрахъ къ улучшенію квартирнаго довольствія офицеровъ, разрѣшенный, согласно ея проекту, Высочайше утвержденнымъ 31 Мая 1872 года мнѣніемъ Государственного Совѣта, а къ концу 1873 года закончила работы по общему преобразованію постойной повинности. Предположенія комисіи были, за исключеніемъ нѣкоторыхъ частностей, одобрены подлежащими вѣдомствами и внесены Министромъ Финансовъ, отъ 28 Декабря 1873 г. за № 9629, на уваженіе Государственного Совѣта, а по разсмотрѣніи симъ послѣднимъ удостоились 8 Іюня 1874 года Высочайшаго утвержденія.

Положеніе о преобразованіи воинской квартирной повинности устанавливаетъ, въ видѣ общаго правила, отправленіе этой повинности денежнымъ способомъ. Генералы, штабъ и оберъ офицеры и классные чиновники военнаго вѣдомства получаютъ, для найма помѣщеній, квартирные оклады (ст. 2), для исчисленія которыхъ, всѣ мѣстности раздѣляются на пять разрядовъ (ст. 3), сообразно степени дороговизны квартиръ. На паемъ помѣщеній для низкихъ чиновъ, а равно для штабовъ и другихъ воинскихъ управлений и заведеній, также установлены особые оклады для различныхъ мѣстностей (ст. 6). Расходы по квартирному довольствію войскъ приняты на счетъ Государственного Казначейства (ст. 6), въ пособіе которому установлены дополнительные сборы: 1) съ цѣны торговыхъ и промышловыхъ свидѣтельствъ и билетовъ— 10% , 2) съ цѣны табачныхъ свидѣтельствъ— 15% и 3) съ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, по особому расписанію (ст. 18).

Всѣ распоряженія по квартирному довольствію войскъ въ губерніяхъ возложены на учрежденія, вѣдающія дѣлами о земскихъ повинностяхъ (съ нѣкоторымъ впрочемъ измѣненіемъ ихъ состава), для содѣйствія коимъ учреждены въ уѣздахъ особыя комисіи, по закону 10 Декабря 1874 года преобразованныя въ уѣздные распорядительные комитеты (ст. 8 и 9).

Установляя изложенные правила для квартирного довольствия войскъ, законъ 8 Іюня 1874 г. допускаетъ обращеніе и къ натуральной повинности, въ тѣхъ случаѣахъ, когда наемъ квартиръ окажется невозможнымъ. На обязанность обывателей отводъ квартиръ натурою возложенъ: а) по особымъ о томъ распоряженіямъ правительства: въ военное время, въ мѣстностяхъ, объявляемыхъ на военномъ положеніи, а равно при другихъ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ; б) при передвижениіи войскъ и кратковременныхъ ихъ остановкахъ, не превышающихъ трехдневнаго срока, и в) въ теченіе первыхъ трехъ дней по прибытіи войскъ на новыя квартиры, если не имѣется для нихъ готовыхъ помѣщеній въ казармахъ или нанятыхъ зданіяхъ. Кромѣ того Положеніе предусматриваетъ еще тѣ случаи, когда определенные квартирные оклады окажутся недостаточными для найма помѣщеній, возлагаю и въ этихъ случаѣахъ обязанности по снабженію войскъ квартирами на обывателей, однако не иначе, какъ съ выдачею хозяевамъ квартиръ вознагражденія въ размѣрѣ не ниже установленныхъ окладовъ. Распоряженія по отводу квартиръ натурою возлагаются въ означенныхъ случаѣахъ на мѣстное городское или сельское общественное управлѣніе, которое можетъ и не прибѣгать къ установленію натуральной повинности, нанявъ необходимыя для воинскихъ частей квартиры или предоставивъ таковыя въ общественныхъ зданіяхъ; для обезпеченія же помѣщеніями штабовъ и другихъ воинскихъ управлѣній заведеній обращеніе къ натуральной повинности вовсе не допускается закономъ (ст. 1, 4, и 13).

Какъ видно изъ изложеннаго, Положеніе 8 Іюня 1874 г. въ сущности вовсе изъемлетъ постойную повинность изъ числа земскихъ. На земствѣ оставляется лишь расходъ по ремонту и содержанію казармъ, построенныхъ на земскія суммы; но и эта потребность удовлетворяется земствомъ за вознагражденіе отъ казны въ размѣрѣ установленныхъ квартирныхъ окладовъ (ст. 15). Тѣмъ не менѣе, постановленія о постойной повинности до сихъ поръ остаются въ Уставѣ о зем. пов., къ которому Положеніе 8 Іюня 1874 г. составило особое приложеніе (къ ст. 255). Военное Министерство, внеся, въ истекшемъ 1893 году, въ Государственный Совѣтъ представление о нѣкоторыхъ измѣненіяхъ въ постановленіяхъ о квартирномъ довольствіи войскъ, высказало однако предположеніе выдѣлить всѣ такія постановленія въ особый Уставъ¹⁾. Съ осуществленіемъ этого предположенія, постойная повинность должна и по названію утратить связь съ прочими повинностями, именуемыми—земскими.

Кромѣ преобразованія постойной повинности, законо-

¹⁾ По существу представление Военного Министерства разрѣшено Высочайше утвержденнымъ 14 Марта 1894 года мнѣніемъ Государственного Совѣта.

дательство о натуральныхъ повинностяхъ съ 1864 года по настоящее время подвергалось лишь немногимъ дополненіямъ и измѣненіямъ, касавшимся вопросовъ: о предметахъ повинностей, натураю отправляемыхъ, о способѣ переложенія денежныхъ повинностей обратно въ натуральные и обѣ отправленіи отдѣльныхъ повинностей.

Важнѣйшимъ изъ законодательныхъ актовъ явилось установлениe по Высочайше утвержденному 13 Мая 1868 г. мнѣнию Государственного Совѣта новой повинности — по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ. Поводомъ къ этому закону послужило ходатайство Екатеринославскаго губернскаго и Александровскаго уѣзднаго земствъ обѣ установлениi повинности землевладѣльцевъ по истребленію сусликовъ, по 5 штукъ съ десятины въ годъ, съ наложеніемъ штрафа на неисполняющихъ этой повинности. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ полагало это ходатайство удовлетворить, такъ какъ принятие какихъ либо общихъ мѣръ по истребленію вредныхъ для посѣвовъ животныхъ и насѣкомыхъ, безъ обязательного привлечения къ тому мѣстныхъ обывателей, потребовало бы огромныхъ издережекъ, отнесеніе которыхъ на денежные земскіе сборы повело бы къ значительному повышенню послѣднихъ. Съ этимъ взглядомъ соглашался и Государственный Совѣтъ. При обсужденіи упомянутыхъ земскихъ ходатайствъ, признано было лишь необходимымъ придать закону болѣе общую форму, чѣмъ о томъ ходатайствовали земства, и предоставить земскимъ собраніямъ возлагать на сельскія общества и землевладѣльцевъ всѣхъ сословій обязанность истребленія сусликовъ и другихъ, наносящихъ вредъ растеніямъ, животныхъ и насѣкомыхъ, съ обложеніемъ неисполняющихъ этой повинности натураю особымъ, въ пользу земства, денежнымъ сборомъ, обращаемымъ на принятие мѣръ къ успѣшишему въ губерніи или уѣзде истребленію вредныхъ насѣкомыхъ и животныхъ. Размѣръ означенной обязанности и замѣняющихъ ее денежныхъ взносовъ, порядокъ взысканія ихъ и всѣ вообще относящіяся къ сему дѣлу исполнительныя правила предоставлено устанавливать губернскимъ земскимъ собраніямъ съ утвержденіемъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Законъ 13 Мая 1868 г. допускалъ такимъ образомъ два крупныхъ отступленія отъ дѣйствовавшихъ постановленій Устава о зем. пов. относительно повинностей, отправляемыхъ натураю. Повинность по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ объявлялась всесословною и каждому предоставлялось, взамѣнъ исполненія ея натураю, уплатить опредѣленный денежный взносъ. Послѣдующее законодательство не вполнѣ придержалось этихъ началъ. Высочайше утвержденнымъ 17 Мая 1879 г. (59608) Положеніемъ Комитета Министровъ, въ губерніяхъ Бессарабской, Екатеринославской, Полтавской, Таврической, Харьковской и Херсонской введена обязательная

повинность по истреблению хлѣбнаго жучка (ст. 1 и 8). Повинность эту установлено отбывать натуральнымъ и денежнымъ способомъ, привлекая къ натуральному способу исполненія повинности лицъ податныхъ сословій, не исключая женщинъ и дѣтей (съ 10 лѣтъ), а къ денежному—частныхъ землевладѣльцевъ, казну, удѣль и иныя установленія (ст. 2 и 6). Натуральная повинность объявлена бесплатно на разстояніи семи верстъ отъ мѣста жительства призываемыхъ къ ней (ст. 2); при вызывѣ на болѣе отдаленное разстояніе, которое однако не можетъ превышать 20 верстъ, установлено выдавать вознагражденіе по таксѣ, утверждаемой губернскою земскою управою (ст. 2 и 3). Каждая сѣча рабочихъ можетъ быть задерживаема на работахъ не болѣе трехъ дней (ст. 4). Что касается до денежной жучковой повинности, то она распредѣляется посредствомъ обложенія полевыхъ угодій подлежащихъ лицъ и учрежденій — въ размѣрѣ «сообразно стоимости того труда, какой будетъ исполненъ натурою податнымъ населеніемъ на опредѣленномъ земельномъ пространствѣ».

Законъ 13 Мая 1868 г. примѣняется лишь къ тѣмъ губерніямъ, где введены земскія учрежденія. Что же касается до жучковой повинности, то она распространена также на Донскую область¹⁾, а съ особаго распоряженія мѣстнаго Генералъ-Губернатора можетъ быть вводима, въ силу Высочайше утвержденаго 30 Апрѣля 1885 г. Положенія Комитетовъ Министровъ, также и въ губерніяхъ Киевской, Волынской и Подольской.

Установляя новую земскую повинность по истреблению вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, законъ не опредѣлилъ, въ какомъ отношеніи эта повинность должна находиться къ соотвѣтственной же повинности крестьянъ, установленной Общимъ Положеніемъ 19 Февраля 1861 г. (ст. 179, п. 7), вслѣдствіе чего обѣ повинности являются какъ бы параллельными. Что же касается до тѣхъ мѣстностей, на которыхъ законоположенія 13 Мая 1868 г. и 17 Мая 1879 г. не распространены, то здѣсь напротивъ закономъ опредѣлена лишь повинность крестьянъ, соотвѣтственной же обязанности прочихъ землевладѣльцевъ не установлено, вслѣдствіе чего относительно способа истреблениія вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ на земляхъ, не принадлежащихъ крестьянамъ, возникали неоднократно недоразумѣнія.

Вскорѣ по введеніи земскихъ учрежденій, возбужденъ былъ, вслѣдствіе ходатайствъ земскихъ собраній, вопросъ о порядке обращенія повинностей, переложенныхъ изъ натуральныхъ въ денежныя, вновь въ число натуральныхъ. Министерство Внутреннихъ Дѣлъ полагало, что ст. 24 Временныхъ Правилъ 1864 года воспрещаетъ земскимъ

¹⁾ 27 Июня 1880 г. Въ то время въ Донской области существовали земскія учрежденія.

собраніямъ обращать въ натуральныя только тѣ повинности, которыя переложены на деньги до введенія земскихъ учрежденій, на основаніи Высочайше утвержденныхъ смѣть. Къ разрѣшенію же земскимъ собраніямъ переводить въ число натуральныхъ тѣ повинности, которыя переложены на деньги самими собраніями, Министерство не усматривало препятствій, съ тѣмъ, чтобы этотъ переводъ совершался не ранѣе, какъ по истеченіи 3 лѣтъ со времени переложенія повинности. Но Государственный Совѣтъ (журналъ общаго собранія 13 Мая 1868 г.) нашелъ, что за отсутствіемъ въ законѣ точныхъ указаний относительно уравнительного распределенія натуральныхъ повинностей между сословіями, переложеніе потребности денежной въ натуральную есть измѣненіе не только въ способѣ удовлетворенія потребности, но и въ самыхъ основаніяхъ обложенія — другими словами, это есть переходъ отъ уравнительности къ неуравнительности. Поэтому, впредь до изданія точнѣйшихъ правилъ о порядке отбыванія и равномѣрномъ распределеніи натуральной повинности, въ разрѣшеніи обратнаго къ онymъ перехода необходима крайняя осторожность. По изложеннымъ соображеніямъ Государственный Совѣтъ, согласно съ мнѣніемъ бывшаго Министра Финансовъ, призналъ предпочтительнымъ разрѣшать земскимъ собраніямъ переходъ отъ денежнаго способа исполненія повинностей къ натуральному, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ въ законодательномъ порядке.

Это мнѣніе Государственного Совѣта, получившее 10 Іюня 1868 г. Высочайше утвержденіе, осталось безъ практическаго исполненія, ибо земскія учрежденія не возбуждали вновь ходатайствъ о разрѣшеніи обратиться къ исполненію натураю тѣхъ потребностей, которыя были уже отнесены на денежный сборъ¹⁾.

