

120
177
173
614
177
51
20
180
51
140
5-5
31
180
182
182

ОТДѢЛЪ ТРЕТІЙ.

САМОУПРАВЛЕНІЕ.

ГЛАВА I.

ТЕОРІЯ САМОУПРАВЛЕНІЯ ¹⁾.

§ 45. Общественная теорія самоуправленія.

Въ мѣстномъ управленіи всѣхъ современныхъ государствъ, кромѣ органовъ административныхъ, условія дѣятельности и организаціи которыхъ всецѣло опредѣляются началомъ подчиненія, мы встрѣчаемъ еще и такъ называемые органы мѣстнаго самоуправления, отличающіеся большею самостоятельностью въ своей дѣятельности, большею независимостью своего личнаго состава, слагающагося не изъ назначаемыхъ правительствомъ чиновниковъ, а изъ представителей самого мѣстнаго общества. Въ чемъ же основанія существованія такихъ органовъ самоуправления?

Въ современной литературѣ государственнаго права суще-

¹⁾ Градовскій. Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и въ Россіи. Сборникъ госуд. знаній, т. V и VI. L. Stein. Die vollziehende Gewalt. 2 Th. Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem. 1869. Gluth. Die Lehre von der Selbstverwaltung. 1887. [Н. И. Лазаревскій, Самоуправленіе, въ сборникѣ Мелкая земская единица и въ его же трудѣ: Отвѣтственность за убытки, причиненные должностными лицами, 1905, стр. 583, гдѣ указана литература. Критическій разборъ этого труда сдѣланъ И. А. Ивановскимъ. Журналъ министерства народнаго просвѣщенія 1906 г. № 8. Hugo Preuss, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Festgabe für Laband, Bd II, S. 197 ff.]

ствуютъ двѣ существенно различныхъ теоріи: общественная и государственная. Общественная теорія видитъ сущность самоуправления въ предоставленіи мѣстному обществу самому вѣдать свои общественные интересы и въ сохраненіи за правительственными органами завѣдыванія одними только государственными дѣлами. Общественная теорія исходитъ, слѣдовательно, изъ противоположенія мѣстнаго общества государству, общественныхъ интересовъ — политическимъ, требуя, чтобы общество и государство, каждое вѣдали только свои собственные интересы. Государственная теорія самоуправления, напротивъ, въ самоуправленіи видитъ возложеніе на мѣстное общество осуществленія задачъ государственнаго управления, службу мѣстнаго общества государственнымъ интересамъ и цѣлямъ. Съ этой точки зрѣнія самоуправленіе предполагаетъ не противоположеніе и обособленіе мѣстнаго общества и государства, а призывъ мѣстнаго общества на службу государству. Согласно общественной теоріи самоуправленіе есть самостоятельное осуществленіе мѣстнымъ обществомъ своихъ собственныхъ общественныхъ интересовъ, согласно государственной теоріи — осуществленіе государственныхъ интересовъ.

Изъ этихъ двухъ теорій общественная болѣе старая, и до появленія книги Лоренца Штейна она пользовалась исключительнымъ господствомъ въ литературѣ, какъ въ западной, такъ и въ нашей. Теперь рѣшительное большинство публицистовъ держится государственной теоріи, однакоже и общественная теорія все еще имѣетъ весьма авторитетныхъ сторонниковъ, каковы, напримѣръ, Гирке и Шеффле. Поэтому намъ необходимо съ нѣкоторою подробностью остановиться на ея оцѣнѣ.

На первый взглядъ она имѣетъ въ себѣ много обаятельнаго. Ею, повидимому, дается общее теоретическое обоснованіе широкому развитію самоуправления. Въ противоположеніи общественныхъ и государственныхъ интересовъ какъ бы заключается основаніе для полной самостоятельности органовъ самоуправления. Разъ органы самоуправления вѣдаютъ не государственныя, а только общественныя дѣла, государству нѣтъ дѣла до того, какъ осуществляются эти чужія для него дѣла. Но при ближайшемъ анализѣ не трудно убѣдиться, что общественная теорія вовсе не даетъ понятію самоуправления прочнаго научнаго обоснованія, а, напротивъ, приводитъ къ совершенному отрицанію за самоуправленіемъ значенія самостоятельнаго принципа.

Общественная теорія въ своемъ послѣдовательномъ развитіи приводитъ къ тому, что сводитъ понятіе самоуправления къ общему понятію свободы общенія. На ряду со всѣми общественными

союзами, и мѣстнымъ союзамъ, общинамъ, округамъ, областямъ предоставляется свобода осуществленія своихъ задачъ подъ условіемъ, чтобы они своею дѣятельностью не вторгались въ сферу осуществленія задачъ государственнаго управленія. Требованіе обезпеченія мѣстности самоуправленія сводится въ такомъ случаѣ къ общему требованію, чтобы государство своею дѣятельностью не подавляло общественной дѣятельности и инициативы.

Однако, наблюденіе надъ дѣйствительною постановкой мѣстнаго самоуправления легко обнаруживаетъ существенныя различія между общимъ началомъ свободы общенія, свободы союзовъ и самоуправления. Отношенія государства ко всемъ другимъ общеніямъ, кромѣ мѣстныхъ, опредѣляются началомъ болѣе или менѣе широкой свободы. Государство представляетъ или полную свободу образованія и дѣятельности всевозможныхъ союзовъ, или подъ извѣстными ограниченіями, или, какъ у насъ, допускаетъ образованіе союзовъ лишь съ особаго на каждый разъ разрѣшенія правительства. Но никогда государство не требуетъ образованія союзовъ, не дѣлаетъ ихъ существованіе обязательнымъ, не вмѣняетъ имъ въ обязанность осуществленіе тѣхъ или другихъ задачъ. Образованіе, существованіе, дѣятельность союзовъ имѣетъ всегда факультативный, а не обязательный характеръ. Совершенно иного рода отношеніе государства къ мѣстнымъ самоуправляющимся единицамъ. Государство не предоставляетъ свободѣ мѣстныхъ жителей образовывать эти мѣстныя единицы, не ставитъ въ зависимость отъ усмотрѣнія мѣстнаго населенія ихъ существованіе, не допускаетъ, чтобы предметы ихъ дѣятельности всецѣло опредѣлялись волею ихъ обывателей. Напротивъ, государство обязательно организуетъ мѣстныя общенія, опредѣляетъ ихъ устройство, указываетъ имъ обязательныя предметы дѣятельности. Существованіе и дѣятельность мѣстныхъ общеній, хотя и самоуправляющихся, не факультативны, а обязательны. Они не только могутъ быть, но и должны быть, государство не допускаетъ ихъ только, а требуетъ.

Къ этому различію присоединяется еще другое. Существованіе и дѣятельность союзовъ имѣетъ совершенно факультативный характеръ. Сегодня данный союзъ существуетъ, завтра его можетъ и не быть. Сегодня его дѣятельность имѣетъ однѣ рамки, завтра—другія. Поэтому государство, конечно, не можетъ соразмѣрять своей дѣятельности съ дѣятельностью союзовъ; не можетъ, полагаясь на дѣятельность союзовъ, сокращать свой собственный кругъ дѣятельности. Дѣятельность союзовъ развивается на ряду съ дѣятельностью государства, дополняетъ ее въ извѣстной степени,

но отнюдь не замѣняетъ. На мѣстныхъ же общеніяхъ государство вездѣ возлагаетъ часть собственныхъ задачъ. И сторонники общественной теоріи самоуправленія вынуждены поэтому различать въ компетенціи органовъ мѣстнаго самоуправленія ихъ собственные дѣла и дѣла, переданныя имъ государствомъ. Правда, нѣкоторые изъ нихъ, напр., Гирке, для развитія и упроченія самоуправления требуютъ возможнаго суженія этихъ переданныхъ государствомъ дѣлъ. Но въ дѣйствительности вездѣ такіе дѣла входятъ въ компетенцію органовъ самоуправления. Ихъ дѣятельность вездѣ отчасти замѣняетъ собою дѣятельность непосредственныхъ органовъ государства.

Итакъ, въ отличіе отъ союзовъ самоуправляющіяся мѣстныя общенія существуютъ обязательно, а не факультативно, и государство возлагаетъ на нихъ часть своихъ задачъ. Эти особенности находятъ себѣ основаніе въ особенной природѣ мѣстныхъ общеній и приводятъ къ необходимости признать за самоуправленіемъ иную основу, а не общее начало свободы общенія.

Мѣстныя общенія представляютъ сравнительно съ союзами ту особенность, что принадлежность къ нимъ обусловливается не субъективными условіями — сходствомъ субъективныхъ интересовъ, убѣжденій, вѣрованій, а чисто объективными условіями — совмѣстнымъ жительствомъ въ одной мѣстности. Не мѣняя объективныхъ условій своего существованія, человѣкъ можетъ свободно переходить изъ одного союза въ другой. Принадлежность къ общинѣ, округу, области опредѣляется мѣстомъ постоянного жительства. Если моимъ убѣжденіямъ или интересамъ не удовлетворяетъ данный промышленный, благотворительный, научный, религіозный союзъ, я могу, не мѣняя другихъ условій моей жизни и дѣятельности, стать членомъ другого союза, болѣе удовлетворяющаго моимъ требованіямъ. Но если та община, въ которой я живу, не чинитъ дорогъ, не заводитъ школъ, не обеспечиваетъ санитарныхъ условій жизни, то я не могу, сохраняя то же мѣсто жительства, найти удовлетвореніе этимъ потребностямъ въ дѣятельности какой-нибудь другой общины. Дѣятельность союзовъ не ограничивается опредѣленною мѣстностью, а охватываетъ собою всѣхъ имѣющихъ въ томъ потребность, по крайней мѣрѣ насколько позволяютъ средства и силы союза. Дѣятельность мѣстнаго общенія, напротивъ, обязательно ограничивается опредѣленными территоріальными границами. Какимъ бы избыткомъ силъ и средствъ ни располагала данная община, она можетъ все-таки дѣйствовать только въ предѣлахъ своей территоріи, она все-таки не можетъ замѣнить собою дѣятельности другихъ общинъ. По-

этому для того, чтобы задачи, составляющія предметъ дѣятельности мѣстныхъ общеній, нашли себѣ повсемѣстное осуществленіе въ государствѣ, недостаточно, чтобы мѣстныя общенія существовали въ нѣсколькихъ отдѣльных частяхъ государственной территоріи. Надо, чтобы всѣ части государственной территоріи входили въ составъ такихъ мѣстныхъ общеній. Вотъ почему государство и не можетъ допустить факультативное, подобно союзамъ, существованіе мѣстныхъ общеній, а обязательно организуетъ ихъ во всѣхъ частяхъ государства.

Но этого мало. Изъ всѣхъ общеній мѣстныя общенія ближе всѣхъ другихъ стоятъ къ государству и по своимъ задачамъ. Союзы имѣютъ каждый свою специальную задачу, опредѣленную тѣми цѣлями, какія соединили въ союзъ составляющихъ его лицъ, государство же, какъ мы знаемъ, охватываетъ своею дѣятельностью осуществленіе всѣхъ задачъ человѣческой жизни, допускающихъ принудительное осуществленіе, и границы государственной дѣятельности опредѣляются только пространствомъ подвластной ему государственной территоріи. Въ предѣлахъ этой территоріи государство распространяетъ свою дѣятельность на все содержаніе общественной жизни. Точно такъ же и задачи мѣстныхъ общеній, входящихъ въ составъ государства, ограничиваются именно предѣлами данной мѣстности. Въ кругъ задачъ мѣстнаго общенія входитъ все то, что приурочивается въ своемъ осуществленіи къ данной мѣстности, что опредѣляется мѣстными условіями, что основано на фактѣ совместнаго жительства. Такимъ образомъ дѣятельность мѣстныхъ общеній, подобно дѣятельности государства, имѣетъ не факультативный, а обязательный характеръ и по содержанію своему опредѣляется главнымъ образомъ территориальными границами. Другими словами, между дѣятельностью государства и дѣятельностью мѣстныхъ общеній нѣтъ принципиальнаго различія: дѣятельность ихъ—дѣятельность однородная. Этимъ объясняется, почему законодательства всѣхъ государствъ видятъ въ дѣятельности самоуправляющихся мѣстныхъ общеній не дополненіе только, а именно частичную замѣну дѣятельности государственной. Дѣятельность союзовъ государствомъ только допускается съ извѣстными ограниченіями въ цѣляхъ общаго блага и безопасности; на мѣстныя же общенія государство само обязательно возлагаетъ осуществленіе въ мѣстности опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Но признать это, значитъ принять государственную теорію самоуправления.

§ 46. Государственная теорія самоуправленія.

Государственная теорія самоуправленія, выдвинутая трудами Рудольфа Гнейста и Лоренца Штейна, видитъ въ самоуправленіи не самостоятельное завѣдываніе мѣстнымъ обществомъ ихъ собственными, отличными отъ государственнаго управленія дѣлами, а возложеніе на мѣстное общество осуществленія задачъ государственнаго управленія.

Но если такъ, если органы самоуправленія выполняютъ задачи того же государственнаго управленія, то въ чемъ же основаніе такого выдѣленія нѣкоторыхъ задачъ государственнаго управленія въ завѣдываніе мѣстнаго общества?

Администрація призвана осуществлять велѣнія верховнаго управленія, дѣйствуя на основаніи и согласно его указаніямъ. Поэтому условія ея дѣятельности и организація опредѣляются всецѣло началомъ строгаго подчиненія. Этимъ обезпечивается единство управленія и согласіе съ намѣчаемыми верховнымъ управленіемъ руководящими указаніями. Но есть въ этомъ и обратная сторона. Лица, призванныя служить только исполнителями чужихъ велѣній, не могутъ относиться къ дѣлу съ должнымъ вниманіемъ и интересомъ, составляющими необходимое условіе всякой плодотворной дѣятельности. Лишенные инициативы и самостоятельности, они обыкновенно относятся къ выполняемому по чужой указкѣ дѣлу лишь формально, „по-чиновнически“; ихъ дѣятельность всегда обнаруживаетъ тенденцію вырождаться въ рутину, чуждую дѣйствительнымъ потребностямъ общественной жизни. При этомъ, чѣмъ ниже стоитъ данное должностное лицо въ іерархической лѣстницѣ административныхъ властей, тѣмъ оно дальше поэтому отъ руководящихъ правительственныхъ сферъ, тѣмъ подчиненнѣе его положеніе и тѣмъ сильнѣе связывается этотъ недостатокъ живого интереса къ выполняемому дѣлу. А между тѣмъ именно въ непосредственномъ дѣйствительномъ осуществленіи отдѣльныхъ задачъ управленія, выпадающемъ на долю низшихъ органовъ администраціи, успѣхъ и плодотворность дѣятельности зависятъ больше всего отъ умѣнья сообразоваться съ конкретными условіями каждаго отдѣльнаго случая, съ требованіями времени, съ особенностями данной мѣстности, съ бытовыми условіями, съ имѣющимися матеріальными и личными силами. Надо знать все это, приглядываться ко всему, интересоваться. Надо, чтобы условія и потребности того общества, среди котораго приходится дѣйствовать не

были чужды и безразличны дѣйствующему. Чиновникъ, конечно, не можетъ удовлетворять этимъ требованіямъ. Назначаемый органами центральной администраціи или по ея указаніямъ, случайно попадающій въ данную мѣстность, не имѣющій съ мѣстнымъ обществомъ никакихъ связей, всегда стремящійся къ іерархическому повышенію и, слѣдовательно, въ переходу въ центральныя учрежденія, онъ не можетъ особенно интересоваться текущими запросами мѣстной жизни. Другое дѣло—представители самого мѣстнаго общества. Для нихъ мѣстныя условія, мѣстные интересы стоятъ во всемъ на первомъ планѣ. Всякая небрежность въ заведываніи мѣстнымъ управленіемъ сказывается весьма ощутительно на нихъ самихъ. Уже поэтому передача осуществленія задачъ мѣстнаго управленія представителямъ мѣстнаго общества даетъ существенныя выгоды. Только при этомъ условіи получится обезпеченіе того, что мѣстное управленіе будетъ вестись дѣйствительно какъ живое дѣло.

Но къ этому присоединяется и другое соображеніе, едва ли еще не болѣе важное. Непосредственное осуществленіе на дѣлѣ задачъ управленія, требуя постоянного соображенія съ условіями времени и мѣста и съ наличными средствами, не допускаетъ точной и полной регулировки напередъ общими правилами. Очень многое приходится тутъ по необходимости предоставить свободному усмотрѣнію исполнителя, долженствующаго сообразоваться съ конкретными особенностями каждаго даннаго случая. Только при этомъ условіи возможна успѣшная дѣятельность, возможно дѣйствительное достиженіе опредѣленныхъ практическихъ результатовъ.

Но съ этой свободой усмотрѣнія открывается вмѣстѣ съ тѣмъ и возможность серьезныхъ злоупотребленій властью. Судебная отвѣтственность тутъ почти вовсе не примѣнима, потому что въ случаяхъ ненадлежащаго пользованія этою свободой усмотрѣнія очень трудно отличить злой умыселъ отъ неумѣлости, непониманія, излишняго рвенія по службѣ или даже просто отсутствія таланта. Надзоръ административнаго начальства также не представляетъ достаточной гарантіи, потому что, исходя изъ центра, онъ по необходимости слабѣетъ къ периферіи, а чтобы хоть нѣсколько его приблизить къ мѣстнымъ органамъ, приходится его осуществлять черезъ посредство такихъ же точно чиновниковъ, занимающихъ совершенно подчиненное положеніе, поставленныхъ въ тѣ же условія и представляющихъ тѣ же недостатки, какъ и подчиняемые ихъ надзору. И въ этомъ отношеніи представители самого мѣстнаго общества поставлены въ совершенно инныя условія. Какъ члены мѣстнаго общества, связанные съ нимъ множе-

ствомъ общихъ интересовъ, зависямыя отъ него во всѣхъ условіяхъ своей дѣятельности и жизни, они неизбежно подчиняются контролю общественнаго мнѣнія, которое одно только можетъ дѣйствительно услѣдить за всѣми злоупотребленіями мѣстныхъ властей. Назначенный правительствомъ чиновникъ можетъ относиться безразлично къ общественному мнѣнію, его судьба и успѣхъ зависятъ не отъ общества, а отъ начальства. Представители же мѣстнаго общества неразрывно связаны съ нимъ во всѣхъ своихъ интересахъ и потому не могутъ не считаться съ судомъ общественнаго мнѣнія.

Итакъ, самоуправленіе обезпечиваетъ болѣе живое и внимательное отношеніе къ непосредственному осуществленію въ отдѣльных мѣстностяхъ задачъ государственнаго управленія и установленіе дѣйствительнаго контроля общественнаго мнѣнія надъ осуществленіемъ органами управленія по необходимости предоставляемой имъ доли дискреціонной власти. Но и то и другое будетъ, конечно, достигнуто лишь подъ тѣмъ условіемъ, если должностныя лица самоуправления, осуществляя задачи государственнаго управленія, не превратятся въ чиновниковъ, дѣйствующихъ по чужой указѣ, а останутся представителями мѣстнаго общества, сохраняя необходимую для того самостоятельность. Между тѣмъ, разъ органы самоуправления осуществляютъ тѣ же задачи государственнаго управленія, государство не можетъ относиться безучастно къ ихъ дѣятельности, не можетъ ограничиться, какъ въ отношеніи къ свободнымъ союзамъ, надзоромъ лишь за тѣмъ, чтобы они не нарушали чужихъ правъ. Государство должно, напротивъ, распространить свой надзоръ за органами самоуправления и на содержаніе ихъ дѣятельности. Въ отношеніи къ органамъ самоуправления нельзя ограничиться однимъ только отрицательнымъ требованіемъ, чтобы они не вредили никому своею дѣятельностью: государство требуетъ отъ нихъ и дѣйствительнаго выполненія возложенныхъ на нихъ задачъ.

Но если такъ, какимъ образомъ это обязательное выполненіе возложенныхъ на нихъ задачъ согласить съ необходимою для органовъ самоуправления самостоятельностью? Въ теоретическомъ разрѣшеніи этого вопроса можно замѣтить два различныхъ направленія. Одни ищутъ основанія самостоятельности органовъ самоуправления въ особенностяхъ порядка замѣщенія отдѣльных должностей самоуправления; другіе—въ томъ, что органы самоуправления суть не непосредственные органы государства, а органы мѣстнаго общества, на которое государство возлагаетъ осуществленіе части своихъ задачъ. Теорія перваго ряда въ свой

чередъ представляютъ двѣ разновидности. Характерную особенность порядка замѣщенія должностей самоуправления видятъ или въ томъ, что онѣ выборныя, или въ томъ, что онѣ безмездныя, почетныя. Отождествленіе самоуправления съ системой почетныхъ безмездныхъ должностей было выставлено Гнейстомъ. Отождествленіе самоуправления съ системой выборныхъ должностей есть самое распространенное, обиходное представленіе о самоуправленіи, но въ современной научной литературѣ оно уже почти вовсе не находитъ себѣ представителей.

Не трудно, въ самомъ дѣлѣ, показать, что для установленія самоуправления недостаточно одного только выборнаго порядка замѣщенія должностей. Лицо, призванное къ непосредственному осуществленію задачъ управленія, можетъ проявить свое знаніе мѣстныхъ условій, свою отзывчивость къ мѣстнымъ потребностямъ, свою солидарность съ мѣстными интересами только, если пользуется самостоятельностью въ выборѣ способовъ осуществленія возложенной на него задачи. Если же оно будетъ поставлено въ положеніе лишь пассивнаго исполнителя чужихъ распоряженій, оно не будетъ въ состояніи, несмотря на свой выборный характеръ, явиться въ своей дѣятельности представителемъ мѣстнаго общества, проводникомъ его интересовъ и стремленій. Убѣдительнымъ доказательствомъ этому могутъ служить хотя бы наши выборныя должности мѣстнаго управленія, установленныя Екатерининскимъ Учрежденіемъ о губерніяхъ. Земскій исправникъ, хотя и избирался дворянствомъ, былъ, однако, поставленъ въ прямое подчиненіе губернатору и потому въ своей дѣятельности ничѣмъ не отличался отъ назначаемыхъ правительствомъ чиновниковъ. Напротивъ, англійскіе мировые судьи, хотя и назначаются королемъ, являются безспорно органами самоуправления.

Эта невозможность однимъ только выборнымъ порядкомъ замѣщенія мѣстныхъ должностей обезпечить имъ необходимую для самоуправления самостоятельность и побудила Гнейста искать другого основанія самостоятельности органовъ самоуправления. Онъ обращаетъ вниманіе на экономическое положеніе должностныхъ лицъ. Зависимое положеніе чиновника обусловливается, по его мнѣнію, главнымъ образомъ тѣмъ, что служба является для него источникомъ средствъ существованія, даетъ ему экономическое обезпеченіе. Чиновникъ относится къ исполненію возложенныхъ на него функцій управленія не какъ къ осуществленію своихъ интересовъ, а какъ къ профессіи, выполняемой въ чужомъ интересѣ ради полученія опредѣленныхъ матеріальныхъ выгодъ. Поэтому онъ дѣйствуетъ не такъ, какъ того требуютъ его убѣжде-

нія и интересы, а такъ, какъ отъ него требуетъ того начальство. Какъ всякій наемникъ, онъ даетъ свое умѣнье и знаніе служенію чуждымъ ему самому интересамъ. Его личный интересъ въ служебной дѣятельности составляетъ не то, что дала его служба обществу, а то, какія выгоды получаетъ онъ самъ отъ вознагражденія за свою службу. При этихъ условіяхъ дѣятельность его неизбежно пріобрѣтаетъ характеръ пассивнаго исполненія чужихъ указаній. Для того, чтобы осуществленіе задачъ управленія могло получить характеръ самостоятельной дѣятельности, опредѣляемой тѣми общественными интересами, представителемъ которыхъ является самъ дѣятель, надо, чтобы дѣятельность его представляла для него значеніе только по своимъ результатамъ для общества, а не по связанному съ нею вознагражденію; другими словами, надо, чтобы осуществленіе задачъ управленія выполнялось безмездно, какъ почетная обязанность, а не какъ профессія, дающая средства существованія. Поэтому Гнейстъ считаетъ необходимымъ условіемъ самоуправленія безмездныя почетныя должности. Лицо, выполняющее функции управленія какъ обязанность, безъ вознагражденія, остается экономически совершенно независимымъ отъ правительства и потому самостоятельнымъ въ своей дѣятельности. Выполнять безмездную должность могутъ, конечно, только лица вполнѣ обеспеченныя, а такъ какъ должности самоуправления заключаются въ исполненіи задачъ государственнаго управленія, то и замѣщеніе этихъ должностей должно совершаться по назначенію правительства.

Едва ли, однако, можно безусловно согласиться съ этими доводами Гнейста. Онъ придаетъ, очевидно, слишкомъ исключительное значеніе экономической зависимости, матеріальнымъ выгодамъ, связаннымъ съ вознаграждаемой службой. Выполненіе государственной должности можетъ представить лицу, ее занимающему, личную выгоду не въ одномъ только вознагражденіи, связанномъ съ должностью. Пользованіе полномочіями и само по себѣ можетъ представить весьма существенныя личныя выгоды, независимо отъ вознагражденія. Землевладѣлецъ, надѣляемый въ отношеніи къ окрестному населенію правами полицейской власти, ставится, конечно, въ особо выгодное положеніе, получаетъ возможность пользоваться предоставленными ему полномочіями власти въ своихъ личныхъ интересахъ. Поэтому, и не получая вознагражденія, онъ можетъ не меньше оплачиваемаго чиновника быть заинтересованъ въ удержаніи за собой данной должности, дающей ему существенныя выгоды. А разъ назначеніе на должность зависитъ отъ правительства, это стремленіе удержать за

собою должность приведетъ неизбежно къ полной зависимости отъ правительства. Но даже если и предположить, что личные интересы не получаютъ такого преобладанія, система безмездныхъ должностей необходимо приводитъ къ тому, что вся власть мѣстнаго управленія сосредоточивается исключительно въ рукахъ одного только владѣльческаго класса, представители котораго одни только въ силахъ нести обязанности безмездной должности. А въ силу этого осуществленіе въ мѣстности задачъ государственнаго управленія при системѣ безмездныхъ должностей естественно будетъ опредѣляться интересами одного владѣльческаго класса. Общіе государственные интересы окажутся такимъ образомъ подчиненными интересамъ отдѣльнаго общественнаго класса. Наконецъ, установленіе системы безмездныхъ должностей возможно лишь тамъ, гдѣ имѣется подходящій для этого мѣстный владѣльческій классъ, а потребность въ самоуправленіи совершенно общая и сказывается независимо отъ того или другого распределенія земельной собственности.

Такимъ образомъ, нельзя признать общимъ основаніемъ самостоятельности органовъ самоуправления особый порядокъ замѣщенія отдѣльныхъ должностей. Господствующее теперь въ нѣмецкой литературѣ направленіе, слѣдующее пути, указанному Л. Штейномъ, видитъ основанія самостоятельности органовъ самоуправления въ томъ, что они являются не непосредственными органами государства, а органами мѣстнаго общества, на которое государство возлагаетъ осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Правительственные учрежденія, являющіяся органами государства, по этому самому вполне подчинены ему. Органъ не можетъ имѣть своихъ особыхъ интересовъ или своей особой воли отъ цѣлаго. Органъ для того только и существуетъ, чтобы выражать волю цѣлаго, чтобы дѣйствовать отъ его имени, въ его интересахъ. Поэтому между государствомъ и его органами немыслимы юридическія отношенія, между ними невозможно соотношеніе взаимныхъ правъ и обязанностей. Правительственные учрежденія призваны служить лишь выразителями и исполнителями воли самого государства, осуществляютъ только права самого государства, выполняютъ только его обязанности. Въ ихъ дѣятельности непосредственно проявляется дѣятельность государства.

