

P-118847

9(с12)1

730

118847

М. Петровъ.

Вопросъ объ Архангельскомъ
земствѣ въ законодательныхъ
палатахъ.



Архангельскъ.
Губернская Типографія.
1913.



М. Петровъ.



Вопросъ объ Архангельскомъ
земствѣ въ законодательныхъ
палатахъ.



Архангельскъ.
Губернская Типографія.
1913.

WS

$$\frac{g(c)l_2)}{n \cdot 30}$$

Вопросъ объ Архангельскомъ земствѣ въ законодательныхъ палатахъ.

50 лѣтъ тянулся вопросъ объ Архангельскомъ земствѣ. 50 лѣтъ его возбуждали и откладывали. И, наконецъ, съ установлениемъ конституционнаго 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 треній, 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, ралужныхъ 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 построенного на принципахъ земскаго положенія 1890 года.

Но вотъ 9-го января этого года, черезъ 7 мѣсяцевъ послѣ приема 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 мы встрѣтить затрудненіе, вслѣдствіе малонаселенности названной губерніи и недостатка въ ней частныхъ владѣльцевъ“. Однако, эти препятствія 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, плодовъ 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 самоуправленія. На это предложеніе въ министерство поступили два доклада: въ 1865 г. губернатора Гортинга и въ 1866 г. губернатора Гагарина, при чмъ оба они признавали всю важность для дальнѣйшаго развитія общественно-экономической жизни края введенія въ немъ самоуправленія.

Не смотря на такое мнѣніе двухъ администраторовъ, фактически ознакомленныхъ съ мѣстными условіями, о примѣнимости къ нимъ Земскаго Положенія 1864 года, дѣло не двинулось впередъ ни на шагъ. Министры финансовъ и государственныхъ имуществъ начали противъ Архангельского земства такую энергичную кампанію, что министръ внутреннихъ дѣлъ отказался отъ предложенія Государственного Совета о немедленномъ „представленіи“ на его усмотрѣніе „способовъ“ введенія въ Архангельской губерніи земства. 15 февраля 1867 года онъ извѣстилъ архангельского губернатора, что дальнѣйшая „соображенія“ о введеніи въ краѣ самоуправленія „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 нового Земскаго Положенія 1890 года на тѣ губерніи, которая до сихъ поръ были лишены самоуправленія. 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 съзнова. Быль запрошенъ архангельскій губернаторъ Энгельгардтъ, приславшій въ сентябрѣ того же года свое мнѣніе по этому вопросу. Какъ извѣстно, Энгельгардтъ рѣшительно осудилъ старый бюрократический порядокъ веденія земскаго хозяйства и высказался въ пользу Земскаго Положенія 1890 года съ самыми незначительными его отклоненіями.

Наконецъ, министръ внутреннихъ дѣлъ Горемыкинъ составилъ проектъ преобразованія земскаго хозяйства въ 9 западныхъ и 4 хѣ 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“ самоуправленія, и въ частности— земскаго; появилась „знаменитая“ записка С. Витте, доказывавшая „не-

совмѣстимость" прициповъ самоуправлениія съ неограниченнымъ самодержаіемъ 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 Архангельского земства.

И вотъ выдвигается уже новый проектъ "земскихъ учрежденій" для 13 неземскихъ губерній, составленный министромъ внутреннихъ дѣлъ Сипягінимъ. 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 обойденою, при чёмъ, условное въ 1864 году препятствіе въ видѣ "малочисленности дворянъ и городского населенія" въ 1903 году оказалось уже безусловнымъ, вполнѣ исключающимъ для Архангельской губерніи земство, хотя бы и "кудое". 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 самоуправлениія.

19-го ноября 1908 года Государственная Дума, признавъ желательнымъ законопроектъ о земствѣ въ Архангельской губерніи, передала его въ комиссию по мѣстному самоуправлению. Въ это же засѣданіе правительство дало внесенному законопроекту свое первое предсторѣженіе. Помощникъ начальника главнаго управлениія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства Пшерадскій выступилъ отъ имени правительства съ категорическимъ заявлениемъ 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 учрежденій 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 которого въ дѣйствительности и оказалось бы необходимымъ вести мѣстное земское хозяйство, что при нынѣшнемъ затруднительномъ положеніи казны представлялось бы едва ли допустимымъ (Рукоплесканія 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 самоуправлениія въ Архангельской губерніи, удовлетворяющемъ "особымъ" условіямъ этого края!...

