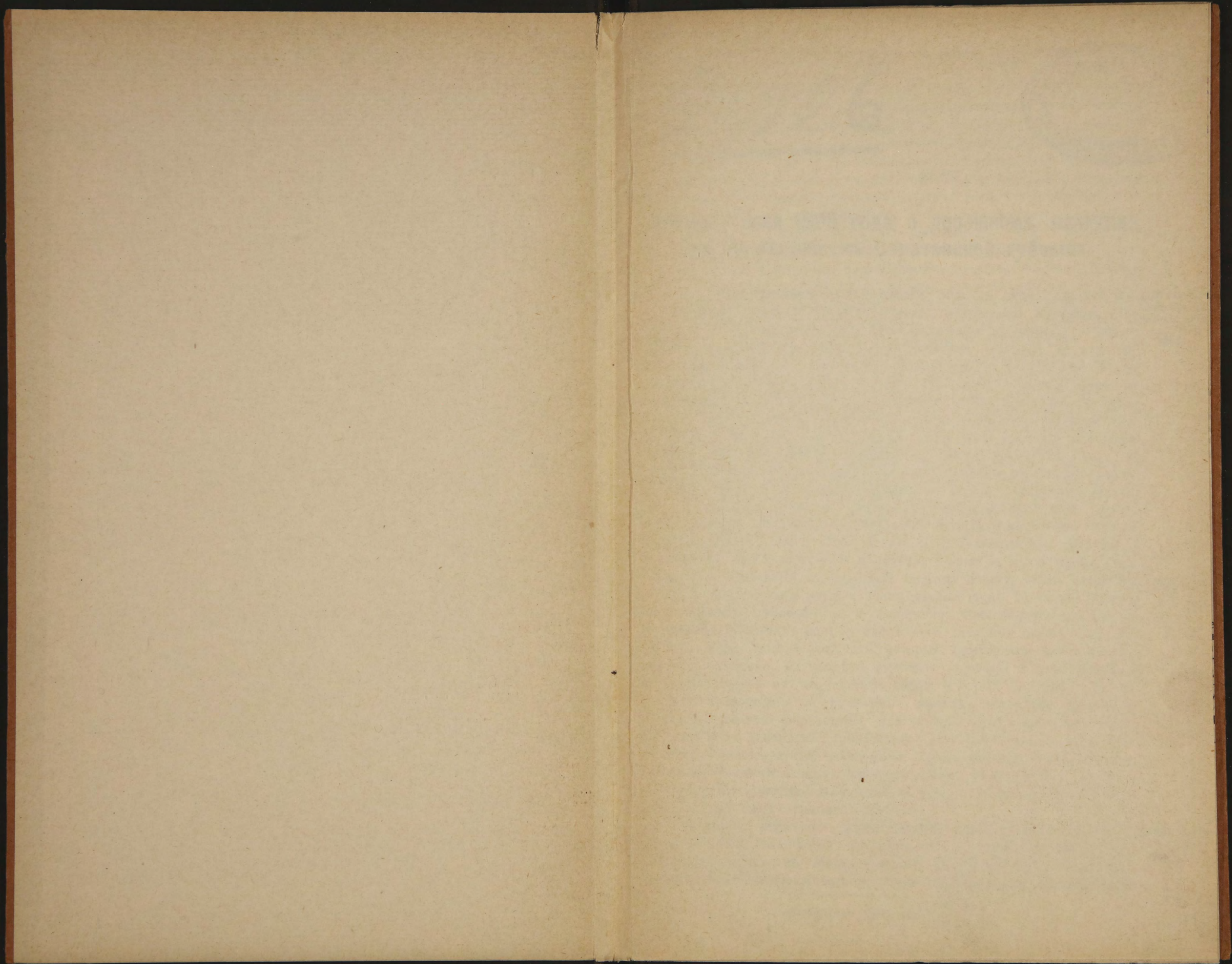


№

20/26.







20/26



83025

## Законъ 1 іюня 1895 года о дорожномъ капиталѣ въ примѣненіи къ Саратовской губерніи.

Въ числѣ факторовъ, играющихъ роль въ экономической жизни губерніи, *большое* значеніе имѣетъ обезпеченіе населенія обустроенными путями сообщенія. Если обратиться къ исторіи земскаго дорожностроительнаго дѣла въ Саратовской губерніи до введенія въ дѣйствіе закона о дорожныхъ капиталахъ, то необходимо будетъ признать, что дѣятельность Земства сводилась исключительно къ постройкѣ отдѣльныхъ сооружений на почтовыхъ пунктахъ и совершенно не захватывала обустройства дорогъ, имѣвшихъ по своей грузонапряженности большое экономическое значеніе для населенія. Бывшіе почтовые тракты, служившіе сообщеніемъ изъ уѣзда въ уѣздъ и въ предѣлы сосѣднихъ губерній, обслуживали интересы только небольшого числа селеній губерніи, служили интересамъ гоньбы государственныхъ почтъ и транзита. Вся же остальная сѣть дорогъ проселочныхъ, но имѣвшихъ большую грузонапряженность, оставалась въ вѣдѣніи владѣльцевъ земель и за недостаткомъ средствъ у послѣднихъ, могла считаться проѣздной только въ сухое время года. Громадныя разстоянія черноземнаго полотна дорогъ, обиліе овраговъ, пески, большія поймы рѣкъ и значительныя горы не только затрудняютъ грузовое движеніе, но и совершенно прекращаютъ его во время прохода весеннихъ водъ и послѣ него мѣстами недѣли на двѣ. Не говоря уже о тѣхъ убыткахъ, которые приходится нести населенію, переплачивая на гужевой доставкѣ грузовъ, о невозможности срочной доставки ихъ къ мѣстамъ сбыта, о порчѣ лошадей и поломкѣ телѣгъ, сообщеніе по грунтовымъ дорогамъ сопряжено временами съ значительными опасностями для жизни проѣзжающихъ. Отсутствие средствъ у земствъ принуждало ихъ мириться съ невозможнымъ состояніемъ путей сообщенія и ограничиваться постройкой сооружений, обезпечивающихъ переходы черезъ рѣки, овраги и рытвины на почтовыхъ трактахъ, не помышляя даже о возможности обустройства полотна дорогъ каменной одеждой.

Дѣятельность земства до изданія закона 1 іюня 1895 г.

Въ такомъ положеніи дорожностроительное дѣло земства находилось до 1895 года, когда правительство, признавъ коренное переустройство дорогъ въ Имперіи мѣрой первостепенной важности и содѣйствующей экономическому благосостоянію населенія, освободило

Изданіе закона 1 іюня 1895 г.