Другое дѣло—самоуправляющіяся мѣстныя общенія. Хотя они входятъ въ составъ государства и подчинены ему, тѣмъ не менѣе они являются особыми субъектами правъ, особыми юридическими лицами, вступающими съ государствомъ въ юридическія

отношенія, имѣющими въ отношеніи къ нему права и обязанности. Мѣстные общенія, какъ и отдѣльные подданные государства, хотя и подчинены государству, но не поглощаются имъ, не теряютъ своей особенности, не служатъ только органами государства. Самостоятельность мѣстныхъ общеній выражается уже въ томъ, что они могутъ, какъ и отдѣльные подданные, имѣть свои особыя гражданскія права: быть собственниками, вступать въ различнаго рода обязательственныя отношенія. Эта имущественная правоспособность мѣстныхъ общеній придаетъ имъ самостоятельность въ отношеніи къ государству, но не устанавливаетъ еще самоуправленія. Если бы община или область только распоряжались самостоятельно принадлежащимъ имъ имуществомъ, то онѣ вовсе не были бы субъектами самоуправления, какъ и отдѣльный подданный, распоряжающійся своею собственностью. Субъектами самоуправления мѣстные общенія являются лишь настолько, насколько государство возлагаетъ на нихъ осуществленіе своихъ функцій, функцій государственнаго управленія. Получаемое такимъ образомъ мѣстными общеніями право самоуправления, какъ и всякое публичное право, есть вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность. Мѣстное общеніе обязано выполнить возложенныя на него государствомъ функціи управленія. Но это не превращаетъ мѣстное общеніе въ простой органъ государства, исполнѣ подчиненный его волѣ и интересамъ. Мѣстные общенія, въ отличіе отъ правительственныхъ учреждений, существуютъ не исключительно для осуществленія функцій государственнаго управленія. Они имѣютъ свои особыя интересы, противоположаемые общимъ интересамъ государства. Между интересами государства и мѣстнаго общенія возможны столкновенія, приводящія къ необходимости ихъ разграниченія юридическими нормами, и потому взаимныя отношенія государства и мѣстныхъ общеній получаютъ характеръ юридическихъ отношеній.

Мѣстные общенія осуществляютъ, однако, функціи власти не по собственному самостоятельному праву, а лишь по уполномочію государства. Самостоятельное право властвованія имѣютъ только государства. Самоуправляющіяся мѣстные общенія осуществляютъ права власти по порученію государства, какъ его права, и потому подлежатъ въ этой своей дѣятельности надзору государства не только въ отношеніи къ внѣшней ея законности, въ отношеніи къ соблюденію установленныхъ закономъ границъ, но и въ отношеніи къ ея содержанію. Государство слѣдитъ не только за тѣмъ, чтобы органы самоуправления не нарушали чужихъ правъ, не выходили изъ предѣловъ предоставленной имъ

компетенціи, но и за тѣмъ, чтобы они дѣйствительно выполняли возложенныя на нихъ функціи государственнаго управленія, чтобы они пользовались данными имъ полномочіями власти согласно указанной государствомъ цѣли. Этимъ положеніе самоуправляющихся общинъ отличается отъ положенія несuverенныхъ государствъ въ составѣ союзнаго государства. Такъ какъ несuverенныя государства властвуютъ все-таки по собственному, самостоятельному праву, то въ предѣлахъ предоставленной имъ компетенціи они дѣйствуютъ вполне самостоятельно: сами опредѣляютъ цѣли своей дѣятельности, сами расширяютъ и суживаютъ въ этихъ предѣлахъ кругъ своей дѣятельности. Союзной власти принадлежитъ надзоръ только за ненарушеніемъ цѣли предѣловъ своей компетенціи.

Въ связи съ этимъ стоитъ еще другое характерное различіе самоуправляющихся мѣстныхъ общинъ и несuverенныхъ государствъ, входящихъ въ составъ союзнаго государства. Именно потому, что союзной власти нѣтъ дѣла до содержанія дѣятельности несuverенныхъ государствъ, она и не пользуется правомъ вліянія на личный составъ ихъ государственныхъ учреждений. Напротивъ, въ отношеніи личнаго состава органовъ самоуправления государству всегда предоставляется нѣкоторая доля вліянія: или въ формѣ назначенія или утвержденія должностныхъ лицъ самоуправления, или въ формѣ включенія въ составъ органовъ самоуправления членовъ отъ правительства, или въ формѣ права распускать до истеченія срока полномочій мѣстныя выборныя собранія, назначая новые выборы. Влія такъ или иначе на личный составъ органовъ самоуправления, государство тѣмъ самымъ получаетъ возможность вліять и на содержаніе, на опредѣленное направленіе ихъ дѣятельности.

Органы самоуправления подчинены въ границахъ и въ содержаніи своей дѣятельности надзору государства, но не прямымъ его распоряженіямъ. Постановленія органовъ самоуправления могутъ быть отменяемы и измѣняемы, но постановленія эти они во всякомъ случаѣ дѣлаютъ сами, самостоятельно, не получая прямыхъ указаній отъ правительственныхъ органовъ. Въ этомъ отношеніи условія дѣятельности органовъ самоуправления схожи съ условіями дѣятельности судебныхъ установленій. И тамъ хотя существуютъ нѣсколько инстанцій, другъ друга контролирующихъ, но каждая инстанція рѣшаетъ дѣла совершенно самостоятельно, не подчиняясь прямымъ указаніямъ другой. Но въ судебной дѣятельности эта самостоятельность обусловлена тѣмъ, что судъ руководится исключительно началами права, а не со-

ображеніями цѣлесообразности, оставляющими всегда нѣкоторый просторъ свободному усмотрѣнію. Самостоятельность же органовъ самоуправленія основана на томъ, что неустранимое въ дѣлахъ управленія свободное усмотрѣніе опредѣляется въ ихъ дѣятельности интересами того мѣстнаго общества, представителями котораго они призваны служить.

ГЛАВА II.

Мѣстное самоуправленіе на западѣ.

§ 47. Англійское самоуправленіе ¹⁾.

Организація мѣстнаго самоуправленія въ государствахъ Западной Европы представляетъ три существенно различныхъ типа, смотря по тому, въ какое соотношеніе поставлены въ нихъ самоуправленіе и правительственные органы. Эти типы можно назвать французскимъ, нѣмецкимъ и англійскимъ. Изъ нихъ французскій и англійскій представляютъ двѣ противоположныя крайности. Въ Англій на первомъ планѣ поставлены органы самоуправленія; они являются дѣйствительною мѣстною властью; они какъ бы совершенно заслоняютъ собою органы правительства, функція которыхъ въ мѣстностяхъ сводятся почти къ одному надзору. Во Франціи, наоборотъ, вся власть принадлежитъ и въ мѣстности органамъ правительства, являющимся дѣйствительными правителями; органы же самоуправления низведены до положенія только совѣщательныхъ при нихъ коллегій. Въ Англій дѣйствуютъ органы самоуправления; органы правительства только надзираютъ за ними. Во Франціи органы самоуправления лишены власти дѣйствія; дѣйствуютъ тамъ органы правительственные.

Къ этому различію въ распредѣленіи функцій присоединяется такое же рѣзкое различіе и въ организаціи. Во Франціи вся организація мѣстнаго управленія образована по одной общей и весьма простой схемѣ. Въ Англій же пестрое разнообразіе. Во

¹⁾ [П. В. Виноградовъ, Мѣстное самоуправленіе въ Англій, въ сборн. Мелкая земская единица. Redlich, Englische Lokalverwaltung, 1901; Hatscheck, Englisches Staatsrecht, Bd II, 1906, S. 410 ff].

Франціи власть мѣстнаго управленія сосредоточена въ рукахъ единоличнаго представителя правительственной власти и представительнаго при немъ совѣта, вѣдающихъ всѣ задачи мѣстнаго управленія. Въ Англіи отдѣльныя задачи мѣстнаго управленія раздроблены и раздѣлены между различными органами, дѣйствующими самостоятельно рядомъ другъ съ другомъ. Въ Англіи органы самоуправленія надѣлены и властью принудительнаго исполненія. Во Франціи имъ принадлежитъ право только обсуждать и опредѣлять мѣры мѣстнаго управленія, но исполненіе ихъ предоставлено всецѣло правительственнымъ органамъ. Поэтому французское самоуправленіе имѣетъ только распорядительные органы и не имѣетъ исполнительныхъ.

Между этими двумя крайними типами прусская система мѣстнаго управленія занимаетъ среднее мѣсто, являясь какъ бы переходомъ отъ одной крайности къ другой.

Въ Германіи, и особенно въ Пруссіи, нѣтъ уже параллелизма органовъ правительственныхъ и органовъ самоуправления. Оба эти элемента тутъ сливаются въ одну цѣлостную организацію. Но правительственному элементу все-таки принадлежитъ главенство и до извѣстной степени руководство. Органы самоуправления тутъ надѣлены всею полнотою власти управленія, включая и власть принудительнаго исполненія, власть полицейскую. Но по своему составу это не вполне, не исключительно органы самоуправления — въ нихъ включенъ и элементъ правительственный. Всѣ дѣла мѣстнаго управленія тутъ ввѣрены обсужденію и исполненію органовъ самоуправления, но въ противоположность Англіи органы эти не раздроблены и представляютъ объединенную, сосредоточенную организацію.

Конечно, изъ всѣхъ этихъ типовъ организаціи мѣстнаго управленія наибольшее развитіе принципа самоуправления представляетъ англійская система. Мы съ нея и начнемъ ¹⁾.

Организація мѣстнаго управленія въ Англіи представляется существенно различною для графствъ (county) и для городовъ (bourg).

Организація городского управленія ближе подходитъ къ континентальнымъ порядкамъ. Но наиболѣе оригинальнымъ и типичнымъ является управленіе графствъ. Оно такъ рѣзко отличается

¹⁾ Vauthier. Le gouvernement local de l'Angleterre. 1895 (есть русскій переводъ). Jenks. An Outline of english local government. 1894. Holdsworth, The local government etc. 1888. Stephens. Parochial Self-government in Rural Districts, 1893.

отъ привычныхъ намъ континентальныхъ порядковъ и вмѣстѣ съ тѣмъ такъ непосредственно отражаетъ на себѣ постепенное историческое измѣненіе условій англійской общественной жизни, что и для пониманія, и для изложенія представляетъ не мало трудностей.

Прежде всего надо обратить вниманіе на существованіе, такъ сказать, трехъ послѣдовательныхъ историческихъ наслоеній въ организаціи графствъ. Старая первичная организація, на основѣ которой теперь выросли новыя учрежденія, какъ бы вторичныя формаціи, слагалась изъ трехъ элементовъ: 1) приходовъ, 2) мировой юстиціи и 3) шерифовъ съ лордомъ-намѣстникомъ.

Шерифъ есть представитель въ графствѣ центральной власти, но теперь это болѣе почетная должность, постепенно теряющая свое прежнее значеніе. Онъ назначается королемъ, по закону совершенно свободно, но обыкновенно изъ богатѣйшихъ мѣстныхъ жителей, срокомъ на одинъ годъ. Самая важная его функція въ настоящее время есть предсѣдательство на выборахъ. Рядомъ съ нимъ стоитъ лордъ-намѣстникъ, начальникъ мѣстной полиціи. Онъ также назначается королемъ безсрочно изъ числа мѣстныхъ мировыхъ судей.

Вотъ и всѣ правительственные органы, общіе для всего графства. Затѣмъ все дѣйствительное управленіе сосредоточивалось въ мелкихъ общинахъ. Самой мелкой и вмѣстѣ съ тѣмъ основной единицей англійскаго мѣстнаго самоуправленія служатъ приходы (parish). Первоначально они имѣли только церковное значеніе. Въ XVI столѣтіи они получаютъ и общее административное значеніе, такъ какъ имъ поручается заведываніе мѣстными нуждами, раньше всего дорожнымъ дѣломъ. Но главнымъ предметомъ ихъ заботъ надо признать дѣло общественнаго призрѣнія, организованное законами Елизаветы 1601 года. Съ теченіемъ времени церковныя приходы и приходы административныя совершенно обособились.

Органомъ прихода служило въ старину приходское собраніе (vestry) и въ качествѣ исполнительныхъ органовъ церковный староста (churchwarden) съ попечителями о бѣдныхъ (overseers of the poors), которые назначались ежегодно мировыми судьями изъ болѣе состоятельныхъ прихожанъ въ числѣ отъ 2 до 4 изъ списка, составляемаго приходскимъ собраніемъ. Принятіе должности попечителя было обязательно.

Приходское собраніе существовало въ двухъ формахъ: вестри открытое (open vestry) и вестри избранное (select vestry). Открытое вестри слагалось изъ всѣхъ плательщиковъ налога въ

пользу бѣдныхъ, избранное—только изъ болѣе вліятельныхъ прихожанъ и пономнялось болѣею частью посредствомъ кооптаціи. Въ XVIII вѣкѣ эта форма приходскихъ собраний становится преобладающей.

Въ 1818 г. былъ изданъ законъ, опредѣлявшій точнѣе организацію открытыхъ приходскихъ собраний, а именно, имъ было установлено плуральное голосованіе. Платившіе налогъ съ дохода менѣе 50 ф. ст. получали одинъ голосъ; имѣвшіе болѣе доходъ получали на каждые 25 ф. ст. еще по одному, не болѣе, однако, шести голосовъ каждый. Эта система голосованія сохранялась до закона 5 марта 1894 г., уравниващаго всѣхъ плательщиковъ въ этомъ отношеніи: one man, one vote.

Въ 1819 году т. н. Sturges Bourne's Act была установлена новая форма select vestry изъ дѣйствительно выборныхъ спеціально для заведыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія. Выборы и тутъ производились по плуральной системѣ.

Въ настоящее время организація приходовъ опредѣляется закономъ 5 марта 1894 года. Имъ прежде всего административный приходъ совершенно отдѣленъ отъ церковнаго. Затѣмъ имъ совершенно измѣняется самое устройство административныхъ приходовъ. Въмѣсто приходскаго собранія, учреждены приходскіе сходы (parish meeting), непосредственное собраніе членовъ прихода, и приходскіе совѣты (parish council), выборное учрежденіе.

Если приходъ имѣетъ менѣе 100 жителей, въ немъ учреждается только сходъ; по желанію можетъ быть учрежденъ и совѣтъ, но не иначе, какъ по постановленію совѣта графства. Если жителей отъ 100 до 300, — учрежденіе совѣта зависитъ всецѣло отъ приходскаго схода. Если жителей не менѣе 300, — учрежденіе совѣта обязательно.

Приходскій сходъ состоитъ изъ всѣхъ приходскихъ избирателей, которыми признаются всѣ жители прихода, внесенные въ списки графскихъ, городскихъ или парламентскихъ избирателей. Главную массу приходскихъ избирателей составляютъ, при такихъ условіяхъ, лица, достигшія 21 года, владѣющія въ приходѣ особымъ жилищемъ или по какому бы то ни было титулу владѣющія недвижимостью, дающею дохода не менѣе 10 ф. ст., и притомъ платящія налогъ въ пользу бѣдныхъ и не пользующіяся общественнымъ призрѣніемъ. Женщины также имѣютъ право голоса, хотя бы и замужнія, если только имѣютъ самостоятельный цензъ. Каждый имѣетъ только одинъ голосъ, но удовлетворяющіе требующимъ условіямъ въ нѣсколькихъ приходахъ могутъ участвовать и въ нѣсколькихъ сходахъ.

Приходскій сходъ долженъ собираться по крайней мѣрѣ разъ въ годъ, около 25 марта: не ранѣе и не позже семи дней отъ этого числа. На этомъ очередномъ собраніи производятся выборы. Если есть совѣтъ, его предсѣдатель предсѣдательствуетъ и на сходѣ, иначе каждый годъ избирается предсѣдатель самимъ сходомъ. При раздвоеніи голосовъ голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ; чрезвычайныя собранія схода созываются предсѣдателемъ или двумя совѣтниками, или шестью избирателями. Время собранія должно быть назначено не раньше 6 часовъ вечера.

Гдѣ нѣтъ приходскаго совѣта, приходскій сходъ вѣдаетъ все приходскія дѣла. Но и тамъ, гдѣ имѣется совѣтъ, нѣкоторые дѣла разрѣшаются не иначе, какъ сходомъ. Таково избраніе членовъ совѣта, установленіе приходскихъ сборовъ, завлюченіе займовъ, утвержденіе отчетовъ совѣта.

Члены приходскаго совѣта избираются приходскимъ сходомъ. Если предложенная кандидатура не встрѣчаетъ возраженій, заявленный кандидатъ провозглашается избраннымъ безъ голосованія. Если предложены нѣсколько конкурирующихъ кандидатуръ, дѣло рѣшается тайнымъ голосованіемъ. Избраннымъ можетъ быть каждый избиратель, въ томъ числѣ и женщины. Число членовъ совѣта опредѣляется совѣтомъ графства, но не можетъ быть ни меньше 5, ни больше 15. По ходатайству приходскаго совѣта совѣтъ графства можетъ раздѣлить приходъ на участки (wards), и тогда совѣтники избираются отдѣльно избирателями каждаго участка. Срокъ выборовъ годичный. Принятіе его не обязательно. Обновленіе совѣта интегральное.

Засѣданія совѣта происходятъ по меньшей мѣрѣ четыре раза въ годъ. Совѣтъ самъ избираетъ своего предсѣдателя. Засѣданія совѣта созываются или предсѣдателемъ, или каждами двумя совѣтниками. Кворумъ равенъ одной трети членовъ. Засѣданія по общему правилу публичны. Совѣтъ можетъ поручать отдѣльнымъ отрасли управленія особымъ комитетамъ изъ совѣтниковъ и другихъ лицъ.

Къ функціямъ приходскаго совѣта относятся, прежде всего, выборы попечителей о бѣдныхъ (overseers). Затѣмъ совѣтъ есть органаъ прихода какъ юридическаго лица и въ этомъ качествѣ распоряжается имуществомъ прихода и вѣдаетъ въ предѣлахъ прихода дорожное и санитарное дѣло.

На ряду съ приходами другой древнѣйшій институтъ англійскаго мѣстнаго самоуправленія есть мировая юстиція (justice of peace).

Для назначенія мировыхъ судей надо: 1) или владѣть по

праву собственности или аренды сроком не менее 21 года недвижимостью, приносящей дохода не менее 100 ф. ст., или 2) по закону 1875 г. нанимать не менее двух лет жилище за плату не менее 100 ф. ст. Кроме того, пары, их старшие сыновья или другие предполагаемые наследники, а также наследники лиц, имевших доходов не менее 600 ф. ст., могут и без ценза быть мировыми судьями. Кроме того, с некоторыми местными выборными должностями ipso jure соединяется звание мирового судьи, напр., с должностью председателя совета графства и совета санитарного дистрикта.

Число мировых судей неопределенно. Король может их назначать сколько угодно. Их насчитывают до 20.000. Между отдельными графствами они распределяются очень неравномерно; в графствах их бывает обыкновенно не менее 50, но иногда и несколько сот. Но добрая половина их только носить титул мирового судьи, не исполняя его функций.

Назначение мировых судей совершается королем по представлению лорда-канцлера и по рекомендации лорда-наместника, хотя канцлер и не связан рекомендацией заместника. По праву мировые судьи назначаются безсрочно и могут быть во всякое время устранены от должности, но на деле они сохраняют свою должность пожизненно. Функции их безсрочны (18 et 19 Vict., с. 126).

Во главе мировых судей каждого графства стоит их архивариус (keeper of the rolls, custos rotulorum), назначаемый королем. Скромное звание архивариуса совсем не соответствует действительному значению этой должности. Она замещается почти всегда пером, который вместе с тем занимает и должность лорда-наместника и есть официальный представитель местного джентри, подобно нашим предводителям. Для исполнения же собственно функций архивариуса назначается особый секретарь (clerk of the peace) из лиц с юридическим образованием. Он несменяем и получает содержание. Назначение его по закону 1888 г. принадлежит особому комитету, состоящему из мировых судей и делегатов от совета графства.

При назначении мировых судей им дается полномочие (commission), в котором подробно определяются их функции. По закону 1877 г. (40 et 41 Vict., с. 41) содержание этих полномочий определяется королевским указом (order in council).

Мировые судьи действуют тремя образом. Во-первых, совокупно в составе т. н. четвертных сессий (quarter sessions), состоящих из всех судей графства. Во-вторых, графство де-

лится по дѣламъ мировой юстиціи на нѣсколько отдѣленій (divisions), и мировые судьи каждаго отдѣленія составляютъ т. н. скамью (bench), имѣющую своего выборнаго предсѣдателя (chairman) и своего клерка, назначаемого спеціальной сессіей изъ лицъ съ спеціальной юридической, теоретической и практической подготовкой. Судьи отдѣленія дѣйствуютъ двояко: по болѣе важнымъ дѣламъ, главнымъ образомъ административнымъ, они собираются въ т. н. спеціальныя сессіи (special sessions), по болѣе мелкимъ — въ малыя сессіи (petty sessions), для которыхъ достаточно присутствія двухъ судей. Наконецъ, въ-третьихъ, судьи дѣйствуютъ и единолично, въ особенности въ дѣлахъ подготовительныхъ и исполнительныхъ. Но судебный приговоръ можетъ быть постановленъ согласно закону 1879 года (The Summary Jurisdiction Act. 42 et 43 Vict., с. 49) не иначе, какъ двумя судьями.

Функціи мировыхъ судей двояки: они дѣйствуютъ частью какъ администраторы, частью какъ судьи; они дѣлаютъ распоряженія (orders) и постановляютъ рѣшенія (convictions). Основныя условія процедуры въ обоихъ случаяхъ одинаковы. Производство гласное, контрардикторное; постановленіе всегда облечается въ письменную форму.

Уголовно-судебныя функціи мировыхъ судей сводятся къ производству предварительнаго слѣдствія и суммарной уголовной юрисдикціи. Въ малыхъ сессіяхъ могутъ быть назначаемы наказанія не выше 6 мѣсяцевъ заключенія и 25 ф. ст. Заключеніе можетъ быть иногда соединяемо съ принудительными работами (hard labour). Но въ случаяхъ болѣе важныхъ преступленій, влекущихъ за собой заключеніе отъ 3 мѣсяцевъ, обвиняемый можетъ требовать передачу своего дѣла на разсмотрѣніе суда присяжныхъ. Единолично отдѣльный мировой судья можетъ налагать наказанія не выше 14 дней ареста и 20 шиллинговъ штрафа.

Изъ дѣлъ гражданскихъ мировымъ судьямъ подсудны иски объ отцествѣ незаконнорожденныхъ и пропитаніи ихъ до достиженія 16 лѣтъ. Отецъ, неисполняющій постановленія объ этомъ судьи (order in bastardy), можетъ быть приговоренъ къ заключенію до трехъ мѣсяцевъ. Въ случаѣ жестокаго обращенія мужа съ женой мировые судьи могутъ разрѣшить женѣ отдѣльное жительство съ возложеніемъ на мужа обязанности содержать жену. Такое же обязательство можетъ быть наложено мировыми судьями на мужа, который самъ покинетъ жену (Married women act 1886. 49 et 50 Vict., с. 53). Подсудны имъ также иски между домохозяевами и квартиронанимателями, если годовая наемная плата не выше 20 ф. ст. и срокъ найма не долѣе семи лѣтъ; иски

между участниками обществъ взаимной помощи; иски о вознагражденіи за экспроприруемое имущество, если сумма вознагражденія не превышаетъ 50 ф. ст.; иски между хозяевами и рабочими или учениками ремесленныхъ заведеній, если цѣна ихъ не превышаетъ для рабочихъ 10, для учениковъ 25 ф. ст. При этомъ мировые судьи могутъ, кромѣ присужденія по иску, недобросовѣстнаго хозяина приговорить еще къ аресту срокомъ до 6 недѣль (Employers and workmen act 1875).

Административная собственно функція мировыхъ судей заключается въ изданіи распоряженій объ обезпеченіи мира и хорошаго поведенія (Surety of the peace and surety for good behaviour). Когда кто-либо имѣетъ серьезныя основанія бояться со стороны другого причиненія вреда, онъ можетъ требовать у мирового судьи обезпеченіе ему мира. Обезпеченіе заключается въ томъ, что отвѣтчику предписывается обязаться сохранять миръ подъ угрозой уплаты суммы, опредѣляемой по усмотрѣнію судьи. При этомъ отвѣтчикъ долженъ представить двухъ поручителей. Если отвѣтчикъ не исполнитъ этихъ условій, онъ можетъ быть подвергнутъ такому же задержанію, какъ несостоятельные должники однимъ судьей срокомъ до 15 дней, малой сессіей—до 6 мѣсяцевъ. Затѣмъ мировые судьи могутъ предписывать шумнымъ собраніямъ разойтись. Малая сессія могутъ обязать родителей посылать дѣтей въ школу. Особенно широки административныя функціи мировыхъ судей въ дѣлѣ охраненія общественнаго здравія; они могутъ распорядиться закрытіемъ вредныхъ источниковъ воды, запрещеніемъ жить во вредныхъ для здоровья помѣщеніяхъ, уничтоженіемъ вредныхъ для здоровья припасовъ. Кромѣ того, каждый мировой судья въ случаѣ надобности можетъ письменно потребовать содѣйствія вооруженной силы.

Къ вѣдѣнію въ частности спеціальныхъ сессій относятся дѣла дорожныя и въ особенности завѣдываніе заведеніями раздробительной продажи питей.

Четвертныя сессіи собираются четыре раза въ годъ, въ октябрѣ, январѣ, мартѣ и іюнѣ, и засѣдаютъ по 15 дней. Въ нѣкоторыхъ графствахъ онѣ собираются въ разныхъ мѣстахъ. Кромѣ того, могутъ быть сессіи и чрезвычайныя (general sessions).

Четвертныя сессіи функціонируютъ въ тройкомъ качествѣ: какъ апелляціонный судъ, какъ судъ первой инстанціи и какъ административный органъ. До образованія въ 1888 г. совѣтовъ графства четвертныя сессіи вѣдали всѣ дѣла общаго управленія графства: устанавливали и распредѣляли налоги, управляли имуществомъ графства, давали разрѣшенія на открытіе ссудо-сберега-

тельныхъ кассъ, обществъ взаимной помощи, приютовъ для душевно-больныхъ, издавали указы, назначали должностныхъ лицъ, наблюдали за управленіями мѣстъ заключенія. Теперь эти дѣла въ большинствѣ переданы совѣтамъ графствъ.

Вся вообще дѣятельность мировой юстиціи подчинена контролю верховнаго суда по отдѣленію королевской скамьи.

Къ этимъ первичнымъ элементамъ англійскаго мѣстнаго самоуправления новѣйшее законодательство, начиная съ 30 годовъ XIX столѣтія, постепенно присоединило новыя установленія. Дѣло въ томъ, что съ развитіемъ общественной жизни и съ постепеннымъ расширеніемъ самыхъ задачъ управленія приходы оказались слишкомъ мелкими единицами. При сосредоточіи всего мѣстнаго управленія въ приходахъ, оно являлось слишкомъ раздробленнымъ, да и несеніе расходовъ по управленію при небольшихъ размѣрахъ приходовъ оказывалось и обременительнымъ и неравномѣрнымъ. Въ силу этихъ причинъ, мало-по-малу для завѣдыванія отдѣльными задачами мѣстнаго управленія стали организовывать болѣе обширныя административныя округа, занявшіе среднее мѣсто между графствомъ и приходомъ. Но, подобно тому, какъ и прежде, въ приходѣ не было одного общаго исполнительнаго органа, который бы вѣдалъ всѣ отрасли приходскаго управленія, такъ и при организаціи такой средней административной единицы не былъ образованъ одинъ общій кругъ, а, напротивъ, для завѣдыванія отдѣльными задачами мѣстнаго управленія организованы и различныя округа съ весьма различной территоріей и разнообразной организаціей.

