

ГРАФЪ А. КАМЕНСКІЙ.

РЕФОРМА  
МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

НАБЛЮДЕНІЯ И ЗАМѢТКИ ПРАКТИКА.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1904

## ВВЕДЕНІЕ.

---

Какъ только началась русско-японская война, въ Петербургскихъ канцеляріяхъ заговорили, что всѣ возбужденныя за послѣднее время вопросы о различныхъ преобразованіяхъ слѣдуетъ считать какъ бы сданными въ архивъ. Приводились за это соображенія, что не до борьбы теперь съ внутренними неурядицами, когда всѣ силы наши должны быть сосредоточены на борьбу съ внѣшнимъ врагомъ. На послѣднюю пойдутъ будто бы всѣ средства государства, а потому неоткуда взять денегъ на издержки, связанныя съ преобразованіемъ управленія и другія реформы.

Мы убѣждены наоборотъ, что не только именно теперь нельзя откладывать разработку начатыхъ вопросовъ преобразованія, но, пока военные будутъ бороться съ внѣшнимъ непріателемъ, гражданскія власти должны употребить всѣ силы прежде всего на упорядоченіе мѣстнаго управленія.

Имущеіе власть не могутъ не понять, что та же самая Россія, т. е. весь нашъ народъ, который проявилъ замѣчательный подъемъ духа и рѣдкую выдержку при первой вѣсти о войнѣ и нанесенныхъ врагомъ обидахъ, можетъ, по окончаніи войны, заявить желаніе о водвореніи у себя внутри порядка и дарованіи благосостоянія за принесенныя жертвы.

Нужда въ этомъ сказывается давно, удовлетворенія ея ждуть всѣ, отъ крестьянина до помѣщика, отъ фабричнаго до купца, отъ мѣщанина до сановника. Такая исконная и долгожданная нужда нашла себѣ прекрасное выраженіе въ

Монаршемъ Манифестъ 26 февраля 1903 г., и всѣ поборники порядка и вѣрноподанные Престола и Отечества должны стремиться, чтобы общее желаніе лучшаго устройства внутренней нашей жизни нашло согласное съ указаннымъ съ высоты Престола выраженіе и пошло по предначертанному пути.

Всякій несетъ свою лепту на алтарь отчизны. Не разумомъ, а чувствомъ, какъ бы инстинктивнымъ чутьемъ, позналъ нашъ народъ, что Россія, непобѣдимая на сушѣ, должна стать непобѣдимой и на морѣ. И потекли сотни тысячъ, тысячи, десятки и рубли на русскій флотъ.

Одинаково инстинктивно сознаетъ народъ, что благосостояніе его немислимо безъ внутренняго порядка и многіе рады принести здѣсь также свою лепту, сказать свое слово о томъ, что должно упорядочить нашу внутреннюю жизнь.

Настоящія замѣтки и представляютъ подобную лепту на алтарь отчизны, скромный вкладъ въ видѣ соображеній по организациіи нашего внутренняго быта, сдѣланный однимъ изъ практиковъ, который проходилъ, начиная съ уѣздной, губернскую и министерскую службу.

Лепта эта кажется намъ вполне своевременной, насколько же удобримѣны и цѣлесообразны предлагаемыя мѣры и по нашимъ ли онѣ теперь средствамъ—судить людямъ науки и опыта.

*Графъ Анатолий Каменскій.*

26-го февраля 1904 г.

С.-Петербургъ.

## ГЛАВА I.

### Важнѣйшіе органы мѣстнаго управленія.

Органы управленія составляютъ не только правительственныя учрежденія и должностныя лица администраціи и полиціи, но и земскія установленія, а равно управленія казенныя и спеціальныя, которыя преслѣдуютъ цѣли фиска и извлеченія дохода изъ имуществъ казеннаго, удѣльнаго и др., и сюда же принадлежатъ сословныя и корпоративныя организаціи, каковы дворянскія, мѣщанскія и крестьянскія.

Полиція и  
земство.

Изъ всѣхъ этихъ установленій главными органами управленія должны быть признаны администрація, полиція, уѣздныя земскія, городскія и крестьянскія общественныя учрежденія, ибо задачи ихъ сводятся къ удовлетворенію самыхъ первѣйшихъ потребностей населенія: къ обезпеченію безопасности и благосостоянія личности и имущества.

Въ общее опредѣленіе безопасности и благосостоянія входитъ все то, что составляетъ предметы вѣдомства: съ одной стороны, городской, уѣздной и сельской полиціи—по охраненію общественнаго спокойствія, возстановленію порядка, предупрежденію и пресѣченію преступленій, пожаровъ и т. п., а съ другой стороны, уѣздныхъ земскихъ, городскихъ и общественныхъ учрежденій—по завѣдыванію мѣстными повинностями, по содержанию въ исправности дорогъ, учебныхъ, лечебныхъ и благотворительныхъ заведеній, по охраненію народнаго здравія, по развитію земледѣлія, торговли, промышленности и пр.

**Близкое ихъ касательство къ нуждамъ населенія.** По всѣмъ перечисленнымъ отраслямъ городская, уѣздная и сельская полиція, различные уѣздные присутствія, комитеты и уѣздныя земскія и городскія общественныя установленія имѣютъ постоянное прямое отношеніе и близкое соприкосновеніе съ мѣстнымъ населеніемъ.

**Наблюдательная роль губернскихъ учреждений.** Что же касается губернскихъ учреждений, т. е. губернатора, различныхъ губернскихъ присутствій, комитетовъ и комиссій, казенной палаты, управленій—акцизнаго, земледѣлія и государственныхъ имуществъ, а равно губернскаго земства, то дѣйствія ихъ совершаются чрезъ посредство уѣздныхъ и городскихъ властей и начальствъ и такого же земства. Дѣятельность губернскихъ властей ограничивается, главнымъ образомъ, надзоромъ и наблюденіемъ за непосредственными дѣйствіями полиціи и уѣзднаго земства и частью состоитъ въ направленіи и руководствѣ.

**Недостатки управленія.** Въ виду сего, съ точки зрѣнія интересовъ населенія уѣзда, т. е. той мѣстности, которая составляетъ наше исконное административное дѣленіе, а не губерніи, этой искусственной единицы того же дѣленія, имѣетъ существеннѣйшее значеніе дѣятельность уѣздныхъ властей какъ правительственныхъ, такъ и земскихъ и общественныхъ. Поэтому, коль скоро потребности населенія не получаютъ должнаго удовлетворенія, то причину слѣдуетъ искать, главнымъ образомъ, въ недостаткѣ организациі уѣздныхъ властей или въ условіяхъ, которыя не благопріятствуютъ ихъ дѣятельности.

## Г л а в а П.

### Дѣятельность уѣздныхъ властей.

**Результаты дѣйствій органовъ управленія.** Не вдаваясь въ подробности этого вопроса, въ который входили многіе спеціальныя изслѣдователи, достаточно вспомнить, что даже въ области самой первой потребности, т. е. безопасности обывателя остается желать весьма многого. То и дѣло помѣщаются извѣстія въ газетахъ и отводятся мѣста

въ уголовной хроникѣ преступленіямъ отребій общества—хулигановъ и босяковъ—противъ личности обывателя, противъ его жизни, здоровья и имущества.

Наша сельская Россія, а въ иные несчастные годы и городская—истребляются огнемъ до такой степени, что въ теченіи 10 лѣтъ обращается въ дымъ миллиардъ рублей народнаго достоянія.

Пожары.

Горятъ и вырубаются лѣса, оголяются берега матушки Волги и прочихъ могучихъ рѣкъ Имперіи, этихъ кровеносныхъ жилъ страны. Съ оголеніемъ лѣсныхъ пространствъ, мелѣютъ и изсякаютъ рѣчки и озера и ползетъ къ намъ, какъ нечистая желтая рать съ востока, песокъ, который шагъ за шагомъ отвоевываетъ площадь посѣва—зеленѣющей нивы у земледѣльца.

Обмелѣніе рѣкъ.

Подобныя явленія наблюдаются не въ однѣхъ нашихъ окраинныхъ степныхъ областяхъ и губерніяхъ, каковы Тургайская и Оренбургская, но и въ ближайшихъ житницахъ Россіи: въ Саратовской, Воронежской и др. губерніяхъ.

Давно ли въ Тургайской и Уральской областяхъ стояли близь естественныхъ водныхъ хранилищъ лѣсныя рощи, которыя, сохраняя воду и влагу, давали жизнь окружающей растительности и дѣлали возможнымъ развитіе между прочимъ коневодства. Теперь о рощахъ тѣхъ осталось одно воспоминаніе. Степное коневодство и скотоводство—эта видная промышленность наша—падаютъ, не говоря о томъ, что конница русская почти лишилась комплектованія степной породой лошадей, столь цѣнной по своей выносливости и прочимъ качествамъ.

Паденіе коневодства.

Не въ лучшемъ положеніи и наше сельское хозяйство, бичъ котораго, кромѣ пожаровъ, засухъ и пр., конокрадство, скотскіе падежи и бездорожье.

Отъ бездорожья страдаютъ и крестьянинъ, и помѣщикъ, и фабрикантъ, и мелкій промышленникъ. Сколько произво-

Бездорожье.

дительныхъ затратъ времени и силъ, сколько порчи лошадей, экипажей, хлѣба и другого товара—все отъ бездорожья.

Санитарная часть.

О санитарномъ состояніи можно судить по одному тому, что у насъ существуютъ цѣлыя селенія, зараженныя сифилисомъ. Въ результатъ болѣзней, недоѣданія, пожаровъ и вообще бѣдности—пониженіе условій пріема въ рекруты, уменьшеніе требованій роста и объема грудной клѣтки.

На что, какъ не на начало дегенераціи расы, указываетъ подобное пониженіе условій пріема въ военную службу.

Однако упомянутыя лишь вкратцѣ условія народной жизни ускользаютъ какъ бы отъ нашего вниманія, мы невольно ихъ забываемъ, даже стараемся не помнить.

