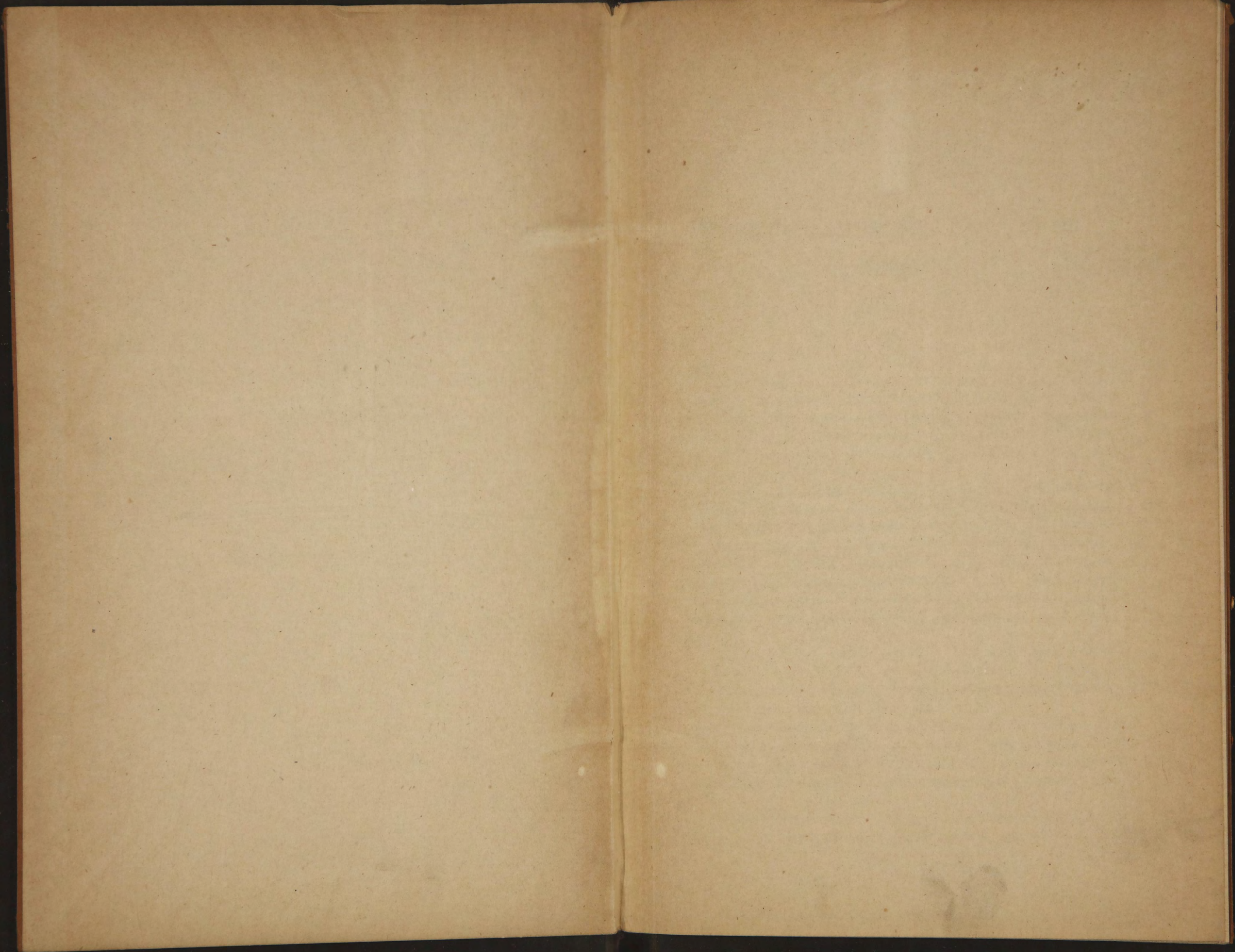


17395.





17510
К
Кабинет. 1898, I.

70854

Неорганизованное представительство общественных сил въ государственномъ управленіи.



I.

Въ русскомъ правѣ есть одна въ высшей степени интересная страница, на которую, однако, страннымъ образомъ, не обращено у насъ никакого вниманія... Рѣчь идетъ объ особомъ, указываемомъ въ законѣ, участіи общественныхъ силъ въ дѣятельности государственныхъ установленій. Своевременно будетъ указать на эту часть нашего законодательства.

Оставивъ въ сторонѣ *сословныя* установленія, какъ установленія, преслѣдующія свои особыя задачи; оставивъ также и установленія, въ которыхъ выражается представительство *классовыхъ* интересовъ (сѣзды представителей желѣзныхъ дорогъ, пароходчиковъ, судовладѣльцевъ, нефтепромышленниковъ и сельскихъ хозяевъ, совѣщательную контору желѣзозаводчиковъ и пр.), — слѣдуетъ отмѣтить *призывъ* закономъ общественныхъ силъ къ участію въ дѣятельности собственно государственныхъ установленій, въ четырехъ формахъ:

1) общественныя силы образуютъ особыя постоянныя установленія, выполняющія задачи мѣстнаго *самоуправленія* (городскія общества, земскія учрежденія, волостныя общества прибалтійскихъ губерній, гмины привислянскаго края и пр.);

2) общественныя силы вводятся *обязательно* въ составъ государственныхъ учрежденій въ *опредѣленномъ числѣ представителей* (сельско-хозяйственный совѣтъ, податныя присутствія, квартирныя присутствія, присяжные засѣдатели и сословные представители, и пр.);

3) общественныя силы созываются въ сѣзды, собранія, — призываются въ различныя комисіи и совѣщанія, для обсужденія го-



сударственныхъ мѣропріятій и вопросовъ государственной важности;

4) наконецъ, общественныя силы *выставляются, какъ желательный элементъ для участія въ обсужденіи чисто-государственныхъ вопросовъ*, и призывъ ихъ въ неопредѣленномъ числѣ членовъ, не обставляемый иными точными условіями, ставится въ зависимость отъ усмотрѣнія самихъ установленій, которыя онѣ восполняютъ.

Вотъ эта-то послѣдняя форма, такъ сказать, *неорганизованнаго представительства общественныхъ силъ*, — подъ именемъ «постороннихъ лицъ», — въ государственныхъ установленіяхъ и представляетъ упомянутую интереснѣйшую, но забытую страницу въ нашемъ правѣ... Въ ней выражается такое начало, которое можно отнести къ *духу* отечественнаго законодательства, къ его характеристикѣ, которая, будучи совершенно точно и ясно выраженной, можетъ показаться многимъ неожиданной, въ виду возобладавшаго на практикѣ противоположнаго, бюрократическаго начала... Общественныя силы призываются въ этой формѣ къ участію въ дѣятельности *всѣхъ родовъ* нашихъ государственныхъ учрежденій, начиная съ тѣхъ, которымъ усвоено значеніе законосовѣщательныхъ и высшихъ административныхъ и кончая учрежденіями чисто мѣстнаго и даже временнаго значенія. Онѣ несутъ сюда живое слово, собственный опытъ и непосредственное знакомство съ дѣломъ. Законодатель разсматриваетъ ихъ, какъ нормальный элементъ государственныхъ установленій, какъ желанныхъ гостей въ послѣднихъ. Ни сословныхъ, ни классовыхъ, ни основывающихся на дипломахъ различій, никакихъ иныхъ мертвыхъ «отличекъ», убивающихъ мысль и дѣло, — здѣсь не полагается. Нужны голоса жизни, дѣйствительное знаніе, личный близкій опытъ, личный трудъ, безпристрастіе и возможность принести пользу общему дѣлу. Вотъ и все. Вотъ то, что дѣйствительно характеризуетъ общественныя силы и даетъ имъ цѣну, — вотъ то, что единственно и требуется, съ устраненіемъ всякихъ перегородокъ и разобщенія между государственною властью и общественными силами. Можно было бы доказать прямую необходимость общественнаго элемента въ государственныхъ установленіяхъ, — обусловливаемую и широкими задачами, принятыми у насъ на себя государственною властью (и вообще вездѣ на ней лежащими), и огромностью территоріи страны, и разнообразіемъ ея жизненныхъ условій; можно было бы доказать также, что именно эта необходимость, — а не что либо случайное, — проявлялась *исторически*, въ указываемой формѣ представительства въ нашемъ государственномъ управленіи, — отнюдь не пред-

ставляя чего либо новаго, равно какъ и не подвергаясь забвенію, но неизмѣнно сохраняясь въ этомъ именно видѣ. Но подобныя доказательства завели бы насъ слишкомъ далеко. Ограничимся, вслѣдствіе этого, лишь очеркомъ *дѣйствующаго* права, съ извѣстною классификаціею государственныхъ установленій, исполняемыхъ общественными силами.