Въ настоящее время такими округами являются: 1) союзы — unions, для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, 2) санитарныя дистрикты и 3) школьныя дистрикты. Границы этихъ ~~отдѣльныхъ округовъ~~ чрезвычайно разнообразны. Такъ, напр., въ графствѣ Сомерсетъ въ настоящее время имѣется ¹⁾: 497 приходовъ, 22 союза, 27 санитарныхъ дистриктовъ и 66 школьныхъ дистриктовъ. Слѣдовательно, самыми обширными округами являются союзы, самыми мелкими — школьныя дистрикты. Но между ними нѣтъ никакого соподчиненія: всѣ они вполне самостоятельны. Съ образованіемъ этихъ новыхъ единицъ были не только созданы совершенно новыя органы мѣстнаго управленія съ болѣе обширнымъ кругомъ дѣйствія, но кромѣ того, что еще важнѣе, органы эти были подчинены непосредственному кон-

¹⁾ Lord Thring. Local government. Nineteenth Century, 1888, March № 133, p. 423.

тролю органовъ центрального управления. Этимъ допущено существенное уклоненіе отъ исконнаго начала англійскаго мѣстнаго управления осуществлять контроль надъ органами самоуправления только въ судебной формѣ.

Контроль надъ дѣятельностью органовъ самоуправления не сосредоточенъ, какъ на континентѣ, въ какомъ-нибудь одномъ административномъ учрежденіи. Онъ раздѣленъ, напротивъ, между тремя различными учрежденіями:

- 1) министерствомъ внутреннихъ дѣлъ (Home office);
- 2) училищнымъ департаментомъ тайнаго совѣта (Education Department of the Privy Council), и
- 3) особымъ бюро мѣстнаго управления (Local government board). Министерство внутреннихъ дѣлъ контролируетъ собственно полицейское управленіе, училищный департаментъ — школьное управленіе, а всѣ остальные отрасли мѣстнаго управления находятся подъ контролемъ бюро мѣстнаго управления.

Намъ предстоитъ теперь разсмотрѣть въ частности организацію и компетенцію различныхъ органовъ мѣстнаго управления въ графствахъ.

Для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія приходы въ 1834 г. группируются въ Unions, которыхъ теперь въ Англіи 648, и каждый такой союзъ насчитываетъ среднимъ числомъ отъ 30 до 40 тысячъ жителей и включаетъ въ себѣ около 25 приходовъ. Но есть союзы, состоящіе изъ 40—50 приходовъ, а Лондонъ съ своими 112 приходами образуетъ всего одинъ союзъ.

Въ каждомъ союзѣ образуется особое бюро: board of guardians. До 1895 г. оно составлялось изъ членовъ ex officio: всѣхъ мировыхъ судей союза и особо выбранныхъ приходскими собраніями guardians of the poor по крайней мѣрѣ по одному отъ прихода. Общее число приходовъ въ Англіи и Уэльсѣ теперь 20.687, а мировыхъ судей 7.413, слѣдовательно, общее число guardians около 28.000.

Избранными могли быть домицилированные въ предѣлахъ союза граждане, не исполнявшіе въ теченіе по меньшей мѣрѣ пяти послѣднихъ лѣтъ никакихъ наемныхъ должностей и получающіе не меньше 40 ф. стерлинговъ дохода. Выбранными могли быть и женщины, но ихъ избираютъ рѣдко, такъ что въ 1885 г. было всего 44 guardians женскаго пола. При выборахъ примѣнялась система плюрального голосованія, т.-е. болѣе крупные плательщики налога имѣютъ и большее число голосовъ. Срокъ выборовъ годичный, но по желанію союза и съ разрѣ-

шенія Local government board онъ могъ быть продолженъ до 3 лѣтъ. Принятіе должности guardian не обязательно. Бюро само избирало себѣ предсѣдателя и назначало должностныхъ лицъ управленія.

Эта организація существенно измѣнена закономъ 1894 г. Теперь нѣтъ болѣе членовъ ex officio, а выборные члены избираются приходскими избирателями, пользующимися каждый однимъ только голосомъ. Избраннымъ можетъ быть каждый избиратель. Срокъ выборовъ трехлѣтній. Но затѣмъ каждое бюро можетъ само выбрать президента, вице-президента и двухъ дополнительныхъ членовъ не изъ своей среды, а изъ числа избирателей.

Первоначально союзы были образованы для завѣдыванія дѣломъ общественнаго призрѣнія въ союзѣ и распредѣленія и взиманія налога въ пользу бѣдныхъ. Но съ 1871 г. имъ поручено взиманіе и другихъ прямыхъ налоговъ, а также регистрація актовъ гражданскаго состоянія и наблюденіе за обязательнымъ оспопрививаніемъ. Дѣятельность союза поставлена подъ контроль центральнаго бюро мѣстнаго управленія, которое опредѣляетъ границы союза, утверждаетъ въ должности и увольняетъ должностныхъ лицъ союза, утверждаетъ постановленія мѣстныхъ бюро по важнѣйшимъ вопросамъ, издаетъ указы, опредѣляющіе подробности управленія, и даже, въ случаѣ неисполненія союзомъ своихъ обязанностей, можетъ распустить извѣстное бюро.

Что касается санитарныхъ дистриктовъ, то организація ихъ опредѣлялась законами 1875 и 1890 гг. (Public health Act. 38 et 39 Vict., с. 55, 53 и 54. Vict., с. 39). Они бываютъ двоякаго рода: городскіе и деревенскіе, и кромѣ того нѣкоторые города образуютъ самостоятельныя санитарныя округа, въ которыхъ завѣдываніе санитарнымъ дѣломъ принадлежитъ общему городскому управленію. Городскіе санитарныя дистрикты организуются въ густо-населенныхъ мѣстностяхъ, не имѣющихъ обособленнаго городского устройства, т.-е. не образующихъ особаго бурга. Ихъ болѣе тысячи. Число жителей въ нихъ колеблется отъ 1000 до 5000. Мѣстное санитарное бюро (local board of health) въ такихъ дистриктахъ избиралось по закону 1875 г. плательщиками налога въ пользу бѣдныхъ. Голосованіе — плюральное. Избранными могли быть домицилированные въ дистриктѣ владѣльцы недвижимости цѣною отъ 500 до 1000 ф. стерлинговъ, смотря по количеству населенія въ дистриктѣ.

Законъ 1894 г. измѣнилъ эту организацію въ болѣе демократическомъ смыслѣ. Теперь въ выборахъ участвуютъ всѣ приходскіе избиратели, имѣющіе по одному голосу, и всѣ могутъ

быть избираемы. Срогъ выборовъ трехлѣтній съ интегральнымъ обновленіемъ. Бюро собирается по крайней мѣрѣ разъ въ мѣсяцъ. Оно само избираетъ своего предсѣдателя, который тѣмъ самымъ получаетъ званіе мирового судьи.

Мѣстное бюро въ сельскихъ санитарныхъ дистриктахъ (всего около 575) составляется по закону 1875 г. изъ попечителей о бѣдныхъ, избранныхъ отъ тѣхъ приходоу, которые входятъ въ составъ дистрикта. Санитарные дистрикты вѣдаютъ не только собственно санитарнымъ дѣломъ, но и распредѣленіемъ и взиманіемъ налоговъ, установленныхъ на покрытіе расходовъ по этому дѣлу.

Городскіе санитарные дистрикты, кромѣ санитарныхъ дѣлъ, вѣдали съ 1878 г. также дороги. Для тѣхъ мѣстностей, которыя не составляютъ городскихъ санитарныхъ участкоу, до 1894 г. существовали особые дорожные дистрикты (highway districts), имѣющіе каждаго свое бюро. Законъ въ 1894 г. передалъ всѣ дороги въ вѣдѣніе дистриктныхъ совѣтоу.

Школьные дистрикты также представляютъ два различныхъ типа организаціи. Въ однихъ управляютъ совѣты (school board), въ другихъ комитеты (school attendance committee). Совѣты по закону 1870 г. организуются только по желанію мѣстнаго населенія (въ 1893 г. ихъ было 2.331); комитеты по закону 1876 г. обязательно учреждаются во всѣхъ остальныхъ дистриктахъ (въ 1893 г. ихъ было 781). Училищный совѣтъ, school board, составляютъ отъ 5 до 15 членоу, избираемыхъ на три года плательщиками налога въ пользу бѣдныхъ. Въ выборахъ участвуютъ и женщины. Голосованіе не только плюральное, но и кумулятивное. Женщины могутъ быть и членами совѣта.

Училищный комитетъ составляютъ отъ 6 до 12 членоу. Ихъ назначаетъ бюро попечителей о бѣдныхъ.

Въ завѣдываніи школьнымъ дѣломъ совѣты пользуются большею самостоятельностью, чѣмъ комитеты.

Ко всѣмъ этимъ учрежденіямъ законъ 1888 г. (Local government Act. 51 and 52 Vict., с. 41) присоединилъ еще новое County council—совѣтъ графства, являющійся общимъ органомъ управленія графства, включая и городъ. Ему переданы административныя и финансовыя функціи четвертныхъ стѣздоу, а также значительная доля функцій Local government board по надзору за органами мѣстнаго управленія, такъ что теперь англійское законодательство опять возвратило органамъ самоуправленія ихъ прежнюю самостоятельность. За дѣятельностью союзныхъ бюро, школьныхъ и санитарныхъ совѣтоу надзираютъ теперь не

органы центральной администрации, а местный выборный советъ графства.

Выборы членовъ совета совершаются на трехгодичный срокъ съ интегральнымъ обновленіемъ. Избирателями являются лица: 1) достигшія совершеннолѣтія, 2) прожившія въ теченіе года въ графствѣ или не далѣе 7 миль отъ него, 3) платившія въ теченіе того же срока налогъ въ пользу бѣдныхъ, 4) не пользовавшіяся въ теченіе того же срока общественнымъ призрѣніемъ и 5) занимавшія въ теченіе года самостоятельное помѣщеніе или владѣющія недвижимостью, дающей не менѣе 10 ф. стерлинговъ дохода; изъ женщинъ имѣютъ голосъ при тѣхъ же условіяхъ незамужнія и вдовы. Избранными въ члены совета могутъ быть всѣ избиратели, и кромѣ того тѣ, кто владѣетъ недвижимостью цѣною не менѣе 500 ф. стерлинговъ или уплачиваетъ налоги въ пользу бѣдныхъ не менѣе 15 ф. стерлинговъ. Въ большихъ графствахъ этотъ цензъ удваивается. Право быть избранными распространяется также на пэровъ и на тѣхъ парламентскихъ избирателей, которые пользуются этимъ правомъ какъ владѣльцы недвижимости.

Для производства выборовъ графство дѣлится на избирательные округа, и отъ каждаго округа избирается по одному советнику. Кромѣ того, въ выборахъ принимаютъ участіе и города, находящіеся въ предѣлахъ графства. Число советниковъ пропорціонально количеству населенія, а распредѣленіе ихъ между городами и остальнымъ графствомъ устанавливается Local government board. Среднее число советниковъ 50—60, но въ графствѣ Ланкастерскомъ даже 105.

Выбранные советники дополняютъ затѣмъ составъ совета избраніемъ какъ изъ своей среды, такъ изъ постороннихъ лицъ, удовлетворяющихъ, однако, условіямъ избранія въ советники, альдерменовъ, число которыхъ равняется одной трети советниковъ. Альдермены избираются на шесть лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ ихъ состава по половинѣ. Избраніе советника альдерменомъ дѣлаетъ его мѣсто вакантнымъ, и оно замѣщается дополнительными выборами.

Во главѣ совета стоитъ избираемый на годъ имъ самимъ предсѣдатель (chairman). Онъ можетъ быть избранъ какъ изъ числа советниковъ и альдерменовъ, такъ и внѣ совета.

Совету, можно сказать, предоставлено все управленіе графства. Онъ представляетъ графство какъ юридическое лицо и распоряжается его имуществомъ; онъ устанавливаетъ и распредѣляетъ налоги; онъ вѣдаетъ дорогами, мостами; онъ даетъ разрѣ-

шеніе на устройство музыкальныхъ собраній, театровъ, складовъ взрывчатыхъ веществъ; онъ завѣдуетъ мѣрами противъ эпизоотій, вредныхъ насѣкомыхъ, регулируетъ рыбную ловлю и охоту, слѣдитъ за вѣрностью мѣръ и вѣсовъ, содѣйствуетъ переселеніямъ въ колоніи, назначаетъ должностныхъ лицъ графства.

Кромѣ, такимъ образомъ, очень широкой распорядительной власти, совѣтъ графства надѣленъ и правомъ изданія указовъ (bye laws), но подѣ контролемъ Local government board. Постановленіе объ изданіи указа можетъ состояться не иначе, какъ въ присутствіи по крайней мѣрѣ $\frac{2}{3}$ членовъ совѣта. Указъ получаетъ силу черезъ 40 дней послѣ его аффишированія. Одновременно съ изданіемъ указа копія его представляется министерству, и король можетъ своимъ повелѣніемъ изъ тайнаго совѣта въ теченіе указанного сорокадневнаго срока отмѣнить его. За нарушение изданныхъ такимъ образомъ указовъ назначаются штрафы не выше 25 ф. ст.

Очень своеобразно разрѣшилъ законъ 1888 года организацію полицейской власти въ графствахъ. Закономъ 1856 года была организована полицейская стража (constabulary), поставленная въ подчиненіе четвертнымъ сессіямъ, которыя назначали главнаго констебля. Внутренній порядокъ управленія этой стражи опредѣлялся инструкціями министра внутреннихъ дѣлъ. Численность стражи опредѣлялась четвертными сессіями.

Законъ 1888 г. не рѣшился поставить полицейскую стражу внѣ всякой зависимости отъ мировой юстиціи и подчинить ее всецѣло совѣту графства. Имъ установленъ средній путь въ разрѣшеніи этого вопроса. Имъ образованъ для этого особый смѣшанный комитетъ (standing joint committee), составленный наполовину изъ делегатовъ четвертной сессіи, наполовину изъ делегатовъ совѣта графства. Этому-то комитету и подчиняется теперь полицейская стража графства.

Англійскіе города, согласно закону 1888 г., раздѣляются на двѣ категоріи. Имѣющіе не менѣе 50.000 и нѣкоторые (17) болѣе значительные, хотя и не достигающіе этой цифры населенія, образуютъ сами отдѣльныя графства (county borough) и имѣютъ общую организацію графствъ. Имѣющіе менѣе 50.000 населенія входятъ въ составъ графствъ и имѣютъ для городскихъ дѣлъ особый городской совѣтъ, представляющій по своему устройству совершенное подобіе совѣта графства.

§ 48. Самоуправленіе во Франціи ¹⁾.

Современная организація мѣстнаго управленія во Франціи ведетъ свое начало съ VIII года республики, именно съ закона 28 плувіоза, и съ тѣхъ поръ сохранилась и до настоящаго времени, лишь съ небольшими измѣненіями въ подробностяхъ.

Вся территорія Франціи раздѣляется въ административномъ отношеніи на 86 департаментовъ (декретъ національнаго собранія 22 декабря 1789 г.). Департаменты раздѣляются на округа (arrondissement), округа на кантоны и кантоны на общины (communes), при чемъ французскій законъ не дѣлаетъ различія между городскими и сельскими общинами. И тѣ и другія одинаково подчиняются одному и тому же режиму. Только для Парижа и Ліона установлено особое управленіе.

Изъ перечисленныхъ административныхъ дѣлей общее значеніе имѣютъ только департаменты, округа и общины. Только въ этихъ административныхъ единицахъ имѣются и органы самоуправления.

Кантоны имѣютъ значеніе только судебныхъ и избирательныхъ округовъ для выборовъ въ окружные и департаментскіе совѣты. Кромѣ того въ главномъ мѣстѣ кантона засѣдаетъ воинское присутствіе (conseil de révision). Но въ кантонѣ нѣтъ ни особаго представителя правительственной власти, ни выборнаго совѣта. Поэтому въ послѣдующемъ изложеніи я и не буду вовсе останавливаться на кантональномъ дѣленіи.

Организація управленія департаментовъ, округовъ и общинъ основана на одномъ общемъ принципѣ, „что дѣйствовать есть дѣло одного, а разсуждать дѣла многихъ“. Согласно съ этимъ принципомъ въ каждомъ изъ административныхъ дѣленій имѣется: во-первыхъ, единоличный представитель власти, во-вторыхъ, выборный совѣтъ. Вся полнота власти исполнительной сосредоточена при этомъ по правилу въ рукахъ единоличнаго органа мѣстной администраціи. Выборный совѣтъ является органомъ обсуждающимъ; онъ вотируетъ мѣстный бюджетъ, подаетъ мнѣнія (avis) по вопросамъ мѣстнаго управленія, отчасти контролируетъ дѣятельность единоличнаго правительственнаго органа, но власти приводить въ исполненіе свои постановленія онъ вовсе не имѣетъ.

Во главѣ департамента стоитъ префектъ, представитель пра-

¹⁾ Hauriou. Précis de droit administratif. 1893.

вительственной власти, чиновникъ, назначаемый и смѣняемый по усмотрѣнію администраціи. Онъ мѣстный органъ всѣхъ министерствъ, такъ какъ во Франціи ни одно министерство не имѣетъ специальныхъ мѣстныхъ органовъ. Онъ является исполнителемъ не только правительственныхъ распоряженій, но и всѣхъ постановленій генеральныхъ совѣтовъ. Въмѣстѣ съ тѣмъ генеральный совѣтъ не можетъ обсуждать никакого вопроса, не выслушавъ предварительно заключенія о немъ префекта.

При префектѣ имѣется бюро префектуры, управляемое генеральнымъ секретаремъ, главнымъ его помощникомъ, замѣняющимъ его въ случаяхъ необходимости, и кромѣ того особый совѣтъ префектуры, выполняющій функціи: 1) совѣщательнаго учрежденія при префектѣ, мнѣнія котораго по нѣкоторымъ дѣламъ онъ обязательно долженъ выслушать прежде постановленія рѣшенія, и 2) административнаго суда первой инстанціи. Совѣтъ префектуры составляется изъ чиновниковъ, также назначаемыхъ и смѣняемыхъ по усмотрѣнію администраціи. Таковы правительственные органы въ департаментѣ. Органами департаментскаго самоуправленія служатъ генеральный совѣтъ и постоянная комиссія.

Генеральный совѣтъ составляется изъ генеральныхъ совѣтниковъ, избираемыхъ всеобщей подачей голосовъ, срокомъ на шесть лѣтъ, съ частичнымъ обновленіемъ на половину каждые три года. Въ случаѣ распушенія совѣта составъ его возобновляется сплозна. Избранными могутъ быть всѣ избиратели, достигшіе 25 лѣтъ отъ роду и связанные съ даннымъ департаментомъ или фактомъ постоянного въ немъ жительства, или нахожденіемъ въ департаментскомъ спискѣ плательщиковъ налоговъ. Во всякомъ случаѣ число совѣтниковъ, недомицилированныхъ въ департаментѣ, не должно превышать четверти общаго числа совѣтниковъ. Но нѣкоторыя должности, напр., члена совѣта префектуры, полицейскаго чиновника, несовмѣстимы съ званіемъ генеральнаго совѣтника. Нельзя также быть членомъ болѣе какъ одного генеральнаго совѣта. Нельзя также соединять званія генеральнаго и окружнаго совѣтника. Выборы производятся тайнымъ, письменнымъ голосованіемъ по кантонамъ, такъ что каждый кантонъ избираетъ одного генеральнаго совѣтника. Число кантоновъ, а слѣдовательно и число совѣтниковъ въ различныхъ департаментахъ колеблется отъ 17 до 62.

Генеральные совѣты имѣютъ каждый годъ двѣ очередныя сессіи: одну во второй понедѣльникъ послѣ Пасхи, другую—въ первый понедѣльникъ послѣ 15 августа. Первая очередная сессія

должна длиться не болѣе 15 дней, вторая — не болѣе мѣсяца. Чрезвычайныя собранія могутъ имѣть мѣсто или по распоряженію президента республики, или по требованію не менѣе $\frac{2}{3}$ членовъ совѣта, письменно заявленному президенту. Чрезвычайныя сессіи не могутъ продолжаться болѣе 8 дней. Предсѣдатель, вице-предсѣдатели и секретари выбираются самимъ совѣтомъ на каждый годъ особо. Префектъ можетъ присутствовать въ совѣтѣ, за исключеніемъ тѣхъ засѣданій, когда разсматриваются его отчеты по исполненію департаментской смѣты. Если онъ того требуетъ, онъ долженъ быть выслушанъ по любому вопросу, обсуждаемому въ совѣтѣ.

Засѣданіе совѣта публичное, но, по предложенію префекта, президента или 5 членовъ, можетъ быть совѣтомъ безъ обсужденія сдѣлано постановленіе о закрытіи дверей. Quorum засѣданій составляетъ половина плюсъ одинъ членъ. Въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ.

Генеральныя совѣты могутъ сноситься между собой и обсуждать общіе вопросы въ между-департаментскихъ конференціяхъ, состоящихъ или изъ членовъ постоянныхъ комиссій, или изъ особо выбранныхъ. Префекты могутъ присутствовать на этихъ конференціяхъ и распускать ихъ, если онѣ выйдутъ за предѣлы своей программы.

Первоначально, по закону 38 плувіоза VIII года, генеральныя совѣты вовсе не имѣли постоянного органа. Они засѣдали два раза въ годъ, а все остальное время единственнымъ правителемъ департамента былъ префектъ. Закономъ 1871 г. въ этомъ отношеніи внесено весьма существенное измѣненіе. Правда, и теперь генеральный совѣтъ не имѣетъ своего исполнительнаго органа. Всѣ его постановленія и теперь, какъ и прежде, приводятся въ исполненіе префектомъ. Но дѣятельность префекта по исполненію постановленій генеральнаго совѣта ноставлена теперь подъ контроль особой департаментской комиссіи, собирающейся ежемѣсячно.

Департаментская комиссія избирается генеральнымъ совѣтомъ изъ своей среды ежегодно въ осеннюю сессію, въ составѣ отъ четырехъ до семи членовъ и притомъ такъ, чтобы отъ каждаго округа былъ по возможности одинъ членъ. Члены комиссіи не получаютъ никакого вознагражденія. Новые выборы комиссіи могутъ происходить и не въ годичный срокъ, если 1) совѣтъ будетъ распущенъ, и 2) если между префектомъ и комиссіей произойдетъ конфликтъ, и совѣтъ найдетъ умѣстнымъ избрать новую комиссію. Предсѣдательствуетъ въ комиссіи старшій

по возрасту. Она собирается одинъ разъ каждый мѣсяцъ, но префектъ и президентъ комиссіи могутъ созывать и экстренныя ея засѣданія во всякое время. Префектъ или его представитель присутствуютъ въ засѣданіяхъ и по желанію ихъ должны быть выслушиваемы.

Первоначально генеральные совѣты вовсе не имѣли рѣшительной власти. Они подавали только мнѣнія, которыя, чтобы получить исполнительную силу, всѣ нуждались въ утвержденіи правительствомъ. Законы 1866 и 1871 гг. внесли въ этомъ отношеніи существенное измѣненіе, предоставивъ генеральнымъ совѣтамъ по нѣкоторымъ, а законъ 1871 г. даже по большинству дѣлъ власть постановлять рѣшенія.

1) По своему юридическому значенію постановленія генеральныхъ совѣтовъ раздѣляются теперь на четыре категоріи. Первую изъ нихъ составляютъ рѣшенія, имѣющія безусловную силу. Французскіе юристы называютъ ихъ *décisions souveraines*. Таковы постановленія о распредѣленіи прямыхъ налоговъ, вотированіе добавочныхъ сантимовъ, въ предѣлахъ, устанавливаемыхъ государственнымъ бюджетомъ, заключеніе займовъ, погашаемыхъ не далѣе какъ въ 15 лѣтъ, опредѣленіе максимума общинныхъ сантимовъ.

2) Вторая категорія — окончательныя рѣшенія, *décisions définitives*. Они приводятся въ исполненіе черезъ 20 дней послѣ закрытія сессіи, если въ теченіе этого срока префектъ не потребуетъ ихъ отмѣны по превышенію власти или незаконности. Отмѣна такихъ постановленій генеральнаго совѣта совершается не иначе, какъ декретомъ президента республики по выслушаніи мнѣнія Государственного Совѣта.

3) Третью категорію постановленій генеральнаго совѣта составляютъ тѣ, которыя, не требуя также утвержденія со стороны органовъ правительственной власти, могутъ быть останавливаемы вслѣдствіе признанія ихъ неудобными, нецѣлесообразными (*malvaises ou importunes*). Вопросъ о такой пріостановкѣ можетъ быть возбужденъ въ теченіе трехмѣсячнаго срока съ закрытія сессіи совѣта, какъ префектомъ, такъ и каждымъ заинтересованнымъ въ томъ лицомъ. Дѣло рѣшается простымъ декретомъ президента республики безъ участія Государственного Совѣта.

4) Четвертую категорію составляютъ постановленія, требующія утвержденія. Таково составленіе бюджета департамента и утвержденіе отчета по его исполненію: въ этихъ случаяхъ утвержденіе дается декретомъ президента республики безъ участія Государственного Совѣта; затѣмъ утвержденія декретомъ, издаваемымъ по предварительномъ обсужденіи дѣла въ Государственномъ Со-

вѣтъ, требуютъ постановленія о принятіи дара и отказа въ пользу департамента, если противъ нихъ спорятъ родственники. Наконецъ, утвержденія не иначе, какъ законодательнымъ актомъ, требуютъ постановленія объ установленіи дополнительныхъ санкцийъ сверхъ указаннаго въ бюджетѣ предѣла и о заключеніи займа съ погашеніемъ долге 15 лѣтъ.

Сверхъ функцій административной власти генеральные совѣты надѣлены во Франціи и политической функціей: если національное собраніе будетъ незаконно распущено, генеральные совѣты сами собою собираются вмѣстѣ и вступаютъ въ права законодательнаго собранія.

Округъ (*arrondissement*, ихъ всего 362) есть только средняя, такъ сказать, передаточная инстанція между департаментомъ и общинами. Они не суть юридическія лица и поэтому не имѣютъ своего имущества.

Органомъ правительственной власти въ округѣ является супрефектъ, назначаемый президентомъ республики, не имѣющій самостоятельной власти и служащій только исполнителемъ распоряженій префекта. Органомъ самоуправления является тутъ окружный совѣтъ (*conseil d'arrondissement*), состоящій изъ столькихъ совѣтниковъ, сколько въ округѣ кантоновъ, однако, не менѣе девяти. Они избираются тѣмъ же порядкомъ и на тѣ же сроки, какъ и генеральные совѣтники. Постоянной комиссіи при окружныхъ совѣтахъ не существуетъ. Главная функція окружныхъ совѣтовъ—это распредѣленіе налоговъ между общинами. По всѣмъ другимъ вопросамъ, хотя и касающимся непосредственно интересовъ округа, окружные совѣты могутъ только выражать мнѣнія и заявлять ходатайства.

Органами общиннаго управленія служатъ—меръ и муниципальный совѣтъ (*conseil municipal*). Меръ есть вмѣстѣ и представитель правительственной власти и исполнительный органъ муниципальнаго совѣта.

Меръ и его помощники (*adjoints*) избираются муниципальнымъ совѣтомъ изъ своей среды. Они могутъ быть устранены отъ должности: префектомъ—на мѣсяцъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ—на три; уволены отъ должности они могутъ быть только декретомъ президента республики; уволенный въ теченіе года не можетъ быть вновь избираемъ.