39

Саратовская губернская библиотека

земскія учрежденія отъ нѣкоторыхъ расходовъ общегосударственнаго характера и издало законъ объ образованіи дорожныхъ капиталовъ.— Казалось бы, что съ изданіемъ этого закона и съ ежегоднымъ ассигнованіемъ на дорожностроительныя нужды губерніи 209,000 рублей обезпеченіе населенія хорошими грунтовыми путями сообщенія является только вопросомъ весьма недалекаго будущаго,

Прошло почти семь лѣтъ дорожностроительной дѣятельности губернскаго земства и теперь, когда правительство занято серьезной разработкой всѣхъ вопросовъ, имѣющихъ отношеніе къ поднятію сельскохозяйственной промышленности, является настоятельно необходимымъ, исходя изъ семилѣтняго опыта земства, выяснить вопросъ, насколько достижима цѣль закона 1 іюня 1895 года въ смыслѣ коренного переустройства дорогъ въ губерніи, насколько этотъ законъ оказался примѣнимымъ въ Саратовской губерніи и не нуждается ли онъ въ соотвѣтствующихъ коррективахъ, вызываемыхъ мѣстными условіями и несоотвѣтствіемъ его съ устарѣлыми законами о дорожной повинности.

дорожномъ  
капиталѣ,  
какъ фондъ  
для постоян-  
наго обу-  
стройства до-  
рогъ.

Прежде чѣмъ говорить о тѣхъ неудобствахъ, которыя выяснились при примѣненіи этого закона, необходимо оговорить, что дорожнаго капитала, какъ фонда, у земства не существуетъ. Громадная территория Саратовской губерніи и полное отсутствіе дорожныхъ сооружений не даютъ земству возможности удовлетворять всѣмъ требованіямъ уѣздовъ на обустройство дорогъ и всѣ ежегодныя дѣйствительныя поступленія этого капитала, не превышающія 180,000 рублей едва въ состояніи покрыть расходы по постройкѣ сооружений на важнѣйшихъ трактахъ. Къ концу семилѣтней своей дѣятельности губернское, земство, забравши у правительства въ ссуду 632,000 рублей и использовавъ всѣ поступленія, капитала, пришло къ необходимости прекратить постройки новыхъ сооружений, т. к. дальнѣйшихъ ежегодныхъ поступленій капитала съ трудомъ будетъ хватать на покрытие расходовъ по ремонту и содержанію сооружений, стоимость коихъ приближается къ солидной суммѣ въ 2000000 рублей, и на уплату % и погашеніе ссуды правительству.

Такой скорый конецъ столь важной отрасли земскаго хозяйства, какъ дорожное дѣло, могъ бы считаться нормальнымъ, съ точки зрѣнія закона 1 іюня 1895 года, если бы всѣ дороги, имѣющія важное экономическое значеніе были бы вполне обустроены сооружениями и каменной одеждой полотна и, покончивъ, такимъ образомъ, періодъ широкихъ строительныхъ работъ, земство могло бы перейти исключительно къ заботамъ о содержаніи обустроенныхъ дорогъ и ихъ ремонтамъ. Между тѣмъ земство, использовавъ всѣ средства и будучи вынужденнымъ въ данный моментъ прекратить новыя работы по обустройству дорогъ, далеко не достигло ихъ „коренного переустройства“, къ которому стремится законъ 1 іюня 1895 года, и затративъ почти 2000000 рублей на постройку, главнымъ образомъ, отдѣль-

ныхъ сооруженій и, едва коснувшись основной задачи дорожнаго строительства—каменной одежды полотна, останавливается на полпути оставляя дороги въ непроѣздномъ состояніи,

Такимъ образомъ, опытъ земства показалъ, что какъ не солидна сумма, почти въ 2 милл. рублей, затраченная на дорожное дѣло, но по отношенію къ Саратовской губерніи и той громадной потребности въ обустройствѣ дорогъ, которая существуетъ въ ней, сумма эта и произведенныя широкія дорожностроительныя работы—являются каплей въ морѣ, и потому цѣль закона 1 іюня 1895 года могла бы быть достигнута только при наличности у земства гораздо большихъ средствъ, а не того незначительнаго оклада капитала, которымъ обладаетъ губернское земство въ настоящее время. Поэтому основнымъ *вопросомъ для достиженія* цѣли закона о дорожныхъ капиталахъ долженъ быть вопросъ объ изысканіи значительныхъ средствъ, дабы большой задачѣ, поставленной этимъ закономъ, вполне соответствовали бы денежные средства земскихъ учреждений. Размѣръ оклада дорожнаго капитала на губернію, опредѣляемый тѣми расходами земствъ Саратовской губерніи, которые они несли на содержаніе института земскихъ начальниковъ и мировой юстиціи, не можетъ удовлетворить потребностямъ въ улучшеніи существующихъ путей сообщенія и въ сооружеіи шоссейныхъ и грунтовыхъ дорогъ, имѣющихъ значеніе для мѣстныхъ сельскохозяйственныхъ, промышленныхъ и коммерческихъ интересовъ. Очевидно, что размѣръ этого капитала долженъ опредѣляться только дѣйствительной потребностью въ затратахъ на обустройство дорогъ, причемъ при опредѣленіи размѣра капитала должны быть приняты во вниманіе обширность территоріи губерніи, ея топографическія условія, требующія большихъ затратъ на обустройство овраговъ и необходимость широкихъ работъ по обустройству полотна, въ виду непроѣздности по черноземнымъ грунтамъ въ сырое время года.

Но если бы даже вопросъ о предоставленіи земству средствъ въ достаточныхъ размѣрахъ на переустройство дорогъ и получилъ бы благопріятное разрѣшеніе,—то все же дорожностроительная практика земства указываетъ на то, что законъ 1-го іюня 1895 года нуждается, по крайней мѣрѣ, по отношенію къ Саратовской губерніи, въ значительныхъ коррективахъ и требуетъ пересмотра нѣкоторыхъ крайне устарѣлыхъ статей устава путей сообщенія.