II.

Во главѣ высшихъ государственныхъ установленій стоятъ у насъ установленія законосовѣщательныя: законосовѣщательное учрежденіе, такъ сказать, общаго значенія — государственный совѣтъ, и законосовѣщательныя учрежденія отдѣльныхъ вѣдомствъ:—военный совѣтъ, адмиралтействъ - совѣтъ и опекунскій совѣтъ вѣдомства императрицы Маріи. Изъ нихъ государственный совѣтъ является именно учрежденіемъ, разсматривающимъ проекты *всѣхъ законовъ*, важнѣйшія внутреннія и внѣшнія мѣропріятія и вопросы о преданіи суду и наказаніи безъ суда высшихъ должностныхъ лицъ. Дѣла, по ихъ роду, распредѣляются въ государственномъ совѣтѣ по департаментамъ. И вотъ, въ департаменты государственнаго совѣта, по ихъ усмотрѣнію, могутъ быть приглашаемы, для совѣщанія,— «и лица постороннія, отъ коихъ, по свойству дѣла, можно ожидать полезныхъ объясненій» ¹⁾. Общественныя силы не входятъ только въ общее собраніе государственнаго совѣта (вѣроятно, по признаваемой достаточною его численности) образумое для всесторонняго обсужденія вопросовъ, прошедшихъ чрезъ департаменты, и состоящее изъ членовъ не только присутствующихъ въ департаментахъ, но и изъ еще ббльшаго числа членовъ, въ департаментахъ не присутствующихъ.

Военный совѣтъ, въ свою очередь, предназначается для обсужденія всѣхъ возникающихъ по военно-сухопутному вѣдомству *законодательныхъ* дѣлъ, для разсмотрѣнія и рѣшенія важнѣйшихъ хозяйственныхъ дѣлъ и для обсужденія иныхъ важнѣйшихъ вопросовъ по состоянію войскъ и военныхъ заведеній. Совѣтъ этотъ составляютъ—военный министръ, какъ предсѣдатель, и особые постоянные члены; для объясненія же по дѣламъ, могутъ быть приглашаемы сюда—«и постороннія лица, присутствіе которыхъ признается полезнымъ» ²⁾.

¹⁾ Сводъ законовъ, томъ I, ч. 2, изд. 1892 г., Учрежденіе государственнаго совѣта, ст. 12.

²⁾ Сводъ военныхъ постановленій 1869 г., часть первая, книга I, изд. 2, 1893 г., ст. 92.

Важнѣйшимъ предметомъ вѣдѣнія адмиралтействъ-совѣта являются проекты новыхъ законовъ и штатовъ по морскому вѣдомству, а также дополненій и измѣненій существующихъ по вѣдомству узаконеній. Адмиралтействъ-совѣтъ состоитъ изъ главнаго начальника флота и морскаго вѣдомства, какъ предсѣдателя, изъ управляющаго морскимъ министерствомъ, какъ вице-предсѣдателя, и изъ особыхъ постоянныхъ членовъ; въ засѣданія же его, кромѣ того, могутъ быть приглашаемы, съ совѣщательнымъ голосомъ,— «всѣ вообще лица, объясненія коихъ будутъ признаны полезными» ¹⁾.

Опекунскій совѣтъ учрежденій императрицы Маріи предназначенъ, наконецъ, для обсужденія возникающихъ въ вѣдомствѣ собственно этихъ учрежденій законодательныхъ и другихъ важнѣйшихъ дѣлъ, и дѣлится на два присутствія—петербургское и московское. Онъ состоитъ изъ главноуправляющаго вѣдомствомъ, его товарища и особыхъ членовъ, именуемыхъ почетными опекунами. Кромѣ того, въ засѣданія обоихъ присутствій опекунскаго совѣта, по усмотрѣнію предсѣдателя, могутъ быть приглашаемы, съ совѣщательнымъ голосомъ,— «и лица постороннія, отъ коихъ, по свойству дѣла, можно ожидать полезныхъ указаній» ²⁾.

III.

Въ качествѣ высшаго государственнаго установленія общаго значенія, за государственнымъ совѣтомъ слѣдуетъ—совѣтъ министровъ. На предварительное разсмотрѣніе послѣдняго передается цѣлый рядъ важнѣйшихъ дѣлъ государственнаго управленія; черезъ него, между прочимъ, испрашивается и разрѣшеніе верховной власти на внесеніе въ государственный совѣтъ вопросовъ объ изданіи новыхъ законовъ или объ отмѣнѣ прежнихъ. Въ составъ же этого совѣта, кромѣ министровъ и главноуправляющихъ, входятъ «и другія лица, по непосредственному назначенію императорскаго величества» ³⁾.

За совѣтомъ министровъ слѣдуетъ комитетъ министровъ, какъ высшее общее правительственное установленіе. Въ него вносятся изъ числа текущихъ дѣлъ, возникающихъ въ министерствахъ: дѣла, по которымъ нужно общее соображеніе или содѣйствіе разныхъ

¹⁾ Сводъ морскихъ постановленій, изд. 1886 г., книга первая, ст. 18.

²⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1874 г., № 7,— уставъ опекунскаго совѣта учрежденій императрицы Маріи, ст. 12.

³⁾ Сводъ законовъ, томъ I, ч. 2, изд. 1892 г., учрежденіе совѣта и комитета министровъ, ст. 5.

министерствъ; дѣла, при разрѣшеніи или исполненіи которыхъ министръ встрѣчаетъ сомнѣніе; наконецъ, дѣла, превышающія власть отдѣльнаго министра и требующія разрѣшенія верховной власти. Подъ предсѣдательствомъ лица, особо назначаемаго верховною властью, комитетъ министровъ засѣдаетъ въ составѣ предсѣдателей департаментовъ государственнаго совѣта, министровъ и главноуправляющихъ. Для участія же въ совѣщаніяхъ комитета, могутъ быть назначаемы, по особому высочайшему повелѣнію, — «и постороннія лица» ¹⁾.

Третьимъ установленіемъ, принадлежащимъ къ числу высшихъ обще-правительственныхъ, является сенатъ, — верховное мѣсто, которому, въ порядкѣ суда, управленія и исполненія, подчинены всѣ вообще, за нѣкоторыми исключеніями, учрежденія въ имперіи. Къ присутствованію въ сенатѣ, кромѣ сенаторовъ и иныхъ членовъ изъ числа высшихъ должностныхъ лицъ, могутъ быть также приглашаемы — «и особы постороннія», съ совѣщательнымъ голосомъ, и по тѣмъ именно предметамъ, для которыхъ онѣ призываются ²⁾.

Такимъ же образомъ, предсѣдателю комитета сибирской желѣзной дороги предоставляется закономъ широкое право приглашать въ присутствіе комитета — «всѣхъ тѣхъ лицъ, участіе которыхъ въ разсмотрѣніи дѣлъ будетъ признано полезнымъ» ³⁾.

IV.

Центральными административными установленіями являются у насъ министерства. Для обсужденія важнѣйшихъ дѣлъ, въ каждомъ министерствѣ образованы совѣты. Въ совѣтъ же министра могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію министра и по свойству дѣла, — «лица постороннія, какъ то: владѣльцы заводовъ по мануфактурамъ, именитое купечество по дѣламъ комерческимъ и имъ подобныя». Это ⁴⁾ — общее правило, постановляемое въ общемъ образованіи министерствъ. Въ нѣкоторыхъ новѣйшихъ положеніяхъ объ отдѣльныхъ министерствахъ оно, при всемъ томъ, повторяется

¹⁾ Тамъ же, ст. 16.

²⁾ Св. зак., т. I, ч. 2, изд. 1892 г., учрежденіе правительствующаго сената, ст. 9.

³⁾ Св. зак., т. I, ч. 2, изд. 1892 г., учрежденіе комитета сибирской желѣзной дороги, ст. 2.