Дѣятельность мера находится подъ контролемъ префекта и муниципальнаго совѣта. Префектъ можетъ приостанавливать и отменять распоряженія мера и притомъ какъ въ интересахъ государства, такъ и въ интересахъ общины. Но префектъ не

может изменить распоряжений мера. Затѣмъ префектъ, въ случаѣхъ бездѣйствія мера, можетъ дѣйствовать за него. Контроль муниципальнаго совѣта состоитъ въ обязанности мера давать совѣту отчетъ въ произведенныхъ расходахъ.

Муниципальный совѣтъ составляется изъ избираемыхъ всеобщей подачей голосовъ муниципальных совѣтниковъ. Число ихъ зависитъ отъ количества населенія, но такъ, что число не можетъ быть меньше 10 и больше 36. Выборы совмѣстны (*scrutin de liste*), но въ видѣ исключенія допускается дѣленіе общины на избирательные округа, но такъ, однако, чтобы въ каждомъ округѣ выбиралось по нѣскольку совѣтниковъ. Избирателями могутъ быть всѣ французскіе подданные, совершеннолѣтне и прожившіе два года въ общинѣ. Избранными могутъ быть лица, имѣющія 25 лѣтъ и записанныя въ общинѣ избирателями или платящіе одинъ изъ четырехъ прямыхъ налоговъ. Срокъ выборовъ четырехлѣтній съ интегральнымъ обновленіемъ. Общинные выборы во всей Франціи совершаются въ одинъ день, въ первое воскресенье малъ мѣсяца. Засѣданій очередныхъ четыре въ годъ: въ февралѣ, маѣ, августѣ и ноябрѣ, каждое по 15 дней.

Постановленія муниципальнаго совѣта по общему правилу не требуютъ утвержденія. Но они приводятся въ исполненіе по истеченіи мѣсяца со времени представленія копій въ су-префектуру. Впрочемъ черезъ 15 дней префектъ можетъ объявить, что не имѣетъ ничего противъ постановленія. Отмѣна такихъ постановленій муниципальнаго совѣта совершается властью префекта по обсужденіи дѣла въ совѣтѣ префектуры. По основаніемъ отмѣны можетъ быть только несоблюденіе должнаго порядка дѣлопроизводства, превышеніе власти и нарушеніе закона.

Утвержденія требуютъ только точно перечисленные въ законѣ постановленія по тринадцати различнымъ предметамъ. Сюда относятся, напримѣръ, общинный бюджетъ, открытіе и закрытіе базаровъ, принятіе даровъ и отказовъ, отчужденіе общинныхъ имуществъ, открытіе и закрытіе бульваровъ и садовъ, установленіе общинныхъ сборовъ и т. п.

§ 49. Мѣстное управленіе въ Пруссіи ¹⁾.

Организація мѣстнаго управленія въ Пруссіи представляетъ особенный интересъ. Во-первыхъ, дѣйствующее прусское законо-

¹⁾ Meyer, Georg. Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1895. [Шестое изданіе 1905 г. обработано Аншютцемъ. Горенбертъ, Устройство мелкой земской единицы въ Пруссіи. Вѣстн. Права, 1903 № 9 и 10].

дательство о мѣстномъ управленіи есть сравнительно новое. Оно слагалось въ теченіе 10-лѣтія 1872—1883 г., и, слѣдовательно, составители его могли воспользоваться всѣмъ, что выработали въ этомъ отношеніи лучшаго законодательства другихъ странъ и современная политическая наука. И мы знаемъ дѣйствительно, что на выработку новаго законодательства въ значительной степени вліяли идеи Гнейста, впервые научившаго континентальную Европу понимать своеобразныя формы англійскаго мѣстнаго управленія.

Во-вторыхъ, прусское мѣстное управленіе представляетъ образецъ широкаго развитія мѣстнаго самоуправленія, но притомъ въ формахъ, болѣе, сравнительно съ англійскимъ мѣстнымъ управленіемъ, подходящихъ въ континентальнымъ условіямъ и понятіямъ. И въ частности, нельзя не замѣтить не мало точекъ сближенія между прусскимъ и нашимъ мѣстнымъ управленіемъ. Въ нашей литературѣ было даже высказано предположеніе о прямомъ заимствованіи прусскимъ законодательствомъ изъ нашего.

Въ административномъ отношеніи вся территорія Пруссіи дѣлится на провинціи, бецирки (Bezirk), крейсы (Kreis), амтсбецирки (Amtsbezirk) и общины (Gemeinde). Города образуютъ или общину, входящую въ составъ крейса, или особый крейсъ.

Управленіе этими территоріальными единицами опредѣляется теперь новымъ законодательствомъ 1872—1883 гг. На Познань эти законы распространены только въ 1889 году.

Въ основу новой организаціи мѣстнаго управленія въ Пруссіи положены слѣдующія начала. Во-первыхъ, элементы—правительственный и самоуправленіе слиты воедино. Во-вторыхъ, органы мѣстнаго самоуправления являются дѣйствительно властью распорядительною и исполнительною. Въ-третьихъ, дѣятельность ихъ поставлена подъ судебный контроль, для чего и организованы административные суды. Въ-четвертыхъ, насколько было можно, исполнительные органы самоуправления получили форму почетныхъ, безмездныхъ должностей (Ehrenämter).

Новое законодательство 1872—1883 гг. не объединило общиннаго устройства. Оно остается и теперь регулируемымъ различными для различныхъ провинцій законами.

Въ сельскихъ общинахъ имѣется общинное собраніе (Gemeindeversammlung) и общинный старшина (Gemeindevorsteher). Активными членами общины признаются въ большинствѣ провинцій только владѣльцы недвижимости, иногда даже требуется опредѣленный размѣръ имущества. Въ Ганноверѣ и Вестфаліи актив-

ними членами являются все плательщики прямых налогов. В восточных провинциях общинное собрание образуется по правилу из всех активных членов общины (собственно такъ назыв. Gemeindeversammlung). Другими словами, в них нѣтъ общиннаго представительства. Только по требованію самой общины можетъ быть введено общинное представительство. В западныхъ провинціяхъ, напротивъ, общинное представительство (такъ назыв. Gemeindevertretung) составляетъ правило, непосредственное общинное собрание—исключеніе. В Рейнской провинціи общинное представительство примѣняется безусловно во всехъ общинахъ, и къ выборамъ общинныхъ представителей примѣняется трехклассная система.

Общинному собранію принадлежитъ распоряженіе общиннымъ имуществомъ, опредѣленіе порядка и способа производства общинныхъ сооружений и контроль надъ дѣятельностью общиннаго старшины. Но оно только дѣлаетъ постановленія, ему принадлежитъ только распорядительная власть; власть исполнительная принадлежитъ всецѣло общинному старшинѣ.

Общинный старшина повсемѣстно избирается общиннымъ собраніемъ изъ активныхъ членовъ общины срокомъ на 6 лѣтъ. Выборы подлежатъ утвержденію ландрата, который, однако, можетъ отказать въ утвержденіи только съ согласія комитета рейса. Иногда при общинномъ старшинѣ состоятъ: Schörrpen, Dorfrichter, Dorfgeschworener. Но это простые его помощники, они никогда не образуютъ съ нимъ коллегіальнаго учрежденія. Общинный старшина занимаетъ двойное положеніе. Онъ есть и исполнительный органъ общиннаго собранія и органъ правительственной власти, приводящій въ исполненіе ея велѣнія въ предѣлахъ общины.

Не вся территорія вѣтъ городовъ составляетъ общины. Крупныя помѣстья не включаются въ составъ общинъ, а образуютъ на ряду съ ними самостоятельныя помѣстья (Gutsbezirk). Владѣлецъ такого гутсбецирка есть Gutsvorsteher и выполняетъ функціи какъ общиннаго собранія, такъ и общиннаго старшины или самъ лично, или чрезъ назначаемаго имъ представителя. Но какъ онъ самъ, такъ и лицо, имъ назначаемое, должны для этого удовлетворять извѣстнымъ условіямъ, опредѣленнымъ въ законѣ, и быть утверждены въ исполненіи этихъ функцій ландратомъ.

Владѣлецъ самъ не можетъ выполнять функцій власти, если онъ: 1) иностранецъ, 2) юридическое лицо, 3) не живетъ въ имѣніи или ближайшемъ сосѣдствѣ, 4) по болѣзни или малолѣтству не можетъ выполнять функціи общиннаго старшины. В Рейнской провинціи подобныхъ гутсбецирковъ не существуетъ.

Смежныя сельскія общины и гутсбецки группируются въ болѣе обширныя административныя единицы — амтсбецки, имѣющіе отъ 800 до 3.000 жителей. Община завѣдуетъ главнымъ образомъ своими собственными дѣлами. Амтсбецкъ есть, напротивъ, территоріальная единица для осуществленія главнымъ образомъ задачъ государственнаго управленія. Органами управленія амтсбецка служатъ волостной старшина (Amtsvorsteher) и волостной комитетъ (Amtsausschuss). Волостной старшина назначается оберъ-президентомъ на шесть лѣтъ изъ числа жителей амтсбецка, внесенныхъ въ особо для того составленный крейстагомъ списокъ. Функціи волостного старшины безмездны. Если крейстагъ найдетъ, что подходящихъ лицъ въ амтсбецкѣ нѣтъ, оберъ-президентъ назначаетъ для исполненія функцій волостного старшину комиссара по своему усмотрѣнію и за опредѣленное вознагражденіе. Оберъ-президентъ можетъ назначить волостного старшину и не изъ списка, представленнаго крейстагомъ, но не иначе, какъ съ согласія провинціального совѣта. Волостной старшина есть органъ мѣстной полиціи. Состоящій при немъ волостной комитетъ составляется изъ волостныхъ старшинъ и владѣльцевъ самостоятельныхъ помѣстьевъ, а иногда и особо выбранныхъ къ тому общинными собраніями лицъ. Его функціи ограничиваются опредѣленіемъ расходовъ по амтсбецку и контролемъ за ихъ производствомъ, а также участіемъ въ изданіи волостнымъ старшиной мѣстныхъ указовъ. Амтсбецкъ можетъ состоять или изъ одной только общины, или изъ одного гутсбецка. Въ первомъ случаѣ функціи волостного комитета переходятъ къ общинному собранію; во второмъ — волостной комитетъ вовсе отпадаетъ.

Главной и, такъ сказать, основной административной единицей является въ Пруссіи крейсъ (Kreis), образующійся изъ нѣсколькихъ амтсбецковъ. Органами управленія крейса служатъ: 1) ландратъ (Landrath), 2) крейстагъ (Kreistag) и 3) комитетъ крейса (Kreisausschuss).

Ландратъ назначается королемъ безсрочно изъ лицъ: 1) удовлетворяющихъ требованіямъ для занятія высшихъ административныхъ должностей, слѣдовательно, получившихъ университетское образованіе; 2) принадлежащихъ къ крейсу по крайней мѣрѣ въ теченіе года по владѣнію недвижимостью или по мѣсту жительства, и 3) по крайней мѣрѣ 4 года служившихъ въ данной провинціи по выборамъ или по назначенію отъ правительства. Крейстагъ можетъ представлять королю списокъ лицъ, которыхъ бы онъ желалъ видѣть назначенными на освобождающіяся мѣста

ландратовъ. Но эти представленія нисколько не стѣсняютъ свободу выбора лицъ со стороны короля ¹⁾. Ландратъ есть органъ правительственной власти въ предѣлахъ крейса.

Крейстагъ составляется изъ выбранныхъ отъ населенія представителей, числомъ не менѣе 35 (только въ Рейнской провинціи крейстагъ въ трехъ бециркахъ: Аахенъ, Кельнъ и Дюссельдорфъ, образуется всего изъ 20 членовъ).

Въ крейстагахъ, имѣющихъ болѣе 25.000 жителей до 100.000 жителей, на каждыя лишнія 5.000 жителей, а сверхъ 100.000 жителей на каждыя лишнія 10.000 прибавляется по одному члену.

Выборы членовъ крейстага производятся отъ трехъ различныхъ группъ избирателей (Wahlverbände): 1) отъ городовъ, 2) отъ крупныхъ землевладѣльцевъ и 3) отъ сельскихъ общинъ (въ Рейнской провинціи отъ Landbürgermeisterei). Крупными землевладѣльцами считаются платящіе не менѣе 225 марокъ земельного налога. Это общая норма. Но въ двухъ бециркахъ Рейнской провинціи (Кобленцъ и Триръ) эта норма понижается до 150 марокъ, и кромѣ того провинціальное собраніе можетъ для отдѣльныхъ крейстаговъ или понижать эту норму до 150 марокъ (въ Рейнской провинціи до 100 марокъ), или возвышать до 300 марокъ (въ Саксоніи и Рейнской провинціи до 450 марокъ).

Распредѣленіе подлежащихъ выбору гласныхъ между отдѣльными группами избирателей совершается слѣдующимъ образомъ. Распредѣленіе между городскими и сельскими избирателями совершается сообразно числу населенія, съ тѣмъ, однако, чтобы число гласныхъ отъ городовъ не превышало половины общаго числа, а гдѣ въ крейстагѣ только одинъ городъ—трети. Затѣмъ число гласныхъ, приходящихся на сельскихъ избирателей, распределяется между крупными землевладѣльцами и общинами поровну. Если же, однако, крупныхъ землевладѣльцевъ окажется меньше, чѣмъ гласныхъ, приходящихся на ихъ долю, то они избираютъ лишь столько гласныхъ, сколько ихъ самихъ. Таково общее правило. Но законъ 30-го мая 1887 г. для Рейнской провинціи постановляетъ, что число гласныхъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ должно быть не больше половины числа избирателей и не меньше во всякомъ случаѣ трети (для бецирковъ Аахенъ, Кельнъ и Дюссельдорфъ) или четверти (для бецирковъ Кобленцъ и Триръ) общаго числа гласныхъ отъ сельскихъ избирателей.

¹⁾ Въ провинціи Саксоніи въ одномъ крейсѣ, именно Wernigerode, ландратъ назначается по представленію графа zu Stolberg-Wernigerode.

Крупные землевладельцы собираются для выборов въ одинъ общій съѣздъ въ главномъ городѣ крейса подъ предсѣдательствомъ ландрата. Личное участіе въ этомъ съѣздѣ могутъ принимать дѣеспособныя физическія лица мужского пола черезъ представителя: 1) юридическія лица, въ томъ числѣ и казна; 2) члены царствующихъ или медиатизированныхъ фамилій и въ провинціи Саксоніи графы Stolberg-Wernigerode, Stolberg-Stolberg и Stolberg-Rossla, члены высшаго дворянства, имѣющіе право равнородства; 3) незамужнія владѣлицы—всѣ эти лица черезъ кого-либо изъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ; 4) замужнія женщины, черезъ мужа, дѣти, состоящія подъ родительской властью, черезъ отца, опекаемыя черезъ опекуна; 5) родители черезъ сыновей, которымъ поручено постоянное управленіе имѣніемъ, и 6) совладѣльцы черезъ одного изъ совладѣльцевъ.

Съѣздъ избирателей отъ общинъ и землевладѣльцевъ, не входящихъ въ составъ общинъ, и хозяевъ промышленныхъ заведеній собирается также одинъ для всего крейса подъ предсѣдательствомъ ландрата, но онъ составляется не изъ первичныхъ избирателей, а изъ особо къ тому избранныхъ выборщиковъ (Wahlmänner).

Только владѣльцы имѣній, не входящихъ въ составъ общинъ и обложенныхъ не менѣе какъ 60 марками поземельнаго налога, участвуютъ въ этомъ съѣздѣ лично. Всѣ другіе избиратели только черезъ выборщиковъ. Владѣльцы самостоятельныхъ гутсбецирговъ, платящіе менѣе 60 марокъ, выбираютъ такое число выборщиковъ, какое получается отъ раздѣленія всей суммы, платимой ими всѣми поземельнаго налога (Grund- oder Gebädesteuer), на 60.

Сельскія общины избираютъ, если жителей менѣе 400—одного, если отъ 400 до 800—двухъ, отъ 800 до 1200—трехъ, отъ 1200 до 2000—четырехъ, отъ 2000 до 3000—пятирехъ выборщиковъ, и затѣмъ на каждую тысячу прибавляется по одному. Если окажутся двѣ или болѣе общинъ, платящихъ каждая менѣе 60 марокъ поземельнаго налога и имѣющихъ менѣе 100 жителей, то соединяются для выбора сообща одного выборщика.

Въ Рейнской провинціи порядокъ выборовъ для этой группы совершенно иной. Гласные, подлежащіе выбору отъ Landbürgermeisterei (а не отъ общинъ), распределяются между отдѣльными Landbürgermeistereien сообразно числу жителей. Въ тѣхъ Landbürgermeistereien, отъ которыхъ придется избрать цѣлаго или нѣсколькихъ гласныхъ, выборы совершаются въ Landbürgermeistereiversammlung. Если же не приходится цѣлаго гласнаго, то

избираются выборщики по одному на каждые 250 жителей. Постановленіемъ крейстага это число можетъ быть повышено.

Гласные отъ городовъ избираются или городскими собраніями, если городу приходится выбрать не менѣе одного гласнаго, или съѣздомъ выборщиковъ, избираемыхъ городскими собраніями по одному на каждые 250 жителей.

Члены крейстага избираются на 6 лѣтъ, но такъ, что каждые три года выбываетъ половина.

Избранными могутъ быть: 1) отъ городовъ всякій пользующійся въ городѣ правомъ гражданства и 2) отъ сельскихъ жителей всякій въ теченіе года осѣдлый въ крейсѣ землевладѣлецъ, достигшій, конечно, совершеннолѣтія.

Крейстагъ созывается ландратомъ обязательно два раза въ годъ; но если ландратъ найдетъ нужнымъ, онъ можетъ созывать его чаще. Онъ долженъ его созвать, если того потребуетъ не менѣе $\frac{1}{4}$ членовъ крейстага или комитета крейса. Продолжительность засѣданій крейстага не опредѣлена закономъ.

Ландратъ есть и предсѣдатель крейстага, но онъ не имѣетъ въ немъ голоса, даже въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, если только онъ не выбранъ членомъ крейстага, что возможно.

Засѣданія крейстага публичны. Quorum составляетъ половина членовъ.

Крейстагъ призванъ представлять интересы крейса, какъ общиннаго союза (Kreiskommunalverband), и обсуждать и рѣшать дѣла по управленію крейса и всѣ тѣ дѣла, которыя ему предоставлены или будутъ предоставлены закономъ или королевскимъ указомъ. Въ частности ему предоставлены слѣдующія дѣла: 1) опредѣленіе такихъ подробностей организаціи управленія крейсомъ, по которымъ законъ допускаетъ мѣстныя различія или вовсе ихъ не опредѣляетъ: это такъ называемыя статутарныя опредѣленія; 2) опредѣленіе порядка распредѣленія такихъ государственныхъ повинностей (Staatsprästationen), которыя отбываютъ по крейсамъ; 3) постановленія о расходахъ въ исполненіе обязательствъ или въ удовлетвореніе нуждъ крейса: съ этою цѣлью крейстагъ можетъ распоряжаться имуществомъ крейса, заключать займы и облагать жителей крейса налогами; 4) опредѣлять разложеніе мѣстныхъ налоговъ; устанавливать бюджетъ крейса и утверждать отчетъ по его исполненію; 5) опредѣлять порядокъ управленія имуществомъ, принадлежащимъ крейсу; 6) опредѣлять устройство мѣстныхъ учреждений, число и вознагражденіе мѣстныхъ должностныхъ лицъ; 7) подавать мнѣнія по всѣмъ вопросамъ, о которыхъ онъ будетъ спрошенъ правительствомъ. Постановленія

по нѣкоторымъ изъ этихъ дѣлъ нуждаются въ утвержденіи правительственной власти, а именно: 1) статутарныя опредѣленія утверждаются королемъ; 2) установленіе налоговъ свыше 50⁰/₀ получаемыхъ съ крейса государственныхъ прямыхъ налоговъ—министрами внутреннихъ дѣлъ и финансовъ; 3) постановленія о неравномѣрномъ обложеніи отдѣльныхъ частей крейса—министромъ внутреннихъ дѣлъ; 4) отчужденіе имущества и заключеніе займовъ—окружнымъ комитетомъ. Кромѣ того, крейстагъ можетъ быть по представленію министерства распущенъ королемъ. Новые выборы происходятъ не позже шести мѣсяцевъ.

Исполнительнымъ органомъ крейстага служитъ комитетъ крейса, состоящій, подъ предсѣдательствомъ ландрата, изъ шести избираемыхъ крейстагомъ членовъ. Каждые два года выбываетъ треть членовъ. Такъ какъ комитетъ выполняетъ и судебныя функціи, какъ первая инстанція административнаго суда, то въ составъ его по опредѣленію крейстага можетъ быть включенъ еще и особый синдикъ, долженствующій удовлетворять условіямъ для замѣщенія судебныхъ должностей. Комитетъ есть постоянно засѣдающая коллегія. Только судебныя ея засѣданія публичны. Quorum составляютъ три члена.

Въ дѣламъ комитета крейстага относятся:

- 1) подготовка и исполненіе постановленій крейстага;
- 2) управленіе крейсомъ согласно съ опредѣленіями законовъ и постановленіями крейстага;
- 3) назначеніе должностныхъ лицъ и надзоръ за ними;
- 4) разрѣшеніе административно-судебныхъ дѣлъ въ качествѣ административнаго суда первой инстанціи.

Комитетъ крейса является, такимъ образомъ, въ тройкой роли:

- 1) исполнительнаго органа самоуправления;
- 2) мѣстнаго органа государственнаго управленія,
- и 3) административнаго суда.

Слѣдующей за крейсомъ административной единицей является правительственный округъ (Regierungsbezirk); въ Ганноверѣ сохранилось дѣленіе на Landdrosteien.

Это только административный округъ, а не единица мѣстнаго самоуправления (kein Kommunalverband), поэтому въ немъ нѣтъ и мѣстнаго представительства. Органами управленія въ округахъ являются: 1) регирунгспрезидентъ (Regierungspräsident), 2) окружное правленіе (Bezirksregierung) и 3) окружной комитетъ (Bezirksausschuss).

Регирунгспрезидентъ, какъ самое названіе показываетъ, есть президентъ правленія, и прежде все управленіе округа осущест-

влялось въ коллегіальной формѣ. Дѣйствующее подъ предсѣдательствомъ регирунгспрезидента правленіе имѣло три отдѣленія, обнимавшія всѣ отрасли мѣстнаго управленія: 1) отдѣленіе внутреннихъ дѣлъ, вѣдавшее дѣла общаго государственнаго управленія (Landeshoheitsangelegenheiten), и мѣстную полицію, 2) отдѣленіе церковныхъ и школьныхъ дѣлъ и 3) отдѣленіе прямыхъ налоговъ, доменовъ и лѣсовъ. Въ настоящее время отдѣленія внутреннихъ дѣлъ упразднены, и дѣла, ими вѣдавшіяся, переданы регирунгспрезиденту, частью единолично, частью съ участіемъ окружнаго комитета.

Окружной комитетъ есть: 1) вторая инстанція административнаго суда, 2) органъ надзора за управленіемъ крейсовъ и 3) коллегія, съ участіемъ которой издаются мѣстные постановленія регирунгспрезидента. Окружной комитетъ состоитъ, подъ предсѣдательствомъ регирунгспрезидента, изъ шести членовъ, изъ которыхъ двое назначаются пожизненно королемъ, а четверо другихъ избираются провинціальнымъ комитетомъ изъ жителей безпирна. Условія избираемости тѣ же, что для членовъ провинціального сейма (Provinziallandtag). Изъ пожизненныхъ членовъ одинъ долженъ удовлетворять условіямъ для замѣщенія судейскихъ должностей, другой—высшихъ административныхъ должностей.

Наиболѣе крупнымъ административнымъ дѣленіемъ служатъ провинціи. Ихъ всего въ Пруссіи одиннадцать: Восточная и Западная Пруссія, Померанія, Силезія, Познань, Саксонія, Вестфалія, Рейнская провинція, Шлезвиггольштейнъ (съ Гельголандомъ), Гессенъ-Нассау и Ганноверъ.

Органами провинціального управленія служатъ: 1) оберъ-президентъ, 2) провинціальный совѣтъ, 3) провинціальный сеймъ, 4) провинціальный комитетъ и 5) земскій директоръ. Изъ нихъ оберъ-президентъ и провинціальный совѣтъ служатъ органами собственно государственнаго управленія; провинціальный сеймъ, комитетъ и земскій директоръ—органами провинціального самоуправления. Мы и начнемъ наше разсмотрѣніе съ послѣднихъ.

Провинціальный сеймъ составляется изъ избранныхъ отъ мѣстнаго населенія представителей. Нормальное число ихъ—два отъ каждаго крейса. Но существуютъ отступленія отъ этой нормы и въ ту и въ другую сторону. Въ Рейнской провинціи и Силезіи крейсы, имѣющіе менѣе 40.000 жит., избираютъ только одного гласнаго; крейсы, имѣющіе отъ 40.000 до 80.000 жителей, смотря по различію провинцій, избираютъ трехъ, и затѣмъ на каждыя полныя 50.000 жителей сверхъ этой нормы прибавляется еще по одному гласному.

Обыкновенно каждый крейсь образуетъ особый избирательный округъ. Но провинціальный сеймъ можетъ соединить два крейса, избирающихъ не болѣе какъ по два гласныхъ въ одинъ избирательный округъ.

Избраніе гласныхъ совершается крейстагами; если два крейса соединены въ одинъ избирательный округъ—соединеннымъ собраніемъ двухъ крейстаговъ подъ предсѣдательствомъ особо назначеннаго къ тому оберъ-президентомъ комиссара. Избранными могутъ быть всѣ подданные Германской имперіи, достигшіе 30 лѣтъ и принадлежащіе къ данной провинціи уже въ теченіе года или по владѣнію недвижимостью, или по мѣсту жительства. Срокъ выборовъ шестилѣтній. Обновленіе интегральное.

Провинціальный сеймъ созывается королемъ по мѣрѣ надобности, не рѣже, однако, одного раза въ два года. Открытіе и закрытіе его сессій совершается оберъ-президентомъ. Но предсѣдателя себѣ выбираетъ самъ сеймъ. Зато, съ другой стороны, въ его засѣданіяхъ можетъ присутствовать и долженъ быть по его требованію выслушиваемъ особый королевскій комиссаръ, служащій вмѣстѣ съ тѣмъ посредствующимъ органомъ между провинціальнымъ сеймомъ и правительственными учрежденіями.

Провинціальный сеймъ призванъ: 1) подавать мнѣнія о законопроектахъ, касающихся провинціи, и о другихъ предметахъ, предложенныхъ на его обсужденіе правительствомъ; 2) представлять интересы провинціального самоуправленія и обсуждать и рѣшать вопросы, къ нему относящіеся.

Въ частности провинціальный сеймъ осуществляетъ въ отношеніи къ провинціи тѣ же функціи, что крейстагъ въ отношеніи къ крейсу. Единственнымъ придаткомъ въ этомъ отношеніи является право провинціальнаго сейма обращаться къ правительству съ ходатайствами и жалобами (*Anträge* и *Beschwerden*).

Правительственный надзоръ за постановленіями провинціальнаго сейма поставленъ въ тѣ же условія, какъ и надзоръ за крейстагомъ. Только функціи надзора, предоставленныя въ отношеніи къ крейстагу — окружному комитету, въ отношеніи къ провинціальному сейму предоставлены министерству внутреннихъ дѣлъ и министерству финансовъ.