Облегченный способъ переложенія денежныхъ повинностей въ натуральныя былъ установленъ впослѣдствіи, Высочайше утвержденнымъ 14 Января 1877 г. (56837) положеніемъ Комитета Министровъ, лишь для мѣстностей находящихся на военномъ положеніи: повинности, имѣющія предметомъ удовлетвореніе всеныхъ потребностей, разрѣшено обращать временно въ натуральныя простымъ большинствомъ голосовъ въ земскомъ собраніи.

Въ 1868 году состоялось еще два постановленія, касавшихся отправленія отдѣльныхъ повинностей, подводной и дорожной. Высочайше утвержденнымъ 11 Марта 1868 г. (45595) мнѣніемъ Государственного Совѣта было разъяснено, что подводная повинность имѣеть цѣлью удовлетвореніе потребности гражданскаго управлениія, почему опредѣленіе права на взятіе подводъ можетъ принадлежать не земскимъ управамъ, но правительственнымъ

¹⁾ Впрочемъ въ послѣднее время подобное ходатайство возбуждено Пошехонскимъ уѣзднымъ земствомъ. Оно остается еще не разрѣшеннымъ

учрежденіямъ. Поэтому земскими управами вмѣнено въ обязанность, по требованіямъ губернаторовъ и прочихъ мѣстъ и лицъ, имѣющихъ, согласно Уставу о зем. пов. право на получение бланковыхъ билетовъ на подводы, снабжать ихъ таковыми, съ означеніемъ только мѣстности, въ которой должны быть выданы подводы, а мѣста и лица сіи, при каждомъ отправленіи съ такимъ билетомъ, обязаны означать на немъ: кому, гдѣ, въ какомъ размѣрѣ и съ платою или бесплатно должны быть даны подводы.

Высочайше утвержденнымъ 25 Октября 1868 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта (46403) казна и удѣльное вѣдомство привлечены къ отпуску лѣса на содержаніе дорогъ и дорожныхъ сооруженій наравнѣ съ прочими частными землевладѣльцами, при чемъ, въ случаѣ невозможности поставить лѣсъ натурою, землевладѣльцы, казна и удѣльное вѣдомство признаны обязанными уплатить деньгами за причитающееся съ нихъ количество лѣса по цѣнамъ, установленнымъ земскими учрежденіями или особыми о земскихъ повинностяхъ присутствіями.

Вскорѣ затѣмъ (1 Іюня 1870 г. 48454) разъяснено было, что вырубка и доставка отпускаемыхъ для дорожныхъ исправленій лѣсныхъ материаловъ относится на счетъ всего земства и что ближайшее опредѣленіе способа исполненія этой повинности и уравнительное распределеніе ея между обывателями, отправляющими дорожную повинность натурою и деньгами, предоставляется земскими учрежденіямъ и особымъ о земскихъ повинностяхъ присутствіямъ.

Наконецъ Высочайше утвержденнымъ 20 Мая 1892 г. мнѣніемъ Государственного Совѣта область примѣненія натуральной подводной повинности была расширена въ юго-западномъ краѣ: бесплатное взиманіе подводъ предоставлено, кроме лицъ, пользовавшихся этимъ правомъ ранѣе (полиція, судебные слѣдователи, нижніе чины жандармского управлениія), еще мировымъ посредникамъ, кандидатамъ къ нимъ и землемѣрамъ при уѣздныхъ по чиншевымъ дѣламъ присутствіямъ. Это правило введено въ дѣйствіе на 5 лѣтъ для успѣшнѣйшаго завершенія чиншевыхъ дѣлъ.

Этими немногими законоположеніями система натуральныхъ повинностей, весьма неудовлетворительно и неполно организованная по Уставу о зем. пов. и Временнымъ Правиламъ, не была, конечно, приведена въ надлежащей порядокъ. Недостатки закона ближе всего выясняются изъ свѣдѣній о практическомъ его примѣненіи.

Относительно способовъ и порядка отбыванія натуральныхъ повинностей въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, свѣдѣнія собирались комиссию по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи. Хотя комиссія обращалась съ этою цѣлью къ мѣстнымъ учрежденіямъ Министерства Финансовъ, а послѣднія входили въ сноше-

нія съ земскими управами, но подробныхъ данныхъ по всѣмъ уѣздаамъ получить не удалось. Затѣмъ свѣдѣнія относительно стоимости натуральныхъ повинностей повсемѣстно оказались весьма неточными, такъ какъ земскими учрежденіями не было выработано опредѣленныхъ правилъ учета натуральныхъ повинностей, а нѣкоторыя изъ земствъ и вовсе такого учета не производятъ. Уже одно отсутствие надлежащихъ данныхъ показываетъ, что эта важная для населенія отрасль земской дѣятельности не получила надлежащаго развитія. Этотъ выводъ еще болѣе подтверждается самимъ содержаніемъ собранныхъ свѣдѣній о натуральныхъ повинностяхъ.

По даннымъ за 1885 и 1887 годы подводная повинность оказалась вполнѣ переложеною на деньги въ 189 уѣздахъ изъ общаго числа 359, въ коихъ, существуютъ земскія учрежденія. Въ 93 уѣздахъ эта повинность отбывается частью натурою, частью на деньги, при чёмъ только въ 39 уѣздахъ поставка подводъ натурою или содержаніе станцій на счетъ сельскихъ обществъ составляетъ обычный порядокъ исполненія повинностей, а въ остальныхъ 54 уѣздахъ подводы натурою требуются лишь въ рѣдкихъ случаяхъ (напр. въ селеніяхъ, удаленныхъ отъ земскихъ станцій, или въ случаѣ разгона лошадей и т. п.). По остальнымъ 77 уѣздаамъ обстоятельно выяснить способъ отправленія подводной повинности не удалось; но комиссія, на основаніи имѣвшихся свѣдѣній, полагала, что здѣсь натуральная повинность не переложена полностью на денежный сборъ.

Повинность дорожная вполнѣ переведена на денежный сборъ въ 238 уѣздахъ, исключительно натурою отбывалась въ 27 уѣздахъ, а въ 94 исполнялась смѣшаннымъ способомъ: дорожное полотно содержалось натурою, а дорожные сооруженія — на счетъ денежныхъ суммъ.

Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ сохранилось отбываніе дорожной повинности натурою, частные землевладѣльцы не вездѣ привлекаются къ поставкѣ лѣсныхъ матеріаловъ: въ нѣкоторыхъ уѣздахъ эта повинность ложится на все земство, въ томъ числѣ и на крестьянъ, въ Уфимской же губерніи поставка лѣсныхъ матеріаловъ производилась исключительно послѣдними.

Способы зачета и вознагражденія натуральныхъ повинностей оказались, по изслѣдованию комиссіи, весьма различными. Подводная повинность большую частью до нѣкоторой степени вознаграждается или уплатою прогоновъ или выдачею сельскимъ обществамъ пособій на уравненіе повинностей. Затѣмъ только въ 26-ти (изъ вполнѣ изслѣдованныхъ 282) уѣздахъ эта повинность отбывается безъ всякоаго вознагражденія. Что касается до натуральной дорожной повинности, то таковая большую частью составляетъ дополнительную тягость, ложающуюся на нѣкоторыя сословія сверхъ исполненія денежныхъ повинностей. По-

становленія Устава о зем. пов. и Временныхъ Правилъ относительно зачета стоимости натуральной повинности при составленіи денежной раскладки соблюдаются въ весьма немногихъ уѣздахъ. Затѣмъ иногда исполненіе работъ по исправленію дорогъ вознаграждается изъ земскаго сбора или сельскимъ обществамъ выдаются пособія для облегченія ихъ въ выполненіи наиболѣе трудныхъ работъ.

Относительно стоимости натуральныхъ повинностей собранныя комиссию данныя отличаются, какъ упомянуто выше, весьма малою точностью. Наиболѣе обстоятельный свѣдѣнія имѣются по тѣмъ уѣздамъ, где повинность, считающаяся натуральною, въ дѣйствительности отбывается денежнымъ способомъ, но на счетъ не всего земства, а тѣхъ лишь сословій, которыя обременены натуральною повинностью. Изъ этихъ данныхъ оказывается, что стоимость повинности по поставкѣ лѣсныхъ материаловъ, где таковая производится землевладѣльцами, не достигаетъ сколько-нибудь значительныхъ размѣровъ: особый сборъ, взимаемый съ землевладѣльцевъ взамѣнъ исполненія этой повинности, колебался въ 1885 году по отдѣльнымъ уѣздамъ отъ $\frac{1}{10}$ к. до 1 коп. съ десятины, достигая 3 коп. только въ Тимскомъ уѣзде Курской губерніи, где впрочемъ къ поставкѣ лѣсныхъ материаловъ были привлечены только примыкающія къ земскимъ дорогамъ землевладѣнія. Сельскимъ обществамъ стоимость натуральной дорожной повинности обходилась гораздо дороже: особые сборы, уплачивавшіеся сельскими обществами, взамѣнъ исполненія работъ натурою, по переложенію на десятину земли (сборы обыкновенно взимались по подушной раскладкѣ), колебались отъ $1\frac{1}{4}$ до 8 коп. съ десятины. Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ значительныхъ размѣровъ достигали и сборы съ сельскихъ обществъ на отправленіе подводной повинности.

По разсчетамъ комиссіи, стоимость подводной и дорожной повинности не настолько однако велика, чтобы окончательное переложеніе ихъ на деньги или выдача полнаго вознагражденія ихъ стоимости изъ денежного сбора могли бы значительно обременить земскій бюджетъ. Принятіе этихъ мѣръ по отношенію къ подводной повинности могло бы значительно повысить земскій расходъ только тамъ, где вся подводная повинность отбывается натурою и при томъ безъ вознагражденія на деньги (13 уѣзовъ), или где размѣръ земскаго пособія далеко не соответствуетъ стоимости натуральной повинности (нѣкоторые уѣзды Бессарабской, Харьковской и Олонецкой губерній). Стоимость натуральной дорожной повинности опредѣлена комиссию для 66 уѣзовъ, по которымъ повинность эта оцѣнена земствомъ или по крайней мѣрѣ имѣлись болѣе или менѣе точныя свѣдѣнія о числѣ рабочихъ, выставленныхъ для починки дорогъ, въ 333 тыс. руб. или 47,0% всей суммы мѣстныхъ земскихъ расходовъ.

Комисія однако замѣтила, что въ нѣкоторыхъ уѣздахъ стоимость натуральной дорожной повинности на основаніи данныхъ, доставленныхъ земствомъ, должна бы быть исчислена въ гораздо болѣе крупныхъ цифрахъ; но эти данные не внушали комисіи довѣрія по принятому въ основаніе расчета крайне высокому числу рабочихъ дней или огульной высокой оцѣнкѣ повинности¹⁾.

Приведенные свѣдѣнія относительно двухъ важнейшихъ изъ натуральныхъ повинностей показываютъ, что большая часть земствъ пришла къ заключенію о неудобствѣ натурального способа исполненія повинностей и окончательно перешла къ повинностямъ денежнымъ. Тамъ же, гдѣ выполнение нѣкоторыхъ потребностей по прежнему производится натуральнымъ способомъ, земскія учрежденія, обращая вообще недостаточно вниманія на эти повинности и нерѣдко не имѣя даже надлежащихъ данныхъ о нихъ, большую частью не изыскали надлежащихъ способовъ вознагражденія натуральной повинности, оставляя ее въ видѣ дополнительной тягости на нѣкоторыхъ изъ плательщиковъ земскихъ сборовъ. Зачетъ стоимости натуральныхъ повинностей въ денежные сборы составляетъ весьма рѣдкое явленіе; выдача же вознагражденія изъ земскихъ суммъ примѣняется обыкновенно только къ подводной повинности, при чёмъ стоимость повинности оказывается не вполнѣ возмѣщеною.

Останавливаясь на способахъ къ упорядоченію отбыванія натуральныхъ повинностей, Комисія по пересмотру узаконеній о земскомъ обложеніи не сочла возможнымъ высказаться за полное и обязательное переложеніе ихъ на деньги. По мнѣнію Комисіи, этотъ вопросъ принадлежитъ къ числу тѣхъ, въ разрѣшеніи которыхъ наиболѣе компетентны мѣстныя хозяйственныя учрежденія. Комисія не считала возможнымъ рекомендовать и зачетъ стоимости натуральныхъ повинностей въ уплату денежного сбора, полагая, что этотъ пріемъ уравненія повинностей оказался уже практически несостоятельнымъ. Наиболѣе правильнымъ представлялось бы, по мнѣнію Комисіи, установить обязательную выдачу вознагражденія лицамъ, отбывшимъ натуральную повинность, по таксѣ, установленной мѣстнымъ земствомъ по соображенію съ мѣстными цѣнами на трудъ и материалы. Такой порядокъ повелъ бы, съ одной стороны, къ установленію надлежащей равномѣрности въ распределеніи тягости земскихъ повинностей между отдѣльными классами населенія, а съ другой — устранилъ бы непроизводительное пользованіе народнымъ трудомъ, нерѣдко наблюдаемое нынѣ, когда повинность

¹⁾ Напр. 30,000 рабочихъ дней по Устьысольскому уѣзду, $46\frac{1}{2}$ тыс. дней по Аккерманскому, также какъ по Яранскому уѣзду показано $5\frac{1}{2}$ тысячи, а по Бендерскому $8\frac{1}{2}$ тыс. дней. (Докладъ I отдѣла комисіи № 8, стр. 12—21).