⁴⁾ Сводъ законовъ, томъ I, ч. 2, изд. 1892 г., учрежденіе министерствъ, ст. 15. — Въ настоящемъ изданіи учрежденія министерствъ слово «имъ» въ приведенномъ постановленіи выпущено. Сдѣлано это, однако, едва ли правильно такъ какъ ст. 30 первоначальнаго учрежденія министерствъ 25 іюня 1811 г., Первое полное собраніе законовъ, № 24,686, не потерпѣла никакихъ измѣненій.

и особо. Такъ, въ учрежденіи министерства народнаго просвѣщенія 18 іюня 1863 г. говорится, что предсѣдательствующій въ совѣтѣ министра можетъ, по усмотрѣнію своему и по свойству дѣла, приглашать въ засѣданіе—«и лицъ постороннихъ» ¹⁾. Такъ точно, въ совѣтѣ министра земледѣлія и государственныхъ имуществъ, по положенію 21 марта 1894 г., могутъ быть приглашаемы, по распоряженію министра, съ правомъ совѣщательнаго голоса, и—«постороннія лица, которыя своими познаніями могутъ содѣйствовать успѣшному разсмотрѣнію дѣлъ» ²⁾. Такое же правило можно съ полнымъ основаніемъ предположить въ постановленіи ст. 48 названнаго положенія о томъ, что дѣла въ горномъ совѣтѣ «производятся на основаніи правилъ о совѣтахъ министровъ, изложенныхъ въ общемъ образованіи министерствъ, а равно въ общемъ наказѣ министерствъ».

Дѣла cadaго министерства распредѣляются, большею частію, между департаментами. Въ составѣ департаментовъ, въ свою очередь, образованы общія присутствія департаментовъ, подъ предсѣдательствомъ директоровъ. Въ общее же присутствіе департамента могутъ быть приглашаемы—«лица постороннія, какъ то: фабриканты, заводчики и имъ подобныя» ³⁾. Таково опять общее правило. При всей его категоричности, и оно повторяется въ положеніяхъ объ особыхъ установленіяхъ, образованныхъ въ составѣ нѣкоторыхъ министерствъ, для завѣдыванія отдѣльными вѣтвями управленія.

Такимъ образомъ, въ общее присутствіе находящагося въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, для разсмотрѣнія именно «вопросовъ особой важности», могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію начальника главнаго управленія почтъ и телеграфовъ, и—«лица постороннія, извѣстныя своими познаніями и опытностью по обсуждаемымъ вопросамъ» ⁴⁾. Не имѣется такого точнаго особаго постановленія въ положеніи объ учрежденіи главнаго управленія по дѣламъ печати, образованнаго по закону 6 апрѣля 1865 г.; но здѣсь есть зато равнозначущее постановленіе о томъ, что—«совѣтъ главнаго управленія по дѣламъ печати, въ образѣ своего дѣйствія и предѣлахъ своей власти, подчиняется общимъ постановленіямъ о совѣтахъ министерствъ»,—а мы видѣли, что эти общія постановленія прямо указываютъ на возможность приглашенія въ засѣданія «лицъ

¹⁾ Тамъ же, ст. 437.

²⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1894 г., № 44.

³⁾ Учрежденіе министерствъ, ст. 18.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 327.

постороннихъ» (въ данномъ случаѣ, подъ именемъ «имъ подобныхъ»,—литераторовъ, ученыхъ и журналистовъ ¹⁾). Далѣе, въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ образованъ, затѣмъ, земскій отдѣлъ, для завѣдыванія дѣлами по общественному управленію и хозяйственному устройству сельскихъ обывателей, и по воинской повинности. Особого совѣта въ земскомъ отдѣлѣ не существуетъ. Дѣла особой важности и болѣе или менѣе общаго значенія вносятся собственно въ совѣтъ министра внутреннихъ дѣлъ. Въ свою же очередь, по усмотрѣнію министра, въ засѣданія совѣта по дѣламъ земскаго отдѣла—постановляется особо—могутъ быть приглашаемы различныя —«служащія и не служащія лица, постоянно или временно пребывающія въ г. С.-Петербургѣ и могущія быть полезными своими знаніями и опытностью» ²⁾. Точно также въ засѣданія статистическаго совѣта министерства внутреннихъ дѣлъ, кромѣ постоянныхъ членовъ, могутъ быть временно приглашаемы председателемъ—«и другія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезнаго содѣйствія»; при этомъ всѣ члены, безъ исключенія, пользуются здѣсь—«при обсужденіи дѣлъ и постановленій по онымъ заключеній, одинаковымъ правомъ голоса» ³⁾. Наконецъ, въ техническо-строительный комитетъ министерства внутреннихъ дѣлъ,—въ «случаяхъ, представляющихъ особыя техническія затрудненія»,—могутъ быть приглашаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ,—«какъ посторонніе извѣстные архитекторы, такъ и другія лица, специально знакомыя съ потребностями того или иного рода сооруженій» ⁴⁾.

Въ составѣ министерства народнаго просвѣщенія имѣется ученый комитетъ, предназначающійся для обсужденія важнѣйшихъ педагогическихъ вопросовъ. Къ участию же въ трудахъ этого комитета могутъ быть приглашаемы, съ правомъ голоса, въ случаѣ надобности, — «и постороннія лица изъ ученыхъ и педагоговъ» ⁵⁾.

Въ новѣйшее время, въ составѣ министерства финансовъ образованъ совѣтъ по тарифнымъ дѣламъ. Въ засѣданія же этого совѣта могутъ быть приглашаемы, съ совѣщательнымъ голосомъ,—«лица, отъ которыхъ, по свойству обсуждаемыхъ дѣлъ, слѣдуетъ ожидать полезныхъ свѣдѣній и объясненій» ⁶⁾. Точно также, въ

¹⁾ Тамъ же, ст. 337.—Въ бытность министромъ внутреннихъ дѣлъ графа Лорисъ-Меликова, приглашеніе это однажды и состоялось.

²⁾ Тамъ же, ст. 382.

³⁾ Тамъ же, ст. 407—408.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 423.

⁵⁾ Тамъ же, ст. 446.

⁶⁾ Тамъ же, ст. 493.

новое установление, тарифный комитетъ, кромѣ представителей желѣзныхъ дорогъ и уполномоченныхъ отъ сѣздовъ желѣзныхъ дорогъ, приглашаемыхъ для личныхъ объясненій по дѣламъ, затрогивающимъ ихъ интересы, — «если заявили о томъ ходатайство и если это будетъ признано желательнымъ предсѣдателемъ комитета», — могутъ быть приглашаемы для объясненій — «и другія лица, отъ которыхъ, по свойству обсуждаемыхъ дѣлъ, можно ожидать полезныхъ свѣдѣній» ¹⁾. Далѣе, въ техническій комитетъ министерства финансовъ могутъ быть назначаемы членами лица, вовсе не состоящія на государственной службѣ. Сверхъ же того, министр финансовъ и предсѣдатель комитета имѣютъ право приглашать, для временнаго участія въ занятіяхъ комитета, съ совѣщательнымъ голосомъ, — «лицъ, извѣстныхъ своими спеціальными познаніями по предметамъ вѣдѣнія комитета или могущихъ сообщить полезныя свѣдѣнія» ²⁾. Въ составѣ министерства финансовъ имѣется, затѣмъ, установление, представляющее, по нашей классификаціи, организованное представительство общественныхъ силъ. Это — совѣтъ торговли и мануфактуръ, предназначающійся для содѣйствія правительству въ изысканіи мѣръ къ развитію торговой и мануфактурной промышленности, а также для разъясненія вопросовъ, возникающихъ по управленію этою частью. Сверхъ же двадцати четырехъ членовъ, избираемыхъ изъ ученыхъ техниковъ и вообще лицъ, обладающихъ познаніями по части торговли и промышленности, въ засѣданія совѣта могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію предсѣдателя, — «свѣдущія лица» ³⁾. Наконецъ, къ общему составу канцеляріи министерства финансовъ принадлежитъ ученый комитетъ, предназначающійся для разсмотрѣнія проектовъ, возникающихъ въ министерствѣ. Комитету же предоставляется право приглашать въ свои засѣданія — «лицъ, спеціально знакомыхъ съ разсматриваемымъ каждый разъ дѣломъ» ⁴⁾. То же самое начало выражено въ новомъ уставѣ крестьянскаго поземельнаго банка 27 ноября 1895 г.: кромѣ постоянныхъ членовъ, управляющему банкомъ, съ разрѣшенія министра финансовъ, предоставляется приглашать къ участію въ засѣданіяхъ совѣта банка — «и другихъ лицъ, присутствіе коихъ онъ признаетъ полезнымъ» ⁵⁾.