*) Гос. Дума. 3-й созывъ. Стенографические 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 всяkimъ возраженіямъ, поставленнымъ противъ земскаго самоуправленія въ Архангельской губерніи, вспоминая все это, мы не должны были удивляться и огорчаться заявлениемъ г. Пшерадского. Печальнымъ оказалось во всемъ этомъ то, что слова представителя вѣдомства оказались *руководящими планомъ* 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 положенія думскаго законопроекта и сопровождавшаго его доклада комиссіи по мѣстному самоуправлению.

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

Подкомиссія закончила законопроектъ 19 апрѣля 1912 года, когда онъ и былъ разсмотрѣнъ и принятъ комиссіей по мѣстному самоуправлению. Продолжительный срокъ въ 3 $\frac{1}{2}$ года, въ теченіе котораго разрабатывался этотъ законопроектъ, объяснялся тѣмъ, что члѣпамъ Государственной Думы было крайне затруднительно собирать имъ нужный статистический и вообще фактический матеріалъ. Отдельные вѣдомства, департаменты и канцеляріи плохо давали тѣ данные, которыя были необходимы депутатамъ Думы въ ихъ работахъ. Съ одной стороны, вообще фактическаго матеріала въ распоряженіи нашихъ бюро и крестьянскихъ учрежденій крайне мало, а съ другой—начинанія Государственной Думы встрѣчали среди бурократовъ очень мало сочувствія, и они по возможности старались уклониться отъ оказыванія ей какой-нибудь помощи *). Тѣмъ не менѣе, комиссія по мѣстному самоуправлению справилась со своей задачей, выработала законопроектъ, и сопроводивъ докладомъ, представила его 18 мая 1912 года на усмотрѣніе Государственной Думы.

27-го мая онъ былъ разсмотрѣнъ въ первомъ, второмъ и третьемъ чтеніяхъ, переданъ въ редакціонную комиссію и 9-го іюня принялъ.

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 самоуправляющаго земства и такъ далѣе. Наконецъ, въ докладѣ были указаны и приципы, на основаніи которыхъ былъ выработанъ законопроектъ.

Комиссія въ своихъ работахъ руководилась общими основами Земскаго Положенія 1890 года. Хотя вообще этотъ законъ въ высшей степени несовершенъ 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 порялка предсѣдательствованія на земскихъ собраніяхъ. Архангельская губернія не имѣетъ дворянскихъ учрежденій, и поэтому правила предсѣдательствованія губернскихъ и уѣздныхъ предводителей дворянства къ ней непримѣнимы.

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

Затѣмъ, измѣненіе касается избирательного 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-промышленного класса, платящихъ земскіе налоги. Вместѣ съ тѣмъ лица, не обладающія полными цензами, выбираютъ уполномоченныхъ въ избирательное собраніе, равное числу полныхъ цензовъ, заключающемся въ суммѣ всѣхъ частичныхъ цензовъ избирающихъ.

Затѣмъ, законопроектъ допускаетъ избраніе на земскія должности (ассивное избирательное право) и лицъ, не имѣющихъ имущественного 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. Остальный 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 рассматривала 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, указалъ, между прочимъ, что правительство, высказываясь за полное отклоненіе думскаго законопроекта, разрабатываетъ „свой“ проектъ земской реформы въ Архангельской губерніи, вѣдущій 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

фактический материалъ. Въ результатѣ комиссія законодательныхъ предположеній единогласно высказалась за отклоненіе законопроекта о земствѣ въ Архангельской губерніи безъ посттатейнаго обсужденія его въ пленарномъ засѣданіи Государственного Совѣта.

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

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

Борьба была горячая, и были пущены всѣ аргументы какъ за и такъ и противъ закона проекта. 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 Архангельского земства, является исчерпывающими доводами противъ реформы.

Г. Стишинскій началъ свою атаку на думскій законопроектъ съ упрекомъ по адресу Государственной Думы въ „легкомысліи“. Онъ указывалъ, что ни въ докладѣ комиссіи по мѣстному самоуправлению, ни въ преніяхъ, бывшихъ въ самой Государственной Думѣ, нѣтъ „тѣхъ фактическихъ, цифровыхъ и статистическихъ данныхъ“, которыхъ 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 содѣствіи начальника главнаго управлениія по дѣламъ мѣстного хозяйства, принимавшаго дѣятельное участіе въ трудахъ комиссіи“, сама собирала нужный ей фактический материалъ и пришла къ слѣдующимъ выводамъ.

