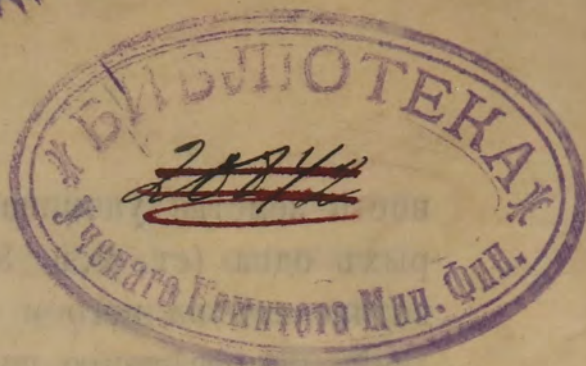


20842



83428

ВОЛОГОДСКОМУ ГУБЕРНСКОМУ ЗЕМСКОМУ СОБРАНИЮ
З ОЧЕРЕДНОЙ СЕССИИ XI-го ТРЕХЛѢТІЯ
ВОЛОГОДСКОЙ ГУБЕРНСКОЙ ЗЕМСКОЙ УПРАВЫ
ДОКЛАДЪ №

по поводу новыхъ Правиль о ветеринарно-полицейскихъ мѣрахъ по предупрежденію и прекращенію эпизоотическихъ болѣзней.

12 іюня 1902 года получили ВЫСОЧАЙШЕЕ утвержденіе Правила о ветеринарно-полицейскихъ мѣрахъ по предупрежденію и прекращенію заразныхъ и повальныхъ болѣзней на животныхъ и по обезвреженію животныхъ продуктовъ, при чемъ, въ силу II п. ВЫСОЧАЙШЕ утвержденного мнѣнія Государственнаго Совѣта объ этихъ мѣрахъ, съ 1 іюня текущаго 1903 года названныя Правила, въ отношеніи мѣстнаго скота, должны вступить въ дѣйствіе, на ряду со многими другими мѣстностями Россіи, и въ нашей Вологодской губерніи.

Даже при самомъ поверхностномъ чтеніи новыхъ Правиль, нельзя не обратить вниманія на то, что они вносятъ существенныя нарушенія въ выработанную многолѣтней практикой земства систему мѣръ борьбы съ эпизоотіями и кореннымъ образомъ видоизмѣняютъ характеръ и порядокъ примѣненія этихъ мѣръ, земство же и земскіе органы въ отношеніи завѣдыванія санитарно-ветеринарными мѣропріятіями ставятъ въ совершенно новое для нихъ положеніе. А такъ какъ съ постановкой санитарно-ветеринарнаго дѣла тѣсно связаны интересы скотоводства — важнѣйшей изъ отраслей сельскаго хозяйства въ нашей губерніи, то Управа не можетъ не обратить на новыя Правила самаго серьезнаго вниманія Собранія.

До послѣдняго времени дѣятельность земства по борьбѣ съ эпизоотіями почти совершенно не знала законодательной регламентировки. Въ Земскомъ Положеніи объ этой сторонѣ дѣятель-

39

БИБЛИОТЕКА ИМП. ССР

ности земства упоминается лишь въ двухъ статьяхъ, изъ которыхъ одна (ст. 2, п. 8), въ числѣ прочихъ обязанностей земства, возлагаетъ на него и „участіе въ мѣропріятіяхъ по предупрежденію и пресѣченію падежей скота,“ а другая (ст. 108, п. п. 11—12) предоставляетъ губернскому земскому собранію составленіе обязательныхъ постановленій „объ уборкѣ или уничтоженіи палыхъ животныхъ и о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразныхъ, повальныхъ и мѣстныхъ болѣзней.“ Кромѣ приведенныхъ статей Земскаго Положенія, да нѣсколькихъ статей Врачебнаго Устава, которыя трактуютъ почти исключительно о мѣрахъ полицейскихъ, изъ законодательныхъ актовъ этого рода можно указать еще лишь на правила о борьбѣ съ чумою на рогатомъ скотѣ, которыя, правда, очень серьезно стѣсняютъ свободу мѣропріятій земства въ этой борьбѣ. Но чума на рогатомъ скотѣ въ нашей губерніи появляется крайне рѣдко и заболѣванія ею носятъ исключительно спорадическій характеръ, а слѣдовательно, и правила о мѣрахъ борьбы съ этой болѣзью, при всей ихъ важности для земства въ принципиальномъ отношеніи, фактически нашихъ мѣстныхъ интересовъ почти не затрагиваютъ.

Такимъ образомъ, какъ въ отношеніи постановки ветеринарнаго дѣла вообще, такъ и въ выборѣ мѣропріятій для борьбы съ энизоотіями—въ частности, законъ предоставлялъ земству полную свободу и самостоятельность. Но именно въ силу такой полной своей самостоятельности въ дѣлѣ, которое касалось столь важныхъ интересовъ губерніи, какъ интересы скотоводства, земство не могло не чувствовать всей лежащей на немъ отвѣтственности передъ населеніемъ.

И, казалось бы, земство чутко шло на встрѣчу требованіямъ жизни, по мѣрѣ силъ и имѣвшихъ въ его распоряженіи средствъ отвѣчая на ея запросы,—но шло путемъ, существенно отличнымъ отъ того, который ему нынѣ указывается закономъ 12 іюня.

