

P-118847

9(с12)1

п 30

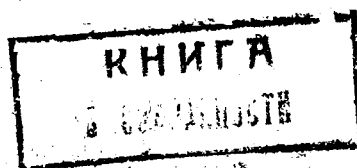
118847

М. Петровъ.

Вопросъ объ Архангельскомъ
земствѣ въ законодательныхъ
палатахъ.



Архангельскъ.
Губернская Типографія.
1913.



М. Петровъ.



118844

Вопросъ объ Архангельскомъ
земствѣ въ законодательныхъ
палатахъ.



Архангельскъ.
Губернская Типографія.
1913.

ms

9(c12)1

П. 30

Вопросъ объ Архангельскомъ земствѣ въ законодательныхъ палатахъ.

50 лѣтъ тянулся вопросъ объ Архангельскомъ земствѣ. 50 лѣтъ его возбуждали и откладывали. И, наконецъ, съ установленіемъ конституціоннаго строя этотъ вопросъ сошелъ съ мертвой точки канцелярскаго „подготовленія“ и всталъ въ плоскости конкретныхъ рѣшеній.

Не смотря на то, что законопроектъ о введеніи земства въ Архангельской губерніи прошелъ черезъ Государственную Думу безъ всякихъ трений, судьба его была сомнительна. Законопроекту предстояло преодолѣть еще главное: пройти черезъ Государственный Совѣтъ.

Печальный исходъ инициативы Государственной Думы по распространенію самоуправленія на рядъ новыхъ городовъ и губерній, лишенныхъ его до сихъ поръ, не вселялъ, конечно, радужныхъ надеждъ и по отношенію къ Архангельскому земству. Больше того, можно было съ увѣренностью предсказать частичную неудачу этого законопроекта, вспомнивъ рѣзко отрицательный взглядъ на этотъ вопросъ представителя правительства, изложенный имъ въ засѣданіи Государственной Думы.

Однако, оставалась одна надежда на то, что Государственный Совѣтъ не отвергнетъ законопроекта цѣликомъ, а введетъ въ него хотя существенныя и даже искажающія поправки, но все же не уничтожающія основъ законопроекта, въ общемъ построеннаго на принципахъ земскаго положенія 1890 года.

Но вотъ 9-го января этого года, черезъ 7 мѣсяцевъ послѣ приѣма Государственной Думой законопроекта объ Архангельскомъ земствѣ, Государственный Совѣтъ отвергъ этотъ законопроектъ. Изъ 104 присутствовавшихъ членовъ Совѣта 63 высказались противъ законопроекта и 41 за. Государственный Совѣтъ столкнулся съ вопросомъ объ Архангельскомъ земствѣ далеко не впервые. Начало печальной „исторіи“ объ Архангельскомъ земствѣ“ относится къ моменту введенія въ Россіи земскихъ учрежденій“. Въ 1864 году министръ внутреннихъ дѣлъ Валуевъ предполагалъ распространить земство и на Архангельскую губернію. Иначе отнесся къ этому дѣлу Государственный Совѣтъ. Онъ нашелъ, что введеніе земскихъ учрежденій въ Архангельской губерніи „могло бы встрѣтить затрудненіе, вслѣдствіе малонаселенности названной губерніи и недостатка въ ней частныхъ владѣльцевъ“. Однако, эти пренія Государственный Совѣтъ отнюдь не считалъ непреодолимыми и тогда-же, 1-го января 1864 года, постановилъ: предложить министру внутреннихъ дѣлъ внести въ Государственный Совѣтъ „предположенія о способахъ и порядкѣ примѣненія Земскаго Положенія къ Архангельской губерніи“.

Министерство начало „соображать“, и, какъ мы знаемъ, плодомъ этого соображенія нѣтъ на лицо и до сихъ поръ. Министръ внутреннихъ дѣлъ предложилъ архангельской администраціи, чтобы она въ свою оче-

редь представила свои „соображенія“ относительно введенія въ краѣ земскаго самоуправления. На это предложеніе въ министерство поступили два доклада: въ 1865 г. губернатора Гортинга и въ 1866 г. губернатора Гагарина, при чемъ оба они признавали всю важность для дальнѣйшаго развитія общественно-экономической жизни края введенія въ немъ самоуправления.

Не смотря на такое мнѣніе двухъ администраторовъ, фактически ознакомленныхъ съ мѣстными условіями, о примѣняемости къ нимъ Земскаго Положенія 1864 года, дѣло не двинулось впередъ ни на шагъ. Министры финансовъ и государственныхъ имуществъ начали противъ Архангельскаго земства такую энергичную кампанію, что министръ внутреннихъ дѣлъ отказался отъ предложенія Государственного Совѣта о немедленномъ „представленіи“ на его усмотрѣніе „способовъ“ введенія въ Архангельской губерніи земства. 15 февраля 1867 года онъ извѣстилъ архангельскаго губернатора, что дальнѣйшія „соображенія“ о введеніи въ краѣ самоуправления „не могутъ получить движенія съ надлежащею скоростью“.

И вотъ передъ Государственнымъ Совѣтомъ въ 1896 году, т. е. черезъ 30 лѣтъ, вновь уже во второй разъ встаетъ вопросъ объ Архангельскомъ земствѣ, въ связи съ распространеніемъ новаго Земскаго Положенія 1890 года на тѣ губерніи, которыя до сихъ поръ были лишены самоуправления. Государственный Совѣтъ 22 апрѣля 1896 года снова „поручилъ“ министру внутреннихъ дѣлъ представить въ трехлѣтній срокъ свои „соображенія“ о распространеніи Земскаго Положенія на пеземскіе, въ томъ числѣ и на Архангельскую, губерніи.

Вся волокита началась сызнова. Былъ запрошенъ архангельскій губернаторъ Энгельгардтъ, приславшій въ сентябрѣ того же года свое мнѣніе по этому вопросу. Какъ извѣстно, Энгельгардтъ рѣшительно осудилъ старый бюрократическій порядокъ веденія земскаго хозяйства и высказался въ пользу Земскаго Положенія 1890 года съ самыми незначительными его отклоненіями.