Недостаточное обезпеченіе порядка.

Трудно лишь забыть бьющіе въ глаза факты, при встрѣчѣ съ которыми человѣку порядка становится страшно за будущее.

Вырожденіе совершается медленно, оно можетъ даже прекратиться при благоприятныхъ обстоятельствахъ.

Другое впечатлѣніе производитъ, когда обыватель теряетъ увѣренность въ безопасности личной, своей семьи и имущества и въ сохраненіи общественнаго порядка.

Между тѣмъ это имѣло мѣсто и еще столь недавно, когда разразились беспорядки въ Полтавской, Харьковской и другихъ губерніяхъ.

Печальныя обстоятельства эти показали, что иногда уѣздныя мѣстныя власти не въ состояніи справиться съ самою первѣйшею своею задачею—охраной личности и собственности обывателя и съ поддержаніемъ общественнаго порядка.

### Г л а в а  ІІІ.

#### Причины неудовлетворительной дѣятельности уѣздныхъ властей и мѣры къ исправленію ея.

Разобщенность съ населеніемъ администраціи и полиціи.

Обнаружившіяся въ Харьковской, Полтавской, Рязанской и др. губерніяхъ затрудненія для мѣстной администраціи и полиціи предупреждать крупные беспорядки въ населеніи,

нельзя объяснить ничѣмъ инымъ, какъ отчужденностью администраціи и полиціи отъ населенія, которое, особенно въ темной массѣ крестьянства, склонно скрывать многое отъ властей. Практики знаютъ, какъ старательно укрываютъ крестьяне различныхъ подстрекателей, которые распространяютъ въ сельской средѣ толки и слухи о передѣлахъ и пр. Чѣмъ нелѣпнѣе такіе толки, тѣмъ болѣе они возбуждаютъ довѣрія у крестьянъ, тѣмъ успѣшнѣе ихъ распространеніе и тѣмъ пагубнѣе послѣдствія.

Причины эти даютъ указаніе и на средства исправленія, а именно: нужно устранить ту разобщенность, которая существуетъ между населеніемъ—съ одной стороны, и полиціей—съ другой.

Самодѣятельность населенія въ дѣлѣ безопасности.

Нужно заинтересовать населеніе, привлечь его самого къ дѣлу охраненія порядка, развить въ этомъ отношеніи его самодѣятельность.

Единственно только при этомъ условіи полиція явится подготовленной къ борьбѣ съ печальными явленіями, въ родѣ не только народныхъ волненій и беспорядковъ, но и обыденныхъ преступленій, пожаровъ, эпидемій и пр.

Съ развитіемъ той же самодѣятельности мѣстнаго населенія въ области его благосостоянія, станетъ успѣшной и дѣятельность земскихъ и городскихъ общественныхъ силъ.

Самодѣятельность земства.

Самодѣятельность же эта можетъ развиваться лишь въ томъ случаѣ, если къ земскимъ и городскимъ общественнымъ силамъ будутъ относиться свѣше не съ тѣмъ проявленіемъ недовѣрія, къ которому столь склонно большинство нашихъ губернскихъ администраторовъ.

Нельзя ставить единичныя уклоненія земскихъ силъ въ общее правило и обвинять всѣ земства въ захватѣ и злоупотребленіи власти и вмѣшательствѣ не въ свое дѣло. Такія уклоненія должны преслѣдоваться, искореняться, но не отражаться на всѣхъ земствахъ, которыя, какъ и вся Россія, несомнѣнно консервативны.



Настойтъ гнетущая нужда въ томъ, чтобы земская дѣятельность совершалась правильно, безъ излишнихъ, достигающихъ обратныхъ порядку и пользѣ страны, тормазовъ и препятствій, которые встрѣчаетъ земскій дѣятель на своемъ пути. Эти препятствія, а главное привычное недовѣріе къ земству, отвлекають отъ земскаго дѣла благонадежныя и даровитыя силы, давая мѣсто и вліяніе элементамъ противоположнаго свойства, представители котораго прикрываются притворной лойяльностью или просто низкопоклонной угодливіостью въ отношеніи къ губернской администраціи.

#### ГЛАВА IV.

### Необходимость преобразованія уѣзднаго управленія.

Привлеченіе къ полицейскому дѣлу самого населенія.

Изъ того, что сказано о выдающемся въ сферѣ мѣстнаго управленія значеніи полиціи и земства и о причинахъ неудовлетворительной ихъ дѣятельности, явствуетъ необходимость преобразованія главнымъ образомъ уѣздныхъ властей. При этомъ реформа полиціи должна быть основана на началахъ привлеченія въ составъ ея представителей мѣстнаго населенія.

Таково общее мнѣніе всѣхъ друзей порядка и вѣрнопреданныхъ нашего обожаемаго Монарха, выразившаго сознаваемое народомъ убѣжденіе въ Высочайшемъ Манифестѣ 26 февраля 1903 г.

Въ основу реформы должны быть положены начала Манифеста 26 Февраля 1903 г.

Слова Манифеста о *«преобразованіи губернскаго и уѣзднаго управленія для усиленія способовъ непосредственноаго удовлетворенія многообразныхъ нуждъ земской жизни трудными мѣстными людьми»*—должны быть начертаны золотыми буквами въ исторіи развитія русской гражданственности. Чудныя, дивныя слова Государя, любящаго Свой народъ и до вѣряющаго послѣднему. Слова, вдохновленныя сознаніемъ о священномъ долгѣ Божьяго Помазанника!

Дай Богъ, чтобы ожидающаяся реформа и, непременно,

начиная съ уѣзднаго управленія, была проникнута началами, выраженными въ приведенныхъ священныхъ словахъ Государя Императора.

За эти начала разумъ народа, мудрость исторіи, указанія науки и данныя практики.

Какъ только полиція обновится свѣжими силами мѣстнаго населенія, какъ только представители послѣдняго будутъ участвовать и станутъ отвѣтственными въ дѣлѣ предупрежденія и пресѣченія преступленій и т. п., то полиціи будетъ извѣстно все то, что теперь отъ нея скрывается.

Взаимодѣйствіе правительственныхъ и земскихъ силъ.

Одинаково, при увѣренности представителей земства, что они могутъ, стоя на строго законной почвѣ, работать въ областяхъ, отведенныхъ земству закономъ, самостоятельно, безъ ожиданія обвиненія въ нелойяльности, то ихъ дѣятельность станетъ вполне корректной; къ ней примкнутъ даровитые, безкорыстные, идейные труженики. Уничтожится взаимное раздраженіе, вызываемое очень часто мѣрами, подсказанными такъ называемымъ «*усмотрѣніемъ*», которое нерѣдко граничитъ съ произволомъ.—Тогда получатся дѣйствительно плодотворные результаты земской работы и время не будетъ уходить, какъ нынѣ, на непроизводительное препирательство и проявленіе взаимнаго противодѣйствія.

## ГЛАВА V.

### Правительственная инициатива въ преобразованіи.

Русь всегда сильна вѣрою православною и Самодержавіемъ. За церковь Божию и Царя-Батюшку животь свой положить—высшее счастье для русскаго человѣка.

Реформа должна быть послѣдовательная и полная.

Всегда и всѣ реформы въ Россіи шли съ высоты Престола; онѣ были согласованы съ духомъ времени, съ мѣстными нуждами и имѣли цѣлью содѣйствовать умственному и нравственному развитію народа и ограждать его отъ произвола и всякаго злого обстоянія.

Настоящее преобразование должно быть произведено такъ же, какъ и бывшія ранѣе реформы, согласно историческому предназначенію страны, сообразуясь съ духомъ народа, безъ колебаній и ненужныхъ обломковъ устарѣвшихъ порядковъ, оставляемыхъ обыкновенно „на всякій случай“, въ угоду большаю частью „гласъ имущимъ“, съ которыми законодаделю не приходится считаться.

Разъ реформа назрѣла, разъ время требуетъ перемѣны, то, вмѣсто безнадежной и изнурительной борьбы съ новыми вѣяніями, для власти лучше всего захватить въ свои руки инициативу обновленія. Тогда и престижъ охранительныхъ принциповъ усиливается, а самая реформа утрачиваетъ свой опасный разрушительный характеръ и, конечно, можно только пожалѣть, что такая спасительная тактика не всегда и не вездѣ признается государственною мудростью.

## ГЛАВА VI

### Объемъ преобразованія.

Реформа  
снизу.

Выражая желаніе, чтобы мѣстная реформа шла сверху, съ высоты Престола, мы въ то же время глубоко убѣждены, что она должна быть начата не только съ низшихъ, а не съ губернскихъ учрежденій, но ее слѣдуетъ подготовить цѣлымъ рядомъ вспомогательныхъ мѣръ, безъ проведенія которыхъ она не будетъ сопровождаться успѣхомъ.

Какъ невозможно приводить въ благоустроенное состояніе верхнихъ этажей, основательно не укрѣпивъ фундамента зданія, такъ точно и реформа уѣздной и губернской жизни должна имѣть свои корни, послѣднее развѣтвленіе коихъ—въ нашей сельской общинѣ. Съ нея то и слѣдуетъ начать подготовительную къ реформѣ работу, а затѣмъ, захватывая волость, уѣздъ, губернію—дойти до центральныхъ учрежденій.

Только такое зданіе административнаго строя, согласованное съ современными потребностями, станетъ на долгіе

годы незыблемымъ устоемъ святой Руси, вѣнцомъ твореній Царственнаго-Гуманиста.

Опубликованный недавно обширный очеркъ редакціонной комиссіи по пересмотру законоположеній о крестьянахъ уже самъ по себѣ, какъ выраженіе официальныхъ воззрѣній, принятыхъ въ этой первенствующей по фундаментальному значенію области русской жизни, есть актъ громаднaго общенароднаго значенія. Онъ указываетъ, что въ высшихъ правительственныхъ сферахъ установилось мнѣніе о необходимости начинать реформу съ крестьянской общины, силою вещей являющейся оплотомъ исторической преемственности въ жизни страны.