въ видѣ личнаго труда, оставаясь безъ вознагражденія, остается безъ учета и требуется безъ пользы для дѣла¹⁾.

Эти предположенія Комиссіи вызвали возраженія со стороны Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, полагавшаго, что обязательная выдача вознагражденія за исполненіе натуральныхъ повинностей повлечетъ за собою фактическое ихъ упраздненіе и повышение земскихъ сборовъ, что не можетъ быть признано желательнымъ въ интересахъ сельскаго населенія, располагающаго незначительными денежными средствами. Тѣмъ не менѣе Министерство Финансовъ въ представленіи въ Государственный Совѣтъ отъ 31 Января 1891 года за № 277, высказалось за приведеніе предположеній комиссіи въ исполненіе. Эта часть представленія Министерства Финансовъ осталась однако безъ обсужденія въ Государственномъ Совѣтѣ.

Въ губерніяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены, общаго переложенія натуральныхъ повинностей въ денежныя до настоящаго времени нигдѣ не производилось. Но, какъ упомянуто выше, подводная повинность во многихъ мѣстностяхъ фактически отбывается смѣшаннымъ способомъ, частью натурою, частью на деньги, при чёмъ практикуется и выдача пособій сельскимъ обществамъ, обремененнымъ этою повинностью; дорожная же повинность перелагалась на деньги отчасти, въ отношеніи устройства и содержанія нѣкоторыхъ дорожныхъ сооруженій, на основаніи особыхъ каждый разъ Высочайшихъ повелѣній. При такомъ частномъ переложеніи дорожной повинности на деньги, на практикѣ требовалось заявленіе ходатайства о томъ со стороны тѣхъ лишь обывателей, которые были приписаны къ данному дорожному участку и въ выгодѣ которыхъ отъ отнесенія содержанія дорожного сооруженія на земскій сборъ цѣлой губерніи никогда не могло быть даже сомнѣнія. Такимъ образомъ, строжайшія требованія ст. 189 Устава о зем. пов. сводились къ исполненію пустой формальности.

Зачетъ натуральныхъ повинностей при раскладкѣ денежнаго сбора, практиковавшейся въ шестидесятыхъ годахъ, впослѣдствіи прекратился и въ настоящее время нигдѣ не производится: земли и другія имущества податныхъ сословій облагаются земскимъ сборомъ въ томъ же размѣрѣ, какъ и имущества, принадлежащія лицамъ, свободнымъ отъ исполненія повинностей натурою. Равнымъ образомъ не принимается во вниманіе и то обстоятельство, что къ натуральной подводной повинности привлекаются лишь сельскіе обыватели, проживающіе на разстояніи свыше 30 верстъ отъ уѣзднаго города, горожане же и жители болѣе близкихъ къ городу сель и деревень свободны отъ этой повинности вслѣдствіе отнесенія ея на денежный земскій сборъ.

¹⁾ Тамъ же, стр. 16—23.

Относительно способовъ отправленія натуральныхъ по-
винностей въ мѣстностяхъ, гдѣ не введены земскія учреж-
денія, а въ особенности относительно стоимости этихъ
повинностей, въ настоящее время приходится повторить
то же, что было сказано въ 1862 году Коммисіею о гу-
бернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, состоявшую при
Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ: «правильныхъ и, хотя
приблизительно, вѣрныхъ свѣдѣній о количествѣ и стои-
мости ежегодно отправляемыхъ натуральныхъ повинностей
нигдѣ не собирается и, при настоящемъ положеніи дѣла,
собрано быть не можетъ»¹⁾). Едвали въ настоящее время
дѣло обстоитъ не хуже еще, чѣмъ въ началѣ шестидеся-
тыхъ годовъ: за послѣдніе годы мѣстныя начальства даже
прекратили доставленіе Министерству Финансовъ требуе-
мыхъ Уставомъ о зем. пов. свѣдѣній о повинностяхъ,
исполняемыхъ натурою; такъ при смыслахъ на 1893—1895
годы таковыя свѣдѣнія были сообщены только по пяти изъ
числа всѣхъ губерній Европейской Россіи, гдѣ не введены
земскія учрежденія²⁾). По отдѣльнымъ, доходящимъ до Ми-
нистерства Финансовъ дѣламъ, видно, что губернскія на-
чальства вовсе не входятъ въ большинствѣ случаевъ въ
обсужденіе вопросовъ о натуральныхъ повинностяхъ, не
производя ни раскладокъ ихъ между уѣздами, ни распре-
дѣленія внутри уѣздовъ. Уѣздныя учрежденія также, по-
видимому, не озабочены правильною разверсткою натураль-
ныхъ повинностей. Изъ дѣлъ Министерства Финансовъ
видно, по крайней мѣрѣ, что въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ
до настоящаго времени осталось безъ измѣненія то рас-
писаніе дорожныхъ участковъ, которое было установлено
еще въ 1853 году, при первоначальномъ приведеніи въ
исполненіи правилъ 5 Іюля 1851 года; раскладки же
подводной повинности въ большинствѣ уѣздовъ, повиди-
мому, вовсе нѣтъ.

¹⁾ См. выше стр. 62.

²⁾ По этимъ свѣдѣніямъ (о натуральныхъ повинностяхъ, отбытыхъ
населеніемъ въ 1888—1890 гг.) стоимость дорожной и подводной повинно-
стей представляется весьма высокой, достигая отъ 34% (по Архангель-
ской губ.) до 93% (по Оренбургской губ.) денежныхъ земскихъ расходовъ.
Достаточно однако самаго поверхностного обозрѣнія данныхъ, представ-
ленныхъ губернскими начальствами, чтобы усомниться въ ихъ вѣрности.
Такъ по Архангельской и Оренбургской губ. земскія повинности совер-
шенно смѣшаны съ мѣрскими. По Могилевской губ. количество подводъ, по-
ставленныхъ для разъѣздовъ полиціи, показано: по Могилевскому уѣзду—
12,243, тогда какъ по Чериковскому—580, а по Мстиславскому—108. По
Волынской губ. показано совершенно невѣроятное количество подводъ
для разъѣздовъ полиціи и другихъ чиновниковъ, а именно 536,401 въ
трехлѣтие (по Киевской губ.—162,554, по Могилевской—44,045), изъ кото-
рыхъ, по соображенію съ количествомъ прогоновъ, на долю однихъ чиновъ
полиціи и судебныхъ слѣдователей, повидимому, причитается до 450,000.
Количество рабочихъ, призывающихся будто бы къ починкѣ дорогъ,
также превышаетъ иногда всякое вѣроятіе: напр., по Ковельскому уѣзду
показано: рабочихъ конныхъ (и съ волами) — 124,945 и пѣшихъ—222,710,
тогда какъ по Калевскому уѣзду—всего только—25,398. Вообще стоимость
натуральныхъ повинностей (когда онѣ дѣйствительно отбываются нату-
рою), по даннымъ губернскихъ начальствъ, не можетъ не считаться преу-
величеною.

Нѣкоторымъ исключеніемъ изъ общаго правила являются мѣстности, входящія въ составъ Иркутскаго генераль-губернаторства, гдѣ тягость натуральныхъ повинностей, вслѣдствіе слабой населенности края и по другимъ причинамъ, оказывается особенно значительна. Обременительность натуральныхъ повинностей побудили мѣстную администрацію заняться разслѣдованіемъ этого дѣла и изысканіемъ мѣръ къ облегченію населенія.

По изслѣдованію, произведенному бывшимъ Иркутскимъ Генераль-Губернаторомъ, графомъ Игнатьевымъ, оказалось, что повинность по поставкѣ подводъ часто отбываетя крестьянами не натурою, но на счетъ общественныхъ сборовъ съ затратою собранныхъ суммъ на наемъ стоечныхъ лошадей. Общая стоимость подводной повинности опредѣлилась въ 7 р. 35 коп. на каждого работника, но эта средняя цифра весьма далека отъ дѣйствительныхъ расходовъ по отдѣльнымъ волостямъ. Такъ въ Иркутской округѣ оценка подводной повинности колеблется отъ 1 р. до 5 руб. на душу, а въ нижнеудинскомъ округѣ повышается по отдѣльнымъ мѣстностямъ до 15 руб. Столь высокая стоимость подводной повинности объяснялась тѣмъ, что вслѣдствіе частью злоупотребленій, частью нецѣлесообразной организаціи дѣла, на содержаніе земскихъ сообщеній поставлялось гораздо болѣшее количество лошадей, чѣмъ то дѣйствительно нужно. Въ то же время получаемая сельскими обществами изъ земскихъ сборовъ суммы нисколько не содѣйствовали лучшему распределенію повинности, ибо въ нѣкоторыхъ случаяхъ составляли возмѣщеніе лишь незначительной части затраты труда или денегъ, а въ другихъ—служили даже источникомъ прямой денежнай выгоды сельскихъ обществъ. Такъ, напр., въ Мухтуйскомъ обществѣ Киренской округи плата изъ земскихъ сборовъ за гоньбу достигала 45 руб. на душу.

Для устраненія всѣхъ этихъ недостатковъ, по постановленію Иркутскаго Губернскаго Совѣта, была утверждена раскладка подводной повинности, съ установленіемъ пособій отъ однихъ волостей другимъ, а въ Киренской округѣ, гдѣ по рѣдкости населенія правильной раскладки сдѣлать было нельзя, съ уплатою обывателямъ, призываляемъ къ исполненію повинности, полной стоимости ея изъ земскихъ сборовъ. Эти мѣры повели къ сокращенію числа стоечныхъ лошадей въ Иркутской губерніи съ 1,679 (въ трехлѣтіе съ 1887 года) до 916 (въ трехлѣтіе съ 1890 г.) и къ уменьшенію расхода изъ земскихъ сборовъ съ 211,807 руб. до 97,140 руб. въ годъ¹⁾. Однородныя мѣры были приняты впослѣдствіи и по Енисейской губерніи²⁾.

¹⁾ Представленіе Министерства Финансовъ въ Государственный Совѣтъ 7 Мая 1890 г., № 989, стр. 7—8.

²⁾ Представленіе Министерства Финансовъ въ Государственный Совѣтъ 27 Апрѣля 1893 г., № 1174.

Заботы мѣстнаго начальства были направлены и къ упорядоченію дорожной повинности. До 1887 года большої сибирскій трактъ отъ Ачинска до Иркутска (1,200 верстъ) исправлялся исключительно натуральною повинностью мѣстнаго населенія, за исключеніемъ лишь постройки и ремонта крупныхъ мостовъ, относимыхъ на счетъ суммъ земскаго сбора. Вследствіе такого порядка содержанія пути, послѣдній сдѣлался въ нѣкоторыхъ мѣстахъ непроѣзжимъ, что и побудило мѣстнаго Генералъ-Губернатора возбудить ходатайство объ установлениі особаго сбора за проѣздъ по тракту, съ обращеніемъ его на расходы по ремонту пути. Сборъ этотъ, установленный первоначально Высочайше утвержденнымъ 17 Мая 1887 г. положеніемъ Комитета Министровъ на 3 года, а впослѣдствіи продолженный сначала до 1 Ноября 1893 г., а затѣмъ до 1 Января 1897 г., употреблялся какъ на шоссированіе наиболѣе плохихъ участковъ тракта, такъ и на организацію надлежащаго надзора за работами, производившимися приписаннымъ къ тракту населеніемъ. Но въ смыслѣ мѣры облегченія натуральной повинности повозный сборъ имѣлъ мало значенія. Въ виду незначительнаго количества притрактоваго населенія, мѣстное начальство призывало къ отправленію натуральной повинности по содержанію полотна Сибирскаго тракта и болѣе отдаленныя селенія, на разстояніе до 450 верстъ. Очевидно, что для крестьянъ, призываемыхъ на работы издалека, проѣздъ къ мѣсту работъ и обратно является добавочною повинностью, иногда, быть можетъ, болѣе тяжелою, чѣмъ самыя работы. Хотя, для уравненія повинности, ближайшія селенія обязываются поставлять болѣе число рабочихъ (одного на четыре «могущихъ» души), чѣмъ отдаленныя (одного на семь душъ), но такой способъ распределенія работъ далеко не вполнѣ достигаетъ цѣли и повинность ложится на удаленные отъ тракта общества гораздо тяжеле, чѣмъ на ближайшія къ нему. Дабы не терять времени, драгоценнаго для сельскохозяйственныхъ работъ (ремонтъ пути производится въ Iюнѣ мѣсяцѣ), сельскія общества, удаленные отъ тракта, обыкновенно не выставляютъ работниковъ изъ своей среды, но прибѣгаютъ къ найму таковыхъ на сторонѣ черезъ подрядчиковъ: послѣдніе же, пользуясь затруднительнымъ положеніемъ крестьянъ, предъявляютъ къ нимъ крайне преувеличенныя требованія относительно платы за работы. Переплата подрядчикамъ и непроизводительная потеря времени при личной явкѣ на работы, достигаютъ иногда значительныхъ размѣровъ. Такъ, по свѣдѣніямъ, доставленнымъ Иркутскимъ Генералъ-Губернатромъ къ смѣтѣ на текущее трехлѣтіе, двѣ волости и шесть инородческихъ вѣдомствъ Балаганской округи затрачивали на исполненіе натуральной повинности до 103,607 руб. въ годъ, стоимость же отбытыхъ ими ра-

ботъ опредѣляется не свыше 51,240 р. (около 1 р. 79 к. съ ревизской души). Изъ данныхъ относительно этихъ же волостей и вѣдомствъ видно, какъ неуравнительно распредѣляется натуральная дорожная повинность: стоимость ея колеблется отъ 1 р. 38 к. до 4 р. 81 к. съ ревизской души.