Земскіе выборные органы никогда не отличали своихъ собственныхъ интересовъ отъ интересовъ населенія, да и фактически этого быть не могло, такъ какъ тѣ и другіе отождествлялись въ лицѣ представителей земства, принадлежавшихъ къ средѣ самого же населенія. Естественнo, поэтому, что на каждый запросъ населенія, на каждую жизненную потребность они отвѣчали лишь самыми жизненными, самыми дѣйствительными мѣрами,—путъ канцелярскихъ мѣропріятій, всякій формализмъ и фор-

мальное отношеніе къ дѣлу чужды земскому представительству. Естественнo также, что и при осуществленіи своихъ санитарно-ветеринарныхъ мѣропріятій земскіе органы, ограниченные лишь требованіями науки, да наличнымъ комплексомъ живой дѣйственности, старались всякій разъ индивидуализировать эти мѣропріятія въ зависимости отъ всѣхъ особенностей каждаго отдѣльнаго случая, — они избѣгали шаблонныхъ мѣръ и шаблонныхъ способовъ ихъ примѣненія, такъ какъ живая жизнь не укладывается ни въ какіе шаблоны. При такомъ отношеніи къ дѣлу, земству незачѣмъ было прибѣгать и къ какимъ бы то ни было насильственнымъ, полицейскимъ воздѣйствіямъ на населеніе, — всѣ свои дѣловыя отношенія къ населенію земства строили лишь на основахъ добровольнаго съ нимъ соглашенія. — И этотъ путь вполне оправдывалъ себя на практикѣ, что и естественно. Выбирая каждый разъ такія средства борьбы, которыя связаны съ наименьшими потерями для лицъ потерпѣвшихъ, бережно щадя при этомъ чувства живыхъ людей, ихъ обычаи и воззрѣнія, дѣйствуя, наконецъ, путемъ всесторонняго разъясненія рациональности избираемыхъ мѣръ, путемъ словеснаго убѣжденія, а часто и личнаго примѣра, — земскіе агенты не только внушали довѣріе къ своимъ мѣропріятіямъ, но и расшатывали самое предубѣжденіе населенія къ рациональнымъ способамъ борьбы съ эпизоотіями вообще, обезпечивая такимъ образомъ своевременное и исправное обращеніе къ нимъ за помощью и на будущее время, а отчасти прививая даже культурные навыки ухода за скотомъ. — Необходимо отмѣтить, что успѣшное развитіе санитарно-ветеринарнаго дѣла тѣсно связано съ добросовѣстнымъ и гуманнымъ отношеніемъ къ своимъ обязанностямъ земскаго ветеринарно-врачебнаго персонала, а такое отношеніе къ дѣлу у лицъ служащихъ обусловливалось главнымъ образомъ атмосферой живой земской работы. Чуждые всякой бюрократической инстанціонности въ отношеніяхъ между собою, выборные земскіе дѣятели всегда старались и изъ своихъ отношеній къ подчиненнымъ исключить элементъ начальственныхъ предписаній и бюрократической регламентаціи каждаго ихъ служебнаго шага, строя эти отношенія на взаимномъ довѣріи и уваженіи къ специальнымъ знаніямъ земскихъ служащихъ, чѣмъ воспитывали у послѣднихъ сознательное, вдумчивое отношеніе къ дѣлу, пробуждали въ нихъ самостоятельную инициативу и активность, а вмѣстѣ съ тѣмъ, и глубокое чувство отвѣтственности за свои дѣйствія. — Само собою разу-

мѣется, свою санитарно-ветеринарную дѣятельность земство не ограничивало борьбой съ уже вспыхнувшими заболѣваніями, — самыя широкія мѣропріятія предупредительнаго характера также составляли предметъ его заботливости. Чтобы въ этомъ убѣдиться, стоитъ вспомнить хотя-бы заботы Вологодскаго Губернскаго Земства о благоустройствѣ бечевника рѣки Сухоны въ цѣляхъ облегченія работы тянущихъ суда лошадей, чтобы ослабить такимъ образомъ воспримчивость послѣднихъ къ сибирской язвѣ и предупредить развитіе и распространеніе этой болѣзни. — Наконецъ, нельзя не отмѣтить и экономическую цѣлесообразность и раціональность ветеринарно-санитарныхъ мѣропріятій земства, всегда прилагавшаго заботы къ тому, чтобы стоимость этихъ мѣропріятій соотвѣтствовала сохраняемымъ ими интересамъ и не ложилась тяжкимъ бременемъ на платежныя силы населенія. По этимъ соображеніямъ Вологодское Земство избѣгало, напримѣръ, содержать у себя на службѣ большой врачебно-ветеринарный персоналъ постоянныхъ служащихъ, предпочитая пополнять его, по мѣрѣ надобности, временно приглашаемыми врачами и фельдшерами.

Таковы характерныя черты, отличающія санитарно-ветеринарную дѣятельность земства. И если эти черты являются плодомъ многолѣтняго опыта большинства земствъ вообще, то для Вологодскаго Земства онѣ прямо диктуются всѣми особенностями представляемой имъ губерніи — ея громаднѣйшей территоріей, почти не знающей еще благоустроенныхъ путей сообщенія, рѣдкостью, разбросанностью и разобщенностью ея населенія, малой культурностью послѣдняго, неподготовленностью и предубѣжденностью его ко всѣмъ новымъ для него мѣропріятіямъ, наконецъ, общимъ укладомъ его жизни, исторіей, не знавшей крепостного права, и т. д.

Несомнѣнно, Вологодскому Земству предстоитъ еще сдѣлать очень и очень многое для того, чтобы поднять на должную высоту ветеринарную и ветеринарно-санитарную помощь населенію губерніи; но оно стоитъ на вѣрномъ, испытанномъ пути, а жизнь, конечно, не замедлитъ продиктовать ему надлежащій темпъ для дальнѣйшаго движенія по этому пути.

Къ сожалѣнію, однако же, совершенно иной, вѣрнѣе — совершенно противоположный, путь нынѣ предписываетъ земству законъ 12 іюня 1892 года, какъ на это уже указывалось выше.

Этимъ закономъ имѣется въ виду установить строгій, совер-

шенно единообразный для всѣхъ мѣстностей Россіи порядокъ и способъ борьбы съ эпизоотіями и ихъ распространеніемъ. Подвергая съ этой цѣлью строжайшей и детальнѣйшей регламентировкѣ всѣ стороны этой борьбы, новыя Правила, естественно, игнорируютъ всѣ разнообразныя мѣстныя особенности, которыя, напротивъ того, до сихъ поръ всецѣло опредѣляли характеръ санитарно-ветеринарныхъ мѣропріятій земства, и такимъ образомъ, живую, эластичную, разнообразную земскую дѣятельность нивелируютъ, ограничиваютъ и заковываютъ въ неподвижную систему безжизненныхъ и безчувственныхъ формъ.