Наконецъ, мѣнистръ внутреннихъ дѣлъ Горемыкинъ составилъ проектъ преобразованія земскаго хозяйства въ 9 западныхъ и 4 хъ окраинныхъ (въ томъ числѣ и Архангельской) губерніяхъ и представилъ его въ 1898 году въ Государственный Совѣтъ. Проектъ этотъ, въ общемъ, былъ основанъ на тѣхъ же началахъ, какъ и Земское Положеніе 1890 г., съ примѣненіемъ лишь нѣкоторыхъ, преимущественно техническихъ, отступленій отъ общаго Положенія, вызываемыхъ особыми мѣстными условіями отдѣльныхъ губерній. Казалось, что ожидаемая 30 съ лишкомъ лѣтъ реформа на этотъ разъ не минуетъ Архангельскую губернію. Но... вновь начались „межведомственные тренія“ и нападки на проектъ Горемыкина. Вновь остановилось дѣло и вновь, уже третій разъ, Государственный Совѣтъ въ 1899 году 31 мая поручаетъ министру внутреннихъ дѣлъ представить свои „соображенія“ относительно земства въ Архангельской губерніи и другихъ, лишенныхъ земства губерніяхъ, „ускоривъ“ разработку этого вопроса, порученнаго министерству еще въ 1896 году.

Конецъ XIX и первые годы XX столѣтій были критическими въ нашей исторіи. Остатки великихъ реформъ Александра II-го правильно и непреклонно уничтожались; въ бюрократическихъ кругахъ возникъ вопросъ вообще о „цѣлесообразности“ самоуправления, и въ частности—земскаго; появилась „знаменитая“ записка С. Витте, доказывавшая „не-

совмѣстимость“ принципѡвъ самоуправленія съ неограниченнымъ самодержавіемъ и т. д..., и т. д...

Эти „новыя вѣянья“, или вѣрнѣе, этотъ бурный, вихрь реакціи не могъ не отозваться на судьбахъ земской Россіи, а въ томъ числѣ и на проектѣ Архангельскаго земства.

И вотъ выдвигается уже новый проектъ „земскихъ учреждений“ для 13 неземскихъ губерній, составленный министромъ внутреннихъ дѣлъ Сипягинымъ. Въ 1902—1903 году этотъ проектъ предсталъ передъ Государственнымъ Совѣтомъ. Но примѣненіе его осуществилось лишь въ 3-хъ бѣлорусскихъ да 9 юго-западныхъ губерніяхъ. Положеніемъ 2 апрѣля 1903 года Архангельская губернія и тогда оказалась обойденною, при чемъ, условное въ 1864 году препятствіе въ видѣ „малочисленности дворянъ и городского населенія“ въ 1903 году оказалось уже безусловнымъ, вполне исключаяющимъ для Архангельской губерніи земство, хотя бы и „куцое“. Тѣмъ не менѣе, тогда же въ 1903 году Государственный Совѣтъ еще разъ, уже 4-й по счету, поставилъ министерству внутреннихъ дѣлъ на видъ необходимость въ той или другой формѣ переформировать земское хозяйство въ Архангельской губерніи и привлечь къ его веденію мѣстное населеніе. Какъ извѣстно, вопросъ „обдумывался“ и „разрѣшался“ министерствомъ вплоть до 1908 года, когда 27 іюня въ Государственную Думу, было наконецъ, въ порядкѣ думской инициативы депутатами отъ Архангельской губерніи внесено законодательное предположеніе о введеніи въ Архангельской губерніи земскаго самоуправления.

19-го ноября 1908 года Государственная Дума, признавъ желательнымъ законопроектъ о земствѣ въ Архангельской губерніи, передала его въ комиссію по мѣстному самоуправленію. Въ это же засѣданіе правительство дало внесенному законопроекту свое первое предостереженіе. Помощникъ начальника главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства Пшерадскій выступилъ отъ имени правительства съ категорическимъ заявленіемъ противъ проекта распространенія земства на окраины, въ томъ числѣ и на Архангельскую губернію.

„Что касается Архангельской губерніи—говорить г. Пшерадскій,—то, въ виду малочисленности ея населенія, слабаго развитія общественной и экономической жизни, отсутствія достаточнаго числа мѣстныхъ дѣятелей и средствъ, необходимыхъ для надлежащей постановки земскаго хозяйства, введеніе въ настоящее время земскихъ учреждений въ этой губерніи представлялось бы преждевременнымъ, тѣмъ болѣе, что, при весьма слабомъ развитіи частнаго землевладѣнія и при обширности казенныхъ земель, главнѣйшимъ земскимъ плательщикомъ Архангельской губерніи явилось бы государственное казначейство, за счетъ котораго въ дѣйствительности и оказалось бы необходимымъ вести мѣстное земское хозяйство, что при нынѣшнемъ затруднительномъ положеніи казны представлялось бы едва ли допустимымъ (Рукопесканія справа)*“.

Такъ говорилъ представитель того вѣдомства, которое въ теченіе почти 50 лѣтъ не сумѣло или не захотѣло исполнить четырежды даваемое ему Государственнымъ Совѣтомъ „порученіе“ выработать свои „соображенія“ о „подходящемъ“ проектѣ земскаго самоуправления въ Архангельской губерніи, удовлетворяющемъ „особымъ“ условіямъ этого края!...

*) Гос. Дума. 3-й созывъ. Стенографическіе отчеты. Сессія II-я, г. 1-я“; стр. 1440—1441.

Въ сущности, вспоминая явно нерѣшительную, шаткую позицію, которую занимало вѣдомство министерства внутреннихъ дѣлъ въ теченіе всѣхъ 50-ти лѣтъ, ту готовность прислушиваться ко всякимъ возраженіямъ, поставленнымъ противъ земскаго самоуправления въ Архангельской губерніи, вспоминая все это, мы не должны были удивляться и огорчаться заявленіемъ г. Пшерадскаго. Печальнымъ оказалось во всемъ этомъ то, что слова представителя вѣдомства оказались *руководящими планами* большинства Государственного Совѣта, противъ законопроекта Государственной Думы.

Прежде чѣмъ перейти къ изложенію преній Государственного Совѣта объ Архангельскомъ земствѣ, мы въ самыхъ общихъ, копспективныхъ чертахъ напомнимъ основныя изложенія думскаго законопроекта и сопровождавшаго его доклада комиссіи по мѣстному самоуправленію.