Исполнительнымъ органомъ провинціальнаго сейма служитъ провинціальный комитетъ, состоящій изъ предсѣдателя и отъ 7 до 13 членовъ по опредѣленію провинціальнаго статута. Какъ предсѣдатель, такъ и члены избираются провинціальнымъ сеймомъ, срокомъ на 6 лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ членовъ каждые три года по половинѣ. Условія избираемости тѣ же, что

и въ провинціальный сеймъ. Провинціальный комитетъ собирается, по мѣрѣ надобности, председателемъ или по требованію земскаго директора, или половины членовъ. Функціи провинціальнаго комитета въ отношеніи провинціи тѣ же, что комитета крейса въ отношеніи къ крейсу.

Но кромѣ провинціальнаго комитета для веденія текущаго управленія избирается провинціальнымъ сеймомъ на срокъ отъ 6 до 12 лѣтъ особый земскій директоръ. Онъ утверждается въ должности королемъ. Если въ утвержденіи будетъ отказано, избирается другой; если и этому тоже, то министерство внутреннихъ дѣлъ назначаетъ комиссара, который и ведетъ управленіе, покуда не будетъ избрано лицо, угодное королю. Земскій директоръ управляетъ дѣлами провинціи подъ надзоромъ провинціальнаго комитета.

Органами государственнаго управленія въ провинціи служатъ оберъ-президентъ и провинціальный совѣтъ. Оберъ-президентъ назначается королемъ и поставленъ въ общія условія высшей административной службы. При немъ имѣются совѣтники, образующіе, однако, не коллегію, а бюро, т.-е. не имѣющіе никакой самостоятельной власти.

Провинціальный совѣтъ составляется, подъ председательствомъ оберъ-президента, изъ одного члена по назначенію министерства внутреннихъ дѣлъ и пяти членовъ по выбору провинціальнаго сейма. Назначенный членъ избирается изъ высшихъ мѣстныхъ чиновниковъ и остается членомъ провинціальнаго совѣта во все время нахожденія въ своей главной должности. Выборные члены избираются на 6 лѣтъ съ частичнымъ обновленіемъ, такъ что первое трехлѣтіе выбываютъ 3, второе—2.

Мы до сихъ поръ вовсе не говорили о городахъ. Они имѣютъ въ Пруссіи особое управленіе и устройство; но новое законодательство о мѣстномъ управленіи коснулось ихъ лишь внѣшнимъ образомъ. Города могутъ, смотря по величинѣ своей, составлять или особый амтсбециръ, или особый крейсъ. Особый крейсъ образуютъ по правилу тѣ города, которые имѣютъ не менѣе 25.000 ж. Но если городъ, имѣющій такое число жителей, самъ о томъ не ходатайствуетъ у министра внутреннихъ дѣлъ, онъ можетъ остаться и въ составѣ окружающаго его крейса. Если городъ образуетъ особый крейсъ, то функціи ландрата, крейстага и комитета крейса переходятъ къ городскимъ властямъ: бюргермейстеру, магистрату и городскому собранію. Но для заведенія не городскими собственно дѣлами, а общими общаго

управленія организуется особый городской комитетъ изъ бур-
гермейстера и 4 членовъ по выбору магистрата.

Затѣмъ внутренняя организація городовъ нормируется теперь
различными для отдѣльныхъ провинцій законами, относящимися
въ большинствѣ къ пятидесятымъ годамъ.

ГЛАВА III.

ЗЕМСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ.

§ 50. Земское положеніе.

Субъектомъ самоуправленія служатъ мѣстныя общенія, но и
сами они бывають довольно разнообразны. Въ сколько-нибудь
обширномъ государствѣ всегда образуется нѣсколько другъ друга
охватывающихъ мѣстныхъ общеній, надѣленныхъ самоуправле-
ніемъ. Всѣ они являются вмѣстѣ съ тѣмъ и единицами общаго
административнаго дѣленія, но не наоборотъ. Самоуправленіе не
составляетъ непремѣнной принадлежности каждой единицы общаго
административнаго дѣленія. По соображеніямъ практическаго
удобства иногда устанавливаются такія дѣленія государственной
территоріи, которыя вовсе не имѣють въ своемъ основаніи какой-
либо общности и обособленности мѣстныхъ интересовъ и потому
не надѣляются самоуправленіемъ. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи
не образуютъ самоуправляющихся мѣстныхъ единицъ (*Kommun-
alverbände*) ~~амтбейрри~~ и ~~регирунгбейрри~~. Такъ у насъ не
имѣють вовсе органовъ самоуправленія ~~уезды~~ ^{губы}.

Самоуправляющихся мѣстныхъ общеній обыкновенно бываетъ
два, иногда три. Тамъ, гдѣ низшей единицей общаго административ-
наго дѣленія служитъ община, она же является наиболѣе
мелкой единицей самоуправления. Затѣмъ, обыкновенно и самыя
крупныя единицы общаго административнаго дѣленія, провинціи,
области, надѣлены также самоуправленіемъ. Основаніемъ общин-
наго самоуправления служитъ приуроченіе осуществленія задачъ
государственнаго управленія къ потребностямъ и условіямъ каж-
даго отдѣльнаго селенія. Основаніемъ провинціального самоупра-
вленія служитъ необходимость сообразоваться съ существующими
въ каждомъ государствѣ въ той или другой степени различіями
климатическихъ, бытовыхъ, историческихъ, этнографическихъ
условій. Если провинціи имѣють значительное протяженіе, между

провинціей и общиной иногда устанавливается еще средняя, посредствующая единица самоуправления. Тамъ, гдѣ вся государственная территорія раздѣлена на общины, это среднее дѣленіе занимаетъ второстепенное, подчиненное положеніе. Главными органами самоуправления являются тамъ общинныя и провинціальныя учрежденія. Въ тѣхъ же государствахъ, гдѣ не всѣ части территоріи входятъ въ составъ общинъ, гдѣ община не имѣетъ поэтому значенія общаго территориальнаго дѣленія, тамъ значеніе основного органа самоуправления получаетъ именно это среднее дѣленіе. Такъ, напримѣръ, въ Пруссіи основной единицей самоуправления является крейсъ, представляющій собою подраздѣленіе провинціи.

У насъ всесословныя общины имѣются только въ западныхъ окраинахъ, въ Финляндіи, въ губерніяхъ Царства Польскаго и въ Прибалтійскихъ. Въ остальныхъ частяхъ Россіи существуютъ лишь сословныя крестьянскія общины, да населеніе городовъ образуетъ изъ себя одно самоуправляющееся общество. Поэтому и у насъ основной единицей самоуправления оказалось среднее административное дѣленіе—уѣздъ. Самоуправленіе губерній уже въ самой своей организаціи опирается на уѣздное.

Органы уѣзднаго и губернскаго самоуправления составляютъ одну цѣльную организацію земскаго самоуправления. Городское самоуправленіе поставлено у насъ отдѣльно отъ земскаго. Наконецъ, совершенно особенное устройство получило у насъ самоуправленіе въ западныхъ окраинахъ. Поэтому изложеніе постановки самоуправления по русскому законодательству естественно распадается на три отдѣла: земское самоуправленіе, городское самоуправленіе и самоуправленіе окраинъ.

Мы начнемъ съ изложенія земскаго самоуправления, такъ какъ оно имѣетъ наиболѣе общее и важное значеніе. Въ земскомъ самоуправленіи участвуетъ не только населеніе уѣзда, но и населеніе городовъ. Земское самоуправленіе организовано раньше городского общественнаго самоуправления и во многомъ послужило ему образцомъ.

Земскія учрежденія введены у насъ въ 1864 году. Съ тѣхъ поръ устройство ихъ подверглось довольно существенной реформѣ, и современная организація земства опредѣляется Положеніемъ о земскихъ учрежденіяхъ 1890 года, іюня 12. Но какъ ни существенны измѣненія, внесенныя новымъ положеніемъ, они имѣютъ все-таки характеръ лишь частныхъ поправокъ къ тому, что было создано Положеніемъ 1864 года. Въ 1864 году создавалось вновь несуществовавшее до того мѣстное самоуправленіе.

Въ 1890 г. созданное прежде подверглось передѣлкѣ, главнымъ образомъ по соображеніямъ политическимъ. Положеніе 1864 г. все-таки остается основой нашего земскаго самоуправления, и современная организація земскихъ учреждений можетъ быть надлежащимъ образомъ понята только при сравненіи дѣйствующаго земскаго положенія съ первоначальнымъ.

Во время выработки Положенія 1864 года у насъ еще безраздѣльно господствовала общественная теорія самоуправления. Думали, что, установляя самоуправленіе, предоставляютъ уѣздному и губернскому обществамъ завѣдываніе своими собственными интересами, и что всѣ эти интересы имѣютъ исключительно хозяйственный характеръ. Въ самоуправленіи не видѣли поэтому особой организаціи государственнаго управленія, а только отказъ государства отъ завѣдыванія чужими для него хозяйственными дѣлами уѣзда и губерніи. Такое воззрѣніе раздѣлялось тогда всѣми, какъ безспорное, и въ правительственныхъ сферахъ, и въ литературѣ. Характернымъ его выразителемъ явился Васильчиковъ въ своей книгѣ „Самоуправленіе“, 1862 г. Но еще и Градовскій первоначально держался того же пониманія самоуправления, какъ это можно видѣть изъ введенія къ его сочиненію „Уѣздъ Московскаго государства“¹⁾.

Господство такого воззрѣнія на самоуправленіе отразилось весьма опредѣленно на постановкѣ, какою Положеніе 1864 г. давало земскимъ учреждениямъ. Такъ какъ въ нихъ видѣли не государственныя, а лишь общественныя учрежденія, то и не признавалось возможнымъ надѣлять ихъ функціями власти. Поэтому наши земскія учрежденія оказались прежде всего совершенно лишенными полицейской власти. Затѣмъ имъ не было предоставлено и вообще самостоятельной исполнительной власти. Въ случаяхъ необходимости принудительнаго осуществленія своихъ распоряженій земство не можетъ само это выполнить, а должно, какъ и частныя лица, обращаться къ содѣйствію правительственныхъ органовъ. Первоначально земскія учрежденія не были надѣлены и правомъ издавать указы или т. н. обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія.

Признаніе земскихъ учреждений чисто общественными, лишенными вовсе государственнаго характера, отразилось и на опредѣленіи ихъ отношенія къ правительственнымъ учреждениямъ и къ частнымъ лицамъ. Разъ земскія учрежденія не считались призванными къ осуществленію функцій государственнаго управленія,

¹⁾ См. Полное собраніе сочиненій А. Д. Градовскаго, т. II.

не могло быть и надобности соединять ихъ въ одно органическое цѣлое съ правительственными учрежденіями. Земскія учрежденія были образованы на ряду съ правительственными, не будучи съ ними внутреннимъ образомъ связаны въ одну общую систему мѣстнаго управленія. Все мѣстное управленіе оказалось поэтому проникнутымъ дуализмомъ, основаннымъ на противоположеніи правительственнаго и земскаго начала.

Отношенія земства къ частнымъ лицамъ регулировались тѣми же общими началами, какъ отношенія частныхъ лицъ между собой. Положеніе 1864 г. считалъ вполне достаточнымъ для охраны правъ частныхъ лицъ противъ возможныхъ незаконныхъ распоряженій земства предоставленіе права гражданскаго иска на общемъ основаніи. При этомъ вовсе не допускалась возможность нарушенія земскими распоряженіями публичныхъ правъ, не подлежащихъ вѣдѣнію гражданскихъ судовъ.

Когда земскія учрежденія были введены, на практикѣ очень скоро обнаружилась невозможность такого рѣзкаго обособленія земскаго и государственнаго управленія. Земство, надѣленное широкимъ правомъ самообложенія, уже по одному этому не могло быть поставлено въ своей дѣятельности въ тѣ же условія, какъ какое-нибудь частное общество. Налагая на мѣстное населеніе обязательные сборы, земскія учрежденія уже этимъ осуществляли функціи государственной власти. Къ тому же для плодотворнаго осуществленія земствомъ возложенныхъ на него задачъ управленія оказалось необходимымъ надѣлить его и правомъ издавать обязательные для мѣстныхъ жителей указы. Такимъ образомъ не могло не явиться сознаніе, что земскія учрежденія выполняютъ въ дѣйствительности функціи государственной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ съ Запада стала мало-по-малу проникать и въ нашу литературу государственная теорія самоуправленія. Первымъ ея выразителемъ явился у насъ В. П. Безобразовъ ¹⁾.

Она была положена и въ основаніе произведеннаго въ 1890 г. преобразованія нашихъ земскихъ учрежденій, но, надо сказать, въ очень своеобразной формѣ, съ совершенно неожиданными и едва ли правильными выводами изъ ея основныхъ положеній.

Объяснительная записка къ проекту новаго земскаго положенія, составленному подъ руководствомъ графа Д. Толстого Пазухинымъ, начиналась съ прямого заявленія, „что главные причины существующаго неурстройства въ земствѣ заключаются въ

¹⁾ Статья эта, появившаяся въ Русскомъ Вѣстникѣ, перепечатана въ сборникѣ: „Управленіе, самоуправленіе и судебная власть“, 1882 г.

обособленности земскихъ учреждений отъ установленій правительственныхъ. Разнь между администраціею и земскими учреждениями является естественнымъ послѣдствіемъ усвоеннаго въ 1864 г. нашимъ законодательствомъ взгляда на земство и его интересы, какъ на нѣчто особое отъ государства и его потребностей, взгляда, который выразился на практикѣ предоставленіемъ земству самостоятельной, черезъ посредство выборныхъ исполнительныхъ его органовъ, дѣятельности по предметамъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Отсюда происходятъ отсутствіе единства и согласія въ дѣйствіяхъ правительственныхъ и земскихъ властей, а нерѣдко и явный между ними антагонизмъ“. Для устранения всего этого объяснительная записка признавала необходимымъ „измѣнить самую постановку земскихъ учреждений, признать земское дѣло дѣломъ государственнымъ“.

Согласно государственной теоріи изъ этого, казалось бы, слѣдовало заключить, что замѣченные недостатки организаціи самоуправления должны быть устранены расширеніемъ функцій власти земства, какъ органа государственнаго управления. Но составители первоначальнаго проекта преобразования земства судили иначе: признавъ земское дѣло государственнымъ, они отсюда заключили, что оно должно подлежать вѣдѣнію правительства при содѣйствіи лишь земскаго представительства. Для этого земство должно бы дѣйствовать подъ наблюденіемъ министра внутреннихъ дѣлъ и ближайшимъ надзоромъ губернаторовъ; всѣ постановленія земскихъ собраній получали бы силу только по утвержденіи ихъ правительствомъ; выборные исполнительные органы земства предполагалось замѣнить коллегіальными правительственными установленіями, земскими присутствіями.

Всѣ эти предположенія, конечно, въ корнѣ противорѣчили государственному пониманію мѣстнаго самоуправления, какъ возложенія на мѣстныя общества самостоятельнаго осуществленія опредѣленныхъ задачъ государственнаго управления. Признать, что земское дѣло, будучи государственнымъ, должно находиться непремѣнно въ вѣдѣніи правительства, значило вовсе отринуть самую идею самоуправления.

Эта крайняя, чисто отрицательная, точка зрѣнія, превратившая вопросъ о преобразованіи земскаго самоуправления въ вопросъ объ его полномъ уничтоженіи, вызвала значительныя возраженія уже въ отзывахъ министерствъ, и въ томъ же смыслѣ высказались соединенные департаменты Государственнаго Совѣта. Смѣнившій за это время скончавшагося гр. Толстого И. Н. Дурново призналъ и съ своей стороны, что полное устраненіе выборнаго на-

чала при помѣщеніи должностей въ составѣ земскихъ исполнительныхъ органовъ дѣйствительно можетъ поставить земскую дѣятельность въ такія условія, при коихъ она утратитъ нѣкоторую долю своего значенія въ глазахъ населенія, и отсюда явится охлажденіе къ земскимъ дѣламъ. Поэтому онъ находилъ возможнымъ ограничиться тѣмъ, чтобы, оставаясь на почвѣ основного выборнаго порядка, установить утвержденіе избираемыхъ въ составъ исполнительныхъ органовъ подлежащую правительственной властью, и правительственное ихъ назначеніе допустить лишь въ исключительныхъ случаяхъ значительной невозможности утвердить избранныхъ. Власть надзора губернатора за дѣятельностью земства онъ предлагалъ, согласно съ предложеніемъ тогдашняго министра финансовъ Вышнеградскаго, измѣнить тѣмъ, чтобы всѣ представляемыя на утвержденіе постановленія земскихъ собраний разсматривались предварительно въ губернскихъ по земскимъ дѣламъ присутствіяхъ.

Но Государственный Совѣтъ пошелъ дальше въ охранѣ самостоятельности земства. Находя, что подчинять утвержденію министра или губернатора всѣ постановленія земскихъ собраний и, слѣдовательно, возлагать на администрацію разрѣшеніе всѣхъ земскихъ вопросовъ по существу едва ли было бы осторожно; онъ предполагалъ ограничиться установленіемъ контроля административной власти за земскими учрежденіями лишь въ предѣлахъ, необходимыхъ для обезпеченія законнаго и сообразнаго съ видами правительства исправленія земской дѣятельности. Поэтому признано было, что, по общему правилу, постановленія земскихъ собраний не требуютъ для обращенія ихъ въ исполненію прямого правительственнаго утвержденія.

Точно такъ же Государственный Совѣтъ находилъ неудобнымъ ввѣрить право отмены постановленій земскихъ собраний, въ коихъ губернаторомъ будетъ усмотрѣно несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и мѣстнымъ интересамъ, единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ.

Предположено было дѣла эти на окончательное разрѣшеніе вносить въ комитетъ министровъ, а въ случаѣ возбужденія вопроса о возвышеніи земскаго обложенія сравнительно съ предположеніями земскаго собранія—и въ Государственный Совѣтъ. . Такими и другими подобными поправками, внесенными въ проектъ Государственнымъ Совѣтомъ, было сохранено самое существованіе земскаго самоуправленія. Земское дѣло не было передано прямо въ заведываніе правительственныхъ органовъ. Но всѣ эти поправки имѣли характеръ только частныхъ измѣненій, онѣ

не выражали собою цѣлаго, единого плана преобразованія. Онѣ не замѣняли первоначальнаго земскаго строя 1864 г. какимъ-либо новымъ, постѣдовательно выработаннымъ, а только умѣряли, ограничивали притязанія первоначальнаго проекта министерства на безусловное подчиненіе земскаго дѣла правительственной опеѣ.

Поэтому и новое дѣйствующее нынѣ Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г. не дало полной, коренной реформы. Оно внесло только частныя измѣненія въ тотъ земскій строй, какой созданъ былъ Положеніемъ 1864 г. Сохранился и основной недостатокъ этого строя: обособленность въ нашемъ мѣстномъ управленіи земства и правительства и вытекающій отсюда неудобный во многихъ отношеніяхъ дуализмъ. Никакого органическаго, внутренняго единства земскаго и правительственнаго начала новое Положеніе не установило. Только равновѣсіе прежняго послѣдовательно выдержаннаго дуализма нарушено въ смыслѣ усиленія правительственнаго воздѣйствія на земское дѣло. Нѣтъ единства, нѣтъ гармоническаго сліянія, остается старое раздвоеніе, съ иной только окраской.

Какъ мы уже говорили, Положеніе 1890 г. внесло хотя и очень существенныя измѣненія въ организацію земскаго самоуправления, но всѣ они имѣютъ значеніе лишь частныхъ поправокъ. Въ общемъ строй земскихъ учрежденій остался тотъ же самый, что и по Положенію 1864 г. Земскія учрежденія и теперь раздѣляются на уѣздныя и губернскія. И въ уѣздѣ и въ губерніи имѣется распорядительный органъ—земское собраніе, и ~~распорядительный~~ органъ—земская управа. Уѣздное земское собраніе составляется изъ уѣздныхъ гласныхъ, избираемыхъ непосредственно земскими избирателями; губернское земское собраніе—изъ губернскихъ гласныхъ, избираемыхъ уѣздными земскими собраніями. Предсѣдательствуютъ въ земскихъ собраніяхъ предводители дворянства. Предсѣдатели и члены земскихъ управъ избираются соотвѣтственными земскими собраніями: уѣздная управа—уѣзднымъ собраніемъ, губернская—губернскимъ. Но къ этимъ собственно земскимъ учрежденіямъ Положеніе 1890 г. присоединило спеціальнѣйшій мѣстный органъ надзора за земскимъ самоуправленіемъ—губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе.

§ 51. Основы земскаго представительства.

Самымъ важнымъ и основнымъ вопросомъ въ организаціи самоуправления представляется опредѣленіе формъ участія въ немъ

мѣстнаго общества. При выработкѣ Положенія 1864 г. разрѣшеніе этого вопроса представляло тѣмъ большія трудности, что наше старое законодательство допускало участіе въ земскомъ управленіи только отдѣльныхъ сословій и преимущественно дворянства. Общей, объединяющей организаціи мѣстное населеніе не имѣло. Приходилось, слѣдовательно, вырабатывать нѣчто совершенно новое, при чемъ, однако, нельзя было не считаться съ исторически установившимся дробленіемъ мѣстнаго общества по сословіямъ.

Пространство и количество самихъ территоріальныхъ единицъ земскаго управленія—губерніи и уѣзды—дѣлали необходимымъ установить для завѣдыванія мѣстнымъ управленіемъ мѣстное представительство. Всему многочисленному мѣстному населенію, разселенному по обширнымъ пространствамъ губерній и уѣздовъ, невозможно бы было предоставить непосредственное завѣдываніе земскими дѣлами. Но могло явиться сомнѣніе, должно ли земское представительство получать чисто избирательную форму, или, напротивъ, на ряду съ лицами, почтенными избраніемъ, представителями мѣстнаго общества слѣдуетъ признать, независимо отъ какого-либо избранія, всѣхъ крупныхъ собственниковъ? Въ пользу послѣдней формы представительства говорилъ прежде всего готовый примѣръ дворянскихъ собраній, гдѣ, на ряду съ уполномоченными отъ мелкопомѣстныхъ дворянъ, участвуютъ по личному праву всѣ крупные землевладѣльцы. Къ этому могло присоединиться и желаніе обезпечить первенствующее руководящее значеніе въ земскомъ управленіи наиболѣе крупныхъ представителей мѣстнаго дворянства, какъ наиболѣе просвѣщеннаго класса, исторически притомъ занявшаго выдающееся положеніе въ мѣстномъ обществѣ. Однако, въ правительственныхъ собственно сферахъ предположеніе это тогда не нашло себѣ сторонниковъ. На желательность введенія такого порядка указывало, между прочимъ, псковское дворянское собраніе ¹⁾, и затѣмъ въ соединенномъ присутствіи департаментовъ Государственнаго Совѣта защитниками такого предположенія явились приглашенные туда московскій губернскій предводитель и московскій городской голова (князь Щербатовъ). Псковское собраніе предполагало дать право личнаго голоса въ уѣздномъ собраніи лицамъ, владѣющимъ не менѣе 500 десятинъ земли; московскій предводитель—владѣльцамъ земли, оцѣненной не менѣе 45.000 рублей.

Предложенія эти, какъ сказано, тогда не нашли себѣ вовсе

¹⁾ Матеріалы по земскому общественному устройству, 1866 г., т. I, стр. 386.

поддержки и въ Государственномъ Совѣтѣ, почему въ журналахъ совѣта мы и не находимъ сколько-нибудь обстоятельнаго ихъ опроверженія. Но не трудно понять причины ихъ неуспѣха. Въ дворянскихъ собраніяхъ, при ограниченной сравнительно численности помѣстного дворянства, можно было личное право голоса обусловить сравнительно низкимъ цензомъ, не придавая такимъ образомъ дворянскому представительству олигархическаго характера. Сохранить тотъ же размѣръ ценза и для личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ было бы, при общемъ участіи въ нихъ всѣхъ сословій, неудобнымъ: это привело бы къ чрезмѣрной многочисленности собраній. Установленіе же высокаго ценза было бы и несправедливымъ, и несогласнымъ съ общимъ складомъ русской жизни, вовсе чуждымъ олигархическихъ тенденцій. Къ тому же примѣненіе этого порядка на практикѣ легко могло бы повести къ тому, что дворянство оказалось бы подавленнымъ крупными землевладѣльцами-кулаками, преобладаніе которыхъ въ земскомъ управленіи ни въ какомъ отношеніи не можетъ быть признано желательнымъ.

Итакъ, при первоначальномъ образованіи земскихъ учрежденій земскому представительству рѣшено было придать исключительно выборный характеръ. Но при составленіи Положенія 1890 г. вопросъ этотъ снова былъ возбужденъ. На этотъ разъ уже само министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало для надлежащаго огражденія въ земскомъ представительствѣ интересовъ крупной земельной собственности предоставить владѣльцамъ имѣній, свыше известнаго размѣра, право личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ безъ выборовъ. При опредѣленіи размѣра собственности, дающей право личнаго участія въ земскихъ собраніяхъ, предполагалось принять за основаніе пространство земли, на которое полагается по одному уѣздному гласному, или 30 земельныхъ цензовъ. Но предположенія эти встрѣтили такія существенныя возраженія, что министерство отказалось отъ нихъ. Указывалось именно, что практически это нововведеніе привело во многихъ уѣздахъ къ вовсе нежелательному преобладанію кулаковъ, скупщиковъ земель для отдачи ихъ въ аренду, отнюдь не составляющихъ благонадежнаго элемента мѣстнаго общества. Въ окончательномъ проектѣ, внесенномъ въ Государственный Совѣтъ, право личнаго участія было уже замѣнено предоставленіемъ министру внутреннихъ дѣлъ права приглашать въ составъ земскихъ собраній тѣхъ изъ числа лицъ, пользующихся особымъ довѣріемъ въ своей мѣстности и имѣющихъ право голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ, участіе которыхъ признано будетъ полез-

нымъ. Предполагалось назначить ихъ съ ихъ согласія въ числѣ, не превышающемъ одной пятой общаго числа гласныхъ. Но Государственный Совѣтъ отвергъ и это предположеніе, найдя, что и безъ того можно достаточно обезпечить надлежащій составъ земскихъ собраній ¹⁾. Такимъ образомъ и дѣйствующее законодательство устанавливаетъ исключительно выборный составъ земскаго представительства.

При организаціи выборнаго представительства важнѣйшимъ вопросомъ является вопросъ о группировкѣ избирателей: отъ кого должны быть избираемы земскіе гласные—отъ всего ли мѣстнаго населенія сообща или отъ отдѣльныхъ группъ мѣстныхъ жителей, соединенныхъ единствомъ общихъ интересовъ? При выработкѣ Положенія 1864 г. вопросъ этотъ возбудилъ разногласія. Комиссія находила, что „все населеніе уѣзда не можетъ быть соединено въ одно избирательное собраніе уже по условіямъ пространства и численности населенія. Раздѣленіе уѣзда на части могло бы всего естественнѣе и удобнѣе соотвѣтствовать дѣйствительному его дѣленію на общества; но въ нашихъ уѣздахъ значительное число имуществъ принадлежитъ лицамъ, не входящимъ въ составъ уѣздныхъ и городскихъ обществъ. Сословное дѣленіе, доселѣ признаваемое и принятое закономъ, не согласно съ характеромъ земскихъ учрежденій, имѣющимъ въ принципѣ не сословные, но общіе хозяйственные интересы извѣстной мѣстности. Самый естественный и удобный исходъ изъ этого затрудненія, повидимому, составляетъ дѣленіе уѣзднаго населенія на три главныя части: классъ землевладѣльцевъ частныхъ, не входящихъ въ составъ обществъ, общества городскія и общества сельскія. Съ одной стороны, въ этомъ дѣленіи утверждается земскій характеръ предполагаемаго представительства, ибо имѣетъ основаніемъ различіе имуществъ и соединенныхъ съ ними интересовъ, съ другой—сохраняется отчасти и историческій характеръ сословныхъ дѣленій, ибо въ каждомъ изъ классовъ преобладаетъ одно изъ главныхъ, исторически сформировавшихся, сословій“ ²⁾. Однако, предположенія эти вызвали и возраженія. Такъ, уже петербургское дворянское собраніе находило болѣе соотвѣтствующимъ земскому представительству установить территориальную группировку избирателей ³⁾, и въ Государственномъ Совѣтѣ взглядъ этотъ былъ высказанъ петербургскимъ предводителемъ и нашелъ до-

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 133.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 151.