Въ этомъ стремленіи къ всесторонней регламентировкѣ, Правила 12 іюня даже такія санитарныя требованія и положенія, въ которыхъ собственно резюмируются итоги временнаго безсилія современной науки,—даже эти недостатки послѣдней они закрѣпляютъ въ формы мертваго закона. Такъ, въ главѣ „О мѣрахъ по предупрежденію и прекращенію заразныхъ и повальныхъ болѣзней“ почти исчерпывающимъ образомъ приводятся, напр., всѣ эпизоотическія болѣзни, способовъ лѣченія которыхъ еще не знаетъ современная наука, что вынуждаетъ санитарію рекомендовать, въ видѣ мѣры противъ дальнѣйшаго распространенія заразы, немедленное убиваніе заболѣвшихъ такими болѣзнями животныхъ. Но Правила 12 іюня не ограничиваются такой рекомендаціей этой жестокой мѣры, какъ необходимаго при извѣстныхъ условіяхъ зла; они возводятъ ее въ законодательное требованіе и подробно при этомъ указываютъ, какія изъ неизлѣчимыхъ эпизоотическихъ заболѣваній влекутъ за собою убиваніе безусловно и независимо отъ того—принадлежатъ ли заболѣвшія животныя къ мѣстному или гуртовому скоту (ст. 30 и. 32), какія—безусловно, но лишь тогда, если животныя принадлежатъ къ скоту гуртовому или убойному (ст. 31), и какія, наконецъ,—только при отказѣ или уклоненіи владѣльца держать заболѣвшихъ животныхъ подъ установленнымъ ветеринарно-полицейскимъ надзоромъ (ст. 32, п. 2 и примѣчаніе). Попутно въ Правилахъ указываются также болѣзни, при появленіи которыхъ предписывается убиваніе не только уже заболѣвшихъ, но и подозрительныхъ по заболѣванію животныхъ и даже подозрѣваемыхъ въ зараженіи (ст. 32). При двухъ изъ такихъ болѣзней (чума рогатаго скота и повальное воспаленіе легкихъ), въ зависимости отъ мѣстныхъ условій, допускается замѣна этой мѣры обязательными прививками подозрѣваемыхъ въ заболѣваніи и зараженіи живот-

ныхъ, но не иначе, какъ съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 33). Только по указаніямъ же Министра, при извѣстныхъ, также строго опредѣленныхъ, болѣзняхъ животныя могутъ быть отправляемы за счетъ владѣльца на ближайшія бѣйни, при томъ обязательно (ст. 34). Наконецъ, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ устанавливаетъ также списокъ и тѣхъ болѣзней, при появленіи которыхъ производятся вынужденныя, а также діагностическія прививки (ст. 35). Всѣ эти мѣры принимаются безъ согласія на то владѣльца животныхъ, т. е. путемъ насильственнымъ, полицейскимъ (ст. 29).

Такимъ образомъ, роль ветеринарнаго врача въ перечисленныхъ случаяхъ сводится лишь къ констатированію заболѣванія; мѣры же борьбы съ болѣзью предпрѣшаются заранѣе самимъ закономъ или, въ извѣстныхъ случаяхъ, Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, при томъ же и примѣненіе этихъ мѣръ возложено, какъ увидимъ ниже, не на врача, а на исполнительную комиссію; да, впрочемъ, при такихъ условіяхъ, и не требуется никакихъ спеціальныхъ знаній, — нужно лишь умѣть читать Правила 12 іюня.

Но, спрашивается, въ какое же положеніе будетъ поставленъ передъ населеніемъ врачъ, если, благодаря открытіямъ науки, какая либо изъ сегодня неизлѣчимыхъ болѣзней завтра вдругъ окажется излечимою. Вѣдь наука прогрессируетъ и каждый годъ обогащаетъ ее новыми открытіями и изобрѣтеніями, а измѣненіе закона нуждается въ сложной процедурѣ и требуетъ очень и очень продолжительнаго времени. Съ другой стороны, и непримѣненіе требованій закона нигдѣ въ Правилахъ для такихъ случаевъ не оговорено. Правда, ст. 28 Правиль (п. 4) предоставляетъ губернскому земскому собранію въ своихъ обязательныхъ постановленіяхъ устанавливать, между прочимъ, и „условія, при соблюденіи коихъ животныя изъ мѣстнаго скота, подлежащія согласно Правиламъ убиванію или прививкѣ, могутъ быть оставляемы у владѣльцевъ подъ ветеринарно-полицейскимъ надзоромъ“, а ст. 61-й „избраніе подлежащихъ примѣненію мѣръ изъ числа предусмотрѣнныхъ Правилами, обязательными постановленіями и инструкціями Министра Внутреннихъ Дѣлъ“ возлагается на ветеринарную исполнительную комиссію. Но, по общему смыслу ст. ст. 29 — 50 и духу всѣхъ Правиль, изложенныя только что права земскихъ собраній и исполнительныхъ комиссій должны быть, несомнѣнно, истолкованы ограничительно, т. е. въ томъ смыслѣ,

что собранія устанавливають свои условія лишь для тѣхъ случаевъ, когда самими Правилами разрѣшается, взамѣнъ убиванія, оставлять больныхъ животныхъ у владѣльца подъ установленнымъ надзоромъ, а комиссіямъ предоставляется выборъ въ случаяхъ лишь, и при обстоятельствахъ, также оговоренныхъ закономъ,—иначе становится совершенно непонятнымъ, почему законодатель счелъ нужнымъ сдѣлать оговорки объ исключеніяхъ изъ общихъ правилъ лишь относительно нѣкоторыхъ случаевъ и болѣзней а разрѣшеніе нѣкоторыхъ изъ такихъ исключеній возводитъ даже до Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

Итакъ, въ практикѣ легко могутъ возникнуть случаи, когда исполнительные санитарные органы станутъ въ противорѣчіе съ наукой и будутъ примѣнять убиваніе тамъ, гдѣ наука эту мѣру уже осудила; это можетъ случиться тѣмъ легче, что какъ составъ исполнительныхъ ветеринарныхъ комиссій, такъ и крайне зависимое положеніе, въ какое ихъ ставитъ законъ, неизбѣжно разовьютъ въ нихъ приверженность къ буквѣ закона и самое безучастно-формальное отношеніе къ дѣлу, на что, впрочемъ, подробнѣе будетъ еще указано ниже.