## ГЛАВА VІІ.

### Подготовительныя къ преобразованію мѣры.

Забота о нравственномъ и умственномъ развитіи сельскаго населенія, какъ равно о матеріальномъ благосостояніи его, должна являться первой задачей законодателя. Русскій крестьянинъ, не только въ количественномъ отношеніи, но и по своимъ внутреннимъ духовнымъ качествамъ, является солью земли русской, истиннымъ убѣжденнымъ хранителемъ вѣры православной и самоотверженнымъ слугою Царю и Отечеству. Этого оплота русской государственности еще не коснулись соціально извращенныя, новѣйшія вредныя ученія сбитыхъ съ толку западниковъ-недоучекъ и подпольныхъ крамольниковъ. Если и бывали единичныя въ народѣ вспышки, волненія, то они вызывались обманомъ злонамѣренныхъ лицъ, которыя, сознавая свое безсиліе привить крестьянству свои вѣроломныя идеи, дерзко злоупотребляли именемъ Царя, поднимали народъ за Царя, во исполненіе Его велѣній.

Крестьянство, какъ главный устой Россійскаго государства.

Крестьянство всегда консервативно, но оно должно быть обезопасено отъ дурныхъ вліяній, отъ нарушенія чистоты сельскаго міросозерцанія. Соблюденіе этой чистоты является одною изъ насущныхъ государственныхъ обязанностей. Глав-

Охрана народа отъ заблужденій.

нѣйшимъ къ тому средствомъ должно являться разсѣяніе мрака, который еще окружаетъ нашу деревню; надо помочь народу разобратъся—отличать, что правда и что ложь.

Всеобщее  
начальное  
обученіе.

Безусловно первую степень къ этому можетъ быть обязательное всеобщее начальное обученіе. Безъ грамоты нѣтъ свѣта. Объединенныя сельскія школы, подъ попеченіемъ самаго населенія, спокойно и постепенно сдѣлаютъ свое просвѣтительное дѣло.

Однако забота о народномъ образованіи и развитіи не можетъ ограничиваться школьнымъ періодомъ; безъ дальнѣйшей поддержки нѣжныхъ зародышей сдѣланныхъ посѣвовъ, еще неокрѣпшіе, неукоренившіеся, при столкновеніяхъ съ жизненной суетой, они неизбѣжно погибнуть. При правильной постановкѣ учрежденій попечительства о народной трезвости, таковыя конечно могли бы воспріять на себя эту задачу; но, къ сожалѣнію, большая часть дѣятельности ихъ сосредоточивается въ городахъ, обслуживая почти исключительно городское населеніе, забывая почти совершенно коренное сельское населеніе и не принимая во вниманіе и не считаясь съ уровнемъ его умственного развитія.

Неудовлетворительная  
постановка  
учрежденій  
трезвости.

Нельзя здѣсь не сказать и о желательной вообще реорганизациі попечительствъ о народной трезвости, которыя нерѣдко даютъ доступъ въ свою среду и предоставляютъ участіе въ ихъ дѣятельности элементамъ случайнымъ, не имѣющимъ корней въ мѣстномъ населеніи, а потому и не заинтересованнымъ въ дѣлѣ порядка и законности. Отъ этого, наряду съ благородными дѣятелями, проникнутыми самоотверженнымъ желаніемъ принести пользу меньшей братіи, видѣются въ составѣ попечительствъ отдѣльныя лица, задающіяя цѣлями мутить „малыхъ сихъ“, погубить чистоту вѣры простого народа и цѣльность его воззрѣній на отношеніе къ предрѣжащимъ властямъ.

Отмѣна  
розогъ.

За введеніемъ всеобщаго обученія должна слѣдовать совершенная отмѣна тѣлеснаго наказанія. Этотъ осколокъ вар-

варскихъ обычаевъ убиваетъ самодостоинство и всякое гражданское чувство, возбуждаетъ горькую обиду и, какъ послѣдствіе ея, порождаетъ жестокость толпы, подчасъ звѣрство. Розга не только плохой, но и обоюдоострый воспитательный элементъ, нетерпимый въ цивилизованномъ государствѣ и, развѣ только какъ крайне печальное исключеніе, она можетъ быть сохранена для лицъ, опороченныхъ по суду.

Подлежали бы затѣмъ отмѣнѣ: изжитокъ крѣпостничества—невыдача паспортовъ за неуплату повинностей и недоимокъ и по волѣ главы семьи; а также—арестъ волостныхъ и сельскихъ должностныхъ лицъ за недоборъ повинностей.

Измѣненіе  
паспортной  
системы.

Съ введеніемъ всеобщаго обученія грамотѣ и отмѣной тѣлеснаго наказанія, должны идти рука объ руку мѣры для поднятія матеріальнаго благосостоянія деревни.

Въ числѣ такихъ мѣропріятій можно указать: 1) упорядоченіе хлѣбныхъ магазинныхъ засыпокъ, не только на сѣмена, но и на продовольствіе, въ случаѣ неурожая, и устройство общественныхъ запасекъ, хотя бы въ небольшомъ объемѣ; 2) устройство при сельскихъ школахъ плодовыхъ питомниковъ и огородовъ; 3) обязательное введеніе обученія общепотребительнымъ въ сельскомъ обиходѣ ремесламъ; 4) распространеніе страхованія крестьянскаго имущества не только въ огражденіе отъ пожаровъ, но, по возможности, и отъ неурожая, градобитія, конно- и скотокрадства и вообще отъ всякихъ несчастій, подрывающихъ хозяйство; 5) устройство волостныхъ или участковыхъ кассъ кредитной взаимопомощи и потребительскихъ лавочекъ, которыя, при незначительной затратѣ волостного капитала, вырвутъ крестьянина изъ рукъ кулаковъ; 6) выработка подходящихъ типовъ лошадей и скота и устройство волостныхъ конно- и скотослучныхъ пунктовъ; 7) устройство общественныхъ складовъ земледѣльческихъ орудій, съ отпускомъ таковыхъ съ платежной разсрочкой и 8) распространеніе, путемъ воскресныхъ бесѣдъ и выпуска популярныхъ книжекъ, знаній: культуры полей, садовъ, ого-

Мѣры къ  
поднятію  
благосостоя-  
нія крестьян-  
ства.

родовъ, ухода за домашними животными и птицами, пчеловодства, вреда безпощаднаго истребленія лѣсовъ, дичи и рыбы, засоренія рѣкъ, озеръ, прудовъ, колодцевъ, умѣнія обращаться съ хозяйственными орудіями и машинами и пр.

## Г л а в а VIII.

### Сельская община и всесословное сельское управленіе.

**Община.** Для спеціально крестьянскаго обихода — необходимо сохранить общину, которая пока одна только и объединяетъ крестьянское населеніе, придавая ему устойчивость и обезпечивая взаимопомощь ея членамъ.

Внѣ общины крестьянинъ, не окрѣпшій еще въ умственномъ и матеріальномъ отношеніяхъ, потеряетъ почву, явится блуждающимъ элементомъ.

Отмѣна  
передѣловъ,  
вредныхъ  
для культу-  
ры.

Только одно слѣдуетъ отмѣнить въ общинномъ быту, это—величайшее зло для крестьянскаго хозяйства—передѣлы земли, влекущіе за собою неувѣренность въ сохраненіи хорошо обработаннаго участка и, какъ послѣдствіе, нерачительное воздѣлываніе земли. Настоятельно предоставить бездѣтнымъ домохозяевамъ право продажи своихъ надѣловъ однообщественникамъ и облегчить вступленіе въ общину не только зятьямъ въ хозяйствахъ, гдѣ нѣтъ сыновей, но и постороннимъ благонадежнымъ лицамъ, при условіи возможности пріобрѣтенія ими надѣловъ или владѣнія уже землею, сопредѣльной съ общинной.

Сельское  
управленіе.

Находя, такимъ образомъ, нужнымъ сохранить общину, какъ сословную единицу, въ качествѣ юридическаго лица, въ общинномъ землепользованіи, мы полагаемъ, что сельское за симъ управленіе можетъ сдѣлаться всесословнымъ.

Проживающіе на извѣстномъ районѣ земледѣльцы и землевладѣльцы, какъ связанные вмѣстѣ одинаковыми нуждами, не могутъ не имѣть тождественныхъ интересовъ въ сельскомъ управленіи.

Разъ же интересы общіе, то должны быть таковы же и обязанности, а потому и привилегированные классы должны нести тяготу сельскаго управленія.

Какъ бы ни отстаивали преемственныя права, жизнь не можетъ не взять свое. Только личнымъ самообразованиемъ и воспитаніемъ, только выработкой въ себѣ идеаловъ нравственной чистоты, любви къ ближнему и уваженія къ личности и правамъ меньшаго брата, -- создается интеллигентный человекъ, могущій предъявлять претензіи на какое либо исключительное положеніе. Кому же много дается -- съ того много и спрашивается.

Исходя изъ этого начала, слѣдуетъ, наравнѣ съ сельскими обывателями, общинниками или собственниками извѣстнаго числа земельныхъ надѣловъ, предоставить право участія въ сельскомъ управленіи даннаго района всѣмъ землевладѣльцамъ и другимъ собственникамъ, т. е. фабрикантамъ, заводчикамъ, купцамъ, представителямъ духовнаго и другихъ сословій.

Изъ всѣхъ такихъ лицъ образуется сельскій сходъ, на которомъ разсматриваются и рѣшаются всѣ вопросы, касающіеся сельскаго управленія, выбора должностныхъ лицъ, хозяйственной части и вообще внутренняго распорядка въ томъ же сельскомъ районѣ.

Сельскій  
всеслов-  
ный сходъ.

При многочисленности всѣхъ, имѣющихъ право участія на сходѣ, послѣдній образуется изъ особо выбранныхъ уполномоченныхъ или довѣренныхъ, приблизительно одного отъ 30-ти крестьянъ; за землевладѣльцевъ же и другихъ собственниковъ могутъ являться ихъ управляющіе.