Во-первыхъ, изъ 32 500.000 десятинъ, облагаемыхъ земскими сбарами удобныхъ земель и лѣсовъ въ Архангельской губерніи во владѣніи казны состоится 30 700.000 десятинъ, надѣльныхъ земель—394,000 десятинъ и частновладѣльческихъ 4.000 десятинъ, изъ нихъ у иностранного подданного 1900. Другими словами, казна владѣеть 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, которые мы наблюдаемъ въ мѣстностяхъ, гдѣ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ введено“. Частное землевладѣніе будетъ въ меньшинствѣ и въ сравнявши 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 соотвѣтствуетъ цѣлямъ дѣйствующаго Земскаго Положенія“. Въ материалахъ по изданію Земскихъ Положеній, какъ въ 1864 г., такъ и 1890 г. совершенно ясно и опредѣленно высказана мысль, что правильная организація земскаго самоуправлениія требуетъ, какъ непремѣнного условія, представленія преобладающаго вліянія на земскихъ выборахъ и руководительства въ земскихъ учрежденіяхъ самому культурному и просвѣщеному классу мѣстнаго населенія, каковыми въ 1864 году признавались частные земле-

владельцы, 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“ думского законопроекта и вообще „мѣстныхъ условій“, 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 обилії казенной земской собственности, земскій бюджетъ будетъ строиться главнымъ образомъ на сборахъ съ казны. „При такихъ условіяхъ, несомнѣнно, идея самообложения явилась бы кореннымъ образомъ нарушенной въ Архангельскомъ земствѣ, и мѣстные земскія учрежденія оказались бы принятыми на казенное содержаніе“.

Наконецъ, третьимъ аргументомъ г. Стишинскаго была ссылка на „географическая и климатическая условія этой обширной окраины, которая создадутъ величайшія затрудненія для правильного функционированія 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 8остальныхъ совершенно отъ него отрѣзаны. При такомъ положеніи вѣщей, 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 политический характеръ и не внесли съ собой почти ничего новаго къ изложеніямъ выше тремъ основнымъ возраженіямъ противъ законопроекта.

Начальникъ главнаго управлѣнія по дѣламъ мѣстного хозяйства, подтвердивъ въ общихъ словахъ соображеніе Стишинскаго, подчеркнулъ, 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 другое вкратцѣ:

- 1) Архангельская губернія слишкомъ малонаселенна и бѣдна общественно-культурными силами.
- 2) Крестьяне, обладая, сравнительно съ общей площестью, 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 казенные земли.

5) Климатическая и географическая условия являются препятствиемъ 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, брошенного по адресу думскаго законопроекта.

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

Такимъ образомъ, обвинить комиссию „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 заключить 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 незаселенная огромная тундра (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 самоуправленія 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 детальные цифры, хотя и были бы интересны, но фактически повліять на выработку Земскаго Положенія для Архангельской губерніи онъ все равно бы не могли. Г. Стишинскій былъ совершенно правъ, когда въ началѣ своей рѣчи указалъ, что въ основѣ законопроекта ложало „усвоенное нашей вижней палатой убѣжденіе въ совершенной непригодности бюрократическаго завѣдыванія дѣлами мѣстнаго хозяйства и благоустройства и въ безусловномъ превосходствѣ системы, построенной на началахъ самоуправліенія и самообложенія“. И то обстоятельство, что будетъ ли въ земскихъ собраніяхъ большинство или меньшинство частныхъ землевладѣльцевъ, никакимъ образомъ не могло повліять на направление

вырабатываемого законопроекта. Комиссия Государственной Думы и защитники законопроекта в Государственном Совете 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 Совета 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 Стишинского, увеличившаго территорію района введенія земства на 25 000.000 десятинъ пустынныхъ земель-тундръ и острововъ. Если же обратиться къ условіямъ отдѣльныхъ уѣздовъ, то окажется, какъ говорили члены Государственного Совета 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 человѣкъ на квадратную версту есть уѣзды (Усть-Сысольскій) съ населеніемъ въ 1—2 человѣка. Приблизительно таковы же цифры и для двухъ другихъ изъ приведенныхъ выше губерній. Но это настоящія, современные данные, а если вернуться ко времени введенія во всѣхъ этихъ губерніяхъ Земскаго Положенія, къ 70 годамъ прошлого 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 имѣеть такія данные, которыя въ культурномъ отношеніи ставятъ архангельское крестьянство много выше его собратьевъ изъ центральной Россіи. Здѣсь растутъ кооперативныя организаціи, дѣйствуютъ ученыя и просвѣтительныя общества и т. д. и т. д..