Но не съ одной только этой стороны такое возведеніе ркомендуемыхъ наукой мѣръ борьбы съ эпизоотіями въ форму обязательныхъ постановленій закона представляется крайне неудобнымъ и непредусмотрительнымъ,—гораздо опаснѣе то, что предписываемыя Правилами мѣры не всегда могутъ выдержать искусь дѣйствительной жизни вообще, а при отличающихъ Вологодскую губернію условіяхъ—въ особенности.

Во многихъ мѣстностяхъ нашей губерніи населеніе еще крайне некультурно; всякія новыя для него мѣропріятія, поскольку послѣднія затрогиваютъ его интересы, оно встрѣчаетъ съ крайнимъ предубѣжденіемъ и недовѣріемъ. На заболѣваніе и выздоровленіе скота многіе продолжаютъ смотрѣть, какъ на кару и милость Божью, а еще чаще объясняютъ себѣ болѣзни „заговорами“, „дурнымъ глазомъ“ и т. д. Не надо забывать и о томъ, что при неощущимомъ хозяйственномъ значеніи для крестьянскаго населенія его скота и при постоянномъ, ежечасномъ общеніи крестьянина со своими животными, у него неизбѣжно укореняются къ послѣднимъ чувства самой глубокой привязанности и привычки. А при такомъ міросозерцаніи крестьянина и при его почти нѣжномъ отношеніи къ своему скоту—какой ненужной жестокостью должно ему казаться убиваніе больного животного, а особенно лишь подозрѣваемаго въ заболѣваніи или за-

раженіи, даже если ему и посулятъ возвратить въ будущемъ стоимость убитаго животнаго, къ тому же неполную. Какая выдержка, осторожность, какая убѣдительность доводовъ въ пользу этой мѣры требуется для того, чтобы онъ понялъ ее и примирился съ нею, какъ съ полезной необходимостью. Но развѣ можно думать, что въ наличныхъ условіяхъ всегда найдется достаточно данныхъ для такихъ убѣдительныхъ аргументовъ? Населеніе во многихъ мѣстностяхъ губерніи крайне рѣдко; оно живетъ очень небольшими, разбросанными на далекое другъ отъ друга разстояніе, поселками, часто разобщенными между собою даже отсутствіемъ путей сообщенія. Спрашивается, всегда ли заболѣваніе скота въ одномъ изъ такихъ поселковъ можетъ грозить опасностью для другихъ и не явится ли преждевременное убиваніе, напр., подозрѣваемаго въ зараженіи скота — мѣрою, дѣйствительно излишней, ненужной. А между тѣмъ съ формальной точки зрѣнія, какая неизбѣжно будетъ присуща проектируемымъ комиссіямъ, мѣра эта можетъ быть признана неизбѣжной и примѣнена насильственно. Но какъ опасно примѣненіе такихъ насильственныхъ мѣропріятій въ средѣ неподготовленнаго къ нимъ населенія — знаетъ всякій, кто слышалъ о такъ называемыхъ крестьянскихъ „чумныхъ бунтахъ...“

Обращаясь, затѣмъ, къ мѣропріятіямъ карантиннаго характера, опять-таки приходится отмѣтить ихъ чрезмѣрную строгость, оторванность отъ условій дѣйствительной жизни, проникающій ихъ кабинетный формализмъ.

Согласно ст. 41, „въ мѣстностяхъ, признанныхъ неблагополучными, устанавливаются слѣдующія мѣры: а) не дозволяется приводъ изъ другихъ мѣстъ животныхъ, воспріимчивыхъ къ появившейся болѣзни, а равно проѣздъ на такихъ животныхъ и прогонъ ихъ, и б) воспрещается на опредѣленный срокъ убой животныхъ на мясо и для другихъ цѣлей безъ предварительнаго осмотра сихъ животныхъ ветеринарнымъ врачомъ, а также вывозъ, безъ разрѣшенія подлежащей власти, сырыхъ животныхъ продуктовъ, сѣна, соломы и другихъ объемистыхъ кормовъ.“ Всякому жителю деревни, а тѣмъ болѣе сельскому хозяину, хорошо извѣстно, что означаютъ эти мѣры для многихъ мѣстностей нашей губерніи, въ особенности же для южныхъ уѣздовъ ея, гдѣ развито молочное скотоводство: это — полная пріостановка всякаго хозяйственного движенія. А между тѣмъ достаточно нѣсколькихъ случаевъ заболѣванія, напр. сибирской язвой, чтобы эти карантин-

ныя мѣры были примѣнены къ данной мѣстности во всей ихъ строгости,—и это не смотря на то, что въ средѣ даже столь компетентныхъ въ вопросѣ лицъ, какъ земскіе ветеринарные врачи, неизбѣжность такого строгаго карантина далеко не является общепризнанной.

Таковы мѣры, устанавливаемые новыми Правилами для борьбы съ эпизоотіями. Однако вся ихъ неудобоисполнимость, даже опасность, станетъ еще нагляднѣе, если мы поближе всмотримся въ характеръ и порядокъ осуществленія этихъ мѣръ, а также ознакомимся съ органами, призванными для осуществленія послѣднихъ, и ихъ взаимоотношеніемъ.