³⁾ Матеріалы, I, стр. 403.

вольно энергическую поддержку со стороны М. Корфа, Н. Бахтина, кн. Суворова, гр. Милютина и Тимовскаго. Было указано, что „избранные отдѣльными избирательными кружками лица будутъ считать себя делегатами избравшихъ ихъ классовъ общества и будутъ дѣйствовать не какъ представители общихъ всему земству интересовъ, а какъ защитники особыхъ выгодъ cadaго отдѣльнаго класса. При этомъ не достигается то единодушіе, которое должно составлять главный характеръ всѣхъ дѣйствій земскихъ учреждений, въ завѣдываніе коихъ поступаютъ не отдѣльные, часто противоположные другъ другу, сословные интересы, остающіеся попрежнему на попеченіи самихъ сословій, а земскія дѣла, представляющія собою интересы общіе для всего населенія мѣстности. Но въ пользу раздѣленія избирателей на три группы высказалось рѣшительное большинство: въ соединенныхъ департаментахъ 15 противъ 3, въ общемъ собраніи 40 противъ 4. Такой результатъ вполне понятенъ въ виду условій времени, когда вырабатывалось Положеніе 1864 г. Крѣпостное право было тогда только-что отмѣнено. Поэтому, несмотря на всѣми признаваемую тогда желательность устраненія изъ организаціи земскаго самоуправленія сословнаго начала, нельзя было не считаться съ исторически выработавшеюся рѣзкою обособленностью отдѣльныхъ элементовъ мѣстнаго общества. Соединеніе вчерашнихъ рабовъ съ ихъ бывшими господами въ одно избирательное собраніе едва ли могло обезпечить правильные, свободные выборы. Можно было опасаться, что при совмѣстныхъ выборахъ помѣщики, какъ болѣе вліятельные, благодаря своему образованію, богатству, принадлежности къ привилегированному сословію, совершенно заслонятъ собою избирателей-крестьянъ.

Ко времени составленія дѣйствующаго Положенія эти опасенія, конечно, должны были въ значительной степени ослабнуть. Четверть вѣка, прошедшая со времени освобожденія крестьянъ, не могла не повліять, и весьма существенно, на измѣненіе условій мѣстной общественной жизни. Можно бы было поэтому ожидать, что вопросъ объ устраненіи раздѣленія земскихъ избирателей на обособленные группы опять будетъ возбужденъ. Но этому помѣшало возродившееся въ правительственныхъ сферахъ стремленіе къ усиленію сословнаго начала. Дѣйствующее Положеніе замѣнило группировку избирателей, установленную Положеніемъ 1864 г., группировку по различію имущественныхъ интересовъ чисто сословной группировкой. Гдѣ бы и какимъ бы кто имуществомъ ни владѣлъ, онъ участвуетъ теперь въ земскихъ выборахъ съ избирателями одного съ нимъ сословія. Поэтому образованы два

избирательныхъ собранія: одно изъ избирателей-дворянъ, потомственныхъ и личныхъ, другое изъ лицъ, принадлежащихъ къ одному изъ городскихъ состояній. Крестьяне же также избираютъ гласныхъ отдѣльно, но не въ избирательныхъ собраніяхъ, а въ волостныхъ сходахъ.

Такая группировка избирателей по сословіямъ совершенно не находитъ себѣ основаній въ дѣйствительныхъ условіяхъ нашей общественной жизни. Наши сословія въ современномъ ихъ положеніи представляютъ собою жалкіе остатки устарѣлой сословной организаціи населенія, распатанной въ самыхъ своихъ основаніяхъ реформами Александра II, да къ тому же никогда и не бывшей самобытнымъ историческимъ продуктомъ русской жизни. Въ основѣ нашихъ законовъ о состояніяхъ лежатъ не истинныя начала русской общественности, а законодательные акты Екатерины II, старавшейся пересадить къ намъ съ Запада корпоративную организацію сословій. Но искусственно перенесенная съ Запада сословная организація не могла получить у насъ прочнаго развитія уже по недостатку необходимой для того обособленности и замѣнутости сословій. Вопреки всѣмъ стараніямъ перекроить наши сословія на западный ладъ, они и до сихъ поръ сохраняютъ, какъ характерную особенность, крайнюю раздробленность, не представляя изъ себя ничего цѣлаго. Поэтому группировка избирателей по сословіямъ приводитъ на дѣлѣ къ соединенію воедино самыхъ разнородныхъ общественныхъ элементовъ. Уѣздные землевладѣльцы и владѣльцы городской собственности соединяются вмѣстѣ, разъ они принадлежатъ къ одному сословію. Два чиновника, владѣющіе въ городѣ бокомъ-о-бокомъ домами, если только одинъ изъ нихъ имѣетъ чинъ IX класса и, слѣдовательно, личное дворянство, а другой только чинъ X класса, должны избирать гласныхъ не вмѣстѣ, а въ составѣ различныхъ собраній, хотя ихъ интересы въ земскомъ управленіи не могутъ, конечно измѣняться въ зависимости отъ чинопроизводства. Словомъ, сословной группировкой избирателей реальные интересы мѣстной общественной жизни принесены въ жертву буквѣ закона, устанавливающаго неприложимыя къ дѣйствительнымъ историческимъ основамъ нашей общественности сословныя рамки.

Каковы же были мотивы установленія этой сословной группировки? Составители Положенія 1890 г. полагали, что введеніе сословной группировки избирателей является необходимымъ послѣдствіемъ приданія земскимъ учрежденіямъ значенія органовъ государственнаго управленія. Таковъ ихъ главный доводъ въ пользу сословнаго начала, — доводъ, возбуждающій весьма серьезныя со-

мнѣнія. Во-первыхъ, если необходимая принадлежность каждаго органа государственнаго управленія—сословность, то какимъ же образомъ наши правительственныя учрежденія, эти непосредственные и несомнѣнные органы государственной власти, лишены сословнаго характера? Во-вторыхъ, сословный строй, какъ свидѣтельствуемъ исторія, отнюдь не можетъ быть признанъ послѣдовательнымъ и прямымъ выраженіемъ государственнаго начала. На Западѣ, гдѣ сословія развились самобытно, а не были дѣломъ законодательнаго подражанія, они находились всегда въ извѣстномъ антагонизмѣ съ государственною властью, и развитіе государственнаго начала всегда приводило тамъ къ борьбѣ съ правами сословій. Зачѣмъ же русской государственной власти, повторяя ошибку прошлаго столѣтія, ставить на своемъ пути сословныя преграды, отъ которыхъ она избавлена, къ счастью, своеобразнымъ ходомъ русской исторіи?

Разъ такъ или иначе законъ устанавливаетъ опредѣленную группировку избирателей, необходимо опредѣлить, какъ распредѣлится общее число гласныхъ между отдѣльными группами. При составленіи Положенія 1864 г. предполагалось первоначально установить въ законѣ общее начало для расчета, каждый разъ передъ производствомъ выборовъ, числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ отдѣльныхъ группъ избирателей. Число гласныхъ отъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ и отъ сельскихъ обществъ предполагалось опредѣлить пропорціонально количеству земли, находящейся въ ихъ владѣніи ¹⁾, а число гласныхъ отъ городовъ—пропорціонально количеству населенія. Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что при недостаткѣ и неточности имѣвшихся тогда статистическихъ данныхъ такой порядокъ могъ бы повести къ большимъ затрудненіямъ на практикѣ, да къ тому же невозможно было и предусмотрѣть къ какимъ результатамъ приведетъ на дѣлѣ принятое основаніе расчета числа гласныхъ. Поэтому рѣшено было прямо въ особомъ росписаніи указать, какое число гласныхъ въ каждомъ уѣздѣ должно быть избираемо отъ отдѣльныхъ группъ избирателей. При составленіи этой таблицы сообразовались для опредѣленія числа гласныхъ отъ уѣзднаго населенія съ количествомъ владѣемой земли и для опредѣленія числа гласныхъ отъ городовъ—съ количествомъ населенія, но не безусловно, а такъ, „чтобы число гласныхъ каждаго разряда не превышало совокупнаго числа гласныхъ двухъ другихъ разрядовъ“ ²⁾.

¹⁾ По одному на 3.000 среднихъ душевыхъ надѣловъ.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 516—525.

Несмотря на такое намѣреніе устраненія преобладанія гласныхъ отъ какого-либо одного разряда, на дѣлѣ оказалось весьма замѣтное преобладаніе въ составѣ уѣздныхъ земскихъ собраній дворянъ и чиновниковъ. Изъ обнародованной центральнымъ статистическимъ комитетомъ статистики выборовъ въ земскія учрежденія въ 1883—1886 г. видно, что изъ общаго числа уѣздныхъ гласныхъ 13.196 чел. дворянъ и чиновниковъ было 5.595 или 42⁰/₀, крестьянъ 5.073 или 38⁰/₀, городскихъ сословій 2.126 или 10⁰/₀ и духовенства 305 или 2⁰/₀. Что касается распределенія гласныхъ по отдѣльнымъ уѣзднымъ собраніямъ, то дворяне и чиновники составляли абсолютное большинство въ 88 уѣздныхъ собраніяхъ, что на общее число 361 уѣздное собраніе даетъ 25⁰/₀ ¹⁾.

Дѣйствующее Положеніе точно такъ же даетъ прямо готовое по уѣздамъ росписаніе числа гласныхъ отъ дворянъ, лицъ городского сословія и крестьянъ. Но при составленіи этого росписанія уже не задавались цѣлью уравнивать числа гласныхъ отъ различныхъ группъ избирателей. Напротивъ, въ рѣшительномъ большинствѣ уѣздныхъ собраній (въ 316 изъ 361) численный перевѣсъ данъ гласнымъ отъ дворянъ. Но любопытно, что при этомъ увеличено и число уѣздныхъ собраній, въ которыхъ большинство составляютъ гласные крестьяне. Въ трехлѣтіе 1883—86 гг. гласные крестьяне составляли большинство всего въ 19 уѣздныхъ собраніяхъ; теперь — въ 25. Такое усиленіе крестьянскаго элемента въ земствѣ нѣкоторыхъ уѣздовъ не входило въ намѣреніе составителей дѣйствующаго положенія, а явилось результатомъ установленнаго ими правила, что каждая группа избирателей можетъ избирать гласныхъ только изъ своей собственной среды.

§ 52. Избирательное право.

Относительно условій избирательнаго права при установленномъ раздѣленіи всѣхъ избирателей на три группы, являлся прежде всего вопросъ о томъ, должно ли опредѣлить эти условія одинаково для всѣхъ трехъ разрядовъ избирателей или для каждаго разряда особо? Рѣзкія особенности быта и условій самаго владѣнія землей крестьянами привели къ тому, что необходимость

¹⁾ Смори мою замѣтку: Вопросы земскаго самоуправленія, Юридич. Лѣтопись, 1890, № 5, стр. 462—472.

установленія особыхъ условій избирательнаго права для крестьянъ не вызывала вовсе сомнѣній. Уже въ заключеніяхъ дворянскихъ собраній предполагалось для крестьянскихъ выборовъ не устанавливать вовсе опредѣленнаго ценза, но зато примѣнить къ нимъ систему косвенныхъ, двухстепенныхъ выборовъ ¹⁾, и эти начала были приняты и комиссіей и Государственнымъ Совѣтомъ и сохраняются въ дѣйствующемъ законѣ до сихъ поръ.

Вопросъ объ установленіи одинаковыхъ или различныхъ условій избирательнаго права для уѣздныхъ землевладѣльцевъ и городскихъ избирателей возбудилъ, напротивъ, споръ. Въ засѣданіяхъ дворянскихъ собраній предполагалось установить для нихъ одинаковыя условія ²⁾. Комиссія, напротивъ, находила, что для городскихъ жителей въ виду „значительнаго числа городовъ, бѣдныхъ населеніемъ и средствами, и гораздо большаго сравнительно съ уѣздами раздробленія недвижимой собственности въ городахъ, необходимо было понизить цензъ, сравнительно съ тѣмъ, который положенъ для уѣздовъ“. Вмѣстѣ съ тѣмъ признано было необходимымъ допустить въ участію въ выборахъ и купцовъ, платящихъ гильдейскія пошлины, хотя бы и невлаждующихъ недвижимостью, такъ какъ лица эти въ значительной степени участвуютъ въ мѣстныхъ сборахъ и повинностяхъ и въ торговыхъ и промышленныхъ интересахъ мѣстности ³⁾.

Предположенія эти вызвали тогда же весьма вѣскія возраженія со стороны графа М. Корфа, указывавшаго на то, что города въ большинствѣ ничѣмъ не отличаются отъ селеній, и что потому нѣтъ основанія устанавливать для городскихъ жителей пониженный цензъ. Онъ предлагалъ какъ для уѣздныхъ, такъ и для городскихъ собственниковъ установить одинъ общій цензъ для личнаго участія въ выборахъ — недвижимость цѣною въ 15.000 руб., для участія черезъ уполномоченныхъ — въ 1.000 руб. Но впрочемъ и онъ находилъ возможнымъ предоставить, независимо отъ владѣнія недвижимостью, купцамъ 1-й гильдіи личное право голоса, купцамъ 2-й гильдіи — черезъ уполномоченныхъ ⁴⁾. Въ виду того, что города наши въ большинствѣ дѣйствительно не отличаются отъ селеній ни условіями быта, ни большимъ раз-

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 332 (Нижег. по одному отъ 30 дворовъ), стр. 386—403 (Исковск. и Петерб. по одному отъ волости), стр. 392 (Курск. по одному отъ опредѣленнаго количества собственной и надѣльной земли по повышенному цензу).

²⁾ Матеріалы, I, стр. 332, 336, 392, 403.

³⁾ Матеріалы, I, стр. 156.

⁴⁾ Матеріалы, II, стр. 421.

вѣтѣмъ жителей, такое уравненіе представительства уѣзднаго и городского населенія представлялось бы, повидимому, справедливымъ. Но ни министерство внутреннихъ дѣлъ, ни Государственный Совѣтъ съ этимъ не согласились. Въ Положеніи 1864 года для городскихъ жителей былъ установленъ особый пониженный цензъ, но вмѣстѣ съ тѣмъ не было уже допущено участіе въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ мелкихъ собственниковъ, не удовлетворяющихъ условіямъ ценза. Правомъ голоса на городскихъ избирательныхъ сѣздахъ пользовались: 1) лица, имѣющія купеческія свидѣтельства; 2) владѣльцы промышленныхъ заведеній, съ годовымъ оборотомъ не менѣе 6.000 р.; 3) лица, владѣющія недвижимою въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10.000 — цѣною не ниже 3.000 р., съ населеніемъ болѣе 2.000 — не ниже 1.000 р. и во всѣхъ другихъ — не ниже 500 р. Такъ какъ уѣздные землевладѣльцы получили лично право голоса только подъ условіемъ владѣнія недвижимою, цѣною не ниже 15.000 р., то городской цензъ оказывался для мелкихъ городовъ въ 30 разъ ниже уѣзднаго. Правда, эта несоразмѣрность нѣсколько ослаблялась тѣмъ, что въ уѣздахъ допускалось и участіе въ выборахъ мелкихъ собственниковъ черезъ уполномоченныхъ, а въ городахъ не допускалось.

Конечно, и по введеніи Положенія 1864 г. въ дѣйствіе это неравенство ценза для городскихъ и уѣздныхъ жителей не могло не обращать на себя вниманія, тѣмъ болѣе, что съ проведеніемъ желѣзныхъ дорогъ и съ общимъ измѣненіемъ экономическихъ условій послѣ освобожденія крестьянъ цѣны на земли въ уѣздахъ значительно возросли. Поэтому не только недвижимость цѣною въ 15.000 р., но равное стодушевому надѣлу количество десятинъ (отъ 200 до 800) оказалось значительно превышающимъ цензъ, установленный даже и для многочисленныхъ городовъ.

Съ изданіемъ въ 1870 г. новаго Городового Положенія, замѣнившего въ городахъ прежнее сословное представительство общественнымъ, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ былъ возбужденъ вопросъ о предоставленіи избранія уѣздныхъ гласныхъ отъ городовъ не особымъ избирательнымъ сѣздамъ, а самимъ городскимъ думамъ. Тогда бы въ земствѣ нашли себѣ представительство не отдѣльные городскіе собственники, а все городское общество. Такой порядокъ далъ бы возможность, съ одной стороны, не устанавливать несправедливаго различія въ размѣрѣ ценза между уѣздными и городскими собственниками, а съ другой стороны, не лишилъ бы представительства въ земствѣ мелкой городской собственности, несущей извѣстныя тягости по земскому

управленію. Въстѣ съ тѣмъ установилась бы непосредственная связь между городскимъ и земскимъ общественнымъ управленіемъ. Большинство губернаторовъ, спрошенныхъ тогда по этому вопросу, также высказались въ пользу предполагаемаго измѣненія. Они указывали въ частности, что это бы уравнило участіе въ земскомъ представительствѣ мѣщанъ и крестьянъ, между тѣмъ какъ при существующемъ порядкѣ масса городскихъ обывателей, хотя и платящихъ земскіе сборы, остается чуждой участія въ земскихъ выборахъ.

Предположенія эти не нашли себѣ, однако, осуществленія, и когда выработывалось новое земское положеніе, само министерство внутреннихъ дѣлъ отказалось отъ мысли предоставить избраніе гласныхъ отъ городовъ городскимъ думамъ, конечно, потому, что въ основу представительства по новому закону положено не различіе уѣздныхъ и городскихъ собственниковъ, а различіе дворянства и городского сословія. Лица же городскихъ состояній могутъ и не принадлежать къ составу городского общества, и, съ другой стороны, въ составъ городского общества могутъ входить и дворяне и крестьяне. Но необходимость уравнивать условія ценза для всѣхъ земскихъ избирателей, кромѣ крестьянъ, была признана и составителями новаго положенія. По дѣйствующему закону для обоихъ избирательныхъ собраній установленъ одинъ и тотъ же цензъ, и это уравниеніе ценза совершилось такъ, что общее значеніе придано въ нѣсколько измѣненномъ видѣ цензу, первоначально установленному для уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Посмотримъ же, какъ выработался этотъ общій теперь цензъ.

Когда коммисіи, составившей Положеніе 1864 г., пришлось опредѣлять цензъ для уѣздныхъ землевладѣльцевъ, она естественно остановилась на условіяхъ участія въ дворянскихъ выборахъ. Постановленія, опредѣлявшія эти условія, представлялись исторически выработавшимися, всѣмъ привычными. Къ тому же съѣздъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ, по крайней мѣрѣ въ первое время по введеніи земскихъ учрежденій, долженъ былъ слагаться въ большинствѣ губерній, главнымъ образомъ, изъ тѣхъ же дворянъ. До освобожденія крестьянъ для непосредственнаго участія въ дворянскихъ выборахъ требовалось владѣніе менѣе 100 ревизскихъ душъ. Это и послужило основаніемъ для опредѣленія ценза, обуславливающаго право личнаго участія въ съѣздѣ уѣздныхъ землевладѣльцевъ. Съ освобожденіемъ крестьянъ ревизскія души должны были замѣниться соответственнымъ числомъ душевыхъ надѣловъ. Такая замѣна и приводила, конечно, къ нѣкоторому, и довольно значительному, пониженію ценза, такъ какъ

надѣль крестьянъ землею былъ разсчитанъ такъ, чтобы, за отводомъ душевыхъ надѣловъ, у помѣщика все еще оставалось достаточное количество земли. Но составители Положенія считали такое пониженіе необходимымъ потому, что съ освобожденіемъ крестьянъ землевладѣніе наше, предполагалось, должно было вообще раздробиться, сдѣлаться болѣе мелкимъ. Къ тому же по мѣрѣ завершения выкупной операціи и сокращенія дворянскаго землевладѣнія участіе дворянъ въ земскомъ управленіи было бы значительно ослаблено. А между тѣмъ дворянство представлялось тогда въ уѣздѣ единственнымъ образованнымъ классомъ и притомъ въ силу историческихъ условій уже привывшимъ къ заведенію дѣлами мѣстнаго управленія. Поэтому желательно было сохранить за нимъ нѣкоторое преобладаніе въ мѣстномъ управленіи. Вотъ почему коммиссія, не довольствуясь само собою получившимся пониженіемъ ценза въ силу замѣны ревизскихъ душъ душевыми надѣлами, предполагала для дворянъ установить вдвое меньшій цензъ, нежели для уѣздныхъ землевладѣльцевъ другихъ сословій. Для дворянъ—50-душевой надѣлъ, для другихъ землевладѣльцевъ—100 душевой ¹⁾. Это начало было одобрено и при разсмотрѣніи въ 1862 г. проекта Положенія въ совѣтѣ министровъ, но только цензъ былъ вообще повышенъ: для дворянъ опредѣленъ въ 100 надѣловъ, для не-дворянъ—въ 200 ²⁾. Однако, противъ такого различія въ условіяхъ избирательнаго права дворянъ и не-дворянъ высказался графъ М. Корфъ, находя, что „допущеніе въ новомъ законѣ столь рѣзкаго, единственно на сословномъ началѣ основаннаго, различія между избирателями едва ли будетъ хорошо принято и лицами не-дворянскаго званія и самими дворянами, которыхъ оно поставитъ въ довольно неловкое положеніе относительно другихъ сословій, и которыми открыто заявляется желаніе отказаться, при общихъ земскихъ выборахъ, отъ исключительныхъ сословныхъ преимуществъ“. Графъ Корфъ предлагалъ поэтому установить пониженный цензъ независимо отъ сословныхъ различій для владѣльцевъ такой земли, на которой существуетъ заселеніе или заведено правильное хлѣбопашество, при имѣющихся на ней хозяйственныхъ или жилыхъ постройкахъ ³⁾. Государственный Совѣтъ пошелъ въ этомъ направленіи еще дальше, установивъ для всѣхъ уѣздныхъ землевладѣльцевъ одинъ общій цензъ въ размѣрѣ стодушевого на-

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 152.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 216.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 414.

дѣла, найдя, что характеръ землевладѣнія не мѣняется, составляетъ ли оно собственность дворянина или не-дворянина, и если принимать владѣніе землею за основаніе при опредѣленіи права участія въ земскомъ представительствѣ, то мѣра или цензъ, опредѣляющій это право, долженъ быть непремѣнно одинаковый для всѣхъ владѣльцевъ, несмотря на различіе между ними по происхожденію. На сѣздахъ землевладѣльцевъ дворяне будутъ составлять почти повсемѣстно преобладающій элементъ по своему положенію и образованію, и не нуждаются для занятія перваго мѣста въ преимуществѣ по цензу ¹⁾. Это начало равенства ценза для дворянъ и не-дворянъ удержано и въ дѣйствующемъ Положеніи, несмотря на стремленіе его составителей построить земское представительство на сословномъ началѣ.

Стодусевой надѣль былъ принятъ за основу опредѣленія ценза, но только какъ ~~руководящее~~ руководящее начало для законодателя. Въ текстѣ самого Положенія 1864 г. оно не было выражено, а вмѣсто того въ нему была приложена особая таблица, въ которой было прямо опредѣлено количество цензовой земли для различныхъ мѣстностей. Таблица эта была составлена такъ, что для упрощенія расчета цензовой земли всѣ мѣстности были раздѣлены сначала на шесть, а позднѣе на семь ²⁾ разрядовъ: въ 200, 250, 300, 350, 475, 650 и 800 десятинъ. Положеніе 1890 г. вообще понизило этотъ цензъ, установивъ вмѣстѣ съ тѣмъ большее число разрядовъ, такъ что теперь въ различныхъ мѣстностяхъ полный цензъ составляютъ 125, 150, 175, 200, 225, 250, 275, 300, 325, 350, 400, 425, 475, 550, 700 и 890 десятинъ (ст. 16, прилож.). Такое измѣненіе вызвано, конечно, возрастаніемъ цѣны на земли и большимъ дробленіемъ землевладѣнія.

Но право личнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ опредѣляется не однимъ только количествомъ десятинъ. Оно можетъ опредѣляться также и цѣною всякаго вообще недвижимаго имущества, находящагося во владѣніи лица, а именно, требуется владѣніе недвижимостью, цѣною не ниже 15.000 рублей. Этотъ второй видъ ценза былъ установленъ въ виду того, что хотя пространство земли есть наиболѣе общая и прилагающаяся къ большинству случаевъ мѣра цѣнности земли, но есть особые случаи, гдѣ нельзя не принять въ соображеніе и другихъ условій этой

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 502, 503.

²⁾ Седьмой разрядъ, въ 300 десятинъ, установленъ для двухъ уѣздовъ Бессарабской губерніи, Бендерскаго и Аккерманскаго.

цѣнности, имѣющихъ сильное вліяніе на увеличеніе доли интересовъ землевладѣльца въ общемъ хозяйствѣ уѣзда. Сюда преимущественно относится случай, когда владѣлецъ, хотя бы и небольшого участка земли, имѣетъ на ономъ промышленное заведеніе: фабрику, заводъ, мельницу и т. д.; 15.000 рублей были при этомъ признаны за среднюю цѣнность 100 душевыхъ надѣловъ земли ¹⁾. Изъ только-что приведенныхъ соображеній комиссіи, составлявшей Положеніе 1864 г., видно, что первоначально предполагалось и владѣльцамъ промышленныхъ заведеній предоставить право личнаго участія въ выборахъ лишь подъ условіемъ оцѣнки этихъ заведеній не ниже 15.000 р. Но затѣмъ въ проектѣ, представленномъ въ 1862 г. на разсмотрѣніе совѣта министровъ, цѣна въ 15.000 р. требуется альтернативно съ 6.000 р. годовымъ оборотомъ, хотя въ журналахъ комиссіи нѣтъ никакихъ соображеній, объясняющихъ такое дополненіе. Тѣмъ не менѣе это дополненіе было одобрено и совѣтомъ министровъ и позднѣе Государственнымъ Совѣтомъ и вошло въ текстъ Положенія 1864 г. Повидимому, при выработкѣ этого Положенія нѣкто не замѣтилъ, что 6.000 р. годового оборота очень часто вовсе не равняются 15.000 р. капитальной цѣнности. Въ промышленныхъ заведеніяхъ съ малымъ основнымъ капиталомъ, напр., въ кирпичныхъ заводахъ стараго типа, годовой оборотъ легко достигаетъ 6.000 рублей при весьма незначительной затратѣ капитала. Такимъ образомъ, этой формой ценза для владѣльцевъ промышленныхъ заведеній устанавливалось ничѣмъ не мотивированное преимущество передъ землевладѣльцами. При практическомъ примѣненіи Положенія это не могло не обратить на себя вниманія какъ несправедливость. Такъ, въ 1881 г. пермское губернское земское собраніе ходатайствовало объ отмѣнѣ этой формы ценза. Дѣйствующее же Положеніе 1890 года исключило дѣйствительно ее, установивъ, согласно первоначальному предположенію комиссіи, вырабатывавшей Положеніе 1864 г., и для промышленныхъ заведеній непремѣнное требованіе оцѣнки ихъ не ниже 15.000 р.

Разъ опредѣленъ размѣръ ценза, является другой вопросъ: даетъ ли этотъ цензъ право голоса лишь подъ условіемъ владѣнія имъ по праву собственности или по другому какому-либо праву? Тутъ можетъ идти рѣчь объ избирательныхъ правахъ арендаторовъ и пожизненныхъ владѣльцевъ.