Переданное 19 ноября 1908 года въ комиссію по мѣстному самоуправленію законодательное предположеніе объ Архангельскомъ земствѣ поступило для предварительной разработки въ особую полкомиссію.

Подкомиссія закончила законопроектъ 19 апрѣля 1912 года, когда онъ и былъ рассмотрѣнъ и принятъ комиссіей по мѣстному самоуправленію. Продолжительный срокъ въ 3½ года, въ теченіе котораго разрабатывался этотъ законопроектъ, объяснялся тѣмъ, что членамъ Государственной Думы было крайне затруднительно собирать имъ нужный статистическій и вообще фактический матеріалъ. Отдѣльные вѣдомства, департаменты и канцеляріи плохо давали тѣ данныя, которыя были необходимы депутатамъ Думы въ ихъ работахъ. Съ одной стороны, вообще фактического матеріала въ распоряженіи нашихъ бюро и крестьянскихъ учрежденій крайне мало, а съ другой—начинанія Государственной Думы встрѣчали среди бюрократовъ очень мало сочувствія, и они по возможности старались уклониться отъ оказыванія ей какой-нибудь помощи *). Тѣмъ не менѣе, комиссія по мѣстному самоуправленію справилась со своей задачей, выработала законопроектъ, и сопроводивъ докладомъ, представила его 18 мая 1912 года на усмотрѣніе Государственной Думы.

27-го мая онъ былъ рассмотрѣнъ въ первомъ, второмъ и третьемъ чтеніи, переданъ въ редакціонную комиссію и 9-го іюня принятъ.

Въ докладѣ комиссіи приводилась краткая исторія объ Архангельскомъ земствѣ, сообщалось мнѣніе объ этомъ вопросѣ мѣстныхъ администраторовъ ихъ, критика существующаго въ губерніи земскаго хозяйства и одобреніе самоуправляющагося земства и такъ далѣе. Наконецъ, въ докладѣ были указаны и принципы, на основаніи которыхъ былъ выработанъ законопроектъ.

Комиссія въ своихъ работахъ руководилась общими основами Земскаго Положенія 1890 года. Хотя вообще этотъ законъ въ высшей степени несовершененъ и самъ переживаетъ сейчасъ критическую пору, но перерабатывать его и улучшать въ примѣненіи къ одной Архангельской губерніи комиссія нашла невозможнымъ. Повидимому, члены комиссіи надѣялись этимъ путемъ вѣрнѣе обезпечить прохожденіе законопроекта черезъ законодательныя учрежденія, и особенно черезъ Государственный Совѣтъ.

Но въ общемъ, распространяя на Архангельскую губернію Земское Положеніе 1890 г., этотъ законопроектъ содержалъ въ

*) См. докладъ Н. В. Мефодіева въ „О-вѣ изуч. Русскаго Сѣв.“ Апрѣль 1912 г.

себѣ слѣдующія отступленія, вызываемыя чисто мѣстными, отличительными условіями Архангельской губерніи.

Прежде всего надо указать на отсутствіе ст. 54 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, относительно порядка предсѣдательствованія на земскихъ собраніяхъ. Архангельская губернія не имѣетъ дворянскихъ учреждений, и поэтому правила предсѣдательствованія губернскихъ и уѣздныхъ предводителей дворянства къ ней непримѣнны.

Законопроектъ отвергъ порядокъ назначенныхъ предсѣдателей, какъ вообще вредящій дѣлу нормальнаго самоуправленія и какъ неисполнимый въ Архангельской губерніи, не имѣющей подходящихъ для этого сословныхъ или бюрократическихъ силъ. Въмѣсто этого, законопроектъ допускаетъ выборныхъ предсѣдателей и ихъ замѣстителей по образцу гор. положенія для Петербурга.

Затѣмъ, измѣненіе касается избирательнаго корпуса. Выборы гласныхъ отъ дворянъ отпадаютъ за неимѣніемъ дворянства. Избирательный корпусъ дѣлится на двѣ куріи: на крестьянскую и прочихъ сословій. Крестьяне выбираютъ по волостямъ.

Далѣе, законопроектъ понижаетъ избирательный цензъ до размѣровъ вдвое меньшихъ противъ требуемаго положеніемъ о выборахъ въ Государственную Думу, допустивъ къ участію въ выборахъ и лицъ торгово-промышленнаго класса, платящихъ земскіе налоги. Въмѣстѣ съ тѣмъ лица, не обладающія полными цензами, выбираютъ уполномоченныхъ въ избирательное собраніе, равное числу полныхъ цензовъ, заключающемуся въ суммѣ всѣхъ частичныхъ цензовъ избирающихъ.

Затѣмъ, законопроектъ допускаетъ избраніе на земскія должности (пассивное избирательное право) и лицъ, не имѣющихъ имущественнаго ценза.

Наконецъ, законопроектъ допускаетъ, по постановленію земскихъ собраній, уплату расходовъ гласныхъ, какъ проѣздныхъ, такъ и такихъ, какіе связаны съ исполненіемъ служебныхъ обязанностей.

Эти измѣненія являются въ законопроектѣ наиболѣе существенными. Остальные носятъ скорѣе техническій характеръ.

Въ такомъ, въ общихъ чертахъ, видѣ законопроектъ о земствѣ въ Архангельской губерніи предсталъ передъ Государственнымъ Совѣтомъ, когда ему вновь, уже пятый разъ, пришлось столкнуться съ этимъ вопросомъ.

Государственный Совѣтъ передалъ законопроектъ въ комиссію законодательныхъ предположеній. Въ концѣ прошлаго года, а именно, 18 декабря, комиссія разсматривала и обсуждала законопроектъ съ участіемъ представителя отъ правительства г. Н. Анциферова. На этомъ засѣданіи участіе Архангельскаго земства была предрѣшена и въ самомъ Государственномъ Совѣтѣ, въ сущности, происходила только формальная процедура „погребенія“ законопроекта.