Ст. 52 Правиль 12 іюня обязываетъ владѣльцевъ животныхъ (или лицъ, ихъ замѣняющихъ), въ случаяхъ появленія у животныхъ изъ мѣстнаго скота признаковъ, завѣдомо-указывающихъ на существованіе эпизоотической болѣзни, извѣщать объ этомъ въ установленные обязательными постановленіями сроки подлежащаго ветеринарнаго врача—непосредственно или черезъ ближайшихъ чиновъ полиціи. Ветеринарный врачъ, отъ кого бы онъ ни получилъ такое извѣщеніе, увѣдомляетъ о немъ мѣстнаго ветеринарнаго инспектора и губернскую земскую управу и, вмѣстѣ съ тѣмъ, немедленно отправляется на мѣсто для опредѣленія рода и свойства появившейся болѣзни (ст. 20.) О результатахъ произведеннаго изслѣдованія ветеринарный врачъ, во всякомъ случаѣ, увѣдомляетъ ветеринарнаго инспектора и губернскую управу, а если появившаяся болѣзнь, по изслѣдованіи ея, окажется заразною или повальною, то онъ совмѣстно съ полиціей составляетъ объ этомъ актъ и, принявъ надлежащія предварительныя мѣры, обо всемъ обнаруженномъ безотлагательно сообщаетъ уѣздному полицейскому управленію и уѣздной земской управѣ въ цѣляхъ своевременнаго созыва ветеринарной исполнительной комиссіи (ст. 20 и 57). Уѣздная земская управа доставленныя ветеринарнымъ врачомъ свѣдѣнія препровождаетъ, съ своимъ заключеніемъ, къ тому же ветеринарному инспектору, а копію съ этого заключенія—въ губернскую земскую Управу (ст. 59), и въ то же время созываетъ ветеринарную исполнительную комиссію (ст. 21), которая образуется, подъ предсѣдательствомъ одного ихъ членовъ уѣздной управы (или другого назначеннаго управой лица), изъ ветеринарнаго врача, чина полиціи, волостного старшины или сельскаго старосты и двухъ представителей отъ скотовладѣльцевъ, заблаговременно избираемыхъ губернаторомъ по соглашенію съ Управляющимъ Государ-

ственными Имуществами (ст. 23). Ветеринарная исполнительная коммиссія, руководствуясь закономъ, министерскими инструкціями и обязательными постановленіями губернскаго земскаго собранія, избираетъ подлежащія примѣненію мѣры борьбы и выясняетъ предѣлы подлежащей признанію неблагополучной по данной болѣзни мѣстности (ст. 61 и 60). Свѣдѣнія о ходѣ болѣзни и предпринятыхъ противъ нея мѣрахъ (ст. 63), а также предположенія о предѣлахъ неблагополучнаго раіона коммиссіей сообщаются уѣздной земской управѣ и съ заключеніемъ послѣдней представляются губернской земской управѣ и ветеринарному инспектору, а, по разсмотрѣніи ими, утверждаются Начальникомъ губерніи, который затѣмъ дѣлаетъ и распоряженіе объ объявленіи какъ предѣловъ неблагополучнаго раіона, такъ и о вступленіи въ дѣйствіе мѣръ, предпринимаемыхъ въ означенныхъ раіонахъ. Объявленіе о прекращеніи сихъ мѣръ дѣлается также по распоряженію Начальника губерніи. По поводу полученныхъ „свѣдѣній“ Губернская Управа компетентна дѣлать и свои распоряженія, о чемъ, впрочемъ, „немедленно доносить“ Губернатору (ст. 60, 63 и 64). Если бы для борьбы съ эпизоотіей потребовались мѣры, выходящія за предѣлы вѣдѣнія коммиссіи, то ходатайства объ этомъ, по представленіямъ ветеринарной коммиссіи, предоставляется возбуждать передъ Начальникомъ губерніи уѣзднымъ земскимъ управамъ черезъ губернскую управу (ст. 63).

Когда познакомишься съ этой до чрезвычайности сложной процедурой, сопряженной съ громаднѣйшей канцелярской перепиской, перечислить которую, какъ и всю массу другихъ формальностей, здѣсь было бы затруднительно, то невольно напрашивается вопросъ, сколько же времени требуется для того, чтобы привести въ дѣйствіе *всю* предписываемая закономъ мѣры. По расчету Московской Губернской Земской Управы, для того, чтобы убить заболѣвшую сапомъ лошадь, потребуется на выполненіе разныхъ формальностей около 16 дней, считая съ момента, когда замѣчено заболѣваніе, до дня убоя животнаго. Но если такъ дѣло обстоитъ для Московской губерніи, то что же нужно сказать относительно Вологодской губерніи. Въ нѣкоторыхъ уѣздахъ нашей губерніи многія волости отстоятъ отъ уѣзднаго города на 100, 200, 300 верстъ, а есть и такія, до которыхъ насчитывается 500—600 верстъ; сообщеніе между нѣкоторыми изъ такихъ волостей и уѣзднымъ городомъ производится даже не по грунтовымъ дорогамъ, а по рѣчкамъ—на лодкѣ; земская почта отправ-

ляется разъ въ недѣлю, направляясь изъ волости въ волость. Даже изъ нѣкоторыхъ уѣздныхъ городовъ въ Вологду почтовая корреспонденція идетъ по двѣ недѣли — по крайней мѣрѣ, въ распутицу. Можно ли при такихъ условіяхъ считать примѣнимымъ весь тотъ іерархически-инстанціонный порядокъ испрашиванія разрѣшеній на противоэпизоотическія мѣропріятія, который описанъ выше. Вѣдь даже до прибытія на мѣсто болѣзни ветеринарной исполнительной комиссіи потребуется около мѣсяца, если эпизоотія вспыхнетъ въ одной изъ отдаленныхъ волостей; разсчитать же, сколько времени понадобится, пока разнаго рода извѣщенія, донесенія, заключенія, сношенія, предположенія и, наконецъ, распоряженія придутъ на мѣсто дѣйствія, даже и приблизительно невозможно — можетъ быть черезъ мѣсяцъ, а можетъ быть и черезъ три. А болѣзнь тѣмъ временемъ будетъ косить свои жертвы...

Но, предположимъ, необходимыя распоряженія получены: извѣстная мѣстность объявлена по болѣзни неблагополучной, карантинныя мѣры примѣнены, борьба съ эпизоотіей поведена успѣшно и, наконецъ, болѣзнь прекратилась. Но чтобы снять съ данной мѣстности карантинныя запрещенія, согласно ст. 60 Правилъ, требуется разрѣшеніе Губернатора: началась объ этомъ установленная переписка, которая, какъ мы уже знаемъ, можетъ потребовать очень и очень продолжительнаго времени.. А населеніе, между тѣмъ, уже и въ оздоровленной мѣстности должно терпѣть всѣ ужасы карантинныхъ мѣропріятій.