Въ виду обременительности и неравномѣрности натуральной повинности по исправленію сибирского тракта, Иркутскій Генералъ-Губернаторъ возбудилъ ходатайство о разрѣшеніи ему взимать съ сельскихъ обществъ и волостей, заявившихъ о томъ ходатайства, денежный сборъ, взамѣнъ натуральной повинности, безъ окончательнаго переложенія послѣдней на деньги. Ходатайство это было поддержано Министромъ Финансовъ, полагавшимъ въ виду явной выгоды для населенія отступить отъ строгихъ требованій Устава о зем. пов., и признано Государственнымъ Совѣтомъ подлежащимъ удовлетворенію, при чёмъ тѣ же права по отношенію къ прочимъ мѣстностямъ Сибири, гдѣ пролегаетъ большой трактъ предоставлены Министру Внутреннихъ Дѣлъ¹⁾). Это мнѣніе Государственнаго Совѣта было Высочайше утверждено 27 Декабря 1893 года.

Такимъ образомъ, для упорядоченія и облегченія натуральныхъ повинностей въ Восточной Сибири потребовались существенныя отступленія отъ дѣйствующихъ законоположеній.

Д. Нѣкоторыя измѣненія въ составѣ и организаціи земскихъ учрежденій, введенныя Высочайше утвержденными 12 Іюня 1890 года мнѣніемъ Государственного Совѣта, не имѣютъ ближайшаго отношенія къ области земскихъ повинностей. Поэтому въ настоящемъ очеркѣ измѣненія въ учрежденіяхъ, вѣдавшихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ, должны быть разсмотрѣны лишь въ отношеніи тѣхъ мѣстностей, гдѣ земскія учрежденія не дѣйствуютъ.

Комитеты о земскихъ повинностяхъ прекратили свое существованіе одновременно съ отмѣною государственного земскаго сбора, по закону 10 Декабря 1874 г. Обязанности упраздненныхъ учрежденій по дѣламъ о губернскихъ и частныхъ повинностяхъ были переданы этимъ закономъ (ст. 12) губернскимъ распорядительнымъ комитетамъ, на которые возложено было и распоряженіе расходами казны, производившимися до того времени изъ государственного земскаго сбора. Въ Сибири же завѣдываніе земскими повинностями осталось по прежнему на губернскихъ совѣтахъ.

Чѣмъ именно было вызвано преобразованіе губернскихъ учрежденій, вѣдавшихъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ,

¹⁾ Представленіе Министерства Финансовъ отъ 27 Апрѣля 1893 г. № 1174 и Журналъ Департамента Государственной Экономіи № 392—1893 г.

не видно въ точности ни изъ представленія Министерства Финансовъ, ни изъ журнала Государственного Совѣта по дѣлу о прекращеніи отдѣльного существованія государственного земскаго сбора. Вопросъ объ учрежденіяхъ въ этомъ дѣлѣ разсматривался лишь постольку, поскольку на таковыя возлагалось завѣдываніе на мѣстахъ новыми расходами казны; порученіе же вновь образованнымъ губернскимъ распорядительнымъ комитетамъ дѣлъ о губернскихъ и частныхъ земскихъ повинностяхъ не подвергалось особому обсужденію: оно вытекало какъ бы само собою изъ заключенія о непригодности комитетовъ о земскихъ повинностяхъ для производства хозяйственныхъ расходовъ казны и изъ образованія для этой послѣдней цѣли особыхъ учрежденій.

Новые комитеты не имѣли однако существенныхъ отличій отъ прежнихъ. Составъ ихъ былъ болѣе постоянъ и менѣе великъ; но устраниены отъ завѣдыванія земскими повинностями только тѣ члены прежнихъ комитетовъ, которые никогда не принимали дѣятельнаго участія ни въ составленіи проектовъ смѣть и раскладокъ, ни въ другихъ дѣлахъ комитетовъ — а именно представители словій, дворянскаго и городскаго (кромѣ губернскаго предводителя дворянства и городскаго головы губернского города); должностныя же лица, составлявшіе губернскій распорядительный комитетъ, были тѣ же самыя, изъ которыхъ ранѣе образовывались особыя о земскихъ повинностяхъ присутствія (кромѣ лишь представителей вѣдомствъ государственныхъ имуществъ и удѣльнаго).

Единственнымъ новымъ лицомъ въ составѣ губернскихъ комитетовъ явился членъ отъ правительства, замѣняемый въ большинствѣ губерній начальникомъ отдѣленія казенної палаты. Учрежденіе этой новой должности вызывалось тѣмъ соображеніемъ, что всѣ прочіе члены комитета, будучи обременены другими служебными обязанностями, не имѣютъ возможности близко вникать въ дѣлопроизводство комитета, которое и надлежитъ поэтому возложить на особое лицо. Но это соображеніе проводилось не послѣдовательно: во 1-хъ, въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ особой должности члена отъ правительства не было учреждено, дѣлопроизводство губернскаго распорядительнаго комитета возложено на ближайшую отвѣтственность управляющаго казенною палатою; во 2-хъ, особыхъ канцелярій комитетовъ образовано не было и дѣла комитетовъ установлено вести на канцелярскія средства казенныхъ палатъ, вслѣдствіе чего членъ отъ правительства оказался въ зависимости отъ казенної палаты.

Исключивъ изъ состава губернскаго учрежденія, вѣдающаго дѣлами о земскихъ повинностяхъ, нѣсколько лицъ, на практикѣ оказавшихся излишними, законъ 10 Декабря 1874 г. ни чѣмъ не замѣнилъ и отдѣльная присутствія комитетовъ, которая по Уставу о зем. пов.

должны были составлять проекты раскладки по каждому уезду особо. Вновь образованнымъ уезднымъ распорядительнымъ комитетамъ не поручено никакихъ обязанностей по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ: они предназначались только для содѣйствія губернскимъ комитетамъ къ выполнению на мѣстахъ нѣкоторыхъ казенныхъ расходовъ. Впослѣдствіи, при составленія раскладки поземельныхъ сборовъ, неоднократно ощущалась потребность въ учрежденіяхъ, стоящихъ въ болѣе близкихъ отношеніяхъ къ жизни, чѣмъ губернскіе распорядительные комитеты; но эта потребность удовлетворялась, помимо уездныхъ комитетовъ, частью путемъ образованія администраціи по рядкомъ особыхъ раскладочныхъ комиссій, частью путемъ возложенія соотвѣтственныхъ обязанностей на податныхъ инспекторовъ, должности коихъ образованы въ 1885 году.

Изданію закона 10 Декабря 1874 г. предшествовалъ рядъ законодательныхъ мѣръ, устранившихъ отъ участія въ дѣлахъ о земскихъ повинностяхъ нѣкоторыя отдѣльныя учрежденія и способствовавшихъ большему объединенію земского хозяйства.

Еще по закону 29 Октября 1864 г. (41,394), хозяйственное завѣдываніе зданіями и путями сообщенія, содержимыми на счетъ земства, было объединено съ прочими дѣлами о земскихъ повинностяхъ: губернскія строительныя и дорожныя комиссія упразднены, а находившіяся въ ихъ вѣдѣніи зданія и сооруженія переданы въ управление комитетовъ о земскихъ повинностяхъ, съ установленіемъ лишь техническо-полицейского надзора со стороны строительныхъ отдѣленій губернскихъ правленій. Затѣмъ, съ постепеннымъ преобразованіемъ управлениія по крестьянскимъ дѣламъ, дѣла о земскихъ повинностяхъ отошли совершенно изъ вѣдѣнія управлений государственными имуществами, удѣльныхъ конторъ и другихъ вѣдомствъ, которымъ по прежнимъ узаконеніямъ принадлежало попеченіе надъ нѣкоторыми разрядами крестьянъ.

Тѣмъ не менѣе полнаго объединенія дѣлъ о земскихъ повинностяхъ въ одномъ учрежденіи не достигнуто было и съ преобразованіемъ 1874 года. Не говоря уже о томъ, что главнѣйшія распоряженія по исполненію земской раскладки — составленіе и разсылка окладныхъ листовъ, а также кассовое и бухгалтерское счетоводство по земскимъ суммамъ остались на казенной палатѣ и подвѣдомственныхъ ей казначействахъ, нельзя не замѣтить, что губернскій распорядительный комитетъ не являлся единственнымъ учрежденіемъ, въ коемъ сосредоточивалось бы и общее завѣдываніе дѣлами о земскихъ повинностяхъ въ губерніи. Права и обязанности комитета раздѣляло еще губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе. Первоначально присутствіе это было привлечено къ составленію сметъ и раскладокъ частнаго сбора съ крестьянъ и помѣщиковъ на издержки по крестьянскому дѣлу (1861 г.

Апрѣля 11 № 36865). Но участіе присутствія въ этомъ дѣлѣ сохранилось и по объединеніи означенного сбора съ поземельнымъ сборомъ на губернскія повинности: смѣты и раскладки, поскольку относились до издержекъ на содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, составлялись губернскимъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ, затѣмъ разсматривались въ соединенномъ совѣщаніи этого присутствія съ комитетомъ о земскихъ повинностяхъ — а впослѣдствіи губернскимъ распорядительнымъ комитетомъ — и представлялись на утвержденіе по принадлежности. По закону 16 Марта 1870 г. (48139) губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе привлечено также къ раскладкѣ сбора на содержаніе духовенства въ девяти западныхъ губерніяхъ. Такъ какъ упомянутые сборы не отдѣлялись отъ остальныхъ при составленіи раскладки, то фактически губернское по крестьянскимъ дѣламъ присутствіе пріобрѣло право участія въ составленіи всей вообще поземельной раскладки.

Объединеніе завѣдыванія земскимъ хозяйствомъ въ одномъ учрежденіи нарушилось еще тѣмъ, что составъ губернского распорядительного комитета, первоначально однородный по всѣмъ дѣламъ о земскихъ повинностяхъ, разнообразился впослѣдствіи, смотря по роду дѣлъ, подлежащихъ его вѣдѣнію: такъ по дѣламъ, касающимся судебнаго установлений, въ засѣданіяхъ распорядительного комитета участвуетъ, съ правомъ голоса, прокуроръ окружнаго суда; по дѣламъ, касающимся тюремно-арестантской части — губернскій тюремный инспекторъ; по дѣламъ о наймѣ помѣщеній для судебнно-мировыхъ съѣздовъ — предсѣдатели сихъ съѣздовъ; дѣла, касающіяся приказовъ общественнаго призрѣнія решаются распорядительнымъ комитетомъ совмѣстно съ совѣтомъ приказа и т. д.

При организаціи земскихъ повинностей въ Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ завѣдываніе ими возложено на областныя правленія и совѣтъ генераль-губернатора Туркестанскаго края. Въ Прибалтійскихъ губерніяхъ составленіе проектовъ смѣть и раскладокъ сборовъ на содержаніе мировыхъ судебнаго установлений поручено губернскихъ правленіямъ, съ участіемъ въ засѣданіяхъ ихъ управляющихъ казенною палатою и государственными имуществами и представителей дворянства и городовъ (1882 г. Апрѣля 13 № 800; 1884 г. Октября 3 № 2442).

Въ центральномъ управлениі земскими повинностями никакихъ существенныхъ измѣненій не произошло. Дѣло это только болѣе объединилось въ Департаментѣ Государственной Экономіи послѣ упраздненія Главнаго Комитета обѣ устройствѣ сельскаго состоянія, участвовавшаго въ утвержденіи смѣть и раскладокъ сбора на содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ, и Кавказскаго Комитета, въ который вносились (собственно для свѣдѣнія),

до его упраздненія, смѣты и раскладки земскихъ повинностей по Закавказью. Особый порядокъ утвержденія смѣть существуетъ въ настоящее время только по Донской области, о чёмъ уже упомянуто выше.