Въ смыслѣ категорій дорогъ, Саратовская губернія стоитъ въ совершенно особыхъ условіяхъ. Всѣ дороги въ губерніи распредѣлялись на три категоріи: губернскіе почтовые тракты, дороги уѣзднаго сообщенія и дороги проселочныя. Почтовые губернскіе тракты, содержащіеся на средства Губернскаго Земства, поддерживались этимъ послѣдними только для обезпеченія интересовъ гоньбы государственныхъ почтъ, и какъ только почтовыя сношенія по этимъ трактамъ, съ развитіемъ желѣзнодорожной сѣти, прекращались, Губернское Земство,

Распредѣленіе дорогъ въ губерніи  
возможность  
непроизвод-  
ительной за-  
траты капи-  
тала при о-  
устройствѣ  
проселоч-  
ныхъ дорогъ

избѣгая расходовъ, спѣшило съ ходатайствомъ о перечисленіи этихъ трактовъ въ проселочныя дороги и въ рѣдкихъ случаяхъ въ дороги уѣзднаго сообщенія. Къ настоящему 1902 году отъ многихъ почтовыхъ трактовъ остаются одни только воспоминаній и на всю громадную территорію губерніи насчитывается только три губернскихъ почтовыхъ тракта, а именно: 1) Астраханскій—Сарепта, Дубовка, Царьцынъ, Камышинъ, Саратовъ, протяженіемъ 388 вер. 2) Симбирскій: Вольскъ—Хвалынскъ, гран. Симбирской губ. протяженіемъ 125 вер., 3) г. Балашовъ—Тростянка гр. Воронежской губ. 42 вер. и двѣ уѣздныя дороги: а) Саратовъ—Петровскъ—гр. Пензенской губ.—протяженіемъ 172 вер. и б) Саратовъ—Вольскъ протяженіемъ 139½ вер. Общее протяженіе этихъ дорогъ—816,5 верстъ. Такимъ образомъ не будь дорожнаго капитала дорожная повинность губернскаго и уѣздныхъ земствъ выражалась бы только въ содержаніи этихъ дорогъ, такъ какъ содержаніе всей остальной сѣти дорогъ въ губерніи лежитъ на обязанности владѣльцевъ земель. Но, по мѣрѣ закрытія почтовыхъ трактовъ и развитія желѣзнодорожной сѣти, проселочныя дороги начинаютъ пріобрѣтать все большее и большее значеніе, какъ подъѣздные пути къ станціямъ желѣзныхъ дорогъ и крупнымъ промышленнымъ центрамъ;—и стоитъ только взглянуть на карту грузового движенія любого изъ уѣздовъ губерніи, составленную на основаніи спеціальнаго экспедиціоннаго изслѣдованія, чтобы понять, какую огромную роль для губерніи играютъ эти проселочныя дороги въ промышленномъ и сельско-хозяйственномъ отношеніяхъ. Разрабатывая планъ обустройства дорогъ въ смыслѣ установленія очередей, Губернское Земство, какъ на основаніи указаннаго изслѣдованія, такъ и на основаніи постановленій уѣздныхъ земскихъ собраній, пришло къ заключенію о необходимости обустройства въ первую очередь цѣлаго ряда, именно *проселочныхъ* дорогъ, какъ наиважнѣйшихъ для экономической жизни губерніи.

Такимъ образомъ, Губернской Земской Управѣ пришлось начать обустройство этихъ дорогъ и, на первыхъ же шагахъ своей дѣятельности столкнуться съ вопросомъ объ отношеніяхъ къ этимъ дорогамъ владѣльцевъ земель. По смыслу закона, ст. 891 Уст. Пут. Сооб., полоса земли проселочной дороги, находясь въ общемъ пользованіи, составляетъ собственность владѣльца земли, черезъ которую эта дорога проходитъ. Ст. 891 Уст. Пут. Сообщ. разрѣшаетъ владѣльцу земли закрыть проселочную дорогу, сдѣлавъ новую въ недалекомъ противъ прежней разстояніи и сохранивъ связь концовъ новой дороги со старой. Очевидно, что, при такихъ правахъ отдѣльныхъ лицъ и сельскихъ обществъ на проселочныя дороги, обустройство ихъ за счетъ дорожнаго капитала возможно только при извѣстномъ соглашеніи Земства съ владѣльцами дорогъ и при условіи разрѣшенія этими послѣдними произвести ту или иную постройку. Такимъ образомъ, какой бы грузонапряженностью данная проселочная дорога не обладала, какую бы она важную роль какъ подъѣздной путь не играла,—возможность обу-

стройства ея стоитъ въ зависимости отъ того, получить ли Земство разрѣшеніе на обустройство ея или нѣтъ. Но разрѣшеніемъ на обустройство дороги далеко не обезпечивается возможность производительной затраты дорожнаго капитала. Разрѣшеніе можетъ быть дано, а спустя нѣкоторое время дорога, въ силу ст. 891 Уст. Пут. Сообщ., можетъ быть владѣльцемъ закрыта, распахана, отведена нѣсколько въ сторону и цѣлый рядъ дорого стоящихъ сооружений можетъ очутиться въ положеніи бесполезныхъ монументовъ, стоящихъ среди посѣвовъ. Трудность и дороговизна отчужденія полосъ проселочныхъ дорогъ принудили Земство обратиться съ особымъ ходатайствомъ передъ Правительствомъ объ измѣненіи ст. 891 Уст. Пут. Сообщ. въ смыслѣ запрещенія измѣнять направленіе этихъ дорогъ безъ согласія Земства. Г. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, въ предложеніи къ Начальнику губерніи по этому вопросу, также высказалъ мнѣніе, что такъ какъ возможность измѣненія направленія проселочныхъ дорогъ исключаетъ всякую возможность производительной затраты дорожнаго капитала на улучшение проселочныхъ дорогъ, то обстоятельство это будетъ принято въ соображеніе при пересмотрѣ нынѣ дѣйствующаго Уст. Пут. Сообщ. До пересмотра же этого Устава г. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ рекомендовалъ земствамъ, при обустройствѣ проселочныхъ дорогъ, получать отъ владѣльцевъ земель обязательства не измѣнять направленіе дороги безъ согласія на то Губернскаго Земства. Такая зависимость возможности обустройства дороги отъ воли отдѣльныхъ лицъ или сельскихъ обществъ, конечно, не можетъ считаться нормальной и приводитъ къ тому, что дорога, въ силу не согласія отдѣльныхъ лицъ, можетъ остаться совершенно необустроенной на нѣкоторыхъ участкахъ и, такимъ образомъ, задача обустройства всего подъѣзднаго пути совершенно не будетъ достигнута. Рядомъ съ этимъ Земству на каждомъ шагу приходится сталкиваться съ цѣлымъ рядомъ требованій объ уплатѣ денегъ за складъ строительныхъ матеріаловъ, такъ какъ работать въ предѣлахъ 8 сажень полотна дороги, какъ на примѣръ, при насыпкѣ дамбъ,—не представляется возможнымъ. Но кромѣ этого владѣльцы дороги при выдачѣ обязательствъ входятъ часто въ разсмотрѣніе типа сооружений, диктуютъ Земству свои условія, относительно, на примѣръ, отверстія мостовъ и т. п. и, вообще, техническая сторона земскаго дорожнаго строительства ставится въ весьма затруднительныя условія. Въ вопросѣ о выдачѣ письменныхъ обязательствъ о разрѣшеніи производить постройки на проселочныхъ дорогахъ большое значеніе должна имѣть для Земства юридическая сторона этого вопроса, т. е. насколько эта частная подписка закономѣрна. Вопросъ этотъ былъ подвергнутъ разсмотрѣнію земскаго юрисконсульта, причемъ въ докладѣ по этому вопросу Губернской Земской Управѣ были высказаны юрисконсултомъ слѣдующія соображенія.