Такимъ образомъ, устанавливаемый закономъ 12 іюня порядокъ приведенія въ исполненіе противоэпизоотическихъ мѣропріятій къ условіямъ Вологодской губерніи оказывается абсолютно непримѣнимымъ: при немъ указываемыя закономъ мѣры не могутъ своевременно осуществляться, а въ то же время онъ можетъ повлечь за собою очень тяжелыя стѣсненія для экономической жизни населенія — при несвоевременномъ, напр., снятіи карантинныхъ запрещеній. Но, вѣдь, въ установленіи этого порядка именно и лежитъ центръ тяжести Правилъ 12 іюня.

Нельзя, наконецъ, не предвидѣть еще одного очень важнаго послѣдствія, которымъ можетъ сопровождаться устанавливаемый закономъ порядокъ веденія ветеринарно-санитарнаго дѣла. Новыя Правила, вводя въ ветеринарно-санитарную организацію строгую бюрократическую инстанціонность, связывая санитарно-ветеринарные органы массой канцелярскихъ формальностей, наконецъ, рег-

ламентируя каждый ихъ шагъ, убиваютъ въ нихъ всякую инициативу, парализуютъ всякую активность, чѣмъ, конечно, не можетъ не заглушаться и то чувство нравственной отвѣтственности, которое присуще каждому самостоятельному и отвѣтственному только передъ населеніемъ, да собственной совѣстью дѣятелю: у санитарно-ветеринарныхъ агентовъ неминуемо вырабатывается формальное, канцелярски-безучастное отношеніе къ дѣлу. Особенно это должно отразиться на ветеринарныхъ врачахъ, которымъ, по выраженію одного изъ участниковъ бывшаго недавно съѣзда ветеринарныхъ врачей, новымъ закономъ дается только два права: „немедленно являться“ по требованію начальства и „безотлагательно рапортовать“.

Но теперь возникаетъ очень серьезный вопросъ: какъ же отразится на массѣ темнаго крестьянскаго населенія такая постановка дѣла — дѣла, существеннымъ образомъ затрогивающаго его интересы, — при которой формально относящіеся къ своему дѣлу агенты, насильственно-полицейскими способами, станутъ неукоснительно проводить въ его жизни мѣры, для него непонятныя, а часто и совершенно несвоевременныя и ненужныя. Предрѣшить всѣ послѣдствія такой постановки дѣла не возможно; однако съ увѣренностью можно сказать, что довѣріе къ земству и его мѣропріятіямъ будетъ подорвано окончательно, такъ какъ на виду у населенія при борьбѣ съ эпизоотіями все же будутъ находиться земскіе органы, хотя и въ тѣсномъ единеніи съ полиціей...

Какое же мѣсто въ санитарно-ветеринарной организаціи отводится повыми Правилами земскимъ учрежденіямъ? При внимательномъ разсмотрѣніи этого вопроса, нельзя не придти къ заключенію, что законъ 12 іюня принадлежитъ къ ряду тѣхъ актовъ законодательной власти, которые ограничиваютъ какъ компетенціи, такъ и самостоятельность земства и ставятъ послѣднее во все болѣе зависимое положеніе отъ центральныхъ и мѣстныхъ органовъ администраціи. Но обратимся къ разсмотрѣнію компетенцій, которыми надѣляетъ земство новый законъ.

Начнемъ съ уѣздныхъ земствъ. На уѣздныя земскія управы (объ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ въ Правилахъ нигдѣ не упоминается), во-первыхъ, возлагается назначеніе одного изъ своихъ членовъ (или другого лица?) для предсѣдательствованія въ ветеринарныхъ исполнительныхъ коммиссіяхъ и своевременный созывъ этихъ коммиссій — въ случаяхъ появленія эпизоотическихъ заболеваний; во вторыхъ же, въ уѣздныя земскія управы посту-

пають и уже съ ихъ заключеніями препровождаются въ высшія инстанціи разнаго рода извѣщенія, свѣдѣнія, предположенія и ходатайства исполнительныхъ санитарно-ветеринарныхъ органовъ (ст. 22, 23, 57, 59, 60, 63, и 64)

Къ чему же на практикѣ сведутся эти права? Голосъ председателя, какъ и ветеринарнаго врача, теряются среди голосовъ другихъ членовъ комиссіи и, слѣдовательно, председательство члена управы фактически можетъ являться лишь печатью земства на чужомъ дѣлѣ. Что же касается требующихся отъ уѣздныхъ управъ заключеній по разнымъ представленіямъ исполнительныхъ органовъ, то не трудно предсказать, къ чему они сведутся: во-первыхъ, считается съ ними ни для кого не обязательно, во-вторыхъ же, пока они дойдутъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ до послѣдней ступени установленной іерархической лѣстницы, имъ предстоитъ затеряться среди такихъ же заключеній послѣдующихъ инстанцій, — а при такихъ условіяхъ уѣздныя управы, конечно, станутъ смотрѣть на нихъ, какъ на простую канцелярскую отписку.

Теперь обратимся къ роли губернскаго земства. Ст. 16 Правилъ гласитъ: „Непосредственное завѣдываніе ветеринарно-полицейскими мѣрами, по отношенію къ животнымъ изъ мѣстнаго скота, возлагается въ губерніяхъ, въ коихъ введено Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, на губернскія земскія учрежденія“. Въ чемъ же, однако, выражается это завѣдываніе?

Губернскому земскому собранію, во-первыхъ, поручается составленіе проектовъ обязательныхъ постановленій о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія эпизоотій для всей территоріи губерніи, съ городами включительно, а также проектированіе предѣльныхъ оцѣнокъ для выдачи вознагражденія за убитыхъ и павшихъ отъ прививокъ животныхъ изъ мѣстнаго скота; во-вторыхъ, ему предоставлено право возбуждать нѣкоторыя ходатайства (о ссудахъ и пособіяхъ земству на борьбу съ эпизоотіями, а затѣмъ о разрѣшеніи выдавать скотовладѣльцамъ изъ земскихъ суммъ вознагражденіе за павшихъ животныхъ) (ст. 26, 27, 79, 86).