Въ составѣ министерства путей сообщенія находится совѣтъ по желѣзнодорожнымъ дѣламъ. Въ засѣданія же названнаго совѣта

¹⁾ Тамъ же, ст. 505—506.

²⁾ Тамъ же, ст. 521.

³⁾ Тамъ же, ст. 568.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 588.

⁵⁾ Тамъ же, ст. 730.

могутъ быть приглашаемы, съ совѣщательнымъ голосомъ,—«лица, отъ которыхъ, по свойству обсуждаемыхъ дѣлъ, слѣдуетъ ожидать полезныхъ свѣдѣній и объясненій» ¹⁾). Такимъ же образомъ, по положенію объ управленіи казенныхъ желѣзныхъ дорогъ, независимо отъ частныхъ ревизій, производимыхъ самимъ управленіемъ, назначается не менѣе двухъ разъ въ годъ, по распоряженію министра, подобная общая ревизія названныхъ желѣзныхъ дорогъ чрезъ особую комисію изъ членовъ управленія—«и другихъ лицъ», по усмотрѣнію министра ²⁾). Далѣе, для завѣдыванія учебными заведеніями министерства, образованъ въ составѣ его особый учебный комитетъ. Въ засѣданія же этого комитета могутъ быть приглашаемы, съ разрѣшенія министра, вообще—«лица постороннія» ³⁾).

Довольно широкое участіе общественныхъ силъ допущено въ дѣятельности новаго министерства земледѣлія и государственныхъ имуществъ, по положенію 21 марта 1894 г. Установлено, прежде всего, особое организованное представительство этихъ силъ, въ видѣ сельско-хозяйственнаго совѣта, внесшаго въ послѣднее время извѣстное оживленіе въ русскую жизнь. Совѣтъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ министра, — изъ товарища министра, директоровъ департаментовъ и нѣкоторыхъ другихъ должностныхъ лицъ и—изъ пятнадцати особыхъ членовъ «изъ числа сельскихъ хозяевъ и вообще лицъ, близко знакомыхъ съ нуждами и интересами сельскаго хозяйства». Сверхъ же того, въ собранія совѣта, по усмотрѣнію предсѣдательствующаго, могутъ быть приглашаемы, съ правомъ совѣщательнаго голоса, — «лица, обладающія спеціальными познаніями по вопросамъ, разсматриваемымъ въ совѣтѣ». Далѣе, министру земледѣлія и государственныхъ имуществъ предоставлено право приглашать, для устройства и усовершенствованія подвѣдомственныхъ частей и заведеній, спеціалистовъ, а для оказанія содѣйствія установленіямъ министерства и сообщенія нужнымъ имъ свѣдѣній,—«и частныхъ лицъ, съ наименованіемъ ихъ корреспондентами». Затѣмъ, при обсужденіи спеціальныхъ вопросовъ по дѣламъ кустарной промышленности, могутъ быть приглашаемы въ засѣданія кустарнаго комитета, съ правомъ совѣщательнаго голоса,—«свѣдущія постороннія лица». Равнымъ образомъ, въ засѣданія спеціальнаго лѣснаго комитета могутъ быть приглашаемы, съ правомъ совѣщательнаго голоса, и—«постороннія лица, могущія своими познаніями принести пользу при обсужденіи спеціальныхъ

¹⁾ Тамъ же, ст. 744.

²⁾ Тамъ же, ст. 765.

³⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1895 г., № 193.

вопросовъ». Наконецъ, въ засѣданія горнаго ученаго комитета могутъ быть приглашаемы, для объясненій, кромѣ нѣкоторыхъ высшихъ должностныхъ лицъ министерства, — «и другія лица, мнѣніе которыхъ предсѣдатель признаетъ полезнымъ выслушать» ¹⁾).

До сихъ поръ въ составѣ министерства юстиціи не было установленія, въ которое призывались бы общественныя силы, такъ какъ среди центральныхъ учрежденій министерства не было и совѣта министра съ упомянутымъ общимъ правиломъ закона о совѣтахъ этого рода. Но закономъ 13 декабря 1895 г. къ составу министерства юстиціи было присоединено главное тюремное управленіе. По положенію же о послѣднемъ, членами образуемаго въ составѣ его совѣта по тюремнымъ дѣламъ могутъ быть вообще «и лица, не состоящія на государственной службѣ». Сверхъ же того, къ участию въ засѣданіяхъ этого совѣта могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію предсѣдателя, и лица постороннія, для совѣщанія или объясненій ²⁾).

По общему, указанному выше, правилу о совѣтахъ министровъ, предоставляется и совѣту государственнаго контроля, по новому учрежденію 28 апрѣля 1892 г., приглашать въ свои засѣданія — «частныхъ свѣдущихъ лицъ» ³⁾. Въ составѣ государственнаго контроля находится комисія для повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ за прежнее время и текущихъ отчетовъ тѣхъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, при которыхъ не учреждено мѣстнаго правительственнаго контроля; повѣрка же эта производится откомандированными въ распоряженіе комисіи членами департамента желѣзнодорожной отчетности и «особо приглашаемыми для сихъ занятій лицами» ⁴⁾. То же самое постановляется въ новѣйшемъ законѣ 16 января 1895 г. объ организаціи контрольной повѣрки годовыхъ отчетовъ частныхъ желѣзныхъ дорогъ, не подчиненныхъ ближайшему контрольному надзору ⁵⁾).

V.

Разсматриваемое начало участія общественныхъ силъ въ дѣятельности центральныхъ административныхъ установленій получило

¹⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1894 г., № 44.

²⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1895 г., № 195.— Учрежденіе министерствъ, ст. 345 и 346.

³⁾ Учрежденіе министерствъ, ст. 959.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 1,016.

⁵⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1895 г., № 30.

не меньшее примѣненіе и въ министерствахъ военномъ и морскомъ, — какъ ни обособлены эти вѣдомства, по существу возложенныхъ на нихъ задачъ.

Такимъ образомъ, въ засѣданія главнаго военно-санитарнаго комитета, предназначающагося для устройства и усовершенствованія военно-врачебныхъ заведеній и администраціи, могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію военнаго министра или предсѣдателя комитета, кромѣ членовъ постоянныхъ, — «лица постороннія, мнѣнія коихъ могутъ быть полезны по разсматриваемымъ предметамъ» ¹⁾. Такъ точно въ военно-ученый комитетъ могутъ быть приглашаемы, для временнаго участія, — «и постороннія лица, обладающія специальными свѣдѣніями по разсматриваемымъ вопросамъ» ²⁾. Такимъ же образомъ, постановляется, что въ комитетъ по мобилизаціи войскъ могутъ быть приглашены и — «постороннія лица, мнѣнія которыхъ могутъ быть полезны по разсматриваемымъ предметамъ» ³⁾. Далѣе, въ засѣданія техническаго комитета при главномъ интендантскомъ управленіи, сверхъ постоянныхъ и совѣщательныхъ членовъ, приглашаются — и «постороннія лица». Равнымъ образомъ, въ артиллерійскій комитетъ приглашаются, по усмотрѣнію предсѣдателя, — «и постороннія лица, мнѣнія которыхъ могутъ быть полезны при обсужденіи специальныхъ предметовъ». Кромѣ же того, постановляется, что членами-корреспондентами комитета могутъ быть какъ члены военнаго и другихъ вѣдомствъ, такъ и — «лица неслужащія». Въ инженерный комитетъ, въ свою очередь, кромѣ постоянныхъ членовъ, могутъ также приглашаемы — «и лица постороннія, обладающія специальными свѣдѣніями». Такимъ же образомъ, въ комитетъ, состоящій при управленіи электро-техническою частью инженернаго корпуса, могутъ быть приглашаемы — «постороннія лица, извѣстныя своими специальными свѣдѣніями по вопросамъ, обсуждаемымъ въ комитетѣ». Въ военно-медицинскій ученый комитетъ также приглашаются, для обсужденія отдѣльныхъ предметовъ, — «сторонніе эксперты изъ извѣстныхъ ученыхъ по врачебной наукѣ и предметамъ естествознанія» ⁴⁾. Въ педагогическій комитетъ, состоящій при главномъ управленіи военно-учебныхъ заведеній, могутъ быть, въ свою очередь, приглашаемы предсѣдателемъ — и постороннія лица. Наконецъ, въ засѣданія временной, состоящей при военномъ совѣтѣ, комисіи по устройству казармъ могутъ быть при-

¹⁾ Сводъ военныхъ постановленій 1869 г., кн. I, изд. 2, 1893 г., ст. 118.