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

Вторымъ доводомъ противъ земства была ссылка на сравнительно незначительную площадь крестьянского землевладѣнія по отношенію къ казенному. Указывалось, что крестьянское землевладѣніе составить приблизительно $\frac{1}{100}$ часть общей площади. Но на самомъ дѣлѣ расчеты г. Стишинского уменьшили эту цифру болѣе чѣмъ въ 10 разъ, и фактически крестьянская земельная площадь составить не менѣе $\frac{1}{8}$ общаго числа, достигая 5—6.000.000 десятинъ, а не 334.000 десятинъ, какъ высчитывалъ г. Стишинский. Такая „ошибка“ произошла потому, что Стишинский, 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. Сосновского, 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. „билетная расчистка“ на правахъ аренды и незначительные общинные надѣлы, то по закону крестьянамъ будетъ отведено по 60 десятинъ на наличный дворъ.

Преобладанье казенного землевладѣнья надъ крестьянскимъ и частнымъ наблюдается теперь во многихъ мѣстахъ Вологодской и Пермской губерній. Напримеръ, 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 Архангельского земства. Въ губерніи нѣть дворянства, и вмѣстѣ съ тѣмъ слабо частное землевладѣніе.

Дѣйствительно, дворянства въ губерніи нѣть. Но развѣ мы не можемъ указать опять-таки на сосѣднія съ Архангельской губерніи, гдѣ мѣстами такъ же нѣть 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 вернуться въ казну, т. к. находятся лишь во временномъ „владѣніи“ ихъ теперешнихъ хозяевъ, однако, этимъ возраженіемъ онъ цифру 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. Гrimmъ, „утверженіе, что преобладающее участіе крестьянскаго населенія въ земствѣ исключаетъ возможность введенія земства въ Архангельской губерніи, опровергается не примѣрными соображеніями, а тѣмъ, чemu сама жизнь настъ учить“.

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

Но статистика сейчасъ уже рисуетъ непрерывный ростъ про мышленныхъ предпріятій. Еще въ 1905 году губернія давала всякихъ налоговъ и сборовъ по 15 р. 85 к. съ человѣка, тогда какъ Вологодская—въ тоже время давала 4 р. 83 к. и Олонецкая 5 р. 18 к. съ человѣка. Въ сберегательныхъ кассахъ въ тотъ же годъ лежало въ Архангельской губ. по 52 р. въ среднемъ на человѣка, въ Вологодской—51 и Олонецкой—50 р. Можно было бы долго умножать примѣры, показывающіе не только не отсталость экономической Архангельской губерніи, но даже превосходство въ сравненіи съ сосѣдними съ ней губерніями, въ которыхъ, однако, земство функционируетъ совершенно благополучно...

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

Но если бы даже и такъ, то нѣть никакихъ оснований считать несправедливымъ, чтобы казна—крупнѣйшій землевладѣлецъ губерніи, была привлечена наравнѣ со всѣми къ земскому обложению. Вѣдь, въ результатѣ земскихъ расходовъ явится быстрый ростъ культуры и благосостоянія всей губерніи. А этотъ ростъ въ 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 въ преніяхъ по законопроекту въ Государственной Думѣ уже обложены въ пользу земскихъ расходовъ въ размѣрѣ 12% со своихъ доходовъ. Но это, конечно, небольшое обложение. Въ сосѣднихъ губерніяхъ: Пермской, Вятской, Олонецкой и Вологодской казна платить отъ 44 до 46% съ доходности, и тамъ мѣстное хозяйство тѣмъ не менѣе гибнетъ, скорѣе напротивъ процвѣтаетъ лучше, чѣмъ въ Архангельской губерніи. Нѣть никакого сомнѣнія, что казна изъ 3.000.000 слишкомъ своей чистой доходности по Архангельской губерніи (1907 г.) удѣляла бы на развитіе края большую сумму, чѣмъ та, которая уплачивается сейчасъ.