„Частная подписка, практикуемая въ земствѣ, не можетъ быть признана законной, такъ какъ подпиской этой устанавливается огра-

ничество права собственности въ чужемъ имуществѣ, для установленія какового права, согласно ст. 66 и 157 пол. пож. части, необходимо совершеніе акта *крѣпостнымъ порядкомъ*. Слѣдовательно получаемая теперь отъ владѣльцевъ земель подписка имѣетъ лишь характеръ нравственнаго обязательства и потому допуская даже, что она будетъ исполняться лицами, ее выдавшими, въ виду признанія ими полезности и важности земскаго сооруженія, едва-ли можно имѣть увѣренность въ томъ-же на будущее время, когда имѣнія, лицъ выдавшихъ подписку принудительно или добровольно, перейдутъ въ другія руки. Такая непрочность правъ населенія на пользованіе земскимъ сооруженіемъ, стоящимъ, иногда весьма дорого, должна понудить земскія учрежденія къ изысканію способовъ наилучшей гарантіи правъ Земства и населенія въ разсматриваемыхъ случаяхъ. Практика Губернской Земской Управы по этому вопросу указываетъ, что въ то время, —когда одниземлевладѣльцы, сознавая общую и свою пользу, охотно выдаютъ и исполняютъ вышеупомянутую подписку, другіе землевладѣльцы лишь условно соглашались на выдачу подписки, предъявляя требованія о непремѣнномъ заборѣ у нихъ лѣсного матеріала, камня, щебня и проч.—и, наконецъ, третьи вовсе отказываются отъ выдачи таковой подписки.

Изъ этого слѣдуетъ, что если-бы даже выработанная подписка и удовлетворяла по своей формѣ требованіямъ, предъявляемымъ къ такимъ актамъ закономъ, то и тогда, въ виду отсутствія согласія на выдачу ея со стороны нѣкоторыхъ землевладѣльцевъ, она не всегда могла бы быть примѣняема. Но все-таки въ виду того, что подобныя соглашенія уже имѣли мѣсто и, очевидно, будутъ имѣть въ будущемъ, надо признать, что первымъ и наиболѣе желательнымъ способомъ гарантіи интересовъ земства въ разсматриваемомъ вопросѣ должно быть соглашеніе, выражающееся въ формѣ обязательства, коимъ землевладѣлецъ, ограничивая свое право измѣненія направленія проселочныхъ дорогъ, въ то же время устанавливаетъ въ пользу Земства право участія въ пользованіи его имѣніемъ для предполагаемаго дорожнаго сооруженія. Но такое соглашеніе между Земствомъ и землевладѣльцами можетъ послѣдовать не всегда безвозмездно со стороны землевладѣльца, а потому необходима выдача единовременныхъ вознагражденій землевладѣльцамъ за право пользованія мѣстомъ для дорожнаго сооруженія въ тѣхъ случаяхъ, когда землевладѣльцы отъ такого занятія ихъ земли на время существованія дорожнаго сооруженія могутъ понести какой-либо ущербъ, вслѣдствіе непользованія занятымъ сооруженіемъ мѣстомъ. Кромѣ того необходимо, что бы и въ случаѣ безвозмездной уступки мѣста для дорожнаго сооруженія, съ обязательствомъ не измѣнять направленія дорогъ, равно и въ случаяхъ уступки за плату на тѣхъ же условіяхъ, *акты объ уступкѣ совершались крѣпостнымъ порядкомъ*. Однако, какъ сказано выше, не всегда возможно въ разсматриваемыхъ случаяхъ соглашеніе съ землевладѣль-

цами, частію вслѣдствіе ихъ нежеланія, а частью и даже, главнымъ образомъ—вслѣдствіе отсутствія землевладѣльцевъ и отсутствія у ихъ управляющихъ уполномочія на такую сдѣлку. Поэтому въ подобныхъ случаяхъ и при условіи, когда устройство даннаго сооруженія является безусловно необходимымъ, Земству должно быть представлено право возбуждать *въ порядкѣ ст. 575 т. X. ч. I* и слѣдующихъ, ходатайство о попутительномъ установленіи права участія въ пользованіи мѣстомъ, необходимымъ для дорожнаго земскаго сооруженія, съ правомъ немедленнаго его занятія и съ ограниченіемъ землевладѣльца въ правѣ измѣнять направленіе проселочныхъ дорогъ въ его имѣніи. Экспроприація по закону (ст. 575 и слѣд. т. X. ч. I)—допускается во всѣхъ случаяхъ, когда это необходимо для государственной и общественной пользы, при чемъ не надо забывать, что понудительному отчужденію подлежатъ, какъ недвижимыя имущества, такъ и установленное право участія въ пользованіи ими. Слѣдовательно въ предлагаемомъ способѣ не надо разумѣть отчужденія земельныхъ участковъ подъ дорожное сооруженіе, а *лишь установленіе* права пользоваться мѣстомъ подъ дорожное сооруженіе и дорогами прилегающими къ нему дотолѣ, доколѣ будетъ существовать дорожное сооруженіе, или доколѣ право это будетъ нужно Земству,