Члены комиссіи обрушились на законопроектъ съ безпощадной критикой. Подчеркивалось, что Государственная Дума приняла законопроектъ слишкомъ „поспѣшно“, не собравъ предварительно всѣхъ необходимыхъ фактическихъ данныхъ и т. д... Г. Н. Анциферовъ, указавъ, между прочимъ, что правительство, высказываясь за полное отклоненіе думскаго законопроекта, разрабатываетъ „свой“ проектъ земской реформы въ Архангельской губерніи, въ духѣ Положенія 1903 года, дѣйствующаго въ 9 западныхъ губерніяхъ. Давать какія либо точныя свѣдѣнія и справки, однако, г. Анциферовъ отказался, въ виду того, что правительство еще не успѣло „собрать“ и обработать весь нужный ему

фактичскій матеріалъ. Въ результатѣ комиссія законодательныхъ предположеній единогласно высказалась за отклоненіе законопроекта о земствѣ въ Архангельской губерніи безъ постановленія его въ пленарномъ засѣданіи Государственнаго Совѣта.

Въ духѣ преній, бывшихъ въ комисіи, былъ составленъ докладъ, прочитанный въ Государственномъ Совѣтѣ г. Стишинскимъ.

На засѣданіи 9 января изъ противниковъ законопроекта не выступалъ никто, помимо самого докладчика. Зато защитники Архангельскаго земства употребили всѣ свои силы, выставивъ ораторами проф. Гримма, Зиновьева 2-го, Каменскаго, Васильева и Меллеръ-Закомельскаго. Усилія эти, какъ можно было предвидѣть уже заранѣе, ни къ чему не привели. Чуда не совершилось.

Борьба была горячая, и были пущены всѣ аргументы какъ за и такъ и противъ законопроекта. Въ такомъ освѣщеніи этотъ вопросъ уже врядъ ли будетъ обсуждаться когда-нибудь еще разъ. Особенно старались г.г. Стишинскій и представитель правительства, и то, что было ими сказано противъ Архангельскаго земства, является исчерпывающими доводами противъ реформы.

Г. Стишинскій началъ свою атаку на думскій законопроектъ съ упрека по адресу Государственной Думы въ „легкомысліи“. Онъ указывалъ, что ни въ докладѣ комисіи по мѣстному самоуправленію, ни въ преніяхъ, бывшихъ въ самой Государственной Думѣ, нѣтъ „тѣхъ фактическихъ, цифровыхъ и статистическихъ данныхъ“, которыя могли бы „освѣтить весьма, однако, существенные вопросы о составѣ земскихъ избирателей въ Архангельской губерніи“, а также и „объ источникахъ денежныхъ средствъ“, необходимыхъ для веденія земскаго хозяйства.

Поэтому, комиссія законодательныхъ предположеній „при содѣйствіи начальника главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, принимавшаго дѣятельное участіе въ трудахъ комисіи“, сама собирала нужный ей фактичскій матеріалъ и пришла къ слѣдующимъ выводамъ.

Во-первыхъ, изъ 32 500.000 десятинъ, облагаемыхъ земскими сборами удобныхъ земель и лѣсовъ въ Архангельской губерніи во владѣніи казны состоитъ 30.700.000 десятинъ, надѣльныхъ земель—394,000 десятинъ и частновладѣльческихъ 4.000 десятинъ, изъ нихъ у иностраннаго подданнаго 1900. Другими словами, казна владѣетъ въ 15000 разъ больше, и крестьяне въ 187 разъ больше, чѣмъ частные землевладѣльцы. Слѣдовательно, „въ отношеніи распределенія земельной собственности, которая... составляетъ главную основу земскаго представительства, Архангельская губернія находится въ условіяхъ, прямо противоположныхъ тѣмъ, которыя мы наблюдаемъ въ мѣстностяхъ, гдѣ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ введено“. Частное землевладѣніе будетъ въ меньшинствѣ и въ сравненіи съ представителями горожанъ. При такихъ условіяхъ, говорилъ Стишинскій, „нельзя не предвидѣть, что уѣздныя земскія собранія Архангельской губерніи будутъ состоять почти исключительно изъ гласныхъ, избранныхъ изъ среды крестьянъ, мелкихъ торговцевъ и мѣщанъ“. А такой составъ земства совершенно не соответствуетъ дѣйствующаго Земскаго Положенія“. Въ матеріалахъ по изданію Земскихъ Положеній, какъ въ 1864 г., такъ и 1890 г. совершенно ясно и опредѣленно высказана мысль, что правильная организація земскаго самоуправления требуетъ, какъ непремѣннаго условія, представленія преобладающаго вліянія на земскихъ выборахъ и руководительства въ земскихъ учрежденіяхъ самому культурному и просвѣщенному классу мѣстнаго населенія, каковыми въ 1864 году признавались частные земле-

владѣльцы, а въ 1890 г.—помѣстное дворянство. На это могутъ возразить: да что же дѣлать, когда ни того, ни другого класса въ Архангельской губерніи не существуетъ? Что дѣлать? Да не вводить въ Архангельской губерніи того закона, который построенъ на началахъ, въ этой губерніи не примѣнимыхъ“.

Разрѣшивъ земскій вопросъ для Архангельской губерніи и взявъ, такъ сказать, быка за рога, указавъ на самый основной „недостатокъ“ думскаго законопроекта и вообще „мѣстныхъ условий“, губерніи г. Стишинскій могъ бы, въ сущности, умолкнуть. Именно, здѣсь и была зарыта собака, ибо, земство существуетъ для дворянства, и тамъ, гдѣ его нѣтъ, и земству быть не полагается. Однако, г. Стишинскій рѣшился сокрушить думскій законопроектъ разъ и навсегда безъ остатка и перешелъ къ ряду другихъ аргументовъ противъ реформы.

Вторымъ аргументомъ г. Стишинскаго было указаніе на то, что, при обиліи казенной земской собственности, земскій бюджетъ будетъ строиться главнымъ образомъ на сборахъ съ казны. „При такихъ условіяхъ, несомнѣнно, идея самообложенія явилась бы кореннымъ образомъ нарушенной въ Архангельскомъ земствѣ, и мѣстныя земскія учрежденія оказались бы принятыми на казенное содержаніе“.