Преобразование губернскихъ учрежденій, вѣдающихъ земскимъ хозяйствомъ, въ 1874 году не имѣло замѣтныхъ практическихъ послѣдствій. Указанія на различные недостатки въ земскомъ хозяйствѣ встрѣчаются въ представленіяхъ Министерства Финансовъ и журналахъ Государственного Совѣта послѣ этого преобразованія столь же часто, какъ и ранѣе. Проекты смѣть и раскладокъ составляются и представляются и нынѣ на утвержденіе несвоевременно, вслѣдствіе чего Высочайшія утвержденія новыхъ смѣть могутъ имѣть мѣсто уже по наступленіи новаго смѣтнаго періода. Данныя, доставляемыя губернскими начальствами, въ подкѣплѣніе своихъ смѣтныхъ предположеній обыкновенно оказываются недостаточными и требуютъ обширной переписки для выясненія дѣла. Необходимыми свѣдѣніями о состояніи той или другой отрасли земского хозяйства комитеты часто и вовсе не располагаютъ; въ особенности же замѣчается отсутствіе свѣдѣній, необходимыхъ для правильнаго составленія раскладки. Въ расходованіи земскихъ суммъ допускаются крупныя отступленія отъ указаній закона и недостатокъ бережливости. Счетоводство комитетовъ отличается крайнею запутанностью, доходящею до того, что, не смотря на неоднократныя сношенія съ губернскою администрациєю, Министерство Финансовъ не имѣло возможности выяснить въ точности размѣръ остатковъ земскихъ суммъ отъ прошлаго трехлѣтія. Дѣлами о натуральныхъ повинностяхъ, какъ уже указано, ни губернскіе, ни уѣздные распорядительные комитеты обыкновенно вовсе не занимаются. Неудовлетворительная дѣятельность распорядительныхъ комитетовъ по завѣдыванію земскими повинностями отмѣчается не только въ перепискѣ центральныхъ учрежденій, но вполнѣ сознается и на мѣстахъ. Такъ Киевскій, Подольскій и Волынскій Генералъ-Губернаторъ, во всеподданнѣйшемъ отчетѣ своемъ за 1889—1893 годы, заявлялъ, что мѣстные распорядительные комитеты «не располагаютъ ни личнымъ составомъ, ни средствами, необходимыми для веденія земского хозяйства, и потому не могутъ выполнять весьма сложныя обязанности по завѣдыванію земскими повинностями и по удовлетворенію мѣстныхъ земскихъ потребностей. Вслѣдствіе сего земское хозяйство въ краѣ мало развито и ведется вообще неудовлетворительно». «Наиболѣе слабыми сторонами нынѣшняго земского хозяйства въ краѣ представляется раскладка губернскихъ земскихъ сборовъ и дорожная повинность». Въ заключеніе Генералъ-Губернаторъ заявлялъ, «что скорѣйшее преобразование распорядительныхъ комитетовъ является одной изъ самыхъ на-

стоятельныхъ потребностей края». Подобныя же заявления неоднократно дѣлались и губернаторами.

IV. Современное состояніе законодательства о земскихъ повинностяхъ.

Въ предыдущей главѣ изложены всѣ, имѣющія сколько-нибудь существенное значеніе, измѣненія въ законоположеніяхъ о земскихъ повинностяхъ, со времени изданія правилъ 13 Іюня 1851 года и по настоящее время. Поэтому, въ связи съ содержаніемъ этихъ правилъ, предыдущая глава даетъ отвѣтъ и на вопросъ о современномъ состояніи законодательства о земскихъ повинностяхъ. Но въ виду крайней запутанности и сложности относящихся до этого предмета законоположеній, въ интересахъ болѣшой ясности изложенія, необходимо подвести итоги предшествующаго исторического обзора и охарактеризовать въ общихъ чертахъ нынѣшнее положеніе законодательства о земскихъ повинностяхъ. При этомъ придется коснуться и нѣкоторыхъ сторонъ вопроса, не получившихъ достаточнаго освѣщенія въ историческомъ очеркѣ.

Съ *внѣшиней* стороны законоположенія, относящіяся до земскихъ повинностей, находятся въ хаотическомъ состояніи. Уставъ о земскихъ повинностяхъ не подвергался съ 1857 г. новому изданію, безчисленныя же измѣненія и дополненія постановленій его указаны нынѣ въ сводномъ продолженіи 1890 года и еще особомъ продолженіи къ тому IV 1891 года. Эти дополнительныя постановленія, разновременно изданныя и основанныя иногда на совершенно противоположныхъ началахъ, оказываются несогласованными ни между собою, ни съ постановленіями Устава о зем. пов. 1857 г., считающимися сохранившими силу. Вслѣдствіе этого примѣненіе Устава представляеть затрудненія даже для лицъ, спеціально ознакомившихся съ его содержаніемъ. Трудности практическаго примѣненія законоположеній о земскихъ повинностяхъ увеличиваются еще вслѣдствіе того, что многія измѣненія Устава, допущенные въ смѣтномъ порядке, при кодификаціи игнорировались. Затѣмъ, въ кодификаціи Устава встрѣчаются и несомнѣнныя ошибки. Такъ, напр., Высочайше утвержденнымъ 9 Сентября 1868 года (46,252) мнѣніемъ Государственного Совѣта на счетъ *государственнаго* земскаго сбора были отнесены нѣкоторые расходы по содержанию рабочихъ и смирительныхъ домовъ; по продолженіямъ же къ Уставу о зем. пов. эти расходы включены въ ст. 13, опредѣляющую предметы денежныхъ расходовъ изъ *губернскаго* сбора. Наконецъ, крайняя казуистичность какъ постановленій Устава, такъ и дополнительныхъ къ нему законоположеній, также имѣетъ немаловажное влияніе на практическую возможность усвоенія содержанія ихъ, а слѣдовательно и на ихъ примѣненіе. Для характе-

ристики дѣйствующихъ законоположеній въ этомъ отношеніи достаточно, казалось бы, упомянуть, что перечень губернскихъ земскихъ расходовъ изложенъ по продолженію 1890 года на 13 страницахъ (10—23) и что перечисленію однихъ только расходовъ на содержаніе мѣстныхъ по крестьянскимъ дѣламъ учрежденій посвящено почти двѣ страницы.

Уставъ о зем. пов. примѣняется полностью только въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій; тамъ же, гдѣ эти учрежденія дѣйствуютъ, обязанности, степень власти и способы дѣйствій ихъ по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ опредѣляются особыми Временными Правилами. Этотъ отдѣлъ законодательства подвергался неоднократно новымъ изданіямъ, изложенъ яснѣе и точнѣе, и примененіе его не сопряжено съ недоразумѣніями, вытекающими изъ вѣнчаний недостатковъ закона. Но существенное неудобство Временныхъ Правилъ состоитъ въ томъ, что они не обнимаютъ собою всей совокупности законоположеній, обязательныхъ для земскихъ учрежденій по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ: какъ при первоначальномъ изданіи, такъ и въ настоящее время, Временные Правила имѣютъ цѣлью только согласованіе постановленій Устава о зем. пов. съ Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ, не отмѣняя вообще дѣйствія Устава въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ эти учрежденія введены. Но какія именно изъ содержащихся въ Уставѣ правилъ должны примѣняться земскими учрежденіями, въ точности въ законѣ не указано и для разрешенія этого вопроса надо входить въ обсужденіе, какія изъ постановленій Устава противорѣчатъ Положенію о земскихъ учрежденіяхъ и Временнымъ Правиламъ и какія нѣтъ.

Переходя къ *содержанію* законоположеній о земскихъ повинностяхъ, нельзя, прежде всего не обратить вниманія на то обстоятельство, что весьма значительная часть постановленій Устава о земскихъ повинностяхъ касается такихъ предметовъ, которые до земскихъ повинностей не имѣютъ отношенія. Такъ вся глава пятая III раздѣла Устава, содержащая въ себѣ 288 статей, не относится до земскихъ повинностей. Содержащіяся въ ней правила о воинскомъ постѣ и о различныхъ другихъ воинскихъ потребностяхъ, по закону причисленныхъ къ натуральному земскому повинностямъ, даже въ Уставѣ изд. 1857 года занимали исключительное положеніе. Главнейшая изъ воинскихъ повинностей—постоянная—никогда не подчинялась ни общимъ правиламъ раскладки, ни правиламъ переложенія на деньги натуральныхъ земскихъ повинностей. Государственный характеръ постоянной повинности достаточно очевиденъ и изъ постановленій Устава 1857 г. Позднѣйшія же перемѣны въ законодательствѣ: отнесеніе въ 1866 году всѣхъ расходовъ на удовлетвореніе воинскихъ потребностей на счетъ государственного земского сбора, преобразованіе постоянной по-

винности по закону 8 Июня 1874 года и отмена отдельного существования государственного земского сбора — окончательно разорвали всякую связь между постнойю повинностью и повинностями земскими. Сохранение постановлений о постойной повинности до настоящего времени в Уставѣ о зем. пов. можетъ быть объяснено только традиціею. Правда, и действующій законъ допускаетъ при извѣстныхъ условіяхъ обращеніе къ натуральному способу удовлетворенія потребности по размѣщенню войскъ, но этотъ способъ отбыванія повинности не составляетъ исключительной особенности повинностей земскихъ, въ отличіе отъ государственныхъ. Законъ возлагаетъ на всѣхъ вообще жителей Имперіи въ интересахъ государства многоразличная личная обязанности, изъ коихъ на первомъ планѣ должна быть поставлена воинская повинность; но обѣ этихъ тягостяхъ, имѣющихъ безъ сомнѣнія характеръ натуральныхъ, въ Уставѣ о зем. пов. вовсе и не упоминается.

Сохраненіе въ Уставѣ правилъ о воинскомъ постѣ противорѣчитъ даже постановленіямъ самаго Устава. Законъ не указываетъ для мирнаго времени ни одного случая, когда бы постой долженъ быть отбываемъ натурою цѣлою губернію или даже уѣздомъ: къ отводу помѣщений для войскъ натурою могутъ быть привлекаемы только жители отдельныхъ городовъ и селеній; предметы же натуральныхъ повинностей, отбываемыхъ отдельными городами и селеніями, по ст. 185 Устава относятся къ другимъ отдѣламъ законодательства.

Кромѣ означенаго обширнаго отдѣла Устава, подлежащаго, казалось бы, перенесенію въ какую-либо другую часть Свода Законовъ, въ Уставѣ имѣется 203 статьи, посвященные изложенію особенностей въ отбываніи повинностей въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ. Многія изъ этихъ статей не устанавливаютъ, однако, въ сущности никакихъ изъятій изъ общихъ правилъ Устава или касаются такихъ мелкихъ подробностей, которыя могли бы безъ всякаго неудобства быть исключены изъ закона. Нѣкоторые другія статьи, относящіяся до тѣхъ мѣстностей, где введены земскія учрежденія, на практикѣ перестали примѣняться, хотя прямо и не отменены закономъ¹⁾. Но еще гораздо большее количество означенныхъ статей — до 116 посвящено вопросу о земскихъ повинностяхъ въ земляхъ казачьихъ войскъ и въ мѣстностяхъ кочевій калмыковъ. Изъ числа этихъ статей большая часть касается или бывшихъ государственныхъ земскихъ или частныхъ повинностей войсковыхъ обывателей и калмыковъ, а потому также не должны бы имѣть мѣста въ Уставѣ въ настоящее время.

¹⁾ Таковы ст. 584—594, устанавливающія особый порядокъ отбыванія подводной повинности въ губерніяхъ: Вологодской, Олонецкой, Пермской и Вятской.

Не соответствуетъ общей системѣ Устава о зем. пов. и включение въ него правилъ о частныхъ повинностяхъ дворянскихъ имѣній (ст. 14) и объ общественномъ сборѣ съ поселянъ вѣдомства государственныхъ имуществъ (ст. 15 прилож.): опредѣляя въ подробностяхъ повинности государственная земскія (нынѣ отмѣненные) и повинности губернскія, Уставъ вообще не касается частныхъ повинностей отдѣльныхъ вѣдомствъ и сословій; исключеніе, допущенное для упомянутыхъ двухъ разрядовъ частныхъ повинностей, въ сущности ничѣмъ не мотивировано, а со времени образования земскихъ учрежденій, изъ вѣдѣнія которыхъ частные повинности по закону изъяты, представляется еще болѣе несообразнымъ.

Если выдѣлить такимъ образомъ изъ Устава о зем. пов. всѣ постановленія, не относящіяся до губернскихъ земскихъ повинностей, соотвѣтствующихъ губернскимъ и уѣзднымъ повинностямъ по Временнымъ Правиламъ для земскихъ учрежденій, то размѣръ его уменьшился бы болѣе, чѣмъ на половину. Затѣмъ самая система земскихъ повинностей представляется по дѣйствующимъ законоположеніямъ въ общихъ чертахъ въ слѣдующемъ видѣ.

Общаго опредѣленія земскихъ повинностей законъ не даетъ; земскими повинностями именуются тѣ, которыя указаны въ законѣ подъ таковымъ названіемъ (Уст. ст. 1, Врем. Пр. ст. 3). Земскія повинности дѣлятся по способу исполненія на денежныя и натуральныя (Уст. ст. 2). Потребности, удовлетворяемыя тѣмъ и другимъ способомъ, исчислены въ законѣ отдельно, безъ точнаго однако разграниченія ихъ. Относительно предметовъ денежныхъ земскихъ повинностей Уставъ пытается дать нѣкоторыя общія руководящія начала, указывая, что денежныя земскія повинности предназначаются на надобности или для пользы одной какой либо губерніи или области, или нѣсколькихъ губерній или областей (ст. 5), но немедленно допускаетъ отступленіе отъ этого начала, установляя, во 1-хъ, что къ земскимъ повинностямъ относятся и тѣ, которыя обращены въ денежныя изъ натуральныхъ (ст. 6), хотя назначеніе послѣднихъ на надобности или для пользы одной губерніи закономъ не установлено, и во 2-хъ, причисля къ повинностямъ земскимъ «и тѣ расходы, которые, хотя и имѣютъ по своему предназначенню свойство повинности общей, но, во первыхъ, по единообразному во всѣхъ губерніяхъ размѣру оныхъ, не нарушаютъ уравнительности между разными мѣстами, и, во вторыхъ, представляютъ болѣе удобства въ исполненіи имѣющимися въ тѣхъ самыхъ мѣстахъ средствами» (ст. 7). Временные Правила для земскихъ учрежденій, отрѣшавшись отъ всякихъ общихъ опредѣленій, разрѣшаютъ вопросъ о томъ, какія потребности суть земскія, простою ссылкою на перечень ихъ (ст. 3).