²⁾ Тамъ же, ст. 159.

³⁾ Тамъ же, ст. 168.

⁴⁾ Тамъ же, ст. 327.

глашаемы—«свѣдущія лица не изъ должностныхъ, безъ права голоса, а какъ совѣщательные члены» ¹⁾).

Въ засѣданія морскаго ученаго комитета, въ свою очередь, могутъ быть приглашаемы — «постороннія лица», равно какъ и въ засѣданія морскаго техническаго и строительнаго комитетовъ. Такимъ же образомъ, главному медицинскому инспектору флота предоставляется, для обсужденія различныхъ относящихся къ его вѣдомству вопросовъ, приглашать — «спеціалистовъ и вообще свѣдущихъ по означеннымъ предметамъ лицъ изъ служащихъ въ морскомъ вѣдомствѣ и постороннихъ».

VI.

То обстоятельство, что начало неорганизованнаго представительства общественныхъ силъ появляется, какъ мы увидимъ сейчасъ, въ области и *мѣстныхъ* государственныхъ установленій—служить, безъ сомнѣнія, однимъ изъ яркихъ доказательствъ его жизненности и необходимости. Въ самомъ дѣлѣ, мѣстныя установленія несутъ на себѣ дѣятельность исполнительную, и сами находятся всегда лицомъ къ лицу съ тѣми условіями жизни, быта и управленія, къ которымъ имъ нужно до извѣстной степени приспособляться въ скромныхъ предѣлахъ примѣненія существующихъ законовъ. Генераль-губернаторъ названъ, напримѣръ, въ законѣ органомъ власти — «непрестанно ревизующимъ всѣ дѣйствія мѣстъ и лицъ ему подвѣдомственныхъ» ²⁾. Въ свою очередь, губернаторъ обязывается совершать объѣзды и внимательный обзоръ губерніи при самомъ вступленіи въ управленіе ею; онъ долженъ объѣзжать губернію и потомъ, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ теченіе двухъ лѣтъ; ему предписывается вообще вникать во все непосредственно, входить въ ближайшее отношеніе ко всѣмъ сторонамъ губернской жизни, вступать въ сношеніе со всѣми слоями населенія губерніи, и пр. Словомъ, мѣстныя власти сами могутъ обладать непосредственнымъ опытомъ и знаніями, характеризующими общественныя силы. Тѣмъ не менѣе, цѣлый рядъ мѣстныхъ государственныхъ установленій подлежитъ, по закону, восполненію въ извѣстныхъ случаяхъ «посторонними лицами»,—общественными силами.

Такимъ образомъ, въ составъ высшаго въ губерніи мѣста, губернскаго правленія, когда образуется общее его присутствіе, для

¹⁾ Тамъ же, ст. 343.

²⁾ Сводъ законовъ, т. II, общее учрежденіе губернскаго, изд. 1892 г. ст. 210.

разрѣшенія опредѣленныхъ дѣлъ, могутъ быть, по усмотрѣнію губернатора, приглашаемы вообще—«лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ» ¹⁾. Такъ точно, въ совѣщательныя присутствія врачебнаго, строительнаго и межеваго отдѣленій губернскаго правленія, по усмотрѣнію губернатора, могутъ быть приглашаемы—«и посторонніе врачи, техники-строители или землемѣры, по принадлежности, извѣстные своимъ знаніемъ и опытомъ». Къ дѣятельности губернскихъ статистическихъ комитетовъ привлекается, далѣе, цѣлый рядъ постороннихъ лицъ: комитеты пользуются содѣйствіемъ «и постороннихъ свѣдущихъ лицъ» въ дѣлѣ подробнаго описанія губерній; дѣйствительные члены комитетовъ избираются изъ весьма широкаго круга; въ засѣданія же комитетовъ могутъ быть приглашаемы, для совѣщаній, кромѣ постоянныхъ членовъ и представителей различныхъ вѣдомствъ, — «и извѣстные ученые, помѣщики, купцы, фабриканты и вообще всѣ лица, могущія сообщить полезныя свѣдѣнія о состояніи губерніи въ разныхъ отношеніяхъ». Такъ точно, петербургскому врачебному присутствію предоставляется приглашать въ свои засѣданія — «всѣхъ лицъ, мнѣніе коихъ оно признаетъ для себя необходимымъ» ²⁾. Такимъ же образомъ, въ уѣздные комитеты общественнаго здравія могутъ быть приглашаемы вообще—«лица, могущія быть полезными общему дѣлу своими познаніями и вліяніемъ, какъ то: мѣстные владѣльцы, духовныя лица разныхъ исповѣданій, врачи, арендаторы, управляющіе имѣніями и прочіе» ³⁾. Далѣе, относительно губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія постановляется, что для представленія необходимыхъ по дѣлу свѣдѣній председателю предоставляется приглашать въ засѣданіе присутствія и—«не принадлежащихъ къ составу онаго лицъ» ⁴⁾. Извѣстно, затѣмъ,

¹⁾ Тамъ же, ст. 448.

²⁾ Сводъ законовъ, томъ XIII, изд. 1892 г., уставы врачебныя, ст. 157.

³⁾ Тамъ же, ст. 609.

⁴⁾ Сводъ законовъ, томъ II, изд. 1892 г., положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, ст. 10.—Необходимо отмѣтить вообще, относительно установленій собственно общественныхъ, представляющихъ организованныя по началу самоуправления общественныя силы, что въ засѣданія земскихъ собраній, по распоряженію председателей, могутъ быть приглашаемы, для представленія объясненій,—«свѣдущія лица, не принадлежащія къ составу собраній» (Положеніе о зем. учрежденіяхъ, ст. 73). Точно такое же постановленіе имѣется въ городскомъ положеніи 1892 г. (ст. 69). Тамъ же, гдѣ не введено еще городовое положеніе 1892 г., дѣйствуетъ по настоящему предмету ст. 62 городского положенія 1870 г., предоставляющая городской думѣ приглашать, чрезъ посредство городского головы, въ свои засѣданія,—«лица постороннія, отъ которыхъ, по ея мнѣнію, можно ожидать полезныхъ объясненій».—Въ одной губерніи, какъ

широкое участіе «экспертовъ», допущенное въ отношеніе дѣятельности судебныхъ установленій. Отмѣтимъ, наконецъ, то же самое начало, проявляющееся въ организаціи нѣкоторыхъ особыхъ мѣстныхъ государственныхъ установленій, не всегда приуроченныхъ къ каждой отдѣльной губерніи. Такъ, въ засѣданія губернскаго по фабричнымъ дѣламъ присутствія могутъ быть приглашаемы, съ правомъ совѣщательнаго голоса, кромѣ членовъ изъ числа должностныхъ лицъ, и—«другія лица, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ свѣдѣній и объясненій» ¹⁾. Такимъ же образомъ, въ засѣданія уѣздныхъ и губернскихъ по питейнымъ дѣламъ присутствій могутъ быть приглашаемы и—«лица постороннія, отъ коихъ, по свойству дѣла, можно ожидать полезныхъ объясненій» ²⁾. Довольно широкое участіе общественныхъ силъ, въ качествѣ «членовъ-соревнователей», предполагаетъ также уставъ попечительствъ о народной трезвости, 20 декабря 1894 г. ³⁾.