Наконецъ, третьимъ аргументомъ г. Стишинскаго была ссылка на „географическія и климатическія условія этой обширной окраины, которыя создадутъ величайшія затрудненія для правильнаго функціонирования земскихъ учрежденій“. Изъ словъ докладчика нужно было заключить, что цѣлый рядъ мѣстностей (напримѣръ Усть Цильма и Александровскъ) сообщается съ міромъ лишь въ теченіе 2-хъ лѣтнихъ мѣсяцевъ, а остальныя совершенно отъ него отрѣзаны. При такомъ положеніи вещей, гласные не смогутъ пріѣзжать на земскую сессію, да и вообще пользоваться культурными благами дѣятельности земскихъ учрежденій, какъ больницы и школы, благодаря сквернымъ путямъ сообщенія и большимъ разстояніямъ.

Г. Стишинскій въ теченіе засѣданія выступалъ 4 раза, но остальные его рѣчи имѣли исключительно политическій характеръ и не внесли съ собой почти ничего новаго къ изложеннымъ выше тремъ основнымъ возраженіямъ противъ законопроекта.

Начальникъ главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства, подтвердивъ въ общихъ словахъ соображеніе Стишинскаго, подчеркнул, что сами крестьяне Архангельской губерніи не будутъ заинтересованы въ хорошемъ веденіи земскаго хозяйства на томъ основаніи, что они владѣютъ всего 334.000 десятинами земли.

Вотъ и всѣ доводы, выдвинутые противниками Архангельскаго земства въ законодательныхъ палатахъ. Изъ нихъ 2 были высказаны представителями правительства (въ Государственной Думѣ и Государственномъ Совѣтѣ), а 3-ій г. Стишинскимъ. Повторимъ и тѣ и другіе вкратцѣ:

1) Архангельская губернія слишкомъ малонаселенна и бѣдна общественно-культурными силами.

2) Крестьяне, обладая, сравнительно съ общей площадью, малымъ количествомъ земли, не будутъ заинтересованы въ земскомъ хозяйствѣ.

3) Въ Архангельской губерніи нѣтъ дворянства—основы Земскаго Положенія 1890 года; вообще, частное землевладѣніе тамъ незначительно.

4) Весь земскій бюджетъ ляжетъ своей тяжестью на казенныя земли.

1188811

5) Климатическія и географическія условія являются препятствіемъ правильному веденію земскаго хозяйства.

Помимо этихъ доводовъ противъ введенія въ Архангельской губерніи вообще Земскаго Положенія 1890 года, былъ сдѣланъ еще упрекъ специально думскому законопроекту за его, якобы, легкомысліе и непродуманность, выразившіяся въ отсутствіи „фактическихъ“, „статистическихъ“ данныхъ.

Прежде чѣмъ мы перейдемъ къ тѣмъ возраженіямъ, которыя были сдѣланы г.г. представителямъ министерства и Стишинскому, необходимо сказать пару словъ по поводу послѣдняго упрека, брошеннаго по адресу думскаго законопроекта.

Мы говорили уже въ самомъ началѣ, какъ трудно было членамъ Государственной Думы раздобывать фактическія данныя, во-первыхъ, за малочисленностью ихъ, а во-вторыхъ, благодаря несочувственному отношенію къ начинанію Государственной Думы.

Такимъ образомъ, обвинить комиссію „въ легкомысліи“ г. Стишинскій не могъ ни въ коемъ случаѣ. Тѣмъ болѣе, что онъ изъ личнаго опыта могъ убѣдиться, какъ трудно добывать статистическія данныя объ Архангельской губерніи. Самъ г. Стишинскій въ своемъ докладѣ Государственному Совѣту прибѣгалъ къ самымъ гадательнымъ цифрамъ и рискованнымъ обобщеніямъ. Напримѣръ, имѣя въ своемъ распоряженіи лишь цифры относительно числа земельныхъ собственниковъ, удовлетворяющихъ требованіямъ ценза для выбора въ Государственную Думу, докладчикъ дѣлалъ выводы и о количествѣ собственниковъ земскихъ избирателей, хотя проектомъ земскій цензъ и былъ уменьшенъ вдвое противъ требуемаго для выборовъ въ Государственную Думу.

Чтобы закончить съ цифрами, съ которыми такъ смѣло оперировалъ г. Стишинскій, укажемъ на слѣдующую весьма крупную его ошибку. Говоря о „необъятности“ территоріи Архангельской губерніи, онъ взялъ не ту площадь, населенную, имѣющую сельское или мѣстное хозяйство, на которую фактически распространится Земское Положеніе, но и незаселенныя огромныя тундры (Малоземельская и Большеземельская) и острова Ледовитаго океана (Колгуевъ, Матвѣевъ, Долгій, Ворондей, Зеленцы, Вайгачъ, Новая Земля) и полярные полуострова (Какинъ Носъ, Югорскій Шаръ) и наконецъ, большу часть Александровскаго уѣзда съ Лапландіей. Въ общемъ, г. Стишинскій увеличилъ фактическую территорію распространенія земскаго самоуправления на 25.000.000 десятинъ!

Само собой разумѣется, что если бы г. Стишинскій былъ серьезно озабоченъ фактическимъ положеніемъ вещей, онъ бы осторожнѣе пользовался цифрами...

Но самое главное возраженіе противъ упрека въ легкомысліи, заключается въ томъ, что для думской комиссіи очень детальныя цифры, хотя и были бы интересны, но фактически повліять на выработку Земскаго Положенія для Архангельской губерніи онѣ все равно бы не могли. Г. Стишинскій былъ совершенно правъ, когда въ началѣ своей рѣчи указалъ, что въ основѣ законопроекта лежало „усвоенное нашей вижней палатой убѣжденіе въ совершенной непригодности бюрократическаго завѣдыванія дѣлами мѣстнаго хозяйства и благоустройства и въ безусловномъ превосходствѣ системы, построенной на началахъ самоуправления и самообложенія“. И то обстоятельство, что будетъ ли въ земскихъ собраніяхъ большинство или меньшинство частныхъ землевладѣльцевъ, никакимъ образомъ не могло повліять на направленіе

вырабатываемаго законопроекта. Комиссія Государственной Думы и защитники законопроекта въ Государственномъ Совѣтѣ стояли на томъ, что если въ Архангельской губерніи возможно бюрократическое земское хозяйство, то тѣмъ болѣе оно возможно въ формѣ общественной.