Замѣна его  
собраніемъ  
довѣрен-  
ныхъ

Кромѣ экстренныхъ случаевъ, на которые испрашивается каждый разъ разрѣшеніе участковаго начальника, сходъ собирается одинъ или два раза въ мѣсяць и рѣшенія его, по утвержденіи волостнымъ совѣтомъ, восходятъ до участковаго начальника.

При неопротестованіи послѣднимъ въ семидневный срокъ, рѣшенія пріобрѣтаютъ обязательную для даннаго сельскаго



раіона силу исполненія, а при протестѣ, или при разногласіи съ волостнымъ совѣтомъ, окончательно разсматриваются участковымъ совѣтомъ.

Составъ  
сельскаго  
управленія.

Для обычныхъ дѣлъ сельскаго управленія, исполненія распоряженій и требованій начальства и наблюденія за охраненіемъ порядка и благочинія, сходомъ избираются изъ лицъ всѣхъ сословій, съ условіемъ окончанія курса, хотя бы въ сельскихъ школахъ, на пятилѣтній срокъ, съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія: сельскій староста, сборщикъ повинностей и полицейскіе стражники, въ числѣ пропорціональномъ общему количеству населенія даннаго сельскаго раіона.

Сельскій староста и сельская стража.

Всѣ эти выборныя изъ всѣхъ сословій лица подчиняются волостному старшинѣ и по восходящей линіи высшему начальству.

Они утверждаются въ должностяхъ, по представленіямъ волостныхъ совѣтовъ, участковыми начальниками.

Воинскіе  
чины.

Преимущественное передъ крестьянами избраніе въ должности по сельскому управленію предоставляется отставнымъ и запаснымъ нижнимъ воинскимъ чинамъ, какъ элементу болѣе развитому, привыкшему къ дисциплинѣ и порядку.

Для этихъ чиновъ такое преимущество послужитъ къ отвлеченію отъ обычнаго бродяжничества за исканіемъ легкаго труда въ городахъ и постепенно снова втянетъ ихъ въ сельскую трудовую жизнь, отъ которой они отвыкаютъ во время отбыванія воинской повинности. Для крестьянства же подобная мѣра принесетъ пользу уже тѣмъ, что оно не будетъ обездолено лишеніемъ навсегда, какъ нынѣ случается обыкновенно, своего лучшаго, въ физическомъ и умственномъ отношеніяхъ, состава. Расходы по сельскому управленію покрываются изъ сельскихъ сборовъ, взимаемыхъ со всѣхъ сословій.

Польза все-  
словнаго  
сельскаго  
управленія.

Какъ только полиція будетъ въ рукахъ самого населенія, отвѣтственнаго за собственное спокойствіе и безопасность, то уничтожится рознь, которая существуетъ нынѣ между правительственною полиціею и населеніемъ. Само населеніе, во всѣхъ

своихъ слояхъ, будетъ слѣдить за всякимъ подозрительнымъ человѣкомъ, появляющимся въ деревняхъ; чего не пойметъ крестьянинъ, то пойметъ болѣе смѣтливый его сосѣдь-помѣщикъ, управляющій имѣніемъ или фабрикантъ. Тогда не будутъ имѣть мѣсто такія прискорбныя обстоятельства, какъ злокозненная дѣятельность пропагандистовъ, направленная къ возбужденію въ народѣ аграрныхъ и т. п. беспорядковъ.

## ГЛАВА IX.

### Всесословное волостное управленіе.

Кому непонятно, что теперь, несмотря на всѣ преграды, становится несравненно шире, чѣмъ 20, даже 10 лѣтъ тому назадъ, кругъ лицъ, слѣдящихъ за ходомъ государственной машины, понимающихъ смыслъ ея оборотовъ и принимающихъ къ сердцу ея направленіе. Сознаніе это проникаетъ и въ инертную темную массу, пока еще слабо, но видѣнъ отчасти путь, по которому оно идетъ, и обстановка, которая его окружаетъ. Народъ продолжаетъ быть объектомъ заботъ и думъ высшихъ классовъ, но становится вмѣстѣ съ тѣмъ и ихъ субъектомъ: онъ самъ выступаетъ на историческую сцену. Болѣе, чѣмъ когда либо, прочный успѣхъ преобразованій, непосредственно касающихся народной массы, возможенъ лишь подъ условіемъ ея сочувствія къ нимъ, согласованія ихъ съ ея взглядами, все болѣе и болѣе вырисовывающимися на фонѣ прежняго безразличія и равнодушія.

Возможно большая обезпеченность правъ, основанныхъ на законѣ, большій просторъ для личной и общественной инициативы—таковы пожеланія, высказываемыя въ самыхъ различныхъ сферахъ на всемъ пространствѣ государства.

Рядомъ съ этими стремленіями оказывается анахронизмомъ сохраненіе преемственныхъ прерогативъ, оставшихся отъ дореформеннаго времени.

Нужно впрочемъ сказать, что къ чести русскихъ корпо-

Развитіе  
народнаго  
сознанія.

Прерога-  
тивы.

рацій, пользовавшихся подобными прерогативами, имъ скорѣ навязываются и внушаются домогательства держаться обособленнаго положенія и упорствовать въ сохраненіи за собой исключительныхъ правъ въ ущербъ остальнымъ классамъ народа.

Безкорыстіе  
нашего  
дворянства.

Наше дворянство при введеніи реформъ, затрагивавшихъ самыя существенныя въ матеріальномъ и въ сословномъ отношеніи интересы его, какъ и въ години народныхъ испытаній, являло поразительные, небывалые нигдѣ въ другихъ государствахъ, примѣры безкорыстія и воодушевленія. За нимъ шли и прочіе классы населенія, считаясь съ назрѣвшей необходимостью и съ радостью принося на алтарь Престола и Отечества обильныя жертвы.

Нѣтъ сомнѣнія, что и въ настоящее время привилегированныя сословія охотно поступятся всякими своими правами и явятся слугами правительства при проведеніи въ жизнь реформъ, согласованныхъ съ государственными и мѣстными нуждами.

Всесословное  
управленіе,  
какъ могучій  
факторъ  
воспитанія  
народа.

Лучшимъ факторомъ къ сближенію интересовъ всего мѣстнаго населенія и къ сліянію разрозненныхъ сельскихъ элементовъ въ одну компактную массу, способную противостоять всякому злomu обстоянію, должно явиться—всесословное волостное управленіе.

Волостной  
совѣтъ.

Это управленіе, для разсмотрѣнія и рѣшенія всѣхъ вопросовъ, касающихся управленія волостью и выбора должностныхъ лицъ, должно состоять, въ видѣ волостного совѣта, изъ представителей землевладѣльцевъ и другихъ собственниковъ всѣхъ сословій въ районѣ волости, выборныхъ отъ сельскихъ обществъ и церковнослужителей въ извѣстныхъ пропорціяхъ.

При избраніи волостныхъ должностныхъ лицъ, председательствуетъ въ волостномъ совѣтѣ участковый начальникъ или его помощникъ, а въ обыкновенное время лицо, спеціально выбранное совѣтомъ изъ его среды, за исключеніемъ волостного старшины и помощника послѣдняго.

Кромѣ экстренныхъ собраній, созываемыхъ съ особаго каждый разъ разрѣшенія участковаго начальника, волостной совѣтъ собирается въ каждую треть года.

Волостной совѣтъ избираетъ на пятилѣтній срокъ, съ опредѣленнымъ окладомъ содержанія, изъ всѣхъ сословій: волостного старшину, его помощника, волостныхъ судей, представителей волости въ участковыхъ совѣтахъ, попечителей школъ и другихъ служащихъ.

Утвержденные участковымъ совѣтомъ и неопротестованные начальникомъ участка въ опредѣленный срокъ постановленія волостного совѣта приобрѣтаютъ обязательность исполненія, въ случаѣ же протеста окончательно разсматриваются уѣзднымъ совѣтомъ.

Правомъ избранія въ волостныя должности пользуются члены волостныхъ совѣтовъ изъ всѣхъ сословій, при чемъ для занятія должностей волостного старшины и попечителей школъ необходимъ образовательный цензъ не менѣе 4-хъ классаго училища, а для помощника старшины и волостныхъ судей— не менѣе курса народнаго училища. Лица, опороченныя по суду, лишаются избирательнаго и выборнаго права.

Волостной старшина состоитъ въ непосредственномъ подчиненіи участковому начальнику и подъ контролемъ волостного совѣта, онъ вѣдаетъ всѣ дѣла волости, какъ въ хозяйственномъ, такъ и въ полицейскомъ отношеніяхъ, отвѣтствуетъ за все въ ней происходящее.

Старшина.

Стражники находятся въ подчиненіи волостному старшинѣ, который такимъ образомъ является начальникомъ волостной полиціи.

Волостная стража.

При исполненіи служебныхъ обязанностей, волостной старшина пользуется правами XII класса по государственной службѣ.

Помощникъ волостного старшины подчиняется старшинѣ и, за отсутствіемъ его, является его замѣстителемъ; въ обыкновенное же время онъ завѣдываетъ хлѣбными складами, ру-

Помощникъ старшины.

ководить общественными запашками, потребительскими лавочками и вообще всѣми хозяйственными при волости учрежденіями. При исполненіи служебныхъ обязанностей онъ пользуется правами XIV класса по государственной службѣ.

Волостной  
судъ.

Всесословный волостной судъ, въ предѣлахъ нынѣ законномъ положенныхъ, разсматриваетъ всѣ судебныя дѣла всѣхъ сословій волости, являясь первой судебной инстанціей, рѣшенія коей въ апелляціонномъ порядкѣ пересматриваются участковымъ судомъ, а въ кассационномъ—уѣзднымъ судомъ. Предсѣдательствуетъ и завѣдываетъ канцелярією лицо, избранное судьями изъ своей среды на пятилѣтній срокъ. Замѣститель предсѣдателя избирается такимъ же порядкомъ.