Комиссія, составлявшая Положеніе 1864 г., имѣла въ виду только арендаторовъ. Исходя изъ того соображенія, что „права

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 154, 155.

и интересы собственников в значительной степени переходить къ арендаторамъ, въ особенности при арендахъ на долгіе сроки“, комиссія предполагала предоставить право личнаго участія въ выборахъ тѣмъ арендаторамъ, которые арендуютъ на срокъ не менѣе 6 лѣтъ пространство земли не менѣе 250 душевыхъ надѣловъ ¹⁾. Предположеніе это нашло себѣ противника въ графѣ М. Корфѣ, считавшемъ неудобнымъ предоставлять у насъ избирательныя права арендаторамъ, такъ какъ „самый классъ арендаторовъ состоитъ у насъ изъ лицъ болѣею частью пришлыхъ, мало привязанныхъ къ мѣстности, живущихъ сегодня здѣсь, а завтра тамъ и потому не имѣющихъ особеннаго интереса въ мѣстныхъ дѣлахъ“. Къ этому присоединялось имъ еще и то соображеніе, что платежъ налоговъ, служащій основаніемъ участія въ земскомъ представительствѣ, лежитъ всегда на собственникѣ, а не на арендаторѣ ²⁾. Государственный Совѣтъ точно такъ же не нашелъ возможнымъ предоставить арендаторамъ самостоятельное избирательное право, подробно обосновавъ свое мнѣніе ³⁾. „Арендаторъ не можетъ имѣть прямого участія въ земствѣ, ибо онъ есть представитель чужой собственности, въ которой заинтересованъ лишь частнымъ образомъ, безъ прямого отношенія къ общимъ мѣрамъ, какія будутъ приняты въ губерніи и уѣздѣ по разнымъ предметамъ мѣстнаго хозяйства. Какъ временный пользователь землею, онъ былъ бы всегда противъ коренныхъ улучшеній въ мѣстномъ хозяйствѣ. Пришельцы-спекуляторы, непривязанные никакими прочными интересами къ мѣстности, пускающіеся въ предпріятіе болѣею частью безъ всякаго капитала или на занятыя деньги, не представляютъ вообще достаточнаго матеріальнаго и нравственнаго обезпеченія въ томъ, чтобы допущеніе ихъ въ земскія собранія было полезно, и чтобы при участіи ихъ и вліяніи, какое они могутъ пріобрѣсти на крестьянъ, не послѣдовало бы положительнаго вреда. Предоставленіе избирательнаго права арендаторамъ можетъ привлечь нарушеніе равенства въ правахъ землевладѣльцевъ. Владѣющій землею въ количествѣ, превышающемъ цензъ, можетъ раздать это превышающее количество земли арендаторамъ и черезъ то получить въ пользу личныхъ своихъ интересовъ нѣсколько лишнихъ голосовъ“. Но вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Совѣтъ нашелъ, что „землевладѣльцы, отдающіе имѣнія въ аренду, болѣею частью живутъ

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 155, 156.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 416.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 502—507.

вдали и были бы поставлены въ затрудненіе приискать повѣренныхъ, удовлетворяющихъ условіямъ избирательнаго права“. Поэтому рѣшено было предоставить собственникамъ уполномочивать своихъ арендаторовъ на участіе за нихъ въ выборахъ, какъ объ этомъ и было постановлено въ Положеніи 1864 г. (ст. 21). Но при составленіи новаго Положенія это право было исключено, и по дѣйствующему закону арендаторъ вовсе лишенъ права участія въ земскихъ выборахъ, хотя бы только по уполномочію.

Въ Положеніи 1864 г. вовсе не были предусмотреныъ избирательныя права пожизненныхъ владѣльцевъ. На практикѣ чувствовалось неудобство такого порядка, и еще въ 1880 г. полтавское земство ходатайствовало о предоставленіи избирательнаго права пожизненнымъ владѣльцамъ наравнѣ съ собственниками. Дѣйствующее Положеніе 1890 г. восполнило этотъ пробѣлъ (ст. 16, прим. 1).

Въ интересахъ болѣе широкаго участія мѣстнаго населенія въ земскомъ управленіи и обезпеченія представительства и мелкому землевладѣнію по примѣру дворянскихъ выборовъ, собственникамъ, не владѣющимъ полнымъ цензомъ, предоставляется у насъ, такъ сказать, коллективное право голоса. Мелкіе собственники, владѣющіе не менѣе какъ $\frac{1}{10}$ полного ценза, участвуютъ въ выборахъ черезъ особыхъ уполномоченныхъ, избираемыхъ ими по такому расчету, чтобы на каждый полный цензъ, составляемый изъ недвижимости мелкихъ собственниковъ, дѣйствительно явившихся на выборы, избиралось по одному уполномоченному. По Положенію 1864 г. это право избирать уполномоченныхъ предоставлено только мелкимъ уѣзднымъ собственникамъ, и притомъ только тѣмъ, которые владѣютъ не менѣе $\frac{1}{20}$ того количества десятинъ, какое составляетъ полный цензъ. Повидимому, это ограниченіе было вызвано желаніемъ нѣсколько усилить представительство собственно дворянскаго землевладѣнія. Но на дѣлѣ это уравнивалось существовавшимъ тогда весьма низкимъ цензомъ для личнаго участія въ выборахъ владѣльцевъ промышленныхъ заведеній, получившихъ это право, какъ мы видѣли, при условіи годового оборота не менѣе 6.000 р. Положеніе 1890 г., уравнивъ цензъ для городскихъ и уѣздныхъ собственниковъ и установивъ и для промышленныхъ заведеній безусловное требованіе оцѣнить ихъ не ниже 15.000 р., распространило право участія въ выборахъ черезъ уполномоченныхъ на всѣхъ собственниковъ уѣздныхъ и городскихъ безразлично, но только подъ условіемъ владѣнія ими не $\frac{1}{20}$, а $\frac{1}{10}$ полного ценза.

Участіе въ земскихъ выборахъ крестьянъ обставлено совер-

шенно особыми условіями. Для нихъ не установлено опредѣленнаго имущественнаго ценза; но зато къ избранію гласныхъ отъ нихъ примѣнена система косвенныхъ выборовъ, и крестьяне избираютъ собственно кандидатовъ въ гласные по одному отъ каждой волости, а гласные назначаются уже губернаторомъ изъ числа этихъ кандидатовъ. Если же въ какомъ-нибудь уѣздѣ волостей окажется не больше числа гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ крестьянъ, губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе разрѣшаетъ волостнымъ сходамъ наиболѣе населенныхъ волостей избирать по два лица (ст. 56). Въ проектѣ министерства предполагалось установить, чтобы отъ каждой волости избиралось по два кандидата, съ тѣмъ, чтобы губернаторъ могъ по своему усмотрѣнію увеличивать это число до трехъ и уменьшать до одного. Но Государственный Совѣтъ нашелъ это неудобнымъ, такъ какъ это дѣлало бы возможнымъ утвержденіе 2 или 3 лицъ изъ одной и той же волости и, слѣдовательно, приводило бы къ крайне неравномѣрному представительству отдѣльныхъ волостей ¹⁾.

Утвержденіе по избранію губернатора положеннаго числа гласныхъ отъ крестьянъ изъ лицъ, избранныхъ волостными сходами, введено Положеніемъ 1890 г. Но система косвенныхъ выборовъ въ примѣненіи къ избранію гласныхъ отъ крестьянъ установлена уже Положеніемъ 1864 г., и притомъ тогда она была еще сложнѣе. Волостные сходы избирали тогда только выборщиковъ, въ числѣ, не превышающемъ одной трети волостного схода, а выборщики уже избирали гласныхъ.

Замѣна для крестьянъ имущественнаго ценза системой косвенныхъ выборовъ при составленіи Положенія 1864 г. мотивировалась тѣмъ, что у крестьянъ „частной недвижимой собственности почти не существуетъ, различія въ имущественныхъ интересахъ членовъ сельскихъ общинъ весьма мало, вообще говоря, даже совсѣмъ нѣтъ“. Первоначально, впрочемъ, предполагалось избраніе гласныхъ отъ крестьянъ предоставить собранію, составленному изъ волостныхъ старшинъ и сельскихъ старостъ, при чемъ комиссія полагала, что такой составъ избирательнаго собранія имѣлъ бы „мало существеннаго различія“ сравнительно съ собраніемъ, составленнымъ изъ спеціально избранныхъ выборщиковъ ²⁾. Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что „производство выборовъ чрезъ административныя лица не можетъ назваться

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 147.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 157.

правильнымъ. Крестьяне не считаютъ своихъ старшинъ и старостъ людьми совершенно независимыми отъ поставленнаго надъ ними начальства и едва ли будутъ смотрѣть на гласныхъ, этими людьми избранныхъ, какъ на своихъ представителей“, и потому предпочелъ избраніе крестьянами особыхъ выборщиковъ ¹⁾.

Наше законодательство устанавливаетъ для земскаго представительства только одинъ имущественный цензъ. Для участія въ земскихъ выборахъ нѣтъ ни служебнаго, ни образовательнаго ценза. Извѣстный уровень образованія или занятіе опредѣленныхъ должностей не служитъ основаніемъ ни для освобожденія отъ требованія имущественнаго ценза, ни для пониженія его. Этимъ законодательство о земскихъ выборахъ отступило отъ своего историческаго образца—дворянскихъ выборовъ.

Это отступленіе было принято не сразу. Коммиссія, вырабатывавшая Положеніе 1864 г., признавала „весьма полезнымъ призвать къ участію въ земскихъ дѣлахъ лицъ, званіе и образованіе которыхъ представляетъ особенное ручательство благонадежности и нравственныхъ качествъ“, и потому предполагала „понизить цензъ для землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ сельскому духовенству и для получившихъ образованіе въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ“. Для духовенства предполагалось довольствоваться владѣніемъ недвижимостью цѣною въ 1.000 р. ²⁾, для лицъ съ высшимъ образованіемъ—въ 3.000 р. При обсужденіи проекта въ совѣтѣ министровъ это постановленіе было исключено ³⁾, а въ окончательной редакціи проекта, представленной въ Государственный Совѣтъ, образовательный цензъ замѣнили служебнымъ, и притомъ ему придано было вполне самостоятельное значеніе; дворяне, занимавшіе въ уѣздѣ въ теченіе трехъ лѣтъ должности мирового посредника или мирового судьи, получали право личнаго участія въ выборахъ независимо отъ какого-либо имущественнаго ценза ⁴⁾. Эта мысль нашла себѣ дальнѣйшее развитіе въ отзывѣ графа М. Корфа; онъ предлагалъ „учредить особый разрядъ т. н. *saracités*, которымъ предоставить право личнаго участія въ выборахъ по цензу, пониженному, напр., даже до $\frac{1}{10}$ полнаго ценза; сюда могли бы быть причислены лица, занимающія или занимавшія должности мировыхъ судей, посредниковъ, членовъ земскихъ учрежденій, предводителей, депу-

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 515.

²⁾ Матеріалы, I, стр. 155, 181, 194.

³⁾ Матеріалы, I, стр. 216.

⁴⁾ Матеріалы, II, стр. 33. Въ объяснительной запискѣ нѣтъ къ этому мотивовъ.

татовъ дворянства, городскихъ головъ и т. д., сюда же, можетъ быть, не было бы препятствія включить и всѣхъ окончившихъ курсъ въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ“ ¹⁾). Но всѣ эти предположенія были рѣшительно отвергнуты Государственнымъ Совѣтомъ на томъ основаніи, что „земскія учрежденія суть земско-хозяйственныя; они не могутъ имѣть никакого другого значенія и учреждаются единственно для завѣдыванія дѣлами мѣстнаго хозяйства. Поэтому участіе въ сихъ учрежденіяхъ должны имѣть только лица, заинтересованныя въ земскомъ хозяйствѣ по владѣнію имуществомъ“ ²⁾).

Такъ какъ при составленіи Положенія 1890 г. выдвигалось съ особенною силою государственное значеніе земскихъ учреждений, то можно было ожидать, что эти сомнѣнія въ возможности установить, на ряду съ имущественнымъ, служебный или образовательный цензъ, основанный на признаніи исключительно хозяйственного значенія земства, отпадутъ; что именно въ виду государственнаго значенія теперь будетъ обеспечено привлеченіе къ участію въ земскомъ самоуправленіи болѣе развитыхъ элементовъ мѣстнаго общества. Но ожиданія эти не оправдались. Положеніе нисколько не ослабило исключительнаго значенія имущественнаго ценза.

Въ одномъ отношеніи оно даже усилило его, устранивъ вовсе отъ участія въ земской дѣятельности духовенство, являющееся несомнѣнно въ уѣздномъ населеніи представителемъ образованія и притомъ чисто русскаго. Вопросъ о допустимости участія духовенства въ земскомъ представительствѣ былъ обсужденъ при разсмотрѣніи Положенія 1864 года въ Государственномъ Совѣтѣ. При этомъ было обращено главное вниманіе на особенности положенія „нашего сельскаго духовенства, живущаго среди сельскаго населенія, въ прямомъ соприкосновеніи съ его нуждами. Священнослужитель имѣетъ семью, которую онъ долженъ содержать, землю, которую онъ долженъ обрабатывать, ему близко извѣстны матеріальные интересы его прихожанъ. Въ этомъ заключается одно изъ важныхъ преимуществъ нашего сельскаго священника. Зная и чувствуя на самомъ себѣ потребности и лишенія своихъ прихожанъ, онъ чрезъ это самое и пользуется ихъ довѣріемъ и можетъ имѣть на нихъ благотворное вліяніе и способствовать сближенію духовенства съ народомъ. Поэтому всякія мѣры, которыя бы клонились къ ослабленію этой связи, къ отчу-

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 415.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 501.

жденію священниковъ отъ интересовъ ихъ паствы, могли бы ослабить вліяніе духовенства на народъ, отняли бы отъ духовенства способъ пещись о поддержаніи и утвержденіи въ народѣ началъ православія и христіанской нравственности. Такія именно послѣдствія имѣло бы устраненіе священнослужителей отъ участія въ земскомъ представительствѣ. Къ участию въ дѣлахъ земства предполагается призвать нынѣ всѣ сословія. Устраненіе однихъ только священнослужителей произвело бы самое невыгодное впечатлѣніе не только на духовенство, но и на народъ. Правительство показало бы чрезъ то, что оно смотритъ на духовенство, какъ на особую касту, которая не должна имѣть ничего общаго съ народомъ, не должна пользоваться общими для всѣхъ гражданскими правами" ¹⁾).

При составленіи Положенія 1890 г. этимъ доводамъ были противопоставлены слѣдующія едва ли убѣдительныя соображенія ²⁾. Во-первыхъ, указывалось, что въ виду изыятій большей части церковныхъ имуществъ отъ земскаго обложенія, матеріальные интересы церкви въ земствѣ крайне незначительны. Но и составители Положенія 1890 г. поняли, что въ разрѣшеніи вопроса объ участіи въ земствѣ представителей церкви едва ли возможно рѣшающее значеніе придавать незначительности связанныхъ съ этимъ матеріальныхъ интересовъ. Поэтому, во-вторыхъ, они указывали, что „вліяніе духовенства едва ли обеспечивается участіемъ его въ избирательныхъ сѣздахъ, ибо нерѣдко случается, что въ числѣ избранныхъ гласныхъ не оказывается ни одного священнослужителя" ³⁾. Поэтому, для предоставленія церкви права голоса въ мѣстныхъ дѣлахъ признано ими болѣе цѣлесообразнымъ допустить въ составъ земскихъ собраній особыхъ депутатовъ по назначенію епархіальнаго начальства. Конечно, между такимъ заключеніемъ и его предпосылкой нѣтъ прямого соответствія. Если надо было обезпечить непремѣнное нахожденіе въ числѣ гласныхъ священнослужителей, можно было, не замѣняя выборовъ назначеніемъ, образовать изъ духовенства, подобно дворянамъ и городскимъ обывателямъ, особую группу избирателей. Противъ участія духовенства въ выборахъ приведено было только то соображеніе,

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 511.

²⁾ Объяснительная записка 1888 г., стр. 31, 32.

³⁾ На земскихъ выборахъ 1883 года изъ общаго числа 19.026 уѣздныхъ землевладѣльцевъ, духовныхъ лицъ было 1.584 ч. или 15%. Въ 16 уѣздахъ они составляли большинство. Уѣздныхъ гласныхъ изъ духовенства было избрано всего 305 или 2% общаго ихъ числа. См. мою замѣтку о статистикѣ земскихъ выборовъ въ Юрид. Лѣтописи, 1890, т. I, стр. 463.

что „при существующемъ порядкѣ земскихъ выборовъ, нерѣдко сопровождающихся неблаговидными интригами, участіе духовенства въ избирательныхъ сѣздахъ не можетъ не имѣть послѣдствіемъ нѣкотораго ущерба для его нравственнаго авторитета и для самаго достоинства духовнаго сана“. Повидимому, составители Положенія 1864 г. имѣли больше довѣрія къ достоинству и нравственному вліянію нашего духовенства, предполагая, что участіе его въ выборахъ должно поднять достоинство выборовъ, а никакъ не уронить достоинство самого духовенства. На первый взглядъ самымъ сильнымъ доводомъ противъ участія духовенства въ земствѣ служатъ сомнѣнія въ согласимости его съ каноническими правилами, не допускающими вмѣшательства духовенства въ дѣла мірскаго управленія. Но если такъ, какъ же Положеніе 1890 г. допускаетъ назначеніе духовныхъ лицъ въ составъ земскаго собранія епархіальнымъ начальствомъ? Каноническія правила во всякомъ случаѣ не дѣлаютъ различія между участіемъ въ дѣлахъ мірскаго управленія, по выборамъ и по назначенію отъ правительства. Къ тому же ни избиратели, ни даже гласные не могутъ быть признаны мірскими правителями, а къ избранію духовныхъ лицъ въ члены земскихъ управъ не допускало и Положеніе 1864 года. Основаніемъ указанныхъ сомнѣній служить, конечно, шестое апостольское правило: епископъ, или пресвитеръ, или діаконъ да не пріемлетъ на себя мірскихъ попеченій (*ἁποκριταὶ τοῦ κόσμου*). Мотивъ этого запрета заключается въ несовмѣстимости съ духовнымъ саномъ стремленій къ власти и почестямъ. Занятія же, напр., дѣлами общественнаго призрѣнія или народнаго образованія и вселенскими соборами, именно четвертымъ и седьмымъ, признавались вполне совмѣстимыми съ духовнымъ саномъ. А общественное призрѣніе и народное образованіе какъ разъ составляютъ и задачи земской дѣятельности.

Запрещеніе духовенству участвовать въ избирательныхъ сѣздахъ законъ распространяетъ на всѣ христіанскія исповѣданія (ст. 26, п. 2), но только на христіанскія. Такимъ образомъ, для духовенства не-христіанскаго создается привилегированное положеніе сравнительно съ христіанскимъ. Правда, евреи вовсе не допускаются къ участію въ земскомъ представительствѣ (М. Г. С. 12 іюня 1890 г., п. XII. Собр. узак. 1890 г., ст. 597). Но и затѣмъ все-таки остаются духовенства караимское и магометанское—газаны и муллы.

Кромѣ ценза, какъ положительнаго условія избирательнаго права, законъ устанавливаетъ еще и отрицательныя условія. Не могутъ участвовать въ избирательныхъ сѣздахъ лица: 1) состоя-

или подъ слѣдствіемъ или судомъ или уже подвергшіяся суду за преступленія и проступки, влекущіе за собою лишеніе и ограниченіе правъ состоянія или исключеніе изъ службы, а также за преступленія, предусмотрѣнныя въ ст. 169, 177 мир. уст., когда они судебными приговорами не оправданы ¹⁾; 2) отрѣшенныя отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ ²⁾; 3) подвергшіяся несостоятельности, до опредѣленія свойства ея всѣ, а по опредѣленіи—всѣ, кромѣ несчастныхъ; 4) лишенныя духовнаго сана за пороки и исключенныя изъ сословныхъ обществъ; 5) состоянія подъ гласнымъ надзоромъ полиціи (ст. 27), и 6) лица, несостоянія въ русскомъ подданствѣ (ст. 26).

Эти отрицательныя условія въ общемъ одинаково опредѣляются и въ Положеніи 1864 г. и въ дѣйствующемъ Положеніи ³⁾. Но въ Положеніи 1864 г., эти условія имѣли совершенно общее значеніе, относясь ко всемъ земскимъ избирателямъ безразлично. Условія эти опредѣлялись въ немъ какъ условія участія въ избирательныхъ сѣздахъ, а тогда всѣ уѣздные гласные, въ томъ числѣ и гласные отъ крестьянъ, избирались не иначе, какъ на избирательныхъ сѣздахъ. Дѣйствующее Положеніе устанавливаетъ эти отрицательныя условія, какъ условія участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Между тѣмъ теперь кандидаты въ гласные отъ крестьянъ выбираются не на избирательныхъ собраніяхъ, а на избирательныхъ волостныхъ сходахъ. Поэтому въ избранію гласныхъ отъ крестьянъ отрицательныя условія, опредѣленныя ст. 27 Земск. пол., не примѣнимы. Въ выборѣ гласныхъ отъ крестьянъ не могутъ поэтому участвовать только тѣ лица, которыя вообще не могутъ участвовать въ волостномъ сходѣ. Специальныхъ отрицательныхъ условій для участія въ волостномъ

¹⁾ [Права участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ лично за себя или въ качествѣ представителя, а равно права участвовать въ избирательныхъ сѣздахъ, лишаются: 1) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе вѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія. Ст. 27 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [хотя бы они и были освобождены отъ этого наказанія за давностью, силою манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія. Тамъ же].

³⁾ Въ Положеніи 1864 г. ст. 17 не было указано, въ числѣ отрицательныхъ условій, состоянія подъ гласнымъ полицейскимъ надзоромъ.

сходъ законъ не устанавливаетъ, и тутъ прилагаются тѣ же правила, какія установлены въ этомъ отношеніи для сельскихъ сходовъ. А согласно 2 прим. къ ст. 47. Общ. пол. крест. ¹⁾ не могутъ участвовать въ сельскихъ сходахъ только состоящіе подъ слѣдствіемъ и судомъ по преступленіямъ и проступкамъ, влекущимъ за собою лишеніе всѣхъ особенныхъ правъ ²⁾, или же отданные по приговору судебныхъ мѣстъ подъ надзоръ обществъ. Повидимому, такое различіе въ отрицательныхъ условіяхъ для крестьянъ и для избирателей другихъ сословій явилось случайнымъ результатомъ недостаточно обдуманной редакціи статей новаго Положенія.

Мужской полъ и 25-лѣтній возрастъ составляютъ условія не избирательнаго права, а только избирательной дѣеспособности (ст. 17). И лица, недостигшія 25 лѣтъ, и женщины, если удовлетворяютъ другимъ условіямъ, не лишаются избирательнаго права, но только не могутъ осуществлять его сами, не могутъ лично участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ а только чрезъ представителей, малолѣтніе—чрезъ опекуновъ, несовершеннолѣтніе—чрезъ попечителей, если они удовлетворяютъ сами условіямъ личнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ ³⁾, недостигшіе 25 лѣтъ—чрезъ уполномоченныхъ ими на то лицъ, подъ тѣмъ же условіемъ, и женщины—чрезъ уполномочиваемыхъ ими отцовъ, мужей, сыновей, зятей, внуковъ, родныхъ братьевъ или племянниковъ, безъ такого условія (ст. 18). Хотя законъ говоритъ при этомъ о женщинахъ совершенно общимъ образомъ но въ виду того, что и о совершеннолѣтнихъ говорится также безъ различія ихъ пола, надо заключить, что несовершеннолѣтнія женщины подчиняются въ отношеніи осуществленія избирательнаго права тѣмъ же правиламъ, какъ и несовершеннолѣтніе мужчины.

Кромѣ указанныхъ категорій физическихъ лицъ, чрезъ представителей осуществляютъ право голоса также юридическія лица, владѣющія требуемымъ цензомъ. Представители ихъ лично могутъ и не имѣть ценза, но должны удовлетворять всѣмъ другимъ условіямъ избирательнаго права (ст. 22).

Наконецъ, можно по желанію осуществлять свое избирательное право чрезъ своего неотдѣленнаго сына (ст. 19). Законъ не

¹⁾ [Прим. къ ст. 57 изд. 1902 г. по Прод. 1906 г. Объ отданныхъ по приговору судебныхъ мѣстъ подъ надзоръ обществъ здѣсь болѣе не упоминается].

²⁾ Конечно, и лишенные всѣхъ или всѣхъ особенныхъ правъ. Но освобожденные отъ суда за такія преступленія не въ силу оправдательнаго приговора участвуютъ въ сельскихъ сходахъ.

³⁾ Положеніе 1864 г. ст. 18 это условіе распространяло и на опекуновъ.

говорить, какимъ условіямъ должны удовлетворять эти сыновья. Надо думать, что всѣмъ вообще условіямъ избирательнаго права и избирательной дѣеспособности, кромѣ имущественнаго ценза.

Слѣдуетъ при этомъ замѣтить, что, подобно отрицательнымъ условіямъ избирательнаго права и по тѣмъ же самымъ основаніямъ, требованіе 25-лѣтняго возраста, какъ условіе избирательной дѣеспособности, не относится къ членамъ избирательныхъ волостныхъ сходовъ.

Какъ мы уже говорили, земскіе избиратели группируются по сословіямъ. Крестьяне избираютъ гласныхъ въ составѣ волостныхъ сходовъ. Всѣ другіе избиратели—въ составѣ двухъ избирательныхъ собраній, изъ которыхъ первое составляется изъ дворянъ, второе—изъ лицъ всѣхъ прочихъ состояній (ст. 28). Участвующие въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ сообразно съ этимъ образуютъ два избирательныхъ сѣзда (ст. 31). Принадлежность къ тому или другому собранію или сѣзду опредѣляется личнымъ сословнымъ положеніемъ даннаго избирателя. Поэтому лица, участвующія въ выборахъ въ качествѣ представителей, входятъ въ составъ не того собранія или сѣзда, къ которому бы принадлежалъ при личномъ участіи представляемый, а въ составъ того собранія, къ которому они сами принадлежатъ по своему сословному положенію. Если, напр., не-дворянинъ назначить своимъ представителемъ дворянина, онъ будетъ участвовать въ первомъ, а не во второмъ собраніи. Только относительно представителей юридическихъ лицъ постановлено, что они всегда входятъ въ составъ второго избирательнаго собранія, кто бы они сами ни были.

Относительно представителей юридическихъ лицъ законъ требуетъ, чтобы они удовлетворяли условіямъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ (ст. 22), а не въ избирательныхъ собраніяхъ. А такъ какъ и крестьяне участвуютъ въ выборахъ, то и они могутъ быть, согласно точному смыслу закона, назначаемы представителями юридическихъ лицъ и въ этомъ качествѣ участвовать во второмъ избирательномъ собраніи. Это, конечно, опять результатъ невнимательной редакціи новаго Положенія, приводящій къ весьма странной несообразности.

Крестьянинъ, лично владѣющій недвижимостью въ 15.000 р., не можетъ участвовать въ избирательномъ собраніи именно потому, что онъ крестьянинъ.