Перейдя теперь къ тѣмъ 5 доводамъ противъ законопроекта, которые были выдвинуты его противникомъ и были отвергнуты на засѣданіи Государственного Совѣта г.г. Зиновьевымъ 2-мъ, Гриммомъ, Каменскимъ, Васильевымъ и Меллеръ-Закомельскимъ.

Первое возраженіе противъ земства заключалось въ ссылкѣ на малочисленность и малокультурность населенія губерніи.

Но дѣло въ томъ, что населенность районовъ, на которые будетъ фактически распространяться земство, будетъ не такъ незначительна, какъ это могло казаться изъ словъ Стишинскаго, увеличившаго территорию района введенія земства на 25 000.000 десятипъ пустынныхъ земель тундръ и острововъ. Если же обратиться къ условіямъ отдѣльныхъ уѣздовъ, то окажется, какъ говорили члены Государственного Совѣта Зиновьевъ 2-й, Каменскій и Васильевъ, эти условія сплошь да рядомъ почти не отличаются отъ сосѣднихъ съ Архангельской губерніей уѣздовъ Вологодской, Олонецкой и Пермской губерній. Въ первой изъ нихъ, напримѣръ, при среднемъ числѣ 3—4 человекъ на квадратную версту есть уѣзды (Усть-Сысольскій) съ населеніемъ въ 1—2 человека. Приблизительно таковы же цифры и для двухъ другихъ изъ приведенныхъ выше губерній. Но это настоящія, современные данныя, а если вернуться ко времени введенія во всѣхъ этихъ губерніяхъ Земскаго Положенія, къ 70 годамъ прошлаго вѣка, то цифры получатся не только равныя, но даже меньшія, чѣмъ тѣ, которыя мы имѣемъ сейчасъ въ Архангельской губерніи. Однако, въ то время не сомнѣвались въ возможности введенія земства, даже въ Вологодской губерніи!

Не болѣе существенно указаніе на малокультурность населенія въ Архангельской губерніи. Статистика показываетъ, что грамотность населенія здѣсь равна 48%, т. е. превосходитъ многія изъ центральныхъ губерній, имѣющія земство уже давнымъ давно. Въ общемъ, Архангельская губернія пятая по грамотности въ Россіи. А въ нѣкоторыхъ уѣздахъ, напримѣръ, въ Кемскомъ, процентъ грамотности подымается до 80%, но, помимо грамотности, населеніе губерніи отличается необычайной предпримчивостью и инициативою, чувствомъ собственного достоинства, т. е. опять-таки имѣетъ такія данныя, которыя въ культурномъ отношеніи ставятъ архангельское крестьянство много выше его собратьевъ изъ центральной Россіи. Здѣсь растутъ кооперативныя организации, дѣйствуютъ ученыя и просвѣтительныя общества и т. д. и т. д..

Словомъ, если бы при введеніи земства въ Россію правительство подошло бы съ такими требованіями „культурности“, съ какими оно обратилось къ Архангельской губерніи, то Россія долго бы не видала земства...

Вторымъ доводомъ противъ земства была ссылка на сравнительно незначительную площадь крестьянскаго землевладѣнія по отношенію къ казенному. Указывалось, что крестьянское землевладѣніе составитъ приблизительно $\frac{1}{100}$ часть общей площади. Но на самомъ дѣлѣ расчеты г. Стишинскаго уменьшили эту цифру болѣе чѣмъ въ 10 разъ, и фактически крестьянская земельная площадь составитъ не менѣе $\frac{1}{8}$ общаго числа, достигая 5—6.000.000 десятинъ, а не 334.000 десятинъ, какъ высчитывалъ г. Стишинскій. Такая „ошибка“ произошла потому, что Стишинскій, какъ указывалось выше, съ одной стороны,

дѣлалъ свои расчеты по отношенію ко всей земельной площади Архангельской губерніи, а не къ удобной ея части, а съ другой стороны, потому, что выводы базировались на цифрахъ г. Сосновскаго, взятыхъ послѣднимъ въ тотъ періодъ, когда старожилое населеніе губерніи являлось неотмежеваннымъ отъ казны, совладѣльцемъ земель съ казною. Если по этимъ даннымъ за крестьянами зарегистрированы только т. н. „билетныя расчистки“ на правахъ аренды и незначительные общинные надѣлы, то по закону крестьянамъ будетъ отведено по 60 десятинъ на наличный дворъ.

Преобладанье казеннаго землевладѣнья надъ крестьянскимъ и частнымъ наблюдается теперь во многихъ мѣстахъ Вологодской и Пермской губерній. Напримѣръ, въ Яренскомъ уѣздѣ 5.470.000 десятинъ казенныхъ, 63.000 крестьянскихъ и 9.000 частныхъ, т. е. приблизительно отношенія, близкія къ Архангельской губерніи.

Теперь мы подошли къ третьему и главнѣйшему доводу противъ Архангельскаго земства. Въ губерніи нѣтъ дворянства, и вмѣстѣ съ тѣмъ слабо частное землевладѣніе.

Дѣйствительно, дворянства въ губерніи нѣтъ. Но развѣ мы не можемъ указать опять-таки на сосѣднія съ Архангельской губерніи, гдѣ мѣстами такъ же нѣтъ дворянства, а мѣстами оно находится въ земскихъ собраніяхъ въ меньшинствѣ!? Это въ такъ называемыхъ „крестьянскихъ губерніяхъ“: въ Вятской, Пермской и другихъ.

Что же касается частнаго землевладѣнья, то и здѣсь дѣла обстоятъ не совсѣмъ такъ, какъ это старался изобразить г. Стишинскій. А именно, г. Зиновьевъ 2-й доказывалъ, что подъ частнымъ землевладѣніемъ находится не 4.000 десятинъ, а 64 000, и хотя Стишинскій и настаивалъ, что 60.000 десятинъ изъ этого числа „должны“ черезъ 40 лѣтъ вступить въ казну, т. к. находятся лишь во временномъ „владѣніи“ ихъ теперешнихъ хозяевъ, однако, этимъ возраженіемъ онъ цифръ Зиновьева фактически не опровергнулъ. Такимъ образомъ, надо считать, что и процентъ частновладѣльческаго землевладѣнія во много разъ выше, чѣмъ этого хотѣлось бы г. Стишинскому.