Волостной  
писарь.

Обязанности секретаря волостного суда исполняетъ волостной писарь, которому предоставляются права государственной службы, въ цѣляхъ привлеченія лучшаго элемента.

Расходы по волости покрываются особымъ сборомъ съ лицъ и имуществъ всѣхъ сословій.

## Г л а в а X.

### Участковое управленіе.

Институтъ  
земскихъ  
начальни-  
ковъ.

По основной идеѣ, положенной въ основу учрежденія земскаго начальника, какъ власти, близкой къ крестьянскому населенію и имѣющей непосредственное прямое о немъ попеченіе, нельзя не признать этотъ институтъ весьма полезнымъ. Правильная дѣятельность земскаго начальника гарантируется гласностью разбирательства имъ дѣлъ и высшими надъ нимъ инстанціями, въ видѣ уѣзднаго съѣзда и губернскаго присутствія.

Къ сожалѣнію, соединеніе административной власти съ судебною тормозитъ отправленіе обѣихъ функцій; отсутствіе же опредѣленнаго разграниченія дѣятельности земскаго начальника и полиціи порождаетъ вредное для дѣла двоевластіе и пререканія. Въ губерніяхъ, не имѣющихъ дворянскаго пред-

ставительства, недостатокъ интеллигентныхъ лицъ изъ мѣстнаго населенія, для замѣщенія должностей земскихъ начальниковъ, повлекъ за собою назначеніе на эти должности молодыхъ чиновниковъ министерскихъ и губернскихъ канцелярій и юношей-офицеровъ прямо изъ строя. Все это люди совершенно не подготовленные, не только не знакомые съ нравами и обычаями населенія, которымъ они должны единолично руководить, но часто не имѣющіе никакого понятія о деревнѣ и чуть не въ первый разъ выѣхавшіе за предѣлы столичнаго или губернскаго города.

Не рѣдки затѣмъ примѣры, что земскій начальникъ въ дворянскихъ губерніяхъ стоитъ далеко не на высотѣ своего призванія и смотритъ на свою должность только какъ на подспорье въ сельскомъ хозяйствѣ. Какъ раньше мировой посредникъ, кандидатъ его и непремѣнный членъ уѣзднаго по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, земскій начальникъ не проявляетъ инициативы и живой энергіи.

Права и обязанности этого чина полиціи весьма отвѣтственны, общественное же и матеріальное положеніе невозможно: требованія и нареканія со всѣхъ сторонъ и беспросвѣтное существованіе, не только безъ всякой надежды на улучшеніе, на какое либо служебное повышеніе, но напротивъ постоянная тревога какою нибудь оплошностью, или прямолинейнымъ исполненіемъ требованій закона, не навлечъ на себя чьего нибудь неудовольствія. Содержаніе болѣе чѣмъ ограниченное: жалованья, на примѣръ, становой получаетъ 588 руб. въ годъ, да квартирныхъ отъ 100 до 200 руб., канцелярское же и разъѣздное довольствіе цѣликомъ уходятъ на свое назначеніе. Мыслимо ли существовать гдѣ бы то ни было при постоянныхъ разъѣздахъ, требованіяхъ чистоты мундира и мало мальски приличной жизненной обстановки, даже одинокому, не только семейному человѣку, на 700 руб. въ годъ?

Для пользы дѣла нужно объединить участокъ и станъ, сливъ исполнительную власть въ одномъ лицѣ; этимъ будетъ

Становой  
приставъ.

Объединеніе  
участка и  
стана.

устранено нынѣшнее раздѣленіе, разнорѣчіе и антагонизмъ земскаго начальника и становаго пристава, работающихъ на одной почвѣ.

Начальникъ  
участка.

Такое сліяніе можетъ быть достигнуто учрежденіемъ, вза-мѣнъ земскаго начальника и становаго пристава, начальника участка, назначаемаго высшею губернской властью изъ мѣстныхъ лицъ, преимущественно изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Онъ долженъ обладать достаточнымъ образовательнымъ, служебнымъ и имущественнымъ цензомъ. Приблизительно отъ него должно требоваться окончаніе курса учебнаго заведенія, не ниже по правамъ гимназіи, занятіе должностей на государственной и общественной службѣ не менѣе 10 лѣтъ и владѣніе имуществомъ, необходимымъ нынѣ въ уѣздѣ для участія въ земскихъ выборахъ. Начальнику участка присваиваются права государственной службы VI класса по должности, съ содержаніемъ не менѣе содержанія нынѣшняго земскаго начальника.

Начальнику участка въ порядкѣ службы подчиняется весь служебный составъ участковаго, волостнаго и сельскаго управленій. Онъ исполняетъ обязанности судебного слѣдователя по маловажнымъ дѣламъ. На начальникѣ участка лежитъ контроль за веденіемъ школьнаго дѣла въ раіонѣ участка.

Помощникъ  
его.

При начальникѣ участка находится помощникъ его, состоящій въ VIII классѣ по должности, назначаемаый тѣмъ же порядкомъ, какъ и начальникъ участка, и отъ него требуется одинаковый цензъ. Обязанности его заключаются въ замѣстительствѣ начальника и въ исполненіи всѣхъ порученій послѣдняго.

Участковый  
совѣтъ.

Для разсмотрѣнія за симъ административныхъ и земскихъ дѣлъ участка и выбора членовъ уѣзднаго совѣта, а также членовъ участковаго суда, — учреждается участковый совѣтъ.

Совѣтъ этотъ образуется изъ лицъ, избираемыхъ на волостныхъ совѣтахъ, по два отъ каждой волости, съ образова-

тельнымъ цензомъ не ниже 4-хъ класснаго училища, и съ участіемъ представителей духовенства и министерства народнаго просвѣщенія, а также другихъ вѣдомствъ, если таковыя имѣются въ районѣ участка, напр. лѣсничихъ, удѣльныхъ чиновъ и т. п.

Засѣданія участковаго совѣта бываютъ, подъ предсѣдательствомъ участковаго начальника или его помощника, одинъ разъ въ четыре мѣсяца, кромѣ экстренныхъ, разрѣшаемыхъ каждый разъ начальникомъ уѣзда.

Постановленія участковаго совѣта поступаютъ на разсмотрѣніе уѣзднаго начальника и, при неопротестованіи имъ въ 2-хъ недѣльный срокъ, приобрѣтаютъ обязательность исполненія; въ случаѣ же протеста, окончательно разсматриваются уѣзднымъ совѣтомъ.

Участковый судъ разсматриваетъ, подъ предсѣдательствомъ особаго избираемаго изъ своей среды предсѣдателя, судебныя дѣла, вчинаемыя и переносимыя въ апелляціонномъ порядкѣ изъ волостныхъ судовъ.

Участковый  
судъ.

Предсѣдатели и члены волостныхъ судовъ не могутъ быть членами участковаго суда.

Обязанности секретаря послѣдняго исполняетъ дѣлопроизводитель канцеляріи начальника участка, пользующійся правами государственной службы въ X классѣ по должности.

Всѣ расходы по содержанію участковаго управленія и всѣхъ его учреждений и должностныхъ лицъ, а равно больницъ, богадѣленъ, пріютовъ, врачебныхъ, фельдшерскихъ и ветеринарныхъ пунктовъ, складовъ земледѣльческихъ орудій, случныхъ конюшенъ и пр. обращаются на особые по участку сборы съ земель и прочихъ имуществъ всѣхъ сословій.

## ГЛАВА XI.

### Уѣздное управленіе.

Устройство уѣзднаго управленія должно быть основано на началѣ единства и взаимной связи учреждений, подчинен-

Единство  
власти.



ныхъ и зависящихъ отъ высшей власти. На ряду съ распорядительной и исполнительной властью, сосредоточенной въ одномъ лицѣ, должно стоять совѣщательное учрежденіе, назначеніе коего содѣйствовать первой, т. е. распорядительной власти, обсужденіемъ и разрѣшеніемъ подлежащихъ дѣлъ, доставленіемъ необходимыхъ мнѣній и заключеній. Главной же задачей организациі уѣзднаго управленія должно быть сліяніе правительственныхъ и земскихъ установленій, чѣмъ достигнется соединеніе мѣстныхъ силъ, которыя теперь работаютъ иногда надъ однимъ и тѣмъ же дѣломъ въ разбродъ, сталкиваясь въ своей дѣятельности и входя въ пререканія.

Соединеніе  
правитель-  
ственныхъ и  
земскихъ  
дѣателей въ  
одномъ  
учрежденіи.

Сліяніе представителей правительственныхъ, земскихъ и общественныхъ учрежденій въ одно установленіе внесетъ живую струю въ бюрократическую косность, оживитъ формальное отношеніе къ дѣлу, послужитъ къ смягченію заѣдающей административной рутины и дастъ возможность мѣстному населенію принимать непосредственное участіе въ рѣшеніи дѣлъ, касающихся какъ личной, такъ и имущественной безопасности и благосостоянія обывателя. Кромѣ того, подобное активное участіе въ дѣятельности мѣстной администраціи окажетъ умиротворяющее вліяніе на представителей земскихъ и общественныхъ группъ, которые, не имѣя въ своихъ рукахъ существенныхъ обязанностей управленія, придаютъ значеніе безцѣльнымъ протестамъ противъ начинаній правительственныхъ лицъ и учрежденій.

Общій  
центральный  
органъ  
управленія  
въ уѣздѣ.

Объединенному уѣздному административно-земскому органу будутъ близки всѣ мѣстныя нужды, всѣ благія начинанія будутъ легче проводимы и осуществимы. Члены его могутъ быть освѣдомлены скорѣе не только о массовыхъ недоразумѣніяхъ и волненіяхъ, о случаяхъ подпольной пропаганды, іезуитски прикрываемой заботой о народѣ и меньшихъ братіяхъ, но и о каждомъ, заслуживающемъ особаго надзора, появленіи подозрительной личности или нелѣпныхъ толковъ въ селѣ или деревнѣ, о дѣйствіяхъ такой личности и проч.