Затѣмъ,—если бы, по какимъ либо причинамъ, тотъ и другой способъ оказались недостаточными, то надлежитъ обратиться къ слѣдующему способу разрѣшенія возбужденнаго въ практикѣ вопроса:—согласно ст. 406 Государственными имуществами, никому не принадлежащими признаются между прочимъ большія дороги, а согласно ст. 434,—право прохода и проѣзда по большимъ дорогамъ составляетъ общее пользованіе всѣхъ, и владѣльцы земель, чрезъ которыя большія дороги пролегаютъ, не должны препятствовать ни какимъ образомъ свободному проходу и проѣзду по онымъ; подъ понятіемъ же *большихъ дорогъ* законъ разумѣетъ, по разъясненію Правительствующаго Сената за 1884 годъ № 76 и др., не только дороги, указанные въ пунктѣ 2 ст. 10 уст. пут. сообщ. подъ названіемъ *большихъ* дорогъ, —но и *всѣ другія дороги*, служащія сообщеніемъ между селами и деревнями, а потому и находящіяся въ общемъ пользованіи,—если только дороги такія означены на планѣ генеральнаго или спеціальнаго межеванія, а слѣдовательно хотя и могутъ быть въ силу ст. 891 измѣняемы владѣльцами, но такое право предоставлено владѣльцу не безусловно, а съ обязанностью сдѣлать вмѣсто старой дороги новую и, если новая дорога проложена будетъ хуже старой, то согласно ст. 892—того же устава владѣлецъ можетъ быть принужденъ къ очисткѣ прежней дороги, о чемъ и можетъ быть къ нему представленъ искъ, какъ это разъяснилъ Сенатъ и въ вышеприведенномъ рѣшеніи и въ рѣшеніи за 1873 г. № 311. Поэтому въ тѣхъ случаяхъ, когда проселочная дорога, по справкѣ съ планами въ губернской чертежной, окажется намѣченной на планѣ генеральнаго или спеціальнаго

межеванія и служащей для сообщенія между населенными, торговыми или промышленными пунктами,— и на таковой дорогѣ явится не обходимость воздвигнуть земское дорожное сооруженіе,—земскимъ учрежденіямъ нѣтъ надобности входить въ какое бы то ни было соглашеніе съ владѣльцами земли, по которой пролегаетъ такая дорога, ибо, на основаніи вышеприведенныхъ законоположеній, такой земле-владѣлецъ лишенъ права измѣнять направленіе проселочной дороги *столь значительно*, что бы это измѣненіе затруднило пользованіе въ какомъ бы то ни было отношеніи дорожнымъ земскимъ сооруженіемъ, такъ какъ подобное нарушеніе землевладѣльцемъ права общаго пользованія дорогою, намѣченной на планѣ, несомнѣнно будетъ возстановлено судебными мѣстами, въ виду тѣхъ же вышеизложенныхъ соображеній. Наконецъ, могутъ оказаться случаи, когда проселочная дорога, на которой предполагается земское дорожное сооруженіе, окажется вовсе не намѣченной на планѣ, а между тѣмъ соглашеніе съ землевладѣльцемъ объ установленіи права пользованія мѣстомъ для дорожнаго сооруженія и объ ограниченіи права владѣльца на измѣненіе дороги не послѣдуетъ,—а равно не послѣдуетъ со стороны Правительства удовлетворенія земскаго ходатайства о понудительномъ установленіи вышесказаннаго права. Въ подобныхъ случаяхъ надлежитъ обращаться еще къ слѣдующему способу.

Съ учрежденіемъ земскихъ установленій изъ пяти классовъ дорогъ, указанныхъ въ ст. 10 уст. пут. сообщ., установилось три класса, а именно: а) дороги обыкновенныхъ сообщеній; б) дороги обыкновенныхъ почтовыхъ сообщеній и в) дороги торговыхъ и уѣздныхъ сообщеній, согласно примѣчанію II-му къ ст. 13 того же устава и продолженія за 1868 годъ переданы въ вѣдѣніе земскихъ учрежденій. Такимъ образомъ, подъ *земскими* дорогами—о которыхъ говорится въ п. 4 ст. 2-ой п. 11 ст. 62 и другихъ Пол. о зем. учрежд., нужно подразумѣвать дороги вышеуказанныхъ трехъ классовъ. Отсюда явствуется, что завѣдываніе этими дорогами, а потому устройство разныхъ дорожныхъ сооруженій на дорогахъ этихъ, не только составляетъ право, но и обязанность земскихъ учрежденій,—во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда сооруженія эти—согласно ст. 33 уст. о земскихъ повинностяхъ изд. 1899 г., требуютъ особаго техническаго соображенія и непрерывнаго наблюденія, а потому и не могутъ быть выполнены, согласно ст. 290 того же устава,—натуральной повинностью. Что же касается проселочныхъ дорогъ, то сооруженіе ихъ, а равно устройство на нихъ дорожныхъ сооруженій,—отнесено на счетъ натуральной повинности владѣльцевъ земель. Кромѣ того,—въ виду запрещенія закона (ст. 434, т. X, г. I, ст. 720 уст. пут. сообщ. и 406 т. X, г. I) измѣнять направленіе, портить полотно или инымъ способомъ препятствовать пользованію вышеизложенными дорогами, надо признать, что только проселочныя дороги, не нанесенныя на планы генеральнаго и спеціальнаго межеванія, могутъ быть владѣльцемъ переносимы на недалекое разстояніе