«Постороннія лица» неизмѣнно вводятся закономъ и въ составъ учреждений мѣстнаго управленія военными силами. Такимъ образомъ, въ засѣданія военно-окружнаго совѣта, по усмотрѣнію председателя, могутъ быть приглашаемы и «постороннія лица, какъ то: владѣльцы фабрикъ и заводовъ, значительные торговцы и т. п., для выслушанія ихъ мнѣній или полученія отъ нихъ изустныхъ объясненій» ⁴⁾. Такъ точно, въ засѣданія общаго присутствія окружнаго инженернаго управленія могутъ быть, по закону, приглашаемы, кромѣ опредѣленныхъ постоянныхъ членовъ,—«и другія лица», по усмотрѣнію начальника инженеровъ ⁵⁾.

VII.

Въ мѣстномъ управленіи цѣлыми краями и областями проявляется то же самое начало неорганизованнаго представительства общественныхъ силъ.

Законъ 1 іюня 1895 г. о преобразованіи губернскихъ учреждений губерній: томской, тобольской, енисейской и иркутской, созда-

сообщалось недавно, губернаторъ опротестовалъ постановленіе земскаго собранія именно по поводу приглашенія къ участію въ его засѣданіяхъ нѣкоторыхъ постороннихъ лицъ. Но—какъ видно изъ приведенныхъ постановленій—сенатъ съ полнымъ основаніемъ оставилъ его протестъ безъ послѣдствій.

¹⁾ Сводъ законовъ, томъ XI, ч. 2, уставъ о промышленности, изд. 1893 г. ст. 50.

²⁾ Сводъ законовъ, томъ V, изд. 1893 г., уставы акцизные, ст. 471.

³⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1894 г., № 211.

⁴⁾ Сводъ военныхъ постановленій 1869 г., часть первая, изд. 2, 1893 г., ст. 61.

⁵⁾ Тамъ же, ст. 191.

вая въ нихъ особыя губернскія управленія, вводитъ въ составъ общихъ присутствій этихъ управленій гласныхъ мѣстныхъ городскихъ думъ, по выбору послѣднихъ, для сужденія по дѣламъ городского общественнаго управленія. Точно также по отношенію къ совѣщательнымъ присутствіямъ губернскаго управленія, образуемымъ для обсужденія и разрѣшенія спеціальныхъ вопросовъ, примѣняется и здѣсь ст. 449, общаго учрежденія губерній, предоставляющая, какъ мы видѣли (глава VI), приглашать въ названныя присутствія постороннихъ врачей, техникувъ, землемѣровъ и пр. Далѣе, въ совѣтъ главноначальствующаго надъ гражданскою частью на Кавказѣ, имѣющій весьма важное значеніе по обсужденію и разрѣшенію мѣстныхъ дѣлъ и вопросовъ, могутъ быть приглашаемы, сверхъ представителей различныхъ вѣдомствъ, — «также лица постороннія, познанія коихъ окажутся необходимыми или полезными для выясненія разсматриваемаго дѣла». По управленію отдѣльными частями, — на примѣръ, учебною частью — предоставляется попечителю кавказскаго учебнаго округа приглашать въ засѣданія состоящаго при немъ совѣта — «лица постороннія, могущія принести своими спеціальными свѣдѣніями пользу учебному дѣлу въ край» ¹⁾. Такъ точно присутствіе особаго управленія медицинскою частію на Кавказѣ составляется въ извѣстныхъ случаяхъ, кромѣ постоянныхъ членовъ, и «изъ постороннихъ лицъ и врачей», приглашаемыхъ по усмотрѣнію предсѣдателя ²⁾. Въ совѣтъ генераль-губернатора туркестанскаго края, кромѣ представителей различныхъ вѣдомствъ, могутъ быть, въ свою очередь, приглашаемы, по распоряженію губернатора, — «и другія лица, познанія коихъ признаются полезными для разъясненія обсуждаемаго дѣла» ³⁾. Въ положеніи объ управленіи губерніями привислянскаго края имѣются, далѣе, постановленія, соотвѣтствующія приведеннымъ въ предъидущей главѣ постановленіямъ о губернскихъ правленіяхъ внутреннихъ губерній. Равнымъ образомъ, объ областныхъ статистическихъ комитетахъ и о статистическихъ комитетахъ губерній собственно привислянскаго края имѣются постановленія, соотвѣтствующія указаннымъ въ той же главѣ постановленіямъ о губернскихъ статистическихъ комитетахъ ⁴⁾. Наконецъ, въ засѣданія совѣтовъ общественнаго призрѣнія этихъ гу-

¹⁾ Сводъ законовъ, томъ II, изд. 1892 г., положеніе объ управленіи кавказскаго края, ст. 34 и 46.

²⁾ Сводъ законовъ, томъ XIII, изд. 1893 г., уставы врачебные, ст. 242.

³⁾ Сводъ законовъ, томъ II, изд. 1892 г., положеніе объ управленіи туркестанскаго края, ст. 18.

⁴⁾ Тамъ же, учрежденія управленія губерній царства польскаго и сибирскихъ губерній и областей.

берній предоставляется председателямъ приглашать, для объясненій,—«и постороннихъ лицъ, отъ которыхъ можно ожидать полезныхъ для дѣла указаній» ¹⁾.

VIII.

Существуетъ рядъ установленій, имѣющихъ значеніе для нѣкоторыхъ отдѣльныхъ мѣстностей и даже возникающихъ лишь временно. Таковы: ярмарочные комитеты, управленія минеральными водами, карантинные совѣты, учрежденія для производства всенародной переписи и пр. Общественныя силы неизмѣнно вводятся и въ ихъ составъ.

Такимъ образомъ, въ засѣданія ярмарочнаго комитета въ Нижнемъ-Новгородѣ, вѣдающаго весьма важныя дѣла именитаго всероссійскаго торжища, могутъ быть приглашаемы, кромѣ опредѣленныхъ членовъ, и «другія лица», съ правомъ совѣщательнаго голоса, по усмотрѣнію председателя. Далѣе, для обсужденія нѣкоторыхъ весьма существенныхъ вопросовъ, предоставляется комисару, завѣдующему кавказскими минеральными водами, созывать особыя совѣщанія изъ мѣстныхъ должностныхъ лицъ съ приглашеніемъ въ эти совѣщанія, когда найдетъ онъ полезнымъ, членовъ бальнеологическаго общества, а также домовладѣльцевъ города Пятигорска и поселеній, находящихся при группахъ минеральныхъ водъ, — эссентукской, кисловодской и желѣзноводской, по своему избранію или, въ нужныхъ случаяхъ, по выбору отъ самыхъ обществъ ²⁾. Затѣмъ, въ засѣданія карантиннаго совѣта, предназначеннаго для принятія исключительныхъ мѣръ и разрѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ относительно борьбы съ желтою горячкою, чумою и азіатскою холерою, могутъ быть приглашаемы «эксперты по различнымъ отраслямъ знаній» ³⁾. Такимъ же образомъ, довольно широко (и согласно съ новѣйшими замѣчаніями въ печати о необходимости, напримѣръ, съѣзда статистиковъ) должно осуществиться участіе общественныхъ силъ въ дѣлѣ производства всеобщей народной переписи. На основаніи положенія о переписи 5 іюня 1895 г., министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется, между прочимъ, приглашать къ участію въ дѣлахъ о переписи «лицъ, не состоящихъ на государственной службѣ»; далѣе, въ образованной, согласно положенію 5 іюня 1895 г., главной переписной комисіи

¹⁾ Сводъ законовъ, томъ XIII, изд. 1893 г., уставъ объ общественномъ призрѣніи, приложение къ ст. 365.

²⁾ Сводъ законовъ, томъ XIII, изд. 1893 г., уставы врачебныя, ст. 341.

³⁾ Тамъ же, ст. 905.

дѣла рѣшаются съ соблюденіемъ порядка, постановленнаго для совѣтовъ министровъ,—а слѣдовательно, и съ примѣненіемъ правила о приглашеніи «лицъ постороннихъ»; мѣстнымъ переписнымъ комисіямъ, въ свою очередь, предоставляется право приглашать, съ разрѣшенія губернатора, для участія въ ихъ трудахъ, на правахъ членовъ,—«лицъ, могущихъ быть полезными для переписи»; равнымъ образомъ, председателямъ комисій предоставляется приглашать, для занятій по дѣлопроизводству, — «лицъ, не состоящихъ на государственной службѣ» ¹⁾).

IX.

Остается рассмотреть участіе самостоятельныхъ общественныхъ силъ въ дѣятельности ученыхъ collegій, принадлежащихъ у насъ также къ числу государственныхъ установленій.