Нынѣ при разъединеніи земской дѣятельности отъ полицейской и административной, при постоянномъ взаимномъ антагонизмѣ и раздраженіи представителей земства и полиціи, первые и вообще представители мѣстной интеллигенціи склонны смотрѣть сквозь пальцы на все подозрительное, считая, что разъ они сами не призваны къ участию въ административной дѣятельности, то не ихъ дѣло, не ихъ забота предупреждать и пресѣкать все вредное и подпольное. Не рѣдки примѣры, что сами администрація и полиція, своими столкновениями и препятствіемъ самодѣятельности земскихъ учреждений, вызываютъ въ интеллигенціи и въ обществѣ равнодушіе при затрудненіяхъ и безпорядкахъ.

Нельзя еще не обратить вниманія, что при настоящемъ положеніи различныхъ многочисленныхъ уѣздныхъ учреждений и служебнаго персонала въ нихъ, даже интеллигентному человѣку часто представляется трудною дилеммою вопросъ — къ кому обратиться за разрѣшеніемъ неотложнаго подчасъ дѣла, кто въ данномъ случаѣ является тѣмъ, властью облеченнымъ, лицомъ, которое можетъ сдѣлать распоряженіе къ устраненію или хотя облегченію вопіющей нужды. Каково же положеніе крестьянина, который не знаетъ, куда ему обратиться, кого просить, въ какое изъ 10-ти или 15-ти уѣздныхъ присутствій или комитетовъ или комиссій подать прошеніе, въ какой срокъ принести жалобу и пр. и пр. Прямымъ послѣдствіемъ такихъ непорядковъ и является шатаніе ходяковъ за исканіемъ правды; оттого-то въ крестьянствѣ и коренится глубокая вѣра, что правду скрываетъ низшее ближайшее уѣздное начальство. До министра — высоко, до губернатора — далеко.

Затрудненія для населенія разобратся во множествѣ учреждений уѣзда.

Уѣздные предводители дворянства, гдѣ они есть, или не имѣютъ фактически никакой власти, или въ большинствѣ случаевъ на эти должности избираются молодые, не пріобрѣвшіе еще никакого служебнаго опыта, дворяне, безъ всякаго дѣловаго кругозора. Такіе предводители, при всемъ желаніи,

Уѣздные предводители дворянства.

при самыхъ лучшихъ стремленіяхъ, не могутъ стоять на высотѣ своего призванія. Кромѣ того для народа и для разночинной, не пзъ дворянъ, интеллигенціи, предводители являются прежде всего представителями высшаго привилегированнаго сословія, обязанными безусловно, въ ущербъ другимъ сословіямъ, заботиться только о дворянскихъ интересахъ своихъ избирателей.

Недовѣріе  
крестьянина  
къ началь-  
ству.

Кто жилъ въ деревнѣ и наблюдалъ сельскую жизнь, тотъ знаетъ, какой недостатокъ въ крестьянствѣ довѣрія ко всѣмъ, стоящимъ выше его, особенно къ чиновничеству. Подобное крайне прискорбное проявленіе горькихъ чувствъ крестьянства можетъ постепенно смягчиться и сгладиться только при воспитаніи простого народа въ смѣшанномъ, сословномъ—сельскомъ, волостномъ, участковомъ и уѣздномъ управленіи. Однако не всегда доброжелательно относятся къ служащимъ лицамъ по администраціи и мѣстные землевладѣльцы, купцы, фабриканты и пр., встрѣчая часто по своимъ нуждамъ медленность производства въ канцеляріяхъ, какъ бы стремленіе по возможности отказать въ нужномъ ходатайствѣ, поставить затрудненіе въ полезномъ для населенія предпріятіи, въ учрежденіи общества и т. д. Это убиваетъ всякую предпримчивость, всякое благое начинаніе, такъ что не одна русская натура и халатность виноваты въ нашей некультурности, отсутствіи предпримчивости и спячкѣ.

Какъ въ физической природѣ, такъ и въ социальномъ строѣ дѣйствиe каждой силы вызываетъ реакцію, такъ и существующее въ населеніи недовѣріе къ представителямъ администраціи, быть можетъ, есть реакція противъ недовѣрія самой администраціи къ населенію. Нужно, чтобы администрація отрѣшилась отъ такого отношенія къ населенію и признала, что спасеніе въ обратномъ.

Перебирая власти уѣзда, мы видимъ, что за исключеніемъ предводителей и земскихъ дѣятелей, а частью земскихъ начальниковъ, на всѣхъ мѣстахъ, сколько нибудь вліятельныхъ,

находится пришлый элементъ, не возбуждающій довѣрія и симпатіи въ мѣстномъ населеніи. Для измѣненія подобнаго отношенія необходимо, чтобы какъ въ сельскомъ, волостномъ и участковомъ управленіи, такъ и въ уѣздномъ, былъ введенъ въ управленіе элементъ мѣстный, который можетъ рассчитывать на полное въ дѣлѣ установленія порядка содѣйствіе населенія.

Въ сихъ видахъ, во главѣ уѣзда должно находиться лицо, назначаемое установленнымъ въ законѣ порядкомъ (Высочайшимъ приказомъ) изъ мѣстныхъ дѣятелей, которые представляются министру внутреннихъ дѣлъ губернаторомъ, въ числѣ избранныхъ губернскимъ совѣтомъ 2-хъ кандидатовъ, на утвержденіе.

Начальникъ  
уѣзда.

Отъ кандидата въ уѣздные начальники требуется окончаніе курса высшаго или по крайней мѣрѣ средняго учебнаго заведенія, обладаніе имущественнымъ цензомъ, достаточнымъ нынѣ для участія въ земскихъ выборахъ, и прослуженіе не менѣе 10-ти лѣтъ на государственной, земской или общественной службѣ. Предпочтительно избираются въ эти должности уѣздные предводители дворянства, предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ, земскіе начальники, помощники уѣзднаго начальника и другія лица, знакомыя съ нуждами и обычаями родного уѣзда.

Положеніе начальника уѣзда должно быть несравненно выше, нежели нынѣшняго исправника, который стоитъ по классу должности, по содержанію и по правамъ ниже, чѣмъ земскій начальникъ, слѣдователь, податной и фабричный инспекторы и другія лица, не говоря о предводителѣ, предсѣдателѣ земской управы, товарищѣ прокурора, помощникѣ начальника жандармскаго управленія и пр.

Помимо того, положеніе исправника принижено тѣмъ, что онъ только начальникъ полиціи, на которую всѣ въ уѣздѣ смотрятъ, какъ на общую службу, обязанную, между прочимъ, нести далеко не симпатичную для обывателей обязанность,

Положеніе  
исправника.

понуждать ко взносу различныхъ сборовъ и къ исполненію всякихъ мѣстныхъ повинностей.

Все это слѣдуетъ измѣнить по отношенію къ начальнику уѣзда, котораго нужно поставить выше всѣхъ мѣстныхъ должностныхъ лицъ, измѣнивъ и самый характеръ его должности.

Положеніе  
начальника  
уѣзда.

Власть начальника уѣзда должна быть подобна власти губернатора въ губерніи, она должна распространяться на все учрежденія, на все населеніе уѣзда и ему долженъ быть подчиненъ весь служебный уѣздный персоналъ, за исключеніемъ уѣзднаго предводителя дворянства и находящихся въ завѣдываніи сего послѣдняго чисто дворянскихъ учреждений, но лишь по сословнымъ вопросамъ.

Права его.

Уѣздный начальникъ, пользуясь правами государственной службы, полагается въ V° классѣ по должности, съ окладомъ содержанія не менѣе 3,000 рублей въ годъ.

Изъ уѣздныхъ начальниковъ, прослужившихъ въ своей должности не менѣе 5 лѣтъ, избираются предпочтительно начальники отдѣленій губернскаго управленія и вице-губернаторы.

Помощники  
начальника  
уѣзда.

При каждомъ уѣздномъ начальникѣ должны быть два помощника: одинъ по административной и полицейской, а другой по земской части. Они должны удовлетворять тѣмъ же требованіямъ образовательнаго, служебнаго и имущественнаго ценза, какъ и сами начальники, и назначаются тѣмъ же порядкомъ изъ мѣстныхъ лицъ. Должности ихъ полагаются въ VI° классѣ, съ содержаніемъ не меньше 2,000 рублей въ годъ.

Жандармская полиція соединяется съ общею и, состоя въ вѣдѣніи I-го помощника начальника уѣзда, подчиняется сему послѣднему.

Уѣздное  
управленіе.

Въ каждомъ уѣздѣ состоитъ уѣздное управленіе съ пятью отдѣленіями.

Двумя—административнымъ (полицейскимъ) и земскимъ—завѣдываютъ помощники начальника уѣзда, каждый по своей специальности.

Въ уѣздахъ обширныхъ и много населенныхъ число отдѣленій административныхъ и земскихъ, а слѣдовательно и число помощниковъ начальника уѣзда можетъ быть увеличиваемо.

3-мъ—судебнымъ, въ вѣдѣніи коего, кромѣ дѣлопроизводства уѣзднаго суда, находятся и судебные слѣдователи и товарищъ прокурора, вѣдаетъ уѣздный членъ окружнаго суда, а за его отсутствіемъ, избираемый для этого уѣзднымъ судомъ, почетный мировой судья.

4-мъ—податнымъ, въ вѣдѣніи коего находится вся фискальная часть и надзоръ за дѣятельностью кредитныхъ учреждений, завѣдываетъ податной инспекторъ, съ замѣщеніемъ во время отсутствія его помощникомъ.

И 5-мъ—училищнымъ, вѣдающимъ всѣми учебными заведеніями въ уѣздѣ, кромѣ высшихъ, гдѣ таковыя находятся, завѣдываетъ особый инспекторъ народныхъ училищъ съ помощникомъ.