Мы опять-таки могли бы указать на цѣлый рядъ примѣровъ въ сосѣднихъ сѣверныхъ губерніяхъ, гдѣ казенное лѣсовладѣніе является основной базой обложенія. Однако, тамъ не жалуются на разорительные 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 самоуправление, и особенно закономъ о 3% нормѣ повышенія обложенія.

Остается пятое возраженіе—суроная климатическая и географическая условия въ Архангельской губерніи.

И здѣсь г. Стишинский сгустилъ проектъ до нельзя, до искаженія истины. Напримѣръ, онъ утверждалъ, что Александровскій и Печорскій уѣзды „сообщаются съ міромъ“ только въ теченіе 2-хъ лѣтнихъ мѣсяцевъ. Все это, говоря мягко—преувеличенія, однако, неубѣдительны и не спасаютъ положенія противниковъ законопроекта. И въ сосѣднихъ губерніяхъ климатъ суроый, 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 процветаетъ. Тогда бы и беспокоиться было нечего. Въ Государственномъ Совѣтѣ указывалось, какіе есть огромные уѣзлы въ Вологодской или Пермской губерніяхъ. Напримеръ, Усть-Сысольскій въ 149,000 кв. верстъ (Вологод. г.) или 62.000 въ Чѣрдынскомъ уѣздѣ (Перм. г.). Однако, 50 лѣтъ назадъ ни размѣры, ни самая невозможная условія водворенія и сообщеній и т. д. не помѣщали прекрасно развиться 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 контрѣ-возраженій, еще болѣе фактическаго характера, въ защиту законопроекта. Этихъ контрѣ-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 победа, видно изъ краткой рѣчи барона Меллер-Закомельского, сказанной незадолго передъ голосованіемъ предложенія комиссіи Государственного Совѣта обѣ отклоненій законопроекта.

„Послѣ всего сказанного цѣлымъ рядомъ ораторовъ нельзя принять предложенія комиссіи о полномъ отклоненіи этого законопроекта. Во всякомъ случаѣ, несомнѣнныи фактъ, что всѣ тѣ обстоятельства, которыя послужили комиссіи данными для того, чтобы отвергнуть законопроектъ Государственной Думы, находятся налицо въ трехъ сѣверо-восточныхъ губерніяхъ. Такъ же несомнѣненъ фактъ, что населеніе Пермской, Вятской и Вологодской губерній блистательно оправдало то довоѣrie, 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 обѣ Архангельскомъ земствѣ.

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

Въ чёмъ было дѣло, разяснилъ членъ Государственного 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 вѣриѣ существующаго безпорядка, только бы не было уступокъ въ указанномъ отношеніи“. И напрасно далѣе ораторъ убѣждалъ консервативное большинство Государственного 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 цыфръ.

Итакъ, надежда населенія Архангельской губерніи имѣть хотя бы и несовершенное земство типа 1890 года рушилась. Ни правительство, ни Верхняя Палата категорически не желають давать Архангельской губерніи того самоуправліенія, котораго ждетъ ея населеніе, о которомъ вполнѣ 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 значитъ, какъ усиленно подчеркивалъ г. Зиновьевъ 2-ой, что архангельское "земство" будетъ состоять 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. Гrimmъ, теперь уже "осужденной практикой". Забыли, и, по всѣмъ признакамъ, склонны преложить Архангельской губерніи тотъ порядокъ, который еле-еле прошелъ въ Государственномъ Совѣтѣ 10 лѣтъ тому назадъ для окраинныхъ губерній, во имя "национальныхъ" идей. Правительство уже заканчиваетъ, и, можетъ быть, уже и закончило разработку этого "новаго законопроекта", получившаго уже принципіальное одобрение совѣта министровъ; яъ ближайшемъ будущемъ совѣтъ министровъ разсмотритъ законопроектъ въ цѣломъ и, конечно, приметъ его...

Но... значитъ 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 внесеть въ него самыя существенные поправки, т. е. придать ему видъ только-что отклоненного Государственнымъ Совѣтомъ думскаго законопроекта.

А въ такомъ случаѣ, "veto" Государственного 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.

Лицензия № 1000



п. 53 г.