Что же касается губернской управы, то у нея, во-первыхъ, сосредоточиваются (какъ, впрочемъ, и у ветеринарнаго инспектора) все свѣдѣнія о ветеринарно-санитарномъ состояніи губерніи вообще и о ходѣ борьбы съ каждой эпизоотіей — въ частности; во-вторыхъ, ею разсматриваются, — прежде чѣмъ поступятъ на утвержденіе Начальника губерніи, — предположенія ветеринарныхъ

коммиссій и заключенія по нимъ уѣздныхъ управъ относительно предѣловъ неблагополучныхъ по болѣзни мѣстностей, а также ходатайства о разрѣшеніи мѣръ, выходящихъ за предѣлы вѣдѣнія коммиссій; въ-третьихъ, наконецъ, ею могутъ дѣлаться распоряженія по поводу доставляемыхъ ей уѣздными управами свѣдѣній ветеринарныхъ коммиссій или заключеній уѣздныхъ управъ, съ немедленнымъ донесеніемъ объ этихъ распоряженіяхъ губернатору (ст. 20, 57, 59, 60, 62, 64, 65 и 66).

При ближайшемъ разсмотрѣніи приведеннаго перечня правъ и обязанностей губернскаго земства, нельзя не замѣтить, что „непосредственное завѣдываніе“, о которомъ говоритъ ст 16, фактически совершенно сдавлено крайне тяжелыми тисками всеобъемлющаго закона и, даже въ такомъ ограниченномъ видѣ, далеко не пользуется довѣріемъ законодателя, — о какой бы то ни было самостоятельности земства здѣсь не можетъ быть и рѣчи. Въ самомъ дѣлѣ. Предоставленное губернскому земскому собранію составленіе „проектовъ“ обязательныхъ постановленій возможно лишь въ развитіе и въ предѣлахъ до мелочей детализированныхъ Правилъ 12 іюня, которыя будутъ дополнены не менѣе, по всей вѣроятности, детальными же инструкціями Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Такимъ образомъ, эти обязательныя постановленія явятся опять-таки лишь печатью земства на дѣлѣ центральной власти, тѣмъ болѣе, что проекты этихъ постановленій подлежатъ разсмотрѣнію и утвержденію Губернатора, точно такъ-же, какъ проекты предѣльныхъ оцѣнокъ для выдачи вознагражденія потерпѣвшимъ скотовладѣльцамъ должны восходить на утвержденіе Министра Внутр. Дѣлъ. Почти то же надо сказать и относительно предоставленнаго губернской управѣ права дѣлать по поводу доставляемыхъ ей свѣдѣній исполнительныхъ коммиссій и заключеній уѣздныхъ управъ свои распоряженія. Въ самомъ дѣлѣ, развѣ не всеобъемлющими Правилами диктуются эти распоряженія, развѣ не ими опредѣляется почти всецѣло содержаніе послѣднихъ? А если и остается нѣкоторый тѣсный кругъ непредусмотрѣннаго закономъ, то даже въ предѣлахъ этого тѣснаго круга самостоятельность губернской управы законъ спѣшитъ тотчасъ же отдать подъ бдительнѣйшій надзоръ администраціи и предписываетъ Управѣ о всѣхъ своихъ распоряженіяхъ немедленно доносить губернатору.

Помимо же только что разсмотрѣнныхъ правъ — составленія проектовъ и изданія распоряженій, губернскому земству предоставляется лишь право кое о чемъ ходатайствовать, кое что

подвергать „разсмотрѣнію“ до представленія на утвержденіе Начальника губерніи и, наконецъ, сосредоточивать у себя разнаго рода свѣдѣнія, отчеты и т. д.

Чтобы видѣть, на сколько за счетъ земства расширены компетенціи административныхъ органовъ въ области ветеринарно-санитарнаго дѣла, достаточно знать 69 ст. Правиль, которая буквально гласитъ слѣдующее: „Губернаторамъ и другимъ равнымъ имъ лицамъ предоставляется право принимать собственною властью административныя мѣры для возстановленія нарушеннаго порядка, въ случаяхъ бездѣтельности или неправильности дѣйствій мѣстныхъ властей и учреждений по выполненію установленныхъ мѣръ по предупрежденію и прекращенію заразныхъ и поварныхъ болѣзней на животныхъ, если отъ сего возникаетъ опасность дальнѣйшаго распространенія заразы...“ Относительно возмѣщенія вызываемыхъ подобными распоряженіями издержекъ изъ подлежащаго источника ветеринарное управленіе, согласно той же 69 ст., входитъ въ сношеніе съ подлежащими вѣдомствами и учреждениями. Чтобы уяснить все громадное для жизни земства значеніе этой статьи, достаточно лишь замѣтить, что компетентнымъ лицомъ въ рѣшеніи вопроса о „бездѣтельности“ и „неправильныхъ дѣйствіяхъ“ является не коллегіальное учрежденіе, а фактически даже и не губернаторъ, но ветеринарный инспекторъ, которому, такимъ образомъ, дается возможность даже единолично распоряжаться расходованіемъ земскихъ средствъ.

Итакъ, фактически роль земства въ области ветеринарно-санитарныхъ мѣропріятій сводится къ крайне ограниченному и всецѣло зависящему отъ усмотрѣнія мѣстной администраціи выполненію детализированныхъ предначертаній законодательной власти и вѣлѣній центральныхъ органовъ. Какъ это должно отразиться на престижѣ земства въ глазахъ населенія, на довѣріи къ его начинаніямъ, на спокойномъ, наконецъ, и правильномъ теченіи мѣстной жизни, — Управѣ нечего распространяться, такъ какъ все это очень хорошо знаетъ каждый земскій дѣятель.

Остается сказать еще нѣсколько словъ о томъ, какія затраты для земства влечетъ за собою введеніе въ губерніи Правиль 12 іюня.