Существующіе нынѣ въ уѣздѣ: земская управа, канцелярія, разные присутствія, комитеты и комиссіи—подлежатъ упраздненію, съ передачею дѣлопроизводства ихъ, какъ равно уѣздной полиціи, въ уѣздное управленіе.

Для разсмотрѣнія тѣхъ изъ дѣлъ подобныхъ присутственныхъ мѣстъ, которыя не могутъ быть рѣшены единоличною властью начальника уѣзда, образуются особыя коллегіальныя частныя присутствія.

Оставляются на существующемъ основаніи только дворянскія и другія сословныя учрежденія и установленія спеціальныя, каковы: уѣздныя—почтово-телеграфныя конторы, казначейства, казенныя управленія и т. д.

Для разсмотрѣнія дѣлъ, сопряженныхъ съ личными правами, имущественнымъ интересомъ, съ казенными пользами, а также дѣлъ, подлежащихъ нынѣ уѣзднымъ земскимъ собраніямъ, и дѣлъ, могущихъ быть переданными на разрѣшеніе уѣздныхъ учреждений изъ центральныхъ и губернскихъ органовъ, и наконецъ для избранія членовъ въ уѣздный судъ

Замѣна  
уѣзднымъ  
управле-  
ніемъ всѣхъ  
существую-  
щихъ уѣзд-  
ныхъ присут-  
ственныхъ  
мѣстъ.

Уѣздный  
совѣтъ.

и представителей въ губернскіе совѣты и пр.—въ уѣздѣ образуется уѣздный совѣтъ.

Составъ уѣзднаго совѣта, подъ предсѣдательствомъ начальника уѣзда, слѣдующій: предводитель дворянства, помощники начальника уѣзда, уѣздный членъ окружнаго суда, участковые и почетные мировые судьи, товарищъ прокурора окружнаго суда, податной и фабричный инспекторы, уѣздный казначей, инспекторъ народныхъ училищъ, городской голова уѣзднаго города, депутаты: по два отъ уѣзднаго дворянства, города, воинской части, духовенства, отъ спеціальныхъ учреждений и по два члена отъ каждаго участка.

Для дѣйствительности рѣшеній уѣзднаго совѣта по земскимъ дѣламъ и связаннымъ съ казеннымъ интересомъ и ограниченіемъ чьихъ либо правъ, требуется участіе въ засѣданіи не менѣе половины всѣхъ членовъ совѣта, для прочихъ же дѣлъ достаточно одной четверти общаго числа членовъ. Очередныя засѣданія уѣзднаго совѣта происходятъ въ каждую половину года, не считая экстренныхъ, созываемыхъ съ разрѣшенія губернатора.

Рѣшенія уѣзднаго совѣта представляются губернатору, который въ теченіе мѣсячнаго срока можетъ ихъ опротестовать и передать на разсмотрѣніе губернскаго совѣта. При неопротестованіи въ срокъ, постановленія уѣзднаго совѣта приобрѣтаютъ законную силу.

Переписка и исполненіе по постановленіямъ уѣзднаго совѣта производятся въ уѣздномъ управленіи и его канцеляріи.

Уѣздный  
судъ.

Уѣздный судъ, состоящій подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго члена окружнаго суда, изъ участковыхъ и почетныхъ мировыхъ судей и членовъ, избранныхъ уѣзднымъ совѣтомъ, служитъ апелляціонной инстанціей для дѣлъ, вчинаемыхъ въ участковомъ судѣ и кассационной для волостныхъ судовъ.

Для скорѣйшаго разрѣшенія судебныхъ дѣлъ желательны возможно частыя засѣданія уѣзднаго суда—не менѣе одного раза въ мѣсяцъ или въ два мѣсяца, смотря по количеству дѣлъ.

На существующемъ основаніи могли бы быть оставлены: уѣздный училищный совѣтъ, уѣздное тюремное отдѣленіе и уѣздное попечительство дѣтскихъ пріютовъ, находящіеся подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго предводителя дворянства.

Особья  
уѣздна  
учрежденія.

Издержки по уѣздному управленію покрываются, одинаково съ участковыми, изъ мѣстныхъ сборовъ.

## ГЛАВА XII.

### Городское управленіе.

Городское управленіе должно быть проникнуто тѣмъ же началомъ сліянія правительственныхъ и общественныхъ силъ, какъ и уѣздное.

Преимущество  
значеніе адми-  
нистраціи и  
полиціи въ  
городскомъ  
управленіи.

Однако, во вниманіе къ особому характеру городского населенія, заключающаго въ себѣ менѣе консервативные и менѣе спокойные элементы, нежели уѣздное населеніе, при томъ элементы случайные, пришлые, необходимо предоставить въ городскихъ дѣлахъ большее значеніе администраціи и полиціи передъ земскими и общественными силами.

На основаніи этого, главнѣйшія полицейскія должности въ городахъ, имѣющихъ отдѣльную городскую полицію, должны быть замѣщаемы единственно по усмотрѣнію губернатора, какъ и въ настоящее время, изъ лицъ, избираемыхъ имъ непосредственно.

Одинаково слѣдуетъ оставить въ существующемъ положеніи организацію ниспихъ полицейскихъ должностей, зависимость и порядокъ подчиненія ихъ начальнику городской полиціи.

Затѣмъ, во избѣжаніе излишней, не вызываемой дѣйствительными нуждами, ломки существующаго городского строя, могутъ быть сохранены и всѣ дѣйствующія нынѣ городскія общественныя учрежденія: городскіе дума, управа и голова.

Наконецъ, въ городахъ малонаселенныхъ слѣдуетъ оставить тоже упрощенное управленіе, какъ и нынѣшнее.



Нововведенія  
въ город-  
скомъ управ-  
леніи.

Считаясь же съ выяснившимися потребностями современ-  
ной городской жизни и сдѣланными въ ней полезными ново-  
веденіями за послѣднее время, желательно было бы допол-  
нить городскую организацію слѣдующими мѣропріятіями:

1) Выдѣлить крупные города изъ уѣздовъ, сдѣлавъ ихъ  
самостоятельными хозяйственными единицами, и

2) Предоставить, по примѣру С.-Петербургскаго столич-  
наго общественнаго управленія, право участія въ городскомъ  
управленіи квартирохозяевамъ.

Что же касается сліянія правительственныхъ и обществен-  
ныхъ силъ, то оно можетъ быть достигнуто двумя способами:

Городской  
совѣтъ.

Во 1-хъ) При начальникѣ городской полиціи въ городахъ,  
имѣющихъ отдѣльную отъ уѣздной полицію, а въ городахъ,  
не имѣющихъ ея, при начальникѣ уѣзда, учреждается, подъ  
его предсѣдательствомъ, городской совѣтъ изъ помощниковъ  
начальника полиціи или уѣзда, городского головы, предста-  
вителей отдѣльныхъ городскихъ или общихъ съ уѣздными  
правительственныхъ учреждений и по два депутата отъ дво-  
рянства, духовенства, города, купечества и мѣщанства, а  
также и подлежащихъ специалистовъ, смотря по обсуждае-  
мому вопросу.

Въ городскомъ совѣтѣ разсматриваются предложенія на-  
чальника полиціи, вносимыя имъ непосредственно или по  
приказанію губернатора, касающіяся городской общественной  
безопасности, принятія какихъ-либо чрезвычайныхъ мѣръ, орга-  
низации помощи отъ эпидемій, пожаровъ и пр.

Для дѣйствительности постановленій городского совѣта  
достаточно участія въ немъ половины общаго числа его членовъ.

Постановленія городского совѣта, въ случаяхъ чрезвы-  
чайныхъ приводятся въ исполненіе безотлагательно, если съ  
ними согласенъ предсѣдатель; во всѣхъ остальныхъ случаяхъ  
они представляются на утвержденіе губернатора.

Участіе пред-  
ставителей  
правитель-

и Во 2-хъ) Какъ въ городской думѣ, такъ и въ город-  
ской управѣ предоставляется участвовать съ правомъ голоса

начальнику мѣстной полиціи или его помощнику, а равно представителямъ отдѣльныхъ правительственныхъ, городскихъ и совмѣстныхъ съ уѣздными учрежденій, по всѣмъ вопросамъ, которые имѣютъ соприкосновеніе или отношеніе къ предметамъ вѣдомства правительственныхъ учреждений и должностныхъ лицъ.

ственныхъ учреждений въ городскомъ общественномъ управленіи.

Предлагаемые два способа могутъ послужить къ живому, въ двухъ коллегіальныхъ городскихъ установленіяхъ, обмѣну мнѣній и взглядовъ между представителями правительственныхъ органовъ и земскихъ и общественныхъ силъ. Тѣ и другіе будутъ такимъ образомъ заинтересованы въ успѣхѣхъ мѣропріятій, предлагаемыхъ въ цѣляхъ безопасности и благосостоянія мѣстнаго городского населенія. Представители земскихъ и общественныхъ силъ, принимая активное участіе въ управленіи, стануть серьезнѣе относиться къ обсуждаемымъ вопросамъ, вкладывая въ нихъ знаніе мѣстныхъ условій, свой опытъ и рвеніе.

Значеніе этихъ двухъ мѣръ.

### ГЛАВА XIII.

#### Губернское управленіе.

Губернскія учрежденія слѣдуетъ устроить по тому же Губернаторъ. типу, какъ и уѣздныя.

Распорядительная и исполнительная власть должна сосредоточиться въ лицѣ начальника губерніи.

При начальникѣ губерніи должно быть организовано объединенное губернское управленіе, въ которомъ надлежитъ соединить всѣ нынѣ существующія въ губерніи административныя учрежденія: канцелярію губернатора, губернское правленіе со всѣми его отдѣленіями—общими и спеціальными, губернское присутствіе по крестьянскимъ дѣламъ, губернское присутствіе по земскимъ и городскимъ дѣламъ, губернское по воинской повинности присутствіе, губернской распорядительный комитетъ, губернской статистической комитетъ, гу-

Губернское управленіе.