Предметы денежныхъ земскихъ повинностей въ тѣхъ

губерніяхъ, гдѣ нѣтъ земскихъ учрежденій, опредѣляются только закономъ (Уст. ст. 9); земскимъ же учрежденіямъ предоставлено, по ихъ усмотрѣнію, относить на счетъ денежныхъ земскихъ сборовъ и другіе расходы, кромѣ установленныхъ закономъ (Пол. о зем. учр., прил. къ ст. 6).

Перечень расходовъ, отнесенныхъ на земскія средства по закону, весьма длиненъ и разнообразится по мѣстностямъ. Отказываясь отъ попытки строгой систематизаціи этихъ расходовъ, затруднительной при настоящемъ состояніи законодательства о земскихъ повинностяхъ, возможно предложить здѣсь лишь нѣкоторое обобщеніе относящихся до этого предмета законоположеній. Къ числу расходовъ, относимыхъ на земскія средства *повсемѣстно*, принадлежать:

1. Содержаніе путей сообщенія, кромѣ дорогъ государственного значенія, содержимыхъ на счетъ казны, и дорогъ проселочныхъ и полевыхъ, исправляемыхъ землевладѣльцами, чрезъ земли которыхъ эти дороги пролегаютъ.

2. Различные расходы на мѣстное управление и судъ, а именно:

- а) содержаніе учрежденій по крестьянскимъ дѣламъ;
- б) содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій (кромѣ Закавказья),

или, вмѣсто этихъ двухъ статей, — пособіе казнѣ на содержаніе преобразованныхъ по закону 12 Іюля 1889 г. административно-судебныхъ учрежденій;

в) устройство и содержаніе помѣщеній для подвергаемыхъ аресту, а равно и самихъ арестуемыхъ;

г) квартирное довольствіе чиновъ уѣздной полиціи и судебныхъ слѣдователей;

д) содержаніе подводъ при полицейскихъ управленихъ;

е) пособія казнѣ на содержаніе казначействъ;

ж) пособія казнѣ на содержаніе губернскихъ и областныхъ статистическихъ комитетовъ;

е) пенсіи, пособія и т. п. чиновникамъ, получавшимъ содержаніе изъ земскихъ сборовъ;

ж) суточныя деньги чиновникамъ, командируемыхъ внутри губерній по дѣламъ земства.

3. Нѣкоторые расходы по исполненію воинской повинности и по удовлетворенію воинскихъ потребностей:

а) путевое и квартирное довольствіе предсѣдателей и членовъ присутствій по воинской повинности отъ земства, содержаніе дѣлопроизводителей сихъ присутствій и отпускъ пособій имъ на канцелярскіе расходы;

б) устройство и содержаніе помѣщеній этихъ присутствій;

в) участіе въ призрѣніи семействъ низкихъ чиновъ запаса и ратниковъ ополченія, призванныхъ въ военное время на службу;

г) расходы по формированию государственного ополченія;

е) перевозка въ сборные пункты нижнихъ чиновъ, призванныхъ на дѣйствительную службу при приведеніи войскъ на военное положеніе.

4. Расходы на содержаніе врачебныхъ и благотворительныхъ заведеній, опредѣленные Уставомъ общественнаго призрѣнія.

5. Нѣкоторыя издержки по принятію мѣръ къ содѣйствію мѣстному хозяйству и промышленности:

- а) расходы на полюбовное размежеваніе земель;
- б) содержаніе земскихъ случныхъ конюшень, и
- в) издержки по прекращенію и предотвращенію чумной эпизоотіи на мѣстномъ рогатомъ скотѣ.

6. Пересылка суммъ земскихъ сборовъ.

7. Всякіе вообще расходы по удовлетворенію потребностей, выполняемыхъ по закону натурою (содержаніе дорогъ, поставка подводъ, этапно-арестанская повинность и т. д.), по переложеніи, въ установленномъ порядке, натуральныхъ повинностей на деньги.

Специально для земскихъ учрежденій законъ устанавливаетъ обязательность, кромѣ перечисленныхъ расходовъ, еще издержекъ по уплатѣ казнѣ принятыхъ на себя земствами пособій на содержаніе учебныхъ заведеній вѣдомства Министерства Народнаго Просвѣщенія, а также всѣхъ расходовъ, необходимыхъ для оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, облагаемыхъ земскими сборами.

Въ тѣхъ мѣстностяхъ, ідѣ земскія учрежденія не введены, перечень земскихъ расходовъ обширнѣе. Здѣсь на суммы земскихъ сборовъ повсемѣстно относятся расходы по охраненію народнаго здравія—содержаніе сельской врачебной части, а также фельдшерскихъ и повивальныхъ школъ, и санитарныя мѣры—и по народному первоначальному образованію—пособія казнѣ на содержаніе церковно-приходскихъ школъ. Для земскихъ учрежденій эти расходы, какъ и всѣ вообще издержки на потребности народнаго здравія и образованія (за указаннымъ выше исключеніемъ), не причислены къ числу обязательныхъ; но впрочемъ законъ въ точности регламентируетъ условія содержанія земскихъ лечебныхъ заведеній. Въ мѣстностяхъ, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, въ нѣсколько болѣе широкомъ размѣрѣ относятся на земскія суммы также и расходы по содержанію мѣстнаго управлѣнія. Кромѣ расходовъ, исчисленныхъ выше въ параграфѣ 2 перечня, изъ земскихъ сборовъ здѣсь производятся: пособія казнѣ на содержаніе казенныхъ и контрольныхъ палатъ, расходы по дѣлопроизводству распорядительныхъ комитетовъ, губернскихъ и уѣздныхъ, на заготовленіе окладныхъ листовъ и т. д. Этой категоріи расходовъ въ губерніяхъ земскихъ соотвѣтствуютъ издержки по содержанію земскаго управлѣнія, не причисляемые по закону къ обязательнымъ для земскихъ учрежденій, хотя впрочемъ и не вполнѣ предоставленные усмотрѣнію ихъ.

Затѣмъ въ отдельныхъ районахъ и даже въ отдельныхъ губерніяхъ и областяхъ законъ относить на земскія суммы и нѣкоторыя другія издержки, въ прочихъ мѣстностяхъ къ числу земскихъ не принадлежащія. Болѣе существенное значеніе изъ этихъ мѣстныхъ особенностей имѣютъ: въ девяти западныхъ губерніяхъ — расходы на содержаніе духовенства и устройство причтовыхъ помѣщеній; въ губерніяхъ и областяхъ Сибири — пособія казнѣ на содержаніе губернскихъ учрежденій и сельскимъ обществамъ за отбываніе подводной повинности; въ области Донской — отопленіе и освѣщеніе дома наказнаго атамана и тюремъ; въ Туркестанскомъ краѣ и степныхъ областяхъ — содержаніе генераль-губернаторскихъ и губернаторскихъ домовъ, отопленіе и освѣщеніе тюремъ, участіе въ расходахъ по народному образованію (не только низшему, но и среднему и техническому), издержки на ирригационныя сооруженія и на мѣры содѣйствія мѣстному хозяйству и промышленности (сельско-хозяйственные школы, лѣсные питомники и т. д.).

Изъ приведенного перечня явствуетъ, что онъ не основанъ на какомъ либо опредѣленномъ принципѣ: нѣкоторые расходы относятся на земскіе сборы только въ силу исторической традиціи, другіе возложены на земство по соображеніямъ, имѣющимъ временное значеніе — для облегченія государственного казначейства, находившагося въ затруднительномъ положеніи. Распредѣляя всѣ земскіе расходы на двѣ категоріи — имѣющіе ближайшее отношеніе до мѣстныхъ пользъ и нуждъ и носящіе характеръ расходовъ общегосударственныхъ, пришлось бы отнести ко второй категоріи большее количество статей, чѣмъ къ первой. Такъ ко второй категоріи надлежало бы отнести почти всѣ расходы на потребности мѣстнаго управлениія и суда (кромѣ лишь издержекъ на вознагражденіе учрежденій за счетоводство, храненіе и расходованіе и ревизію суммъ земскихъ сборовъ), всѣ расходы по исполненію воинской повинности и по удовлетворенію воинскихъ потребностей, издержки по полюбовному размежеванію земель (которое отнюдь не имѣетъ для земства болѣшаго значенія, чѣмъ для казны), нѣкоторые расходы, возникшіе вслѣдствіе переложенія на деньги натуральныхъ повинностей (напр. на содержаніе этапныхъ помѣщеній), не говоря уже о такихъ расходахъ, какъ на содержаніе общей губернской администраціи, отопленію и освѣщенію губернаторскихъ домовъ и тюремъ и т. п. Конечно, извѣстный интересъ для мѣстнаго населенія представляеть и каждый изъ этихъ расходовъ; но преобладающее значеніе во всякомъ случаѣ принадлежитъ въ нихъ интересу общегосударственному. Отнесеніе нѣкоторыхъ изъ указанныхъ расходовъ на мѣстныя средства можетъ быть, конечно, оправдано соображеніями удобства. Такъ расходы, требующіе хозяйственныхъ распоряженій, какъ напр. по подводной повинно-

сти, по призрѣнію семействъ низкихъ чиновъ, призванныхъ въ военное время на службу, могутъ быть дѣйствительно съ меньшими затрудненіями производимыми мѣстными хозяйственными учрежденіями, чѣмъ казною; но поводъ къ отнесенію этихъ расходовъ на мѣстныя средства имѣется лишь тамъ, гдѣ введены земскія учрежденія, ибо органы вѣдающіе дѣлами о земскихъ повинностяхъ на основаніи Устава о земскихъ повинностяхъ ничѣмъ не отличаются по существу отъ учрежденій, въ распоряженіе коихъ отдано производство казенныхъ расходовъ. Что же касается до всѣхъ прочихъ расходовъ, упомянутыхъ выше въ качествѣ имѣющихъ по преимуществу общегосударственное значеніе, то отнесеніе ихъ на суммы земскихъ сборовъ не находится въ связи съ какими либо хозяйственными соображеніями.

Безпринципность и безсистемность не единственные недостатки перечня земскихъ расходовъ по дѣйствующему законодательству. Не смотря на кажущуюся полноту этого перечня, онъ не даетъ во многихъ случаяхъ указанія для разрѣшенія вопроса объ отнесеніи расхода на тотъ или другой источникъ. На практикѣ наиболѣе часто возникали недоразумѣнія относительно расходовъ на противохолерныя мѣропріятія, расходы по прекращенію чумной эпизоотіи и по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ. Относя на земскіе сборы содержаніе сельской врачебной части и покрытие дефицитовъ приказовъ общественного призрѣнія, на средства коихъ содержатся, между прочимъ, и лечебныя заведенія, законъ не предусматриваетъ издержекъ экстренныхъ, вызываемыхъ распространениемъ эпидемическихъ болѣзней. Фактически такого рода экстренные расходы производились во многихъ случаяхъ изъ земскихъ сборовъ, но столь же многочисленны и отпуски соотвѣтственныхъ суммъ изъ казны. Подобно сему, изъ обоихъ названныхъ источниковъ производились и расходы по истребленію вредныхъ животныхъ и насѣкомыхъ, которые не предусмотрены Уставомъ о земскихъ повинностяхъ, но не входятъ и въ финансовый сметы. Для разрѣшенія отпуска суммъ на эту потребность испрашивались каждый разъ особыя Высочайшія повелѣнія. Недоразумѣнія относительно расходовъ на ветеринарную часть коренятся не въ недомолвкѣ закона, но въ самой постановкѣ дѣла: на земскіе сборы отнесены расходы по прекращенію только чумной эпизоотіи и при томъ лишь на мѣстномъ скотѣ, въ отличие отъ гуртоваго или торговаго; прочія издержки по ветеринарной части производятся на счетъ специальныхъ средствъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Между тѣмъ содержать отдѣльныхъ должностныхъ лицъ ветеринарного персонала для исполненія обязанностей по прекращенію различныхъ болѣзней скота представляется невозможнымъ, вслѣдствіе чего во многихъ случаяхъ приходилось отступать отъ указаний закона и производить

на счетъ земскихъ сборовъ издержки по прекращенію не только чумной, но и другихъ эпизоотій.