Согласно ст. 87, „на средства земскихъ и городскихъ сборовъ относятся расходы: по принятію мѣръ по предупрежденію и прекращенію заразныхъ и поварныхъ болѣзней на животныхъ изъ мѣстнаго скота, по содержанію въ губерніяхъ ветеринарнаго

надзора и по выдачѣ пособій ветеринарнымъ чинамъ (за исключеніемъ ветеринарныхъ инспекторовъ, ихъ помощниковъ и пунктовъ ветеринарныхъ врачей) какъ при назначеніи ихъ на должности, такъ и по разъѣздамъ въ мѣстѣ служенія и по командировкамъ изъ другихъ мѣстностей для мѣропріятій противъ заразныхъ и повальныхъ болѣзней на мѣстномъ скотѣ“... Предугадать, сколько расходовъ придется произвести на принятіе мѣръ по предупрежденію и прекращенію эпизоотическихъ болѣзней на мѣстахъ,—пока не возможно, да, впрочемъ, и не на нихъ падетъ главная часть бюджета по ветеринарно-санитарной повинности земства. Больше всего средствъ потребуется, конечно, на содержаніе ветеринарнаго персонала, командировочное довольствіе ветеринарныхъ врачей и членовъ уѣздныхъ управъ и, наконецъ, на содержаніе канцеляріи для веденія той громадной переписки и отчетности, которая вызывается новымъ закономъ. Сколько ветеринарныхъ врачей потребуется содержать для санитарныхъ цѣлей въ будущемъ—пока такъ трудно предрѣшить; на первое же время ихъ нужно будетъ имѣть, согласно смыслу ст. 19 Правилъ, не менѣе, чѣмъ по одному на уѣздъ, кромѣ врачей при Губернской Управѣ. Во всякомъ случаѣ, новая постановка дѣла вызоветъ не менѣе 15-20 тыс. рубл. новыхъ затратъ для Вологодскаго Земства, а между тѣмъ, по свѣдѣніямъ ветеринарнаго персонала—скота отъ эпизоотій ежегодно падаетъ въ губерніи далеко не на такую сумму. Такимъ образомъ, требуемая закономъ 12 іюня постановка ветеринарно-санитарной части и со стороны ея экономической раціональности въ примѣненіи къ Вологодской губерніи оказывается несостоятельной. Правда, новый законъ освобождаетъ земство отъ расходовъ на вознагражденіе потерпѣвшихъ скотовладельцевъ за убитый и павшій отъ прививокъ скотъ, относя этотъ расходъ на средства процентнаго сбора со скотопромышленниковъ. Но этимъ не нужно увлекаться. Сборъ со скотопромышленниковъ, со всей тяжестью его новой постановки, сейчасъ же отразится на непосредственныхъ продавцахъ скота, т. е. на населеніи, соотвѣтственнымъ пониженіемъ цѣны продаваемыхъ животныхъ и, такимъ образомъ, измѣнится лишь форма налогового бремени.

Итакъ, и характеръ устанавливаемыхъ новымъ закономъ мѣръ борьбы съ эпизоотіями, чрезмѣрно строгихъ и не считающихся ни съ измѣнчивостью научныхъ положеній, ни съ особенностями нашихъ мѣстныхъ условій; и насильственный способъ

примѣненія этихъ мѣръ, грозящей вызвать ропотъ и недовольство со стороны неподготовленной къ нимъ массы крестьянскаго населенія; и порядокъ бюрократически-инстанціоннаго веденія противоэпизоотической борьбы, совершенно непригодный и прямо невозможный при разстояніяхъ и неблагоустройствѣ нашей губерніи; и всеобъемлющій формализмъ новыхъ Правилъ, мертвящій и дѣло, и лицъ, и учрежденія, призванныя вѣдать его; и то положеніе, въ какое ставитъ законъ земскія учрежденія, — положеніе, крайне ограниченное, невыносимо зависимое и подрывающее довѣріе къ земству населенія; и, наконецъ, экономическая нераціональность устанавливаемой закономъ новой постановки ветеринарно-санитарнаго дѣла съ точки зрѣнія мѣстныхъ польвъ и нуждъ, — все это заставляетъ признать совершенную неудобополнимость и полную непримѣнимость Правилъ 12 іюня 1902 г. къ условіямъ Вологодской губерніи.

Поэтому Губернская Управа позволяетъ себѣ предложить Губернскому Земскому Собранію:

1) ходатайствовать передъ Правительствомъ о непримѣненіи закона 12 іюня 1902 г. къ Вологодской губерніи;

2) на случай, если бы это ходатайство не могло быть почему-либо удовлетворено, просить въ немъ также о томъ, чтобы Правила 12 іюня, по крайней мѣрѣ, были измѣнены въ законодательномъ порядкѣ и чтобы при этомъ были приняты во вниманіе и особыя условія Вологодской губерніи.

Если бы, однако, Собраніе почему либо не сочло возможнымъ согласиться съ докладомъ Управы или если бы Правительствомъ было предписано, не взирая на ходатайство Земства, ввести все таки Правила 12 іюня, то, на этотъ случай, Губернская Управа считаетъ нужнымъ предупредить, что, согласно циркулярному предложенію Министерства Внутреннихъ Дѣлъ отъ 2 декабря прошедшаго года, полученному отъ г. Вологодскаго Губернатора 31 того же декабря, въ апрѣлѣ мѣсяцѣ предстоитъ созывъ экстреннаго Губернскаго Земскаго Собранія для разсмотрѣнія проекта обязательныхъ постановленій о борьбѣ съ эпизоотіями, выработке предѣльныхъ оцѣнокъ для выдачи вознагражденія потерпѣвшимъ скотовладѣльцамъ за убитыхъ и павшихъ послѣ прививки животныхъ, а также для установленія штатовъ ветеринарнаго персонала, формъ для ихъ отчетности и другихъ указаній Губернской Управы. Позже конца апрѣля мѣсяца Собраніе не можетъ быть созвано, такъ какъ вышеуказаннымъ циркуляромъ Мини-

стерства—Губернаторамъ, въ виду новизны дѣла, вѣняется въ обязанность проекты обязательныхъ постановленій земствъ со своими заключеніями представить въ маѣ мѣсяцѣ на усмотрѣніе Министерства; раньше же конца апрѣля Управа не успѣетъ выполнить всѣхъ формальностей, сопряженныхъ, по новому закону, съ выработкой обязательныхъ постановленій.

Предсѣдатель Управы *В. Кудрявый.*

Члены: *Н. Матафтинъ.*

Б. Безсоновъ.

К. Поповъ