бернское жандармское управление, губернское по промысловому налогу присутствіе, губернскую оцѣночную комиссію, казенную палату, управления акцизное, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и губернскую земскую управу.

Подобное сліяніе вызывается тѣми же соображеніями, какія приведены и въ пользу объединенія уѣздныхъ учреждений.

Необходимо уничтожить существующую разнь въ дѣйствіяхъ губернскихъ учреждений разныхъ вѣдомствъ, не рѣдкій антагонизмъ ихъ между собою и обобщить правительственныя и общественныя силы.

Основанное на этихъ началахъ, во исполненіе Высочайшей воли Государя Императора, выраженной во Всемилоствѣйшемъ Манифестѣ 26 февраля 1903 года, губернское управление по типу, нѣсколько подходящему къ Сибирскому губернскому управленію, должно вѣдать всѣ мѣстные вопросы какъ общаго управленія, такъ и земскіе хозяйственные.

Отдѣленія  
губернскаго  
управленія.

Изъ объединяемыхъ въ центральномъ губернскомъ управленіи установленій могутъ быть образованы соотвѣтственныя отдѣленія съ опредѣленнымъ кругомъ дѣлъ.

Состоящій во главѣ cadaго изъ этихъ отдѣленій начальникъ явится докладчикомъ губернатору и губернскому совѣту по данной категоріи дѣлъ, которыя должны подвергаться или единоличному разрѣшенію губернатора и начальника отдѣленія или коллегіальному разсмотрѣнію, соотвѣтственно степени значенія и важности подлежащихъ обсужденію предметовъ.

Учрежденія,  
оставляемая  
въ настоя-  
щемъ поло-  
женіи.

Изъ существующихъ губернскихъ органовъ могли бы сохраниться на прежнемъ основаніи, по особому характеру ихъ дѣятельности: губернской училищный совѣтъ и губернская ученая архивная комиссія, какъ преслѣдующія учебныя и ученныя цѣли, затѣмъ губернской тюремный комитетъ, губернское попечительство дѣтскихъ пріютовъ и губернской комитетъ попечительства о народной трезвости, какъ имѣющіе благотворительныя задачи.

Въ отношеніи учрежденій трезвости желательно, однако, какъ сказано ранѣе, измѣненіе ихъ организаціи для приданія имъ большей устойчивости устраненіемъ недостаточно благонадежныхъ случайныхъ элементовъ личнаго состава.

Учрежденія  
трезвости.

Для разрѣшенія дѣлъ особо важныхъ и тѣхъ, которыя могутъ быть переданы изъ министерствъ, главныхъ управленій и прочихъ центральныхъ органовъ на разрѣшеніе мѣстныхъ установленій, а также дѣлъ, составляющихъ вѣдомство нынѣшняго губернскаго земскаго собранія, для избранія кандидатовъ въ начальники уѣздовъ и въ начальники земскаго отдѣленія, составляется, подъ предсѣдательствомъ губернатора, общее присутствіе губернскаго управленія — губернской совѣтъ.

Губернскій  
совѣтъ.

Въ составъ губернскаго совѣта входятъ: начальники отдѣленій губернскаго управленія, до которыхъ касается обсуждаемое дѣло (а по земскимъ дѣламъ—все начальники отдѣленій), губернской и все уѣздные предводители дворянства, по два депутата отъ cadaго уѣзднаго дворянства, по два депутата отъ cadaго уѣзднаго совѣта, по одному депутату отъ cadaго города и по одному представителю отъ отдѣльныхъ, не входящихъ въ губернское управленіе учрежденій, каковы духовное, удѣльное, военное, почтово-телеграфное, таможенное и др.

При подобной организаціи губернскаго управленія и губернскаго совѣта, все мѣстныя дѣла должны получить направленіе и рѣшеніе на мѣстахъ. Нынѣшнія разногласія и антогонизмъ правительственныхъ и земскихъ силъ не будутъ имѣть мѣста, такъ какъ живой обмѣнъ взглядовъ представителей тѣхъ и другихъ дастъ полную возможность приходить къ соглашенію на мѣстѣ, не доводя до протеста.

Впрочемъ, представитель высшаго правительства въ губерній—начальникъ ея—долженъ быть снабженъ на возможные случаи правомъ протеста въ правительствующій сенатъ или въ подлежащее центральное учрежденіе противъ постановле-

Право  
губернатора.

ній губернскаго совѣта, съ которыми онъ самъ или по представленію представителей вѣдомства, не входящаго въ губернское управленіе, не найдетъ возможнымъ согласиться.

#### ГЛАВА XIV.

### Упорядоченіе дѣлопроизводства въ губернскомъ управленіи.

Детали организаціи губернскаго управленія.

Не наше дѣло и не мѣсто въ настоящихъ краткихъ за-мѣткахъ входить во всѣ вопросы организаціи предполагаемыхъ губернскаго управленія и губернскаго совѣта. Мы счастливы были бы и тѣмъ, если бы намѣченная программа преобразованія послужила для имущихъ власть канвой, если бы допущенныя нами недомолвки и высказанные, неудобопримѣнимые быть можетъ, взгляды повели къ разработкѣ цѣлесообразныхъ мѣръ.

Только сильное желаніе принести въ великое дѣло устройства земли русской свою лепту, вынудило насъ, не опасаясь нареканій и суровой критики, выступить съ этимъ печатнымъ трудомъ. Пусть бросаютъ въ насъ чѣмъ угодно, лишь бы вопросъ всесторонне освѣтился. Вопросъ же внутренняго порядка крайне трудный; сколько комиссій засѣдало надъ обсужденіемъ его и сколько тѣмъ не менѣе осталось не выясненнаго, спорнаго.

Мысль, которую мы защищаемъ относительно центральнаго губернскаго органа, не новая, но мы сдѣлали, если не ошибаемся, первую попытку, безъ ссылокъ, для удобства чтенія и въ цѣляхъ краткости, на законоположенія, представить въ сжатомъ видѣ полную систему организаціи внутренняго управленія.

Польза бюрократическаго элемента въ земскомъ дѣлѣ.

Смѣемъ полагать, что, какъ бы ни варьировалась наша система, важно одно, чтобы не терялась изъ виду главная задача создать объединеніе мѣстныхъ правительственныхъ и общественныхъ силъ. Пусть представители администраціи,

какъ привыкшіе къ дисциплинѣ и аккуратности, внесутъ въ земскую жизнь недостающую ей дѣтелямъ точность и служебное рвеніе, получивъ взамѣнъ указанія жизненнаго опыта и непочатый запасъ силъ отъ земскихъ дѣтелей, живую энергію и идеальныя стремленія принести пользу родному краю.

Думаемъ, что въ объединенной канцеляріи губернскаго управленія возможно будетъ установить общій сокращенный порядокъ дѣлопроизводства, однообразіе въ перепискѣ, въ которую не станутъ входить между собою отдѣленія онаго, какъ нынѣ губернское правленіе, казенная палата и другія учрежденія. Пусть будетъ однообразіе въ порядкѣ принесенія жалобъ, въ срокѣ обжалованія и пр. и пр.

## ГЛАВА XV.

### Усиленіе губернаторской власти.

Надъ этимъ вопросомъ тоже много потрудились и въ комиссіяхъ, и въ печати.

Власть эта и теперь весьма обширна.

По нашему мнѣнію, у губернатора страшно много власти: перелистайте для этого хотя два тома II-й и IV' свода законовъ, общее губернское учрежденіе и уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій, увидите, что губернатору принадлежатъ многочисленныя права и еще болѣе возложено на него обязанностей. Дай Богъ, чтобы нашлись губернаторы, которые выполнили бы все, что повелѣваетъ имъ законъ. Большее же усиленіе правъ можетъ повести къ весьма нежелательнымъ послѣдствіямъ, при отсутствіи всякаго контроля. Намъ приходилось наблюдать, до чего ведетъ и нынѣшнее неразборчивое пользованіе губернаторскими правами. Нужны замѣчательный тактъ и выдержка, чтобы большія права и власть не испортили человѣка, чтобы онъ, окруженный лестью и угодливостью, сохранилъ человѣческое обращеніе и терпѣль чужое мнѣніе.

Думаемъ, что нужно не увеличивать права губернатора, а внести большую опредѣленность въ отношенія его къ представителямъ различныхъ вѣдомствъ и земскихъ силъ въ губерніи. Это же достижимо при проектируемомъ нами устройствѣ губернскаго управленія, когда губернаторъ явится предсѣдателемъ, съ присущими такому званію правами руководить и направлять дѣятельность всѣхъ, включаемыхъ въ составъ губернскаго управленія, губернскихъ учреждений и губернскаго земства.

### ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Объединеніе  
министер-  
ской дѣя-  
тельности.

Не вдаваясь по существу въ обсужденіе вопроса о пересмотрѣ центральныхъ учреждений, все же не можемъ не остановиться на насущной необходимости согласованія дѣйствій и распоряженій министерствъ, ничѣмъ въ настоящее время между собою не связанныхъ. Подобная рознь органовъ высшаго управленія не можетъ не влечь за собой самыхъ серьезныхъ послѣдствій нежелательнаго свойства.

Главнѣйшая  
отрасль го-  
сударствен-  
ныхъ дѣлъ—  
внутреннее  
управленіе.

Въ этомъ случаѣ являлось бы соотвѣтственнымъ расширить права министра внутреннихъ дѣлъ, предоставивъ ему, какъ вѣдающему самую главнѣйшую часть государственнаго строя, первенствующую роль для согласованія министерской дѣятельности. Какъ въ уѣздѣ и губерніи, такъ и во всей имперіи, задачи внутренняго управленія проникаютъ всѣ стороны жизни населенія и государства, а потому, какъ въ губерніи превалирующее значеніе должно быть предоставлено губернатору, такъ и въ цѣломъ государствѣ министерство внутреннихъ дѣлъ должно обобщить дѣйствія всѣхъ прочихъ, преслѣдующихъ только спеціальныя цѣли отраслей управленія, къ общему благу населенія и государства.