и даже могутъ быть владѣльцами вовсе закрываемы, если ими будетъ признано, что въ недалекомъ разстояніи отъ такой существующей дороги, имѣется другая подобная дорога. Однако это обширное право владѣльцевъ земель на дороги можетъ быть значительно сокращено земскими учрежденіями на основаніи, ст. 62 пункт. 11, гдѣ сказано, что Губернскимъ земскимъ собраніямъ предоставлено обращеніе губернскихъ и уѣздныхъ дорогъ въ проселочныя и наоборотъ, а также измѣненіе направленія земскихъ дорогъ. Итакъ, если Земское Собраніе обратитъ какую либо проселочную дорогу въ уѣздную, то тѣмъ самымъ дорога такая сдѣлается имуществомъ общаго пользованія и перейдетъ въ вѣдѣніе земскихъ учреждений не только съ безусловнымъ правомъ, — но и обязанностью со стороны земствъ, въ силу ст. 33 устава о зем. повинностяхъ — устраивать на такой дорогѣ земскія дорожныя сооруженія. Вмѣстѣ съ тѣмъ владѣлецъ земли, на которой пролегаетъ такая дорога, потеряетъ право, предоставляемое владѣльцамъ, ст. 891 уст. пут. сообщ., на измѣненіе *лишь дорогъ проселочныхъ*. Но и въ этомъ случаѣ, можетъ возникнуть вопросъ о вознагражденіи владѣльца за отчужденное у него право для общаго пользованія, т. к. переименованіе дороги изъ проселочной въ уѣздную возлагаетъ на владѣльца обязанность воздерживаться отъ ея измѣненія, — всегда допускать по ней свободный проѣздъ, проходъ и прогонъ скота, расширить полотно дороги и на всемъ ея протяженіи не косить траву (ст. 435, т. X, ч. I). Однако затрудненіе это легко устранить, имѣя въ виду право, предоставленное земскимъ собраніямъ въ ст. 295 уст. о зем. повин. изд. 1899 года, гдѣ сказано, что хотя сельскія и полевые дороги устраиваются и содержатся владѣльцами, но изъ сего исключаются, *по мнѣнью надобности* тѣ проселочныя дороги, которыя, по *постановленію подлежащаго земскаго собранія*, отнесены къ разряду путей, содержащихся на счетъ земскихъ повинностей и вслѣдствіе того подлежатъ правиламъ, означеннымъ въ уставѣ о земскихъ повинностяхъ. Изъ сказаннаго явствуется, что положеніе о земскихъ учрежденіяхъ и уставахъ о повинностяхъ не только предоставляютъ земству обращать проселочныя дороги въ уѣздныя, но и просто исключить проселочныя дороги изъ вѣдѣнія владѣльцевъ земель, по которымъ онѣ пролегаютъ, *и по мнѣнью надобности*, относить ихъ къ *разряду путей*, содержащихся на счетъ земскихъ повинностей, — то-есть относить ихъ къ дорогамъ уѣзднымъ или губернскимъ, однако безъ обращенія ихъ въ таковыя, а слѣдовательно безъ вознагражденія землевладѣльцевъ за отчужденіе; въ этомъ случаѣ, дороги *лишь берутся* въ завѣдываніе земствомъ, доколѣ это необходимо для нуждъ населенія; вѣчное же право на полотно дороги остается за землевладѣльцемъ и, несмотря на это, право землевладѣльца относительно этихъ дорогъ ограничивается также, какъ оно ограничивалось и въ случаѣ обращенія проселочной дороги въ уѣздную“.

о необходи-  
мости прив-  
леченія мѣст-  
наго населе-  
нія къ содер-  
жанію просе-  
лочныхъ до-  
рогъ обу-  
стройства  
а съчетъ до-  
рожнаго ка-  
питала.

Если бы такое толкованіе правъ земства по отношенію къ проселочнымъ дорогамъ было санкціонировано Правительствомъ, то производительныя затраты капитала на обустройство этихъ дорогъ были бы болѣе или менѣе обеспечены. Въ настоящее же время при постоянномъ наблюдающейся коллизіи правъ земства и владѣльцевъ дорогъ работы земства по коренному переустройству дорогъ зависятъ вполнѣ отъ воли отдѣльных лицъ и обществъ. Но кромѣ необходимости выясненія юридической стороны дѣла необходимо согласовать участіе Губернскаго Земства, въ дорожно-строительныхъ работахъ, съ участіемъ въ этомъ дѣлѣ мѣстнаго населенія. Стремленіе Губернскаго Земства къ возможно болѣе производительной затратѣ дорожнаго капитала заставляеть земство поставить дѣло такъ, чтобы выстроенныя сооруженія не были бы брошены на произволъ судьбы и чтобы за каждымъ изъ нихъ имѣлось бы попеченіе и принимались бы всѣ мѣры къ сбереженію его. Увеличеніе штата технического надзора должно идти въ извѣстномъ соотвѣтствіи съ общимъ расходомъ дорожнаго капитала и потому увеличеніе надзора для наблюденія за каждымъ сооруженіемъ и для принятія мѣръ предохраненія во время прохода весеннихъ водъ или наводковъ было бы нежелательнымъ.

Поэтому необходимо, чтобы въ дѣлѣ переустройства проселочныхъ дорогъ на помощь земству пришло бы населеніе губерніи. Такое участіе населенія, по отношенію къ проселочнымъ дорогамъ, вполнѣ вытекаетъ изъ Уст. пут. сообщ. (ст. 802), по которому содержаніе этихъ дорогъ въ проѣздномъ состояніи лежитъ на обязанности владѣльцевъ, черезъ земли которыхъ эти дороги пролегаютъ. Казалось бы, что съ возведеніемъ новыхъ капитальныхъ сооружений, выстроенныхъ за счетъ дорожнаго капитала, замѣнившихъ собою старыя владѣльческія и крестьянскія сооруженія, мѣстное населеніе, освобождаемое отъ ежегодныхъ расходовъ и обязанностей по ихъ содержанію, согласно вышеприведенной 802 ст. уст. пут. сообщ., будетъ содѣйствовать сбереженію построекъ, путемъ принятія несложныхъ мѣръ по расчисткѣ сооружений отъ снѣга, околкѣ льда передъ проходомъ весеннихъ водъ и расчисткѣ мостовыхъ шоссе отъ грязи. Между тѣмъ, практика земства, въ этомъ отношеніи, показываетъ совершенно обратное.

Очень часто случается, что въ самомъ центрѣ селенія, гдѣ возведено дорожное сооруженіе, на глазахъ у всѣхъ, сооруженіе это получаетъ, при проходѣ льда, значительныя поврежденія только потому, что земскій техникъ или десятникъ не успѣлъ справиться съ срочной работой по околкѣ льда отъ свай и ледорѣзовъ, а мѣстное населеніе, игнорируя свои обязанности, по поддержанію дороги въ проѣздномъ состояніи и считая сооруженіе „казеннымъ“, безучастно созерцаетъ картину разрушенія, не принимая никакихъ мѣръ для предотвращенія его. Въ интересахъ дорожнаго хозяйства Губернской Управой, на основаніи вышеприве-

денныхъ соображеній, было возбуждено передъ мѣстнымъ губернскимъ начальствомъ ходатайство о томъ, чтобы при обустройствѣ проселочныхъ дорогъ, за счетъ дорожнаго капитала, губернская администрація приняла бы мѣры къ исполненію владѣльцами прилежащихъ къ дорогѣ земель обязанностей, налагаемыхъ на нихъ 802 ст. уст. пут. сообщ., причемъ обязанности эти, въ виду освобожденія этихъ владѣльцевъ отъ ранѣ лежавшихъ на нихъ расходовъ по постройкѣ сооружений, ихъ содержанію и ремонту должны сводиться къ слѣдующимъ: 1) Въ расчисткѣ полотна шоссе и мостовыхъ отъ грязи въ сырое время года 2) Въ прочисткѣ кюветовъ и отводныхъ канавъ. 3) Очисткѣ сооружений отъ снѣга и льда передъ проходомъ весеннихъ водъ. 4) Въ охранѣ сооружений во время прохода весеннихъ водъ,—какъ то оковка льда отъ свай моста и ледорѣзовъ, прорытіе канавъ во льду вдоль дамбъ и т. п.