Но если бы онъ былъ даже правъ, то все-таки это обстоятельство мало мѣняетъ дѣло. Сейчасъ въ рядѣ губерній крестьяне—гласные являются въ большинствѣ противъ частныхъ землевладѣльцевъ. Въ Государственномъ Совѣтѣ указывали, что въ Чердынскомъ уѣздѣ на 4 гласныхъ отъ частныхъ владѣльцевъ приходится 11 крестьянъ, въ Олонецкой губерніи почти во всѣхъ уѣздахъ на 3 гласныхъ землевладѣльцевъ приходится по 12 крестьянъ, въ рядѣ уѣздовъ Вятской губерніи на 3—4 землевладѣльца бываетъ 11—12 крестьянъ и т. д. Слѣдовательно, какъ говорилъ въ Государственномъ Совѣтѣ проф. Гриммъ, „утвержденіе, что преобладающее участіе крестьянскаго населенія въ земствѣ исключаетъ возможность введенія земства въ Архангельской губерніи, опровергается не примѣрными соображеніями, а тѣмъ, чему сама жизнь насъ учитъ“.

Четвертый доводъ выдвигался, главнымъ образомъ, вѣдомствомъ уѣзловъ, боящимся, что ему придется нести на себѣ, какъ главному земельному собственнику, всю тяжесть земскаго бюджета. Это возраженіе спорное, въ непосредственной связи со взглядомъ на Архангельскую губернію, какъ на губернію отсталую въ экономическомъ отношеніи и неспособную нести большихъ матеріальныхъ затратъ на веденіе своего мѣстнаго хозяйства.

Но статистика сейчас уже рисует непрерывный рост промышленности предприятий. Еще в 1905 году губерния давала всяких налогов и сборов по 15 р. 85 к с человека, тогда как Вологодская—в тоже время давала 4 р. 83 к. и Олонецкая 5 р. 18 к. с человека. В сберегательных кассах в тот же год лежало в Архангельской губ. по 52 р. в среднем на человека, в Вологодской—51 и Олонецкой—50 р. Можно было бы долго умножать примѣры, показывающіе не только не отсталость экономическую Архангельской губернии, но даже превосходство в сравненіи с сосѣдними с ней губерніями, в которыхъ, однако, земство функционируетъ совершенно благополучно...

Въ настоящее время земская смѣта Архангельской губернии выросла уже до 630.000 р., в среднемъ по 70.000 р. на уѣздъ. А когда вводилось в 1871 году земство в Вологодской губернии, по нѣкоторымъ уѣздамъ земская смѣта составлялась в 10.000 р., в 26.000 р. и т. д. Суммы, поступающія сейчасъ на земскіе расходы, совершенно достаточны уже для начала истинно земскаго дѣла в губернии. Ждать внезапно быстрого роста обложенія, повидимому, не приходится.

Но если бы даже и такъ, то нѣтъ никакихъ основаній считать несправедливымъ, чтобы казна—крупнѣйшій землевладѣлецъ губернии, была привлечена наравнѣ со всѣми къ земскому обложенію. Вѣдь, в результатѣ земскихъ расходовъ явится быстрый ростъ культуры и благосостоянія всей губернии. А этотъ ростъ в первую голову отразится на казенномъ мѣстномъ хозяйствѣ, создавая лучшія условія для его развитія, повышенія доходности и т. д...

И сейчасъ, вѣдь, казенные лѣса, какъ указывали в преніяхъ по законопроекту в Государственной Думѣ уже обложены в пользу земскихъ расходовъ в размѣрѣ 12% со своихъ доходовъ. Но это, конечно, небольшое обложеніе. В сосѣднихъ губерніяхъ: Пермской, Вятской, Олонецкой и Вологодской казна платитъ отъ 44 до 46% с доходности, и тамъ мѣстное хозяйство тѣмъ не менѣе гибнетъ, скорѣе напротивъ процвѣтаетъ лучше, чѣмъ в Архангельской губернии. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что казна изъ 3.000.000 слишкомъ своей чистой доходности по Архангельской губернии (1907 г.) удѣляла бы на развитіе края большую сумму, чѣмъ та, которая улачивается сейчасъ.

Мы опять-таки могли бы указать на цѣлый рядъ примѣровъ в сосѣднихъ сѣверныхъ губерніяхъ, гдѣ казенное лѣсовладѣніе является основной базой обложенія. Однако, тамъ не жалуются на раззорительные налоги, налагаемые крестьянскимъ земскимъ большинствомъ на казну; хотя на этой почвѣ и возникала кое-гдѣ борьба, но вездѣ обѣ стороны приходили къ разумному компромиссу. Наконецъ, казна достаточно ограждена широкими полномочіями администраціи, контролирующей земское самоуправленіе, и особенно закономъ о 3% нормѣ повышенія обложенія.

Остается пятое возраженіе—суровыя климатическія и географическія условія в Архангельской губернии.

И здѣсь г. Стишинскій сгустилъ проектъ до нельзя, до искаженія истины. Напримѣръ, онъ утверждалъ, что Александровскій и Печорскій уѣзды „сообщаются съ міромъ“ только в теченіе 2-хъ лѣтнихъ мѣсяцевъ. Все это, говоря мягко—преувеличенія, однако, неубѣдительныя и не спасаютъ положенія противниковъ законопроекта. И в сосѣднихъ губерніяхъ климатъ суровый, и тамъ скверные пути сообщенія. А когда

въ нихъ 50 лѣтъ назадъ вводилось земство, положеніе было не лучше въ смыслѣ дорогъ, чѣмъ теперь. Вѣдь, потому-то вводится земское самоуправленіе, чтобы улучшить общія условія мѣстной жизни, въ частности пути сообщенія, а не потому оно вводится, что въ губерніи уже все сдѣлано и все процвѣтаетъ. Тогда бы и безпokoиться было нечего. Въ Государственномъ Совѣтѣ указывалось, какіе есть огромные уѣзды въ Вологодской или Пермской губерніяхъ. Напримѣръ, Усть-Сысольскій въ 149,000 кв. верстъ (Вологод. г.) или 62.000 въ Чердынскомъ уѣздѣ (Перм. г.). Однако, 50 лѣтъ назадъ ни размѣры, ни самыя невозможныя условія водворенія и сообщеній и т. д. не помѣшали прекрасно развиваться въ тѣхъ мѣстахъ земству и преобразить картину мѣстной жизни до неузнаваемости!