Уже разсуждая теоретически, трудно ожидать, чтобы область свободной науки и обученія,—когда-то столь славная именно благодаря своей свободѣ, — оказалась въ настоящее время строго замкнутою; чтобы въ ученія установленія, ставшія и государственными, не могли проникать живыя силы, таланты и способности, прокладывающіе себѣ путь самодѣятельностью и самообразованіемъ. Это также невысказано, какъ невысказана замкнутость литературы и печати вообще, еслибъ даже она вся стала казенною. Подобная замкнутость науки желательна всего менѣе, такъ какъ даровитѣйшіе представители народной массы могутъ, по своей бѣдности, пріобрѣтать знанія, могущія стать общепользовными, лишь путемъ самообразованія и самодѣятельности, и — иначе, при господствѣ дипломовъ, привилегій и форменныхъ правъ, для нихъ закрывались бы и указываемые пути къ участію въ дѣятельности государственныхъ установленій.

Существеннѣйшая задача науки и образованія—развивать въ населеніи самодѣятельность и самообразование, давать для этого необходимыя основанія и указывать надлежащіе пути и средства. Отсюда—требованіе самодѣятельности отъ членовъ ученыхъ государственныхъ установленій. Составъ ученыхъ collegій непремѣнно отмѣченъ этою чертою. Невозможно войти въ этотъ составъ при какихъ бы то ни было формальныхъ данныхъ,—но безъ проявленія самодѣятельности, самообразованія, безъ тщательной предварительной работы надъ собою. Отсюда же—и открытіе доступа въ государственныя ученія установленія лицамъ, хотя и не удовлетво-

¹⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1895 г., № 126.

ряющимъ формальнымъ требованіямъ, поставленнымъ государственною властью,—но развившимъ и проявившимъ самостоятельно свои способности и знанія, выказавшимъ значительную долю самодѣтельности и самообразованія, прошедшимъ свой оригинальный путь къ наукѣ.

Такимъ образомъ, въ списокѣ кандидатовъ на вакантное мѣсто члена академіи наукъ запрещается вносить людей неизвѣстныхъ и посредственныхъ, при какихъ бы то ни было формальныхъ данныхъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ поясняется, что кандидатъ «долженъ быть извѣстенъ въ ученомъ свѣтѣ сочиненіями или полезными открытіями» ¹⁾. Лица же, еще извѣстности не пріобрѣвшія, но обратившія на себя вниманіе «своими полезными сочиненіями или познаніями»,—могутъ быть приглашаемы въ число «корреспондентовъ» академіи наукъ ²⁾. Извѣстно, между прочимъ, широкое обращеніе академіи наукъ къ свободнымъ ученымъ силамъ для разсмотрѣнія и оцѣнки представляемыхъ на конкурсы и преміи различныхъ сочиненій. Далѣе, по общему университетскому уставу 1884 г., приватъ-доцентами въ университетахъ могутъ быть, между прочимъ, послѣ пробнаго чтенія,—«лица, пріобрѣвшія извѣстность своими учеными трудами» ³⁾. Соотвѣтствующее правило установлено относительно александровскаго университета (въ Гельсингфорсѣ) въ болѣе раннее время—закономъ 3 декабря 1860 г., въ которомъ говорилось: «издавать и защищать диссертацию на должность доцента можетъ и тотъ, кто хотя и не удостоенъ ученой степени отъ александровскаго университета, однако, по своимъ изданнымъ сочиненіямъ, пріобрѣлъ извѣстность основательными свѣдѣніями въ предметахъ, имѣющихъ связь съ наукою, для преподаванія которой онъ ищетъ должность доцента» ⁴⁾. Затѣмъ, въ опредѣленныхъ случаяхъ—«лица, пользующіяся извѣстностью по своимъ ученымъ трудамъ, могутъ быть, на основаніи общаго университетскаго устава, допускаемы къ испытанію прямо на высшую степень доктора; «лица, пріобрѣвшія учеными трудами почетную извѣстность», могутъ быть, сверхъ того, возводимы въ степень доктора и безъ испытанія и представленія диссертациі ⁵⁾. Подобнымъ же путемъ открывается

¹⁾ Сводъ законовъ, томъ XI, ч. 2, изд. 1893 г., уставы ученыхъ и учебныхъ установленій министерства народнаго просвѣщенія, ст. 159.

²⁾ Тамъ же, ст. 181.

³⁾ Тамъ же, ст. 509.

⁴⁾ Сборникъ постановленій великаго княжества финляндскаго за 1860 г., № 24.

⁵⁾ Сводъ законовъ, томъ XI, ч. 2, изд. 1893 г., уставы ученыхъ и учебныхъ заведеній министерства народнаго просвѣщенія, ст. 485 и 486. Подобное

возможность присоединенія свободныхъ ученыхъ силъ къ составу полноправныхъ членовъ ученыхъ государственныхъ коллегій и занятія ими особыхъ кафедръ, требующихъ именно докторской степени. Затѣмъ, въ отношеніи выполненія задачъ управленія учеными коллегіями, припомнимъ постановленія о совѣтѣ министра народнаго просвѣщенія и объ ученомъ комитетѣ министерства (гл. IV), — равно постановленія о совѣтѣ попечителя кавказскаго учебнаго округа (гл. VII), — постановленія, допускающія участіе «постороннихъ лицъ» въ названныхъ учрежденіяхъ. Кромѣ того, въ педагогическій совѣтъ московскаго техническаго училища могутъ быть приглашаемы, по усмотрѣнію предсѣдателя, и — «постороннія лица», съ совѣщательнымъ голосомъ ¹⁾. Подобныя же постановленія имѣются и относительно учебныхъ заведеній, находящихся въ вѣдомствѣ другихъ установленій, кромѣ министерства народнаго просвѣщенія. Сюда относится и широко развитое попечительство надъ школами въ лицѣ совершенно частныхъ лицъ, представителей общественныхъ силъ ²⁾.

Наконецъ, выполненіе академіею наукъ предначертаній закона 13 января 1895 г. объ ассигнованіи изъ средствъ государственнаго казначейства ежегодно пятидесяти тысячъ рублей на вспомоществованіе тѣмъ характернѣйшимъ, — по составу, порядку пополненія и цѣлямъ дѣятельности, — представителямъ общественныхъ силъ, которыми являются лица, посвятившія свои дарованія и труды наукѣ, словесности и публицистикѣ, не могло, въ свою очередь, обойтись безъ участія общественныхъ силъ въ разсмотрѣнной нами формѣ неорганизованнаго представительства. И мы видимъ, что, для участія въ обсужденіи подлежащихъ вопросовъ, президенту академіи наукъ предоставлено право приглашать, по его выбору, — «лицъ, могущихъ быть для сего полезными» ³⁾.

же постановленіе существовало и ранѣе, до изданія общаго университетскаго устава 1884 г., и въ силу этого, между прочимъ, былъ возведенъ въ степень доктора исторіи извѣстный ученый, не прошедшій формальной средней и высшей школы, — г. Забѣлинъ.

¹⁾ Тамъ же, ст. 1, 223.

²⁾ Съ точки зрѣнія допущеннаго закономъ, въ разнообразныхъ формахъ, вліянія общественныхъ силъ на дѣло народнаго образованія, не исключая и высшихъ его степеней, нельзя не признать страннымъ нѣкоторое гоненіе, воздвигнутое на комитеты грамотности, — толки о необходимости обязательнаго сосредоточенія всякихъ формъ содѣйствія народному, образованію въ рукахъ министерства народнаго просвѣщенія, подчиненія комитетовъ высшей учебной власти и пр. Ни духу, ни буквѣ закона — это не соответствуетъ.

³⁾ Собраніе узаконеній и распоряженій правительства за 1895 г., № 7.

X.