Къ сожалѣнію ходатайство это было отклонено Губернскимъ Правленіемъ, какъ равносильное установленію новой натуральной земской повинности „несуществующей по нынѣ дѣйствующимъ законамъ“. Такимъ образомъ, въ чемъ заключается обязанность владѣльцевъ земель „по содержанію дороги въ проѣздномъ состояніи (ст. 802)“ представляется совершенно непонятнымъ. Земство строить сооружения, земство ихъ ремонтируетъ, а владѣльцы проселочныхъ дорогъ, обязанные по закону содержать „дорогу въ проѣздномъ состояніи“ не могутъ быть привлекаемы къ этому самому поддержанію проѣзднаго состоянія, т. к. это, по толкованію Губернскаго Правленія, равносильно введенію натуральной повинности. Изъ такого толкованія прямымъ выводомъ можетъ быть одинъ,—статья 802 устава не можетъ имѣть примѣненія къ проселочнымъ дорогамъ, обустройстваемымъ за счетъ дорожнаго капитала, и всѣ обязанности владѣльцевъ земли возложенныя на нихъ этой статьей—съ момента обустройства этихъ дорогъ Губернскимъ Земствомъ, съ нихъ слагаются. Но статья, 802 устава пут. сообщ., никогда въ законодательномъ порядкѣ не отмѣнялась, напротивъ того—изъ циркуляра Г. Министра Внутреннихъ Дѣлъ, отъ 6 апрѣля 1896 года за № 13/3543, видно стремленіе связать работы за счетъ дорожнаго капитала съ обязанностями владѣльцевъ земель. „Обустройство проселочныхъ дорогъ за счетъ дорожнаго капитала,—говорится въ циркулярѣ,—представляетъ преимущество въ томъ отношеніи, что даетъ возможность, при возведеніи не посильныхъ для мѣстнаго населенія сооружений на вышеупомянутыя средства, пользоваться для болѣе легкихъ дорожныхъ работъ возложеніемъ на землевладѣльцевъ и мѣстныя сельскія общества обязательствъ содержать въ исправности проселочныя дороги, пролегающія по принадлежащимъ имъ владѣніямъ“. Этой то именно обязанностью и хотѣло воспользоваться Губернское Земство для сбереженія сооружений, но къ сожалѣнію, не смотря на вторичное мотивированное

разъясненіе этого вопроса, ходатайство это не получило, съ 2-го ноября 1899 г., никакого разрѣшенія.

Поэтому настоятельно необходимо имѣть, разъ навсегда, разъясненіе объ обязанностяхъ владѣльцевъ проселочныхъ дорогъ, обустройстваемыхъ за счетъ дорожнаго капитала, и о томъ, въ какой мѣрѣ эти владѣльцы могутъ быть привлекаемы къ исполненію обязанностей, возложенныхъ на нихъ ст. 802 уст. пут. сообщ. Въ данномъ случаѣ, характерно то, что Губернское Правленіе разошлось съ толкованіемъ М. В. Д., одно это обстоятельство указываетъ на необходимость точныхъ указаній со стороны Правительства. Безъ участія мѣстнаго населенія всѣ земскія постройки обречены на произволъ судьбы и, конечно, большинство весеннихъ поврежденій сооружений, въ значительной степени, обусловливается трудностью для технического надзора принять своевременно предупредительныя мѣры по расчисткѣ сооружений отъ снѣга и льда.

Въ началѣ настоящей записки было указано на незначительное количество земскихъ уѣздныхъ дорогъ въ саратовской губерніи. На самомъ дѣлѣ, во всей губерніи, не считая Астраханскаго почтоваго тракта и небольшой почтовой дороги отъ Балашова до Тростянки, въ губерніи имѣются только двѣ уѣздныхъ дороги Саратовъ—Петровскъ—Пензенская губернія и Саратовъ—Вольскъ. Въ уѣздахъ Аткарскомъ, Балашовскомъ, Камышинскомъ, Хвалынскомъ и Царицынскомъ совершенно нѣтъ дорогъ уѣзднаго сообщенія и потому земства этихъ уѣздовъ фактически и юридически освобождены отъ расходовъ по дорожной повинности и за исключеніемъ участія въ обустройствѣ небольшого числа проселочныхъ дорогъ Губернскаго Земства, все дорожное хозяйство лежитъ на владѣльцахъ земель, черезъ которыя эти дороги пролегаютъ. Въ тѣхъ же уѣздахъ, гдѣ уѣздныя дороги существуютъ,—въ Саратовскомъ и Петровскомъ, уѣздныя земства совершенно прекратили расходы по ихъ содержанію и слагаютъ всю отвѣтственность за исправное содержаніе дорогъ на Губернское Земство, какъ производящее переустройство дорогъ за счетъ дорожнаго капитала. Петровское Уѣздное Земское Собраніе, въ стремленіи сложить съ себя всякія заботы о дорожномъ хозяйствѣ и ошибочно толкуя законъ 1-го іюня 1895 года, сдѣлало, на примѣръ, такое характерное постановленіе: „поручить уѣздной управѣ сообщить Губернской, что Земское Собраніе считаетъ Губернское Земство обязаннымъ, не только привести въ надлежащій порядокъ, принятые за счетъ дорожнаго капитала тракты уѣздовъ, но, согласно закона 1-го іюня 1895 года, и производить за счетъ этого капитала ремонтъ всѣхъ какъ имѣющихся быть, такъ и существующихъ сооружений“.

Такимъ образомъ—все за счетъ капитала, все отъ Губернскаго Земства и ничего изъ уѣзднаго сбора.