Надлежитъ наконецъ замѣтить, что законъ не устанавливаетъ опредѣленного начала для распределенія расходовъ между земствомъ и городами, на обязанности которыхъ лежитъ удовлетвореніе въ сущности тѣхъ же потребностей, которыя удовлетворяются и земствомъ. Территориальный принципъ, указанный городовымъ положеніемъ, ограждая города отъ неотносящихся до нихъ расходовъ, не достаточенъ для обезпеченія интересовъ земства, производящаго многіе расходы, въ которыхъ заинтересовано и городское населеніе.

Источниками для покрытия денежныхъ земскихъ расходовъ по дѣйствующему закону являются, кромѣ остатковъ отъ смыть прежнихъ лѣтъ, различнаго рода неокладные поступленія, хозяйственныя доходы и земскіе окладные сборы. Изъ сборовъ неокладныхъ общее значеніе имѣютъ: вычеты изъ жалованья чиновниковъ, получающихъ содержаніе изъ земскихъ сборовъ, сборы съ судебныхъ дѣлъ, производящихся въ мировыхъ судебныхъ установленіяхъ (или въ тѣхъ установленіяхъ, которыя замѣнили мировыя по закону 12 Іюля 1889 г.) и съ частныхъ повѣренныхъ, за право ходатайства по дѣламъ въ этихъ установленіяхъ, а также штрафы и взысканія, налагаемыя мировыми судебнми или замѣняющими ихъ установленіями. Судебные сборы предназначаются въ пособіе на содержаніе мировыхъ судебныхъ установленій, а послѣдній источникъ (штрафы и взысканія) можетъ быть расходуемъ только на устройство и содержаніе арестныхъ помѣщеній. Въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ существуютъ еще сборы за проѣздъ по дорогамъ и дорожнымъ сооруженіямъ, содержащимъ на счетъ земства. Сборы за проѣздъ по шоссе имѣютъ специальное назначеніе—на устройство подъѣздныхъ путей къ желѣзнымъ дорогамъ, пристанямъ и т. д. Земскія учрежденія взимаютъ еще, впрочемъ безъ особаго разрѣшенія на то въ законѣ, плату за медикаменты и за врачебные совѣты.

Хозяйственныя доходы земства состоять почти исключительно изъ процентовъ на принадлежащіе земству капиталы. Наиболѣе значительные изъ этихъ капиталовъ принадлежать приказамъ общественнаго призрѣнія (въ тѣхъ губерніяхъ, где нѣтъ земскихъ учрежденій) или предназначаются на содержаніе заведеній, состоявшихъ ранѣе въ вѣдѣніи приказовъ (въ тѣхъ губерніяхъ, где введены земскія учрежденія), а потому не могутъ быть относимы къ числу общихъ ресурсовъ земства; но доходы отъ этихъ капиталовъ, равно какъ и плата за лечение въ заведеніяхъ приказовъ и другіе ихъ доходы, вліяютъ на земское хозяйство, уменьшая расходы.

Главнѣйшее значеніе въ качествѣ источниковъ для покрытия земскихъ расходовъ имѣютъ повсемѣстно земскіе

окладные сборы. Въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, сборы эти взимаются: съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ и уѣздахъ, съ фабричныхъ, заводскихъ, торгово и промышленныхъ помѣщеній и съ документовъ на право торговли и промысловъ. Обязательнаго обложенія всѣхъ этихъ предметовъ закономъ не установлено: законъ опредѣляетъ только, какіе предметы *могутъ* быть облагаемы земскими учрежденіями. Точнѣе предметы земскаго обложенія опредѣляются съ отрицательной стороны: законъ подробно перечисляетъ тѣ имущества, которыя не могутъ быть облагаемы земскими учрежденіями. Основанія изъятій—двоюкаго рода: по бездоходности имуществъ и по особому ихъ назначенню. Къ первой категоріи изъятій принадлежатъ: неудобныя земли (кромѣ приносящихъ дѣйствительный доходъ), зданія казенныя и удѣльныя—въ тѣхъ частяхъ, которыя заняты правительственными учрежденіями, недвижимыя имущества церковныхъ установлений, а также учрежденій ученыхъ, учебныхъ и благотворительныхъ, не приносящія и по свойству своему не могущія приносить никакого дохода; помѣщенія для рабочихъ при фабрикахъ и заводахъ, и всякаго рода строенія въ уѣздахъ, кромѣ сдающихихся въ наемъ или занятыхъ подъ торгово-промышленныя предпріятія. По особому назначенню отъ земскаго сбора освобождены: недвижимыя имущества дворцовыя и Кабинета Его Императорскаго Величества; земли, отведенныя правительствомъ на содержаніе церквамъ, монастырямъ и другимъ церковнымъ установлениямъ; земли отведенныя лѣсной стражѣ, а также казачьимъ войскамъ, по особому о томъ расписанію; земли и другія недвижимыя имущества, принадлежащія желѣзнымъ дорогамъ, состоящимъ или долженствующимъ перейти въ собственность правительства; водопроводныя сооруженія, состоящія въ вѣдѣніи городскихъ обществъ, и земли ими занятыя; лѣса, признанные защитными и искусственными лѣсонасажденія, въ теченіе 30 лѣтъ со времени разведенія лѣса; земли инородцевъ кочевыхъ и бродячихъ. Кромѣ того въ законѣ установлены еще нѣкоторыя личнаго свойства льготы по обложенню. Нѣкоторыя изъ этихъ изъятій установлены впервые закономъ 8 Іюня 1893 года и подлежатъ примѣненію только по окончаніи производимыхъ на основаніи этого закона оцѣночныхъ работъ. Постановленія закона объ изъятіяхъ отъ земскаго обложенія, несмотря на подробность ихъ, не отличаются достаточнью опредѣленностью и возбуждаютъ на практикѣ недоразумѣнія.

Основаніями обложенія недвижимыхъ имуществъ до настоящаго времени служили цѣнность и доходность ихъ, опредѣляемая по усмотрѣнію земскихъ учрежденій. Законъ устанавлялъ лишь два ограниченія: казенныя земли должны быть облагаемы на одинаковыхъ основаніяхъ съ частновладѣльческими; при оцѣнкѣ торговыхъ и промышлен-

ныхъ помѣщеній не должны быть принимаемы въ разсчетъ находящіеся въ нихъ предметы и издѣлія торга или промысла, а также торговые и промышленные обороты. Но закономъ 8 Июня 1893 года установлены подробныя правила опредѣленія доходности недвижимыхъ имуществъ, которыя и должны будуть отнынѣ служить основаніемъ земскаго обложенія.

Относительно размѣровъ земскихъ сборовъ съ недвижимыхъ имуществъ въ законѣ нѣть никакихъ указаній; торговые же документы могутъ быть облагаемы не свыше определенного процента съ казенной цѣны ихъ: 15%—гильдейскія свидѣтельства; 25%—питейные патенты и 10%—другіе торговые документы.

Кромѣ сборовъ на общія земскія потребности, земскія учрежденія могутъ взимать еще специальные сборы: съ мѣстнаго рогатаго скота, не свыше $1\frac{1}{2}\%$ съ оцѣнки, на расходы по прекращенію чумы, и съ земель лицъ, не исполняющихъ натуральной повинности по истребленію вредныхъ насѣкомыхъ,—на удовлетвореніе этой потребности.

Въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ земскія учрежденія не введены, система земскихъ сборовъ отличается по уставу большою сложностью, вслѣдствіе существованія многихъ сборовъ на разныя потребности, но въ томъ видѣ, какъ она примѣняется по Высочайше утвержденнымъ раскладкамъ, значительно упрощена. Въ губерніяхъ Европейской Россіи предметами земскаго обложенія являются: земли, городскія недвижимыя имущества, съ тѣми же почти изъятіями, какъ и въ губерніяхъ земскихъ¹⁾, фабричныя и заводскія помѣщенія въ уѣздахъ и торговые документы. Помѣщенія торговыя, а равно и промышленныя, не подходящія подъ понятіе фабричныхъ и заводскихъ, не привлекаются къ земскимъ сборамъ, кромѣ губерніи Архангельской, въ которой къ обложению привлечены и другія всякаго рода зданія и сооруженія въ уѣздахъ, за исключеніемъ крестьянскихъ жилыхъ домовъ, съ хозяйственными постройками, не приносящихъ дохода отъ отдачи ихъ въ наемъ.

Торговые документы облагаются съ 1885 года въ губерніяхъ, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, на тѣхъ же основаніяхъ и въ томъ же размѣрѣ, какъ и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены эти учрежденія, хотя въ уставѣ и установлены для обложения ихъ нѣсколько иныхъ нормы. Недвижимыя имущества въ городахъ должны быть по Уставу облагаемы сборомъ въ 25% съ казеннаго налога (а въ Архангельской губерніи—въ $3\frac{1}{2}\%$ съ валового дохода), фабричныя и заводскія помѣщенія—сборомъ, соответствующимъ, по цѣнности сихъ помѣщеній, сбору съ городскихъ имуществъ (въ Архангельской губ.—въ

¹⁾ Кромѣ того не подлежать обложению неприносящія дохода городскія выгонныя земли. Это изъятіе существовало и въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, и исключено только по закону 8 Июня 1893 года.

12 $\frac{1}{2}$ % съ валового дохода). Казенные земли облагаются различно: на содержание крестьянскихъ учреждений по-десятинно—наравнѣ съ частновладѣльческими, на прочие земские расходы—въ 2% съ валового дохода; въ западныхъ губерніяхъ, сверхъ того, еще 2%—на содержание духовенства, а въ Архангельской губ. на всѣ вообще земскія повинности—сборомъ въ 12 $\frac{1}{2}$ % съ валового дохода. Наконецъ частновладѣльческія земли облагаются въ томъ размѣрѣ, какой окажется необходимымъ для покрытия части расходовъ, непокрываемой остальными источниками.

Такъ какъ указанная система обложения переносить всю тягость возрастанія расходовъ на однѣ частновладѣльческія земли, то для облегченія ихъ, по раскладкамъ съ трехлѣтія 1890—92 гг. допущено отступленіе отъ требованій Устава, и сборы со всѣхъ разрядовъ недвижимыхъ имуществъ, кромѣ впрочемъ казенныхъ земель, повышенались противъ окладовъ предшествующаго трехлѣтія на однообразный процентъ.

Никакихъ указаній на способы оцѣнки недвижимыхъ имуществъ, для обложения ихъ земскими сборами, въ Уставѣ о земскихъ повинностяхъ нѣть, почему опредѣленные имъ нормы обложения могутъ быть въ сущности измѣняемы по произволу мѣстныхъ властей.

Организація земскихъ сборовъ въ Сибири отличается отъ описанной въ двухъ отношеніяхъ: во первыхъ, къ обложению привлечены не только фабричныя и заводскія, но и другія торговыя и промышленныя помѣщенія, при чемъ сборъ исчисляется съ нихъ въ 1 $\frac{1}{2}$ % съ оцѣнки, во вторыхъ, поземельное обложение не вездѣ еще введено въ Сибири и замѣняется тамъ подушнымъ сборомъ, размѣръ котораго опредѣляется по количеству непокрытыхъ изъ другихъ источниковъ расходовъ.

Въ Закавказье, кромѣ сборовъ съ торговыхъ документовъ, взимается только одинъ земской сборъ—подымный, для раскладки котораго въ законѣ не указано никакихъ правилъ.

Въ среднеазіатскихъ владѣніяхъ земские сборы пріурочены къ казеннымъ и взимаются въ процентномъ отношеніи къ послѣднимъ, кромѣ сбора съ фабричныхъ и заводскихъ помѣщеній, взимаемаго въ размѣрѣ 2% съ оцѣнки оныхъ.

Теоретическая и практическая несостоятельность существующей въ не-земскихъ губерніяхъ системы земского обложения вполнѣ очевидна. Эта часть земского хозяйства организована наиболѣе слабо.

Порядокъ составленія, утвержденія и исполненія земскихъ смѣтъ и раскладокъ совершенно различенъ для тѣхъ мѣстностей, гдѣ введены земскія учреждения, и для тѣхъ, гдѣ земское хозяйство состоитъ въ завѣдываніи губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ или другихъ, замѣняющихъ ихъ, учрежденій. Законоположенія по этому предмету, относящіяся до мѣстностей первой категоріи

отличаются немногосложностью и простотою; напротивъ для мѣстностей, не имѣющихъ земскихъ учрежденій, законъ устанавливаетъ сложную систему правиль, нисколько однако не обеспечивающую, какъ показалъ опытъ, правильный ходъ земского хозяйства.

Въ губерніяхъ земскихъ сметы и раскладки составляются ежегодно самими земскими учрежденіями, губернскими и уѣздными. Правила составленія сметъ и раскладокъ установлены примѣнительно къ постановленіямъ, дѣйствующимъ по отношенію къ финансовымъ сметамъ, но нѣсколько упрощены противъ послѣднихъ. Контроль надъ дѣятельностью земскихъ учрежденій предоставленъ губернатору и губернскому по земскимъ дѣламъ присутствію; до высшихъ государственныхъ установленій вопросы о земскихъ сметахъ и раскладкахъ доходятъ лишь въ исключительныхъ случаяхъ, въ случаѣ несогласія губернского земского собранія съ замѣчаніями губернатора на уѣздныя сметы и раскладки или протеста губернатора противъ губернской сметы и раскладки. Вопросы о законности постановленій земскихъ собраній решаются окончательно Правительствующимъ Сенатомъ; вопросы о соответствіи этихъ постановленій общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ и интересамъ мѣстного населенія разрѣшаются или Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ, если оно согласно съ постановленіемъ земского собранія, или—въ противномъ случаѣ—Государственнымъ Совѣтомъ или Комитетомъ Министровъ.