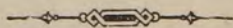
Чрезвычайно важное значеніе для дѣятельности нашихъ государственныхъ установленій вообще, и въ частности для установленій законосовѣщательныхъ, имѣли и имѣютъ различныя комисіи, учреждаемыя для пересмотра цѣлыхъ отдѣловъ законодательства или для выработки какихъ либо общихъ мѣропріятій. Въ составъ и этихъ комисій неизмѣнно вводятся—«постороннія лица», «свѣдущіе люди»—т. е. общественныя силы. Такъ было сдѣлано относительно комисій—по выработкѣ положенія о всеобщей воинской повинности, по изслѣдованію желѣзнодорожнаго дѣла, по составленію новаго законоположенія для завѣдыванія сельско-хозяйственнымъ управленіемъ въ области войска донскаго и пр.¹⁾ При участіи свѣдущихъ лицъ выработывались также въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ измѣненія въ питейномъ уставѣ и проекты пониженія выкупныхъ платежей. Постороннія свѣдущія лица призваны также къ участию въ комисіяхъ по составленію новыхъ уголовного и гражданскаго уложеній. Довольно широко осуществляется, въ свою очередь, участіе свободныхъ общественныхъ силъ въ дѣятельности комисіи по пересмотру судебныхъ уставовъ. Сюда же относятся довольно часто организуемые правительствомъ различныя сѣзды, совѣщанія, собранія и пр., прямо рассчитываемыя на общественныя силы²⁾.

¹⁾ Общественныя силы были собственно призваны и къ участию въ составленіи положеній 19-го февраля 1861 г., но лишь въ лицѣ представителей одной стороны—помѣщиковъ. Предполагалось, однако, участіе въ этомъ дѣлѣ и другой заинтересованной стороны—крестьянъ—хотя и въ болѣе ограниченномъ видѣ. Именно предсѣдатель редакціонныхъ комисій, Я. И. Ростовцевъ, въ засѣданіи общаго присутствія 15 апрѣля 1859 г., между прочимъ, предлагалъ—«выбрать изъ различныхъ мѣстностей Россіи по десяти или болѣе опытныхъ и смысленныхъ управляющихъ имѣніями или, еще лучше, *старостъ*, затѣмъ, чтобы они, призываемые въ редакціонныя отдѣленія по одиночкѣ, отвѣчали только на два вопроса: «понятно ли то, чтò написано? и можно ли написанное исполнять у насъ съ пользою»?—Предложеніе и въ этой части было принято тогда общимъ присутствіемъ «къ свѣдѣнію», но — осуществленія не получило, вѣроятно, вслѣдствіе смерти его автора. («Матеріалы редакціонныхъ комисій для составленія положеній о крестьянахъ, выходящихъ изъ крѣпостной зависимости», изданіе второе, томъ первый, книга 1, стр. 27—29).

²⁾ Извѣстное исключеніе изъ ряда указанныхъ комисій составили образывавшіяся и дѣйствовавшія въ 1895 г. на мѣстахъ комисіи по пересмотру законоположеній о крестьянахъ. Онѣ носили, большею частію, чисто officialный, чиновничій характеръ. Нельзя не признать этого весьма страннымъ, въ особенности въ виду существованія, относительно земскаго отдѣла, приведен-

Такъ ярко выражено въ нашемъ правѣ начало неорганизованнаго представительства общественныхъ силъ въ государственномъ управленіи. Мы ограничились дѣйствующимъ законодательствомъ. Списокъ учреждений съ участіемъ въ нихъ «лицъ постороннихъ» оказался, однако, довольно длиннымъ,—хотя, конечно, въ немъ немало пропусковъ. Разсматриваемое начало нашего государственнаго управленія обнаруживаетъ, дѣйствительно, большую твердость и постоянство. Оно примѣняется по извѣстной опредѣленной формулѣ, какъ къ учреждениямъ, преемственно развивающимся, постепенно видоизмѣняющимся, такъ и къ учреждениямъ новымъ. Всюду до сихъ поръ оно даетъ себя чувствовать болѣе или менѣе сильно, болѣе или менѣе ясно. Для анализа историческаго,—матеріаль имѣется еще болѣе обширный, яркій и выразительный... Жизненность того начала, которое здѣсь выражается, вообще несомнѣнна, и ее можно было бы доказать множествомъ иныхъ данныхъ, постепенно сказывающихся въ русской дѣйствительности. Такимъ образомъ, потребность времени представляется опирающеюся весьма твердо на извѣстную, издавна существующую, правовую основу. При такихъ условіяхъ, нельзя не пожелать дальнѣйшаго укрѣпленія начала участія общественныхъ силъ въ дѣятельности государственныхъ установленій,—путемъ приданія ему бѣльшей опредѣленности и обязательности примѣненія, облеченія въ болѣе постоянныя формы, созданія болѣе прочной организаціи, освобожденія отъ «усмотрѣнія» предсѣдательствующихъ и пр. Это составило бы естественное слѣдствіе несомнѣннаго развитія разсмотрѣннаго начала ¹⁾).

Н. Дружининъ.



наго выше (гл. IV) особаго постановленія о приглашеніи «постороннихъ лицъ» въ совѣтъ министра внутреннихъ дѣлъ по дѣламъ земскаго отдѣла. Можно надѣяться, однако, что образуемая въ составѣ министерства внутреннихъ дѣлъ общая комісія по пересмотру положеній о крестьянахъ не будетъ лишена участія общественныхъ силъ.

¹⁾ Въ сентябрьской книжкѣ «Журнала Спб. Юридическаго Общества» за 1895 г. помѣщена весьма интересная статья г. Ивановскаго—«Коллегіальное начало въ министерскомъ управленіи». Авторъ не указываетъ особо на разсмотрѣнное нами широкое участіе «постороннихъ лицъ» въ министерскихъ совѣтахъ, какъ и во всѣхъ прочихъ установленіяхъ,—допускаемое закономъ и выражающее собою то же самое коллегіальное начало. Но, основательно изслѣдуя министерскую организацію, г. Ивановскій, на основаніи цѣлаго ряда различныхъ данныхъ, находитъ: «Единоличное начало въ сферѣ высшей адми-

ОТЦЫ И ДѢТИ ВЪ СОВРЕМЕННОЙ ДЕРЕВНѢ.

I.

Опять мнѣ не пришлось это лѣто полѣчить свои нервы за границей, а нужно было ѣхать въ болотистые уѣзды псковской губерніи (новоржевскій и холмскій) и здѣсь развлекать себя во мху и лѣсахъ охотою на тетеревей и мошниковъ. Чтобы эта охота изодня въ день не утомляла меня своимъ однообразіемъ, я уже давно придумалъ оживлять ее разговорами съ мужиками по вопросамъ бытоваго характера, и эти разговоры были иногда не безынтересны. На берегу «глушака» (общее названіе озеръ въ лѣсу) или за стаканомъ чаю въ избѣ крестьянина, безъ всякихъ предисловій, я запросто спрашивалъ моихъ случайныхъ пріятелей о томъ, чья совѣсть тверже—мужичья или бабья; кто изъ нихъ лучше—отцы или дѣти? и т. д. Все тѣ же мои спутники: Моховикъ изъ погоста

нистраціи не могло вытѣснить коллегіальнаго,—напротивъ, послѣднее болѣе и болѣе развивается; въ этомъ развитіи нѣтъ пока никакой планосообразности; коллегіальныя учрежденія возникаютъ, повидимому, подъ вліяніемъ случайныхъ причинъ; трудно объяснить, почему вдругъ усиливается значеніе коллегіальнаго начала въ томъ или другомъ министерствѣ, въ то или другое время. Изъ всей совокупности явленій можно только заключить, что есть какая-то причина, какой-то могучій факторъ, который благопріятствуетъ развитію коллегіальнаго начала въ самыхъ нѣдрахъ министерской организаціи; такимъ факторомъ едва ли можетъ быть что либо другое, чѣмъ *постепенное признаніе недостаточности единоличной организаціи въ дѣлѣ государственнаго управленія, а вмѣстѣ съ тѣмъ постепенное же проникновеніе превосходства совокупныхъ силъ надъ единичными*. Какъ бы то ни было, усиленіе коллегіальнаго начала стоитъ внѣ всякаго сомнѣнія... и мы не имѣемъ никакого основанія думать,—заключаетъ г. Ивановскій,—что развитіе коллегіальнаго начала въ министерской организаціи не пойдетъ далѣе; напротивъ, все говоритъ за то, что оно непремѣнно будетъ развиваться, и не только въ отношеніи момента обсуждения, но и въ отношеніи момента власти»...—Разсмотрѣнное нами широкое участіе общественныхъ силъ, «постороннихъ лицъ», въ государственныхъ установленіяхъ вообще,—очевидно, вполне подтверждаетъ эти выводы и заключенія почтеннаго автора.