Мы видимъ, что на всѣ возраженія фактическаго характера, выдвинутыя правительствомъ и г. Стишинскимъ противъ законопроекта объ Архангельскомъ земствѣ, у защитниковъ нашлось достаточно контръ-возраженій, еще болѣе фактическаго характера, въ защиту законопроекта. Этихъ контръ-возраженій было такъ много, что мы не смѣли бы ихъ исчерпать въ журнальной статьѣ, если бы задались цѣлью дать дословное изображеніе той горячей борьбы, которая происходила 9-го января въ Государственномъ Совѣтѣ. На чьей сторонѣ была истина и моральная побѣда, видно изъ краткой рѣчи барона Меллеръ-Закомельскаго, сказанной незадолго передъ голосованіемъ предложенія комиссіи Государственнаго Совѣта объ отклоненіи законопроекта.

„Послѣ всего сказаннаго цѣлымъ рядомъ ораторовъ нельзя принять предложенія комиссіи о полномъ отклоненіи этого законопроекта. Во всякомъ случаѣ, несомнѣнный фактъ, что всѣ тѣ обстоятельства, которыя послужили комиссіи данными для того, чтобы отвергнуть законопроектъ Государственной Думы, находятся налицо въ трехъ сѣверовосточныхъ губерніяхъ. Такъ же несомнѣненъ фактъ, что населеніе Пермской, Вятской и Вологодской губерній блистательно оправдало то довѣріе, которое было ему оказано въ 1864 г. Въ настоящее время, черезъ 50 лѣтъ, когда населеніе Архангельской губерніи сдѣлало значительные шаги впередъ въ смыслѣ культурнаго развитія, мнѣ кажется, что не можетъ быть никакого сомнѣнія въ томъ, что оно способно нести ту же земскую службу, которую предполагается возложить на него“...

„Не можетъ быть никакого сомнѣнія“—говорилъ членъ Совѣта баронъ Закомельскій... а самъ Государственный Совѣтъ, такъ же, вѣроятно, безъ „всякаго сомнѣнія“ провалилъ законопроектъ объ Архангельскомъ земствѣ.

И опять-таки „безъ всякаго сомнѣнія“ сдѣлалъ Государственный Совѣтъ рѣшительный и трагическій по своимъ послѣдствіямъ для Архангельской губерніи шагъ не подъ влияніемъ „цифровыхъ данныхъ“ г. Стишинскаго.

Въ чемъ было дѣло, разъяснилъ членъ Государственнаго Совѣта проф. Гриммъ. Онъ говорилъ, что въ основѣ всѣхъ доводовъ и разсужденій противниковъ законопроекта „лежитъ просто страхъ передъ мыслью о демократизаціи существующаго земскаго избирательнаго права и готовность скорѣе мириться съ сохраненіемъ существующаго порядка, или вѣрнѣе существующаго безпорядка, только бы не было уступокъ въ указанномъ отношеніи“. И напрасно далѣе ораторъ убѣждалъ консервативное большинство Государственнаго Совѣта, „что подобнаго рода постановка вопроса не можетъ быть признана правильной“, что „не-

обходимо имѣть довѣріе къ собственному народу“ и т. д... Государственные старцы были глухи ко всѣмъ доводамъ логики и цифръ.

Итакъ, надежда населенія Архангельской губерніи имѣть хотя бы и несовершенное земство типа 1890 года рушилась. Ни правительство, ни Верхняя Палата категорически не желаютъ давать Архангельской губерніи того самоуправления, котораго жлетъ ея населеніе, о которомъ вполне опредѣленно высказывалось и Общее Собраніе О-ва изученія Русскаго Сѣвера годъ тому назадъ!

Впереди нѣтъ никакихъ перспективъ.

Правда, архангельская администрація, правительство и Государственный Совѣтъ склонны осчастливить Архангельскую губернію пресловутымъ земствомъ западныхъ губерній, а это значить, какъ усиленно подчеркивалъ г. Зиновьевъ 2-ой, что архангельское „земство“ будетъ состоятъ изъ „назначенныхъ гласныхъ“, а не выборныхъ. Другими словами, земства, какъ самоуправляющейся, т. е. выборной самимъ населеніемъ, единицы, Архангельской губерніи дать не собираются. Уже позабыты тѣ возраженія, которыя въ 1902—1903 г. раздавались въ ихъ же средѣ противъ этой „ифкціи“, земства, какъ говорилъ проф. Гриммъ, теперь уже „осужденной практикой“. Забыли, и, по всѣмъ признакамъ, склонны предложить Архангельской губерніи тотъ порядокъ, который еле-еле прошелъ въ Государственномъ Совѣтѣ 10 лѣтъ тому назадъ для окраинныхъ губерній, во имя „національных“ идей. Правительство уже заканчиваетъ, и, можетъ быть, уже и закончило разработку этого „новаго законопроекта“, получившаго уже принципиальное одобреніе совѣта министровъ; въ ближайшемъ будущемъ совѣтъ министровъ разсмотритъ законопроектъ въ цѣломъ и, конечно, приметъ его...

Но... значить-ли это, что изуродованное „назначаемое земство“ будетъ введено въ Архангельской губерніи?

Мы убѣждены, что Государственная Дума, все-таки въ такомъ видѣ правительственный законопроектъ не приметъ и внесетъ въ него самыя существенныя поправки, т. е. придастъ ему видъ только-что отклоненнаго Государственнымъ Совѣтомъ думскаго законопроекта.

А въ такомъ случаѣ, „veto“ Государственнаго Совѣта начнется сначала.

Можно лишь предполагать, что эта „сказка“ будетъ рассказываться до тѣхъ поръ, пока наша Верхняя Палата не претерпитъ самую коренную перестройку.

М. Петровъ.



п. 53 г.