Исполненіе сметъ регулируется немногими правилами, также какъ и правила составленія сметъ упрощенными сравнительно съ постановленіями, установленными для расходовъ казны, и предоставляемыми исполнительнымъ органомъ земства—земскимъ управамъ надлежащей просторъ въ хозяйственныхъ операціяхъ. Законъ ограничиваетъ лишь производство сверхсметныхъ кредитовъ и устанавливаетъ предѣльный срокъ разсчетовъ съ кредиторами—полгода по истеченіи срока дѣйствія сметы.

Въ тѣхъ мѣстностяхъ, где земскія учрежденія не введены, земскія сметы и раскладки составляются на три года, кромѣ Туркестанского края и Степныхъ областей, где установленъ годичный срокъ дѣйствія сметъ. Проекты сметъ и раскладокъ составляются губернскими учрежденіями, дѣятельность которыхъ въ этомъ отношеніи регламентируется подробными правилами. За годъ до наступленія новаго трехлѣтія (а по Сибири за 8 мѣсяцевъ) мѣстные проекты должны быть представлены въ Министерство Финансовъ, которое подвергаетъ ихъ подробному разсмотрѣнію, соображаетъ съ отзывами Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и другихъ заинтересованныхъ вѣдомствъ и представляетъ на усмотрѣніе Государственного Совѣта. Здѣсь земскія сметы и раскладки рассматриваются сначала въ Департаментѣ Государственной Экономіи, а затѣмъ въ

общемъ собраніи и представляются на Высочайшее утвержденіе. Такимъ образомъ, всѣ мелочи земскаго хозяйства подлежать по закону провѣркѣ центральныхъ правительственныхъ учрежденій. Сложность дѣла, плохая постановка земскаго управлениія на мѣстахъ, многосложность и сбивчивость постановленій закона дѣлаютъ эту задачу весьма обременительною для означенныхъ учрежденій.

По утвержденіи смѣть и раскладокъ, онѣ публикуются чрезъ Правительствующій Сенатъ во всеобщее свѣдѣніе и приводятся въ исполненіе мѣстными учрежденіями, дѣятельность которыхъ опять-таки опредѣляется по закону сложными постановленіями. Однако по важнѣйшему вопросу—о срокѣ, въ теченіе коего должны быть исполняемы смѣты, въ законѣ не содержится указаній, вслѣдствіе чего разрѣшенные смѣтою кредиты иногда не закрываются въ теченіе нѣсколькихъ трехлѣтій. Только въ Туркестанскомъ краѣ и Степныхъ областяхъ къ земскимъ смѣтамъ примѣненъ установленный для финансовыхъ смѣтъ срокъ для закрытия кредитовъ.

Продолжительность смѣтнаго периода и недостаточно предусмотрительное составленіе смѣть вызываютъ надобность въ обширныхъ сверхсмѣтныхъ расходахъ. Разрѣшеніе ихъ на сумму до 10 тыс. руб. въ годъ предоставлено мѣстному губернскому начальству, на сумму до 20 тыс. руб. Министерству Финансовъ; въ большемъ размѣрѣ сверхсмѣтные расходы должны быть производимы не иначе, какъ съ разрѣшенія Высочайшей власти, испрашиваемаго чрезъ Государственный Совѣтъ. На практикѣ эти постановленія весьма часто нарушаются. Законъ воспрещаетъ, для удовлетворенія сверхсмѣтныхъ расходовъ, прибегать къ установлению дополнительныхъ сборовъ и къ позаимствованіямъ изъ казны; послѣднія однако на практикѣ неоднократно допускались.

Отчетность въ суммахъ земскихъ сборовъ ведется казенною палатою и казначействами. Документальная ревизія этихъ суммъ принадлежитъ контрольнымъ палатамъ; хозяйственная же ревизія должна быть производима губернскимъ распорядительнымъ комитетомъ и дворянскимъ депутатскимъ собраніемъ и представляема въ Министерство Финансовъ и Внутреннихъ Дѣлъ. Правила о хозяйственной ревизіи соблюдаются далеко не вполнѣ точно.

Въ предыдущемъ изложеніи не упомянуто о взиманіи и храненіи земскихъ сборовъ. Въ этомъ отношеніи къ земскимъ сборамъ примѣняются тѣ же правила, какъ и къ казеннымъ и особыхъ различій по мѣстностямъ нѣтъ. Различенъ только порядокъ предоставлениія льготъ въ уплатѣ земскихъ сборовъ и порядокъ сложенія и возврата сборовъ, неправильно числящихся или безнадежныхъ ко взысканію. Въ тѣхъ губерніяхъ, где дѣйствуютъ земскія учрежденія, эти вопросы разрѣшаются этими учрежденіями; тамъ же, где полностью примѣняется Уставъ о зем. пов.,

льготы—въ видѣ отсрочки и разсрочки недоимокъ—могутъ быть предоставляемы на сумму не свыше 3.000 руб. Министерствомъ Финансовъ, по соглашенню съ Министерствомъ Внутреннихъ Дѣлъ; о болѣе же широкихъ льготахъ законъ не упоминаетъ. Затѣмъ возвратъ земскихъ сборовъ и сложеніе недоимокъ производятся по правиламъ общаго счетнаго Устава.

Предметы натуральныхъ земскихъ повинностей опредѣляются только закономъ. Земскимъ учрежденіямъ установление новыхъ натуральныхъ повинностей, не предусмотрѣнныхъ закономъ, воспрещено. Перечень натуральныхъ повинностей по Уставу о зем. пов. (ст. 186) довольно длиненъ; но большая часть упомянутыхъ въ немъ повинностей предназначается на удовлетвореніе воинскихъ потребностей, вознаграждается на счетъ казны и причисляется къ земскимъ только по традиціи. Собственно земскими являются только слѣдующія натуральные повинности:

1) дорожная — содержаніе въ исправности дорогъ и дорожныхъ сооруженій, если для этого не требуется особыхъ техническихъ знаній и искусства; содержаніе естественныхъ бечевниковъ по судоходнымъ и сплавнымъ рѣкамъ, озерамъ и заливамъ;

2) подводная—поставка подводъ для проѣздовъ полиціи и некоторыхъ должностныхъ лицъ по дѣламъ службы,

и 3) этапно-арестанская—препровожденіе и перевозка арестантовъ по внутреннимъ дорогамъ губерніи до соединенія ихъ съ ссыльно-этапною дорогою, устройство и содержаніе этапныхъ помѣщеній на означенныхъ дорогахъ.

Въ тѣхъ губерніяхъ, где введены земскія учрежденія, къ числу земскихъ натуральныхъ повинностей принадлежитъ еще истребленіе вредныхъ для растеній животныхъ и насѣкомыхъ. Въ отличіе отъ прочихъ, эта повинность не причисляется къ обязательнымъ по закону, но устанавливается губернскими земскими собраніями, съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Установленное закономъ разграничение между потребностями, удовлетворяемыми денежнымъ способомъ и натурою, не отличается достаточностью точностью. По отношенію къ важнѣйшей изъ натуральныхъ повинностей — дорожной, условія, при которыхъ допускается отбываніе повинности натурою, совершенно неопределены и оценка ихъ зависитъ отъ усмотрѣнія мѣстныхъ учрежденій. Отбываніе натурою подводной повинности установлено закономъ вообще въ селеніяхъ, но такъ какъ для выѣзда полиціи изъ уѣзднаго города на разстояніе до 30 верстъ подводы содержатся на денежный земскій сборъ, то, повидимому, къ натуральной повинности не должно быть привлекаемо и населеніе ближайшихъ къ уѣздному городу мѣстностей. Постановленія о лицахъ, имѣющихъ право пользованія земскими подводами, отличаются неопределѣнностью.

ленностю, что ведеть къ злоупотребленіямъ и утѣсненію обывателей. Наконецъ, по отношенію къ этапно-арестантской повинности, законъ не устанавливаетъ никакой грани между потребностями, удовлетворяемыми натурою и на счетъ денежного земского сбора.

По общему правилу къ исполненію натуральныхъ повинностей призываются только лица податныхъ состояній, при чмъ и изъ этихъ лицъ весьма многія изъемлются закономъ отъ исполненія повинностей натурою.

Въ губерніяхъ, гдѣ введены земскія учрежденія, натуральные повинности могутъ быть перелагаемы на деньги по постановленію земскихъ собраній; обратное же переложеніе денежныхъ повинностей въ натуральную допускается только въ законодательномъ порядкѣ. Въ тѣхъ же мѣстностяхъ, гдѣ земскихъ учрежденій нѣтъ, переложеніе натуральныхъ повинностей на деньги допускается не иначе, какъ по изъявленному на то желанію обывателей, въ принесенныхъ ими прошеніяхъ, по одобреніи этой мѣры губернскимъ распорядительнымъ комитетомъ, по разсмотрѣнію ея въ Департаментѣ Государственной экономіи и Общемъ Собраніи Государственного Совѣта и по воспослѣдованіи наконецъ особаго на то Высочайшаго соизволенія. По отношенію къ подводной повинности законъ допускаетъ однако довольно существенное отступление отъ этихъ сложныхъ правилъ переложенія повинности: губернскому начальству дозволяется и даже рекомендуется отдавать содѣржаніе подводъ при уѣздныхъ полицейскихъ управлениахъ подъ условіемъ, чтобы онъ служили для разъѣздовъ полиціи на всемъ пространствѣ уѣзда, и такимъ образомъ фактически упразднять натуральную повинность. Объ обратномъ переложеніи денежныхъ повинностей въ натуральную Уставъ не упоминаетъ, откуда, въ связи съ запрещеніемъ устанавливать новыя повинности, слѣдуетъ заключить, что таковое переложеніе Уставомъ не допускается. Составленіе раскладокъ натуральныхъ повинностей поручается губернскимъ и уѣзднымъ земскимъ управамъ, а гдѣ ихъ нѣтъ, губернскимъ учрежденіямъ, вѣдающимъ дѣлами о земскихъ повинностяхъ. Определенныхъ правилъ для составленія раскладки натуральныхъ повинностей въ законѣ не установлено. Законъ говоритъ о распредѣленіи дорогъ на участки, о прописѣ извѣстныхъ частей уѣзда къ станціямъ для отѣванія подводной повинности, о необходимости уравнительнаго распредѣленія натуральныхъ повинностей, объ облегченіи селеній, обремененныхъ повинностью, сбавкою съ нихъ денежного сбора, но не устанавливаетъ, какъ именно это должно быть сдѣлано. Вслѣдствіе этого законоположенія о раскладкѣ натуральныхъ повинностей имѣютъ характеръ наставленій, не имѣющихъ определенной санкціи. Даже срока для дѣйствія раскладки натуральныхъ повинностей закономъ не назначено, кромѣ впрочемъ тѣхъ рас-

кладокъ, которыя производятся уѣздными земскими управами: эти раскладки должны быть каждогоднія. Неопределительность постановленій закона имѣеть послѣдствіемъ весьма частое и существенное уклоненіе мѣстныхъ учрежденій отъ ихъ соблюденія.

Наблюденіе за исполненіемъ натуральныхъ повинностей поручено полиціи, подъ общимъ завѣданіемъ уѣздныхъ земскихъ управъ, а въ не- земскихъ губерніяхъ—губернскихъ распорядительныхъ комитетовъ. Способъ исполненія дорожной повинности ни Уставъ о зем. пов., ни Временные Правила вовсе не опредѣляютъ. Отбываніе подводной повинности поставлено въ болѣе опредѣленныя условія: законъ, хотя и темно, но все же указываетъ лицъ, могущихъ требовать обывательскихъ лошадей, опредѣляетъ размѣръ сихъ требованій и условія, при которыхъ они могутъ быть предъявляемы: подводы выдаются не иначе, какъ по билетамъ, въ которыхъ каждый разъ должно быть отмѣчено, кому, откуда, въ какомъ количествѣ, за прогоны или безъ платежа оныхъ, должны быть поставлены подводы; каждая поставка подводъ записывается въ особыя шнуровыя книги и т. д. По трудности установленія надлежащаго контроля, эти правила обыкновенно не достигаютъ однако цѣли.

Особо въ законѣ упоминается объ одномъ способѣ натуральныхъ повинностей — посредствомъ найма или подряда, на собственные суммы или на общественный сборъ. По Временнымъ Правиламъ для земскихъ учрежденій этотъ способъ исполненія повинностей не ограниченъ никакими формальностями. По Уставу же о зем. пов. требуется, чтобы лица, призываляемыя къ отправленію натуральной повинности непремѣнно сами договаривались объ исполненіи этихъ повинностей за нихъ кѣмъ либо другимъ за условное вознагражденіе, требуя при томъ разрешенія губернского начальства для тѣхъ случаевъ, когда наемъ дѣлается нѣсколькими обществами.