Слѣдствія такого толкованія обязанностей были таковы. Старыя сооруженія, требовавшія ремонта, не могли быть отремонтированы

за счетъ капитала, т. к. это противорѣчило бы закону 1-го іюня 1895 года, дальнѣйшимъ циркулярамъ М. В. Д., и въ короткій срокъ приходили въ полную негодность. Строить сооруженія сразу, на миллионы рублей, Губернское Земство не въ состояніи и поневолѣ при-  
нуждено ограничиваться извѣстной послѣдовательностью въ работахъ, идя въ предѣлахъ силъ техническаго надзора и наличности средствъ. Если бы о старыхъ постройкахъ уѣздныхъ дорогъ существовало бы попеченіе мѣстнаго земства, то, поддерживая ихъ въ теченіи извѣстнаго времени, можно было бы перейти къ переустройству ихъ за счетъ капитала. Но сооруженія эти оказались брошенными на произволъ судьбы и остались безъ хозяина. Губернское Земство, сосредоточивая свою дѣятельность на отдѣльныхъ сооруженіяхъ и твердо памятуя разъясненіе М. В. Д. о томъ, что законъ 1-го іюня 1895 года вовсе не имѣлъ цѣлью освобожденіе земствъ отъ лежащей на нихъ, по закону, дорожной повинности, не считало себя отвѣтственнымъ за состояніе тѣхъ построекъ уѣздныхъ дорогъ, которыя пока не требовали переустройства и могли быть поддерживаемы мѣстными земствами. Между тѣмъ мѣстныя земства поставили крестъ надъ своей обязанностью по дорожной повинности, сдѣлали постановленія, вродѣ ука-  
каннаго выше и довели тракты до непроѣзднаго состояніе. Хорошимъ примѣромъ въ этомъ отношеніи можетъ быть Петровскій уѣздъ, имѣющій уѣздную дорогу до границы Пензенской губерніи. Весь дорожный капиталъ по этому уѣзду исчерпанъ. Дальнѣйшее поступленіе оклада должно итти на поддержаніе выстроенныхъ <sup>въ</sup> сооруженій, а между тѣмъ уѣздная дорога, имѣющая массу старыхъ сооруженій, пришла въ такое состояніе, что требуетъ капитальнаго ремонта, только потому, что уѣздное земство, съ момента введенія въ дѣйствіе закона о дорожномъ капиталѣ, не забило ни одного гвоздя и не подсыпало ни одной лопаты земли для поддержанія своихъ построекъ. Требовать отъ Губернскаго Земства немедленнаго обустройства всѣхъ непроѣзжихъ мѣстъ и возлагать всѣ расходы на дорожный капиталъ, который по смыслу закона является только пособіемъ къ обыкновеннымъ земскимъ расходамъ на дорожную повинность, совершенно невозможно. Поэтому въ видахъ обезпеченія населенія губерніи обустроенными путями сообщенія необходимо принять слѣдующія мѣры:

1) Въ тѣхъ уѣздахъ губерніи, гдѣ въ данное время не имѣется уѣздныхъ дорогъ, всѣ тѣ проселочныя дороги, которыя обустраиваются за счетъ дорожнаго капитала, какъ признанныя важными въ экономическомъ отношеніи, должны быть приняты въ вѣдѣніе мѣстныхъ уѣздныхъ земствъ съ тѣмъ, чтобы содержаніе ихъ производилось на совмѣстныя средства дорожнаго капитала и уѣздныхъ земскихъ сборовъ. 2) Въ уѣздахъ, гдѣ имѣются уѣздныя дороги,—т. е. въ Саратовскомъ, Петровскомъ и Вольскомъ необходимо ассигнованіе со стороны Уѣздныхъ Земствъ на содержаніе этихъ дорогъ достаточныхъ средствъ, т. к. первое на свои двѣ уѣздныя дороги ассигновываетъ

не свыше 300 рублей въ годъ, а послѣднія два совершенно прекратили всякія ассигновки.

Говоря о дорожностроительныхъ нуждахъ губерніи нельзя обойти, весьма большого вопроса, объ отношеніи мѣстнаго населенія къ выстроеннымъ постройкамъ, въ смыслѣ постоянно наблюдающихся кражъ. Крадутъ все, что только возможно. Крадется заголовокъ каменной трубы изъ кирпича, крадутся рельсы, охранные столбики и сваи, перила, крадется даже камень изъ плетневыхъ клѣтокъ откосовъ. Но эта категорія кражъ, какъ она нежелательна, не вызываетъ крупныхъ расходовъ; большіе расходы могутъ вызвать крайне дерзкія кражи желѣзныхъ болтовъ съ мостовъ, въ особенности съ мостовъ рѣшетчатыхъ системъ, гдѣ кража гаекъ и болтовъ можетъ повлечь за собой прогибъ фермы и даже разрушеніе моста. Кражи настолько часты, что сдѣлались вполне обыкновеннымъ явленіемъ. Какъ бороться съ этимъ зломъ, являющимся прямымъ слѣдствіемъ народной темноты, со всѣми сопутствующими отрицательными сторонами въ характерѣ нашего кр-на? Усугубленіе уголовной кары за кражи такого характера на врядъ ли вызоветъ уменьшеніе ихъ. Болѣе рациональнымъ было бы возложеніе отвѣтственности за сохранность сооруженій отъ злоумышленной порчи на сельскія общества или волости, т. к. въ большинствѣ случаевъ сельскія общества хорошо знаютъ мѣстныхъ воровъ и, памятуя свою матеріальную отвѣтственность, будутъ принимать соотвѣтствующія мѣры. Резюмируя все вышеизложенное, необходимо прійти къ слѣдующимъ положеніямъ.

1) Незначительность оклада дорожнаго капитала въ Саратовской губерніи лишаетъ земство возможности произвести коренное переустройство дорогъ, имѣющихъ значеніе для мѣстныхъ сельско-хозяйственныхъ, промышленныхъ и коммерческихъ оборотовъ.

2) Ст. 802 Уст. Пут. Сообщ., предоставляющая широкія права владѣльцамъ проселочныхъ дорогъ, пріобрѣвшихъ большое значеніе для экономической жизни губерніи, является малосовмѣстимой съ задачами закона 1-го іюня 1895 года, такъ какъ производительная затрата дорожнаго капитала является невозможной.

3) При обустройствѣ проселочныхъ дорогъ необходимо санкціонированіе Правительствомъ правъ Земства на эти дороги, формулированныхъ въ настоящей запискѣ.

4) Производительная затрата дорожнаго капитала возможна только при широкомъ участіи мѣстнаго населенія въ содержаніи и охранѣ ихъ.

5) Распредѣленіе дорогъ въ губерніи и полное отсутствіе земскихъ дорогъ въ семи уѣздахъ губерніи требуетъ измѣненія и признанія важнѣйшихъ проселочныхъ дорогъ—дорогами земскими съ передачей ихъ, изъ вѣдѣнія владѣльцевъ смежныхъ земель, въ вѣдѣніе Земства.

6) Незначительность ассигнованія и даже полное отсутствіе его со стороны уѣздныхъ земствъ на содержаніе уѣздныхъ дорогъ,—требуетъ усиленныхъ расходовъ со стороны ихъ помимо дорожнаго капитала.

Б. Диксонъ.