И вмѣстѣ съ тѣмъ, любой безземельный крестьянинъ по уполномочію какого-нибудь промышленнаго товарищества получаетъ доступъ во второе избирательное собраніе

Дополнение. [Высочайшимъ указомъ 5-го октября 1906 г. между прочимъ повелѣно: „предоставить сельскимъ обывателямъ, обладающимъ установленнымъ цензомъ, помимо надѣльной земли, участвовать во вторыхъ земскихъ избирательныхъ сѣздахъ и собраніяхъ, независимо отъ участія ихъ въ выборахъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ уѣзда“. Далѣе, на основаніи ст. 51 Пол. о земск. учр. 1890 г. гласные отъ сельскихъ обществъ избираются волостными сходами. Изъ числа избранныхъ губернаторъ утверждаетъ положенный росписаніемъ комплектъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ и опредѣляетъ очередь, на основаніи которой остальные избранные лица заступаютъ утвержденныхъ, въ случаѣ выбытія послѣднихъ до окончанія трехлѣтняго срока. Пунктомъ X упомянутаго указа повелѣно: отиѣнить правило объ утвержденіи губернаторомъ земскихъ гласныхъ отъ сельскихъ обществъ изъ числа кандидатовъ, избранныхъ волостными сходами, предоставивъ избраннымъ кандидатамъ самостоятельное избраніе изъ своего состава положеннаго числа гласныхъ и опредѣленіе очереди заступленія ихъ остальными кандидатами].

Что касается условій избираемости, то дѣйствующее Положеніе опредѣляетъ ихъ только для гласныхъ, избираемыхъ избирательными собраніями. Условія эти тѣ же, что и условія участія въ избирательныхъ собраніяхъ, и притомъ каждое избирательное собраніе можетъ избирать только лицъ, принадлежащихъ къ его составу (ст. 38). Относительно кандидатовъ въ гласные, избираемыхъ волостнымъ сходомъ, законъ не устанавливаетъ никакихъ условій избираемости. Слѣдовательно, волостной сходъ можетъ избирать и лицъ, не принадлежащихъ къ его составу, и лицъ, не достигшихъ 25 лѣтъ. Это, безъ сомнѣнія, есть слѣдствіе небрежной редакціи новаго Земскаго Положенія. Въ Положеніи 1864 года, какъ общее правило, также было установлено, что каждый избирательный сѣздъ можетъ избирать въ гласные только лицъ, участвующихъ въ данномъ сѣздѣ, но для сѣздовъ сельскаго сословія была сдѣлана особая оговорка, что они могутъ избирать и членовъ сѣзда уѣздныхъ землевладѣльцевъ и священно-служителей (ст. 35). Составители Положенія 1890 г., стремясь возможно послѣдовательнѣе провести въ организаціи земскихъ выборовъ сословное начало, имѣли въ виду уничтожить это право крестьянъ выбирать въ гласные и не-крестьянъ и потому исключили изъ текста новаго Положенія указаніе на это право, но при этомъ по недосмотру ст. 38, опредѣляющую условія избираемости, редактировали такъ, что она оказалась къ выборамъ гласныхъ отъ крестьянъ непримѣнимой.

Избирательныя собранія собираются въ сроки, опредѣляемые губернаторомъ по представленію уѣздной управы, подъ предсѣдательствомъ первое—уѣзднаго предводителя, второе—городского головы (ст. 28, 29). Второе избирательное собраніе можетъ быть

раздѣляемо на отдѣленія съ разрѣшенія губернатора, испрашиваемого уѣздной управой, и тогда въ отдѣленіяхъ, собирающихся въ главномъ городѣ уѣзда, председательствуетъ одинъ изъ избирателей по назначенію губернатора. Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ каждаго отдѣленія, также опредѣляется губернаторомъ (ст. 30).

Списки лицъ, имѣющихъ право участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ и сѣздахъ, составляются уѣздною управою и публикуются за четыре мѣсяца до выборовъ (ст. 34). Въ теченіе мѣсяца заявленія о неправильностяхъ списка могутъ быть подаваемы въ уѣздную управу (ст. 35). Недовольные распоряженіями управы могутъ ихъ обжаловать въ семидневный срокъ губернатору, который передаетъ эти жалобы на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 36). Избирательные списки по сдѣланнымъ въ нихъ исправленіямъ представляются на усмотрѣніе губернатора и затѣмъ въ окончательномъ видѣ публикуются не позже какъ за мѣсяць до выборовъ (ст. 35, 37).

Избирательные собранія и сѣзды продолжаются не болѣе двухъ дней. Выборы на нихъ производятся закрытой подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами (ст. 41). Баллотировка шарами непремѣнно предполагаетъ систему кандидатуръ, но законъ не даетъ никакихъ опредѣленій объ условіяхъ и порядкѣ заявленія кандидатовъ. Слѣдовательно, баллотировкѣ долженъ быть подвергнутъ каждый кѣмъ-либо заявленный кандидатъ, хотя бы однимъ только избирателемъ, или хотя бы предложившій самъ себя.

Дѣйствующее Положеніе предусматриваетъ возможность того, что выборы уѣздныхъ гласныхъ не состоятся. Если будетъ избрано менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ, или въ день, назначенный для выборовъ, въ 3 часа въ пополудни число явившихся избирателей не превыситъ $\frac{2}{3}$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію, то губернаторъ дѣлаетъ распоряженіе о созваніи вновь избирательнаго собранія (ст. 50). Если же и затѣмъ окажутся избранными менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ, министръ внутреннихъ дѣлъ или продолжаетъ на время не долѣе 3 лѣтъ срокъ полномочій прежнихъ гласныхъ, или назначаетъ на тотъ же срокъ предсѣдателя и членовъ уѣздной управы (ст. 53).

§ 53. Земскія собранія.

Избранные избирательными собраніями и волостными сходами на трехлѣтній срокъ гласные составляютъ уѣздное земское собраніе. Но въ составъ его входятъ, кромѣ уѣздныхъ гласныхъ, еще и другія лица: 1) представители вѣдомства государственныхъ имуществъ и удѣльнаго (по одному изъ каждаго), назначаемые соотвѣтственными министрами, если въ уѣздѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли; 2) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить; 3) городской голова главнаго города уѣзда (ст. 57)¹⁾, и 4) предсѣдатель и члены уѣздной управы, хотя бы они и не состояли гласными (ст. 121).

Предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи уѣздный предводитель (ст. 54). Такъ было и по Положенію 1864 г. Но установленіе это вызвало тогда большія разногласія. Мысль о предоставленіи предсѣдательства въ уѣздномъ собраніи предводителю была впервые выражена петербургскимъ дворянствомъ и была принята въ первоначальномъ проектѣ комиссіи²⁾. Но въ Высочайше одобренныхъ въ 1862 г. главныхъ началахъ, выработанныхъ въ совѣтѣ министровъ, предположено было назначеніе предсѣдателя изъ числа гласныхъ предоставить правительству³⁾. Но предположеніе это было единогласно отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ, находившимъ, что это могло бы „возбудить неумѣстныя нареканія на правительство въ намѣреніи назначеніемъ предсѣдателя въ земскія собранія придать имъ значеніе органовъ власти. Кромѣ того, назначеніе предсѣдателей министромъ неудобно-

¹⁾ Въ уѣздномъ земскомъ собраніи, кромѣ уѣздныхъ гласныхъ участвуютъ: 1) представители вѣдомствъ землеустройства и земледѣлія и удѣльнаго (по одному отъ каждаго вѣдомства), назначаемые начальникомъ мѣстнаго управленія земледѣлія и государственныхъ имуществъ и министромъ императорскаго двора и удѣловъ, если въ уѣздѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли; 2) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство найдетъ полезнымъ его назначить; 3) городской голова губернскаго или уѣзднаго города по принадлежности; 4) инспекторъ сельскаго хозяйства по приглашенію предсѣдателя собранія съ совѣщательнымъ голосомъ и 5) при обсужденіи собраніемъ плана дѣйствій по выдачѣ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія представитель главнаго управленія землеустройства и земледѣлія по назначенію главноуправляющаго. Ст. 57 по Прод. 1906 г.].

²⁾ Матеріалы, I, стр. 161.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 219.

исполнимо и на практикѣ, такъ какъ при значительномъ числѣ уѣздныхъ собраній министръ былъ бы поставленъ часто въ затрудненіе, кого выбрать въ предсѣдатели, и могли бы быть случаи назначеній неудачныхъ. Притомъ самое открытіе собраній послѣ производства выборовъ отсрочивалось бы каждый разъ до назначенія министромъ предсѣдателя; для отдаленныхъ уѣздовъ такая отсрочка могла бы быть слишкомъ продолжительна¹⁾. Однако, затѣмъ самое опредѣленіе порядка замѣщенія должности предсѣдателя вызвало въ совѣтѣ разногласіе. Одна половина членовъ общаго собранія (23 чл.) полагала предоставить самому собранію избраніе своего предсѣдателя, такъ какъ „предсѣдатель каждаго собранія, состоящаго изъ выборныхъ, долженъ быть избранъ самимъ собраніемъ“²⁾. Другая же половина, мнѣніе которой и удостоилось Высочайшаго утвержденія, возвратилась къ первоначальному предположенію о предсѣдательствованіи въ собраніи уѣзднаго предводителя, такъ какъ „и для правительства, и для самого земства весьма важно, чтобы предсѣдатели были люди вполне благонадежныя, на которыхъ можно было бы вполне положиться, а этимъ условіямъ въ уѣздахъ всего болѣе удовлетворяютъ предводители; они суть лица, удостоенныя довѣріемъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, наиболѣе заинтересованныхъ въ дѣлахъ земства, и по своимъ занятіямъ соотвѣтствуютъ тѣмъ условіямъ, какія требуются отъ предсѣдателей собранія. Порученіе имъ предсѣдательствовать въ собраніяхъ, продолжающихся всего нѣсколько дней и постановляющихъ свои опредѣленія по большинству голосовъ, не можетъ быть принято съ неудовольствіемъ или возбудить сословный антагонизмъ“³⁾.

2) Предводитель предсѣдательствуетъ въ собраніи. Предсѣдательство предполагаетъ только руководство обсужденіемъ и рѣшеніемъ дѣлъ, но не самое участіе въ сужденіяхъ собранія. Такъ, прусскій ландратъ, хотя и предсѣдательствуетъ въ крейстагѣ, не имѣетъ, однако, въ немъ права голоса. Наше законодательство постановляетъ только, что въ случаѣ равенства голосовъ при открытомъ голосованіи голосъ предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Отсюда можно заключить, что всѣ участвующіе въ собраніи, въ томъ числѣ и предсѣдатель, пользуются одинаковыми правами въ обсужденіи и рѣшеніи дѣлъ.

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 419.

²⁾ Въ соединенныхъ департаментахъ это мнѣніе было принято большинствомъ 11 противъ 7.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 420.

Губернское земское собраніе составляется изъ губернскихъ гласныхъ въ положенномъ по росписанію числѣ и, кромѣ того, изъ всѣхъ уѣздныхъ предводителей, мѣстныхъ управляющихъ государств. имущ. и удѣльн. управл. ¹⁾, предсѣдателей уѣздн. управъ, депутата отъ духовн. вѣдом., если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить (ст. 56), а также предсѣдателя и членовъ губернской земской управы, хотя бы они и не состояли губернскими гласными (ст. 121). Предсѣдательствуетъ въ губернскомъ собраніи губернскій предводитель, но только въ томъ случаѣ, если Высочайшею властью не будетъ въ тому назначено особое лицо (ст. 54). На случай Высочайшаго назначенія никакихъ условій для выбора предсѣдателя законъ не устанавливаетъ.

Губернскіе гласные избираются уѣздными собраніями изъ числа уѣздныхъ гласныхъ срокомъ на три года (ст. 14). Слѣдовательно, участвующіе въ уѣздномъ собраніи представители духовнаго и удѣльнаго вѣдомства и вѣдомства государственныхъ имуществъ, а также городской голова въ губернскіе гласные избраны быть не могутъ.

Существующій теперь порядокъ избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями установленъ былъ и Положеніемъ 1864 г.; но при выработкѣ его вопросъ этотъ возбудилъ довольно значительныя разногласія. Графъ Корфъ въ своемъ отзывѣ обращалъ вниманіе на неудобство избранія губернскихъ гласныхъ уѣздными собраніями по большинству голосовъ. Такой порядокъ долженъ былъ привести въ одностороннему представительству въ губернскихъ собраніяхъ партіи, представители которой въ уѣздныхъ собраніяхъ составляютъ большинство. Составъ губернскихъ собраній долженъ поэтому получиться слишкомъ однороднымъ, не представляющимъ собою разнородныхъ интересовъ мѣстнаго общества.

Въ виду этого гр. Корфъ предлагалъ примѣнить въ избранію губернскихъ гласныхъ систему пропорціональнаго представительства ²⁾. Но предложеніе его встрѣтило возраженія, указывавшія на сложность этой системы выборовъ, на то, что она нигдѣ еще

¹⁾ [мѣстныхъ начальниковъ управленій земледѣлія и государственныхъ имуществъ и управляющихъ удѣльными округами. При обсужденіи собраніемъ плана дѣйствій по выдачѣ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія въ губ. земск. собр. участвуетъ представитель главнаго управленія землеустр. и землед. по назначенію главноуправляющаго]. См. ст. 56 и прим. по Прод. 1906 г.]

²⁾ Матеріалы, II, стр. 432.

практически не примѣнялась ¹⁾, на рискованность дѣлать при организаціи земскихъ учреждений такіе опыты. Это заставило гр. Корфа въ Государственномъ Совѣтѣ отказаться отъ системы пропорціональнаго представительства и предложить взамѣнъ того установить непосредственное избраніе и губернскихъ гласныхъ тремя группами земскихъ избирателей, чѣмъ было бы обеспечено присутствіе и въ губернскихъ собраніяхъ представителей всѣхъ элементовъ мѣстнаго общества. Иначе же губернскія собранія легко могутъ оказаться состоящими изъ однихъ дворянъ. Къ этому предложенію Корфа присоединилось всего пять членовъ ²⁾. Рѣшительное большинство высказалось противъ на томъ основаніи, „что въ губернскихъ собраніяхъ будутъ собственно сосредоточены всѣ важнѣйшія дѣла. Посему, большую часть дѣлъ, возникающихъ въ уѣздахъ, будетъ разрѣшать губернское собраніе. Въ виду этого различія въ значеніи собраній уѣздныхъ и губернскихъ, едва ли можно то и другое составлять изъ гласныхъ, избираемыхъ путемъ прямого выбора одними и тѣми же избирателями. Выборъ губернскихъ гласныхъ потребуетъ гораздо болѣе разборчивости, которая достигается только при томъ условіи, чтобы кругъ избирателей былъ не очень многочисленъ, и чтобы онъ состоялъ изъ людей, по возможности образованныхъ и пользующихся въ обществѣ нѣкоторымъ довѣріемъ и вѣсомъ. Съ другой стороны, большинство находило, что губернскіе гласные, будучи избраны членами уѣзднаго собранія, которые, въ свою очередь, назначаются избирателями отъ различныхъ частей населенія, будутъ точно также представителями населенія, какъ если бы они были выбраны непосредственно стѣздами уѣздныхъ избирателей“. Это послѣднее соображеніе не оправдалось на дѣлѣ. Напротивъ, оказались вполнѣ справедливыми опасенія гр. Корфа. Преобладаніе дворянъ и чиновниковъ въ губернскихъ собраніяхъ оказалось совершенно подавляющимъ. Общее число губернскихъ гласныхъ за 1885—86 гг. было 2.284; изъ нихъ дворянъ и чиновниковъ—1.862, что составляетъ 81%. Если же обратиться къ распредѣленію ихъ по отдѣльнымъ губернскимъ собраніямъ, то окажется, что изъ 34 губернскихъ собраній дворяне и чиновники не составляли большинства только въ трехъ: въ вятскомъ, олонецкомъ, пермскомъ. Съ установленіемъ дѣйствующимъ Положеніемъ обязательнаго численнаго пре-

¹⁾ Эти указанія были не совсѣмъ правильны: пропорціональное представительство примѣняется въ Даніи уже съ пятидесятихъ годовъ. Но этого не зналъ и самъ Корфъ; онъ ссылается только на книгу Дж. Ст. Милля.

²⁾ Прянишниковъ, Бахтинъ, кн. Суворовъ, Тимовскій, гр. Милютинъ.

обладанія въ уѣздныхъ собраніяхъ дворянъ, эта однородность состава губернскихъ собраній должна еще усилиться. Но теперь этого намѣренно желали достигнуть, и рѣшительное преобладаніе дворянъ въ губернскихъ собраніяхъ обеспечивается включеніемъ въ ихъ составъ всѣхъ предводителей губерніи.

Условія дѣятельности какъ земскихъ собраній, такъ и гласныхъ опредѣляются въ общемъ одними и тѣми же правилами какъ для уѣздныхъ, такъ и для губернскихъ собраній.

Гласные при вступленіи въ исполненіе своихъ обязанностей приносятъ присягу (ст. 55). Полномочія ихъ длятся три года, но они могутъ во всякое время отказаться отъ званія гласнаго. Кромѣ того, если послѣ избранія гласный утратилъ право участвовать въ земскихъ выборахъ, въ силу наступленія одного изъ отрицательныхъ условий (ст. 27), то онъ признается *ipso jure* выбывшимъ изъ состава собранія. Мѣсто такимъ образомъ выбывшихъ или отказавшихся замѣщается кандидатами (ст. 58), т.-е. лицами, избранными сверхъ положеннаго числа гласныхъ (ст. 43, 51). Хотя законъ говоритъ при этомъ совершенно общимъ образомъ о замѣнѣ выбывшихъ гласныхъ кандидатами, не различая уѣздныхъ и губернскихъ гласныхъ, но едва ли можно допустить, чтобы кандидатъ, замѣнившій выбывшаго гласнаго въ уѣздномъ собраніи, замѣнилъ его *eo ipso* безъ избранія въ уѣздномъ собраніи и въ собраніи губернскомъ.

Гласные, привлеченные къ судебной отвѣтственности при тѣхъ условіяхъ, при которыхъ такое привлеченіе лишаетъ права участвовать въ выборахъ, не лишаются званія гласнаго, а только временно устраниются изъ состава собранія впредь до окончанія судебного производства (ст. 58).

Присутствіе гласныхъ въ собраніи обязательно (ст. 59). Не явившагося безъ уважительныхъ причинъ гласнаго собраніе можетъ подвергнуть, но не иначе, какъ по постановленію $\frac{2}{3}$ голосовъ, въ первый разъ—замѣчанію, во второй—штрафу не выше 75 р., въ третій—сверхъ штрафа исключенію изъ собранія на время, не долѣе слѣдующихъ выборовъ (ст. 60, Улож. о наказ., ст. 1440¹). Законъ говоритъ не о лишеніи званія гласнаго и не объ исключеніи числа гласныхъ, а только объ исключеніи изъ собранія. Поэтому надо признать, что исключенный губернскимъ собраніемъ остается попрежнему уѣзднымъ гласнымъ, и исключенный уѣзднымъ собраніемъ остается тѣмъ не менѣе губернскимъ гласнымъ. Таково необходимое заключеніе изъ текста ст. 1440¹ Улож. о нак., но едва ли текстъ этой статьи соответствуетъ дѣйствительному намѣренію законодателя. По крайней

мѣръ очень странно, что гласный, исключенный уѣзднымъ собраніемъ изъ своей среды, можетъ оставаться представителемъ этого самаго уѣзднаго собранія въ собраніи губернскомъ.

Земскія собранія бываютъ очередныя, одинъ разъ въ годъ, и чрезвычайныя. Очередныя созываются: уѣздныя не позднѣе октября ¹⁾, а губернскія—не позднѣе декабря ²⁾ по распоряженію управъ съ разрѣшенія губернатора (ст. 65). Но министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ разрѣшить открытіе очередныхъ собраній и позже этихъ сроковъ, съ тѣмъ, чтобы: 1) промежутокъ времени между уѣзднымъ и губернскимъ собраніемъ былъ достаточенъ для своевременнаго представленія губернатору уѣздныхъ смѣтъ; 2) чтобы отсрочка губернскаго собранія не препятствовала своевременному исполненію обязательныхъ для земства расходовъ и повинностей, и 3) чтобы губернское собраніе было назначено во всякомъ случаѣ не позже 1 февраля (ст. 66). Очередныя собранія продолжаются: губернскія — 20, а уѣздныя 19 дней, но по ходатайствамъ собраній сроки эти могутъ быть продолжены губернаторомъ (ст. 67). Чрезвычайныя собранія назначаются и разрѣшаются министромъ внутреннихъ дѣлъ и только въ особо важныхъ случаяхъ (во время народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ)—губернаторомъ. Обсужденію чрезвычайныхъ собраній подлежатъ только тѣ вопросы, для разрѣшенія которыхъ они созваны (ст. 68) ³⁾.

Собранія открываются и закрываются, губернскія—губернаторомъ, уѣздныя — ихъ предсѣдателями (ст. 69). По открытіи собраніе выбираетъ изъ своей среды секретаря (ст. 70). Для законнаго состава засѣданій требуется присутствіе не менѣе половины числа гласныхъ и во всякомъ случаѣ не менѣе 10 гласныхъ. Только для выбора мировыхъ судей требуется присутствіе во всякомъ случаѣ не менѣе 12 гласныхъ. Съ другой стороны, чрезвычайныя собранія могутъ постановлять рѣшенія при всякомъ числѣ гласныхъ (ст. 74). Въ опредѣленіи quorumъ законъ, слѣдовательно, обращалъ вниманіе исключительно на число гласныхъ. Недостаточное число гласныхъ не можетъ быть восполнено наличностью другихъ членовъ собранія: представителями различныхъ вѣдомствъ или уѣздными предводителями.

¹⁾ [Не позднѣе 1 октября. Ст. 65 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Не позднѣе 1 декабря. Тамъ же].

³⁾ [Чрезвычайныя земскія собранія губернскія и уѣздныя назначаются или разрѣшаются губернаторомъ съ точнымъ указаніемъ вопросовъ, подлежащихъ ихъ обсужденію. Если губернаторъ встрѣтитъ затрудненіе въ разрѣшеніи созыва собранія, то онъ представляетъ объ этомъ на усмотрѣніе министра вн. дѣлъ. Ст. 68 по Прод. 1906 г.].

Дѣла, подлежащія обсужденію земскихъ собраній, вносятся въ нихъ: 1) по предложеніямъ губернатора, 2) по представленіямъ управы, 3) по предложеніямъ предсѣдателя и членовъ собранія и 4) по просьбамъ или жалобамъ частныхъ лицъ. Члены собранія вносятъ свои предложенія чрезъ предсѣдателя (ст. 71). Прежде обсужденія дѣла въ собраніи оно можетъ быть передано на предварительное разсмотрѣніе особой комиссіи изъ гласныхъ (ст. 72), и для обсужденія дѣлъ могутъ быть по распоряженію предсѣдателя приглашаемы въ собраніе для объясненій и постороннія свѣдущія лица (ст. 73). Дѣла рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, и, въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну при открытомъ голосованіи, мнѣніе предсѣдателя даетъ перевѣсъ (ст. 75). Выборы, дѣла о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ и о назначеніи имъ содержанія и пособій разрѣшаются закрытой баллотировкой шарами. Всѣ другія дѣла могутъ быть по усмотрѣнію собранія голосуемы и открыто (ст. 76).

§ 54. Исполнительные органы.

Организаціей представительства опредѣляется, какіе именно элементы мѣстнаго общества и въ какой именно степени призываются къ участію въ мѣстномъ самоуправленіи. Организаціей исполнительныхъ органовъ самоуправленія обуславливается степень предоставляемой самоуправленію самостоятельности. Отъ той или другой системы представительства зависитъ отношеніе органовъ самоуправленія къ мѣстному обществу; отъ того или другого устройства исполнительныхъ органовъ зависитъ отношеніе ихъ къ правительственной власти.

Самое существо самоуправленія, какъ мы уже говорили, въ томъ именно и заключается, что осуществленіе въ мѣстности опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія совершается не непосредственными органами государства, а органами мѣстнаго общества. Поэтому, тамъ, гдѣ все участіе мѣстнаго общества въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго государственнаго управленія ограничивается только обсужденіемъ и рѣшеніемъ возбуждаемыхъ текущимъ управленіемъ вопросовъ, а самое исполненіе принятыхъ рѣшеній совершается правительственными учрежденіями, самоуправленія въ собственномъ смыслѣ слова не существуетъ.

Въ такомъ случаѣ нельзя сказать, чтобы государство возлагало на мѣстное общество осуществленіе опредѣленныхъ задачъ государственнаго управленія. Правительство сохраняетъ за собой

непосредственное осуществленіе всѣхъ задачъ государственнаго управленія, но только нѣкоторые изъ нихъ осуществляетъ при содѣйствіи представителей мѣстнаго общества.

Такой именно характеръ имѣетъ участіе общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія во Франціи, по крайней мѣрѣ въ департаментахъ и въ округахъ (*arrondissement*). Мѣстное представительство организовано тамъ на широкомъ демократическомъ основаніи. Члены всѣхъ мѣстныхъ совѣтовъ, генеральныхъ, окружныхъ, муниципальных, избираются непосредственно населеніемъ всеобщей подачей голосовъ. Но тѣмъ не менѣе всѣ эти совѣты не имѣютъ значенія настоящихъ органовъ самоуправленія, потому что не имѣютъ своихъ самостоятельныхъ исполнительныхъ органовъ. Всѣ ихъ постановленія приводятся въ исполненіе правительственными органами—префектами, су-префектами, мерами. Правда, съ 1870 г. въ департаментахъ, кромѣ генеральныхъ совѣтовъ, созываемыхъ два раза въ годъ, существуютъ еще избираемые генеральными совѣтами постоянныя департаментскія коммисіи. Но это не есть собственно исполнительный органъ. Департаментская коммисія не есть постоянно дѣйствующее учрежденіе, каковымъ необходимо долженъ быть исполнительный органъ. Засѣданія коммисіи, по правилу, происходятъ только разъ въ мѣсяцъ, и функціи ея заключаются лишь въ наблюденіи за тѣмъ, какъ префектъ исполняетъ постановленія генеральнаго совѣта.

При выработкѣ Положенія 1864 г. всѣми безусловно признавалась необходимость дать земству особые, зависящіе отъ него исполнительные органы. Тогда вовсе не находили себѣ сторонниковъ предположенія ни о возложеніи исполненія постановленій земскихъ собраній на правительственныя учрежденія, ни объ образованіи особыхъ исполнительныхъ земскихъ органовъ по назначенію отъ правительства. Доводы коммисіи въ пользу необходимости порученія исполнительныхъ функцій особому земскому учрежденію сводились къ „сложности и спеціальности исполнительныхъ дѣйствій по земскимъ дѣламъ; необходимости подчинить непосредственно эти дѣйствія надзору земскихъ собраній и предупредить столкновенія и пререканія между общею правительственною властью и земскими учрежденіями, и, наконецъ, указаніями опыта, свидѣтельствующаго, что предоставленіе исполнительной дѣятельности по земскимъ дѣламъ общей исполнительной власти ведетъ вообще къ неблагопріятнымъ послѣдствіямъ“¹⁾.

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 418. Тутъ, очевидно, коммисія имѣла въ виду существовавшій у насъ до введенія земскихъ учрежденій порядокъ завѣдыванія дѣлами о земскихъ повинностяхъ.

Рѣчь шла лишь о томъ, не слѣдуетъ ли включить въ составъ исполнительнаго органа, земской управы, члена отъ правительства, и предсѣдательство въ управѣ предоставить предводителямъ дворянства. Первое изъ этихъ предложеній было заявлено лишь однимъ членомъ комиссіи (гр. Д. А. Толстымъ), а затѣмъ не нашло себѣ поддержки, такъ какъ „коронный членъ или не будетъ имѣть существеннаго значенія, или значеніе это будетъ въ ущербъ самостоятельности представительнаго начала“ ¹⁾. Предположеніе о предсѣдательствѣ предводителей было принято большинствомъ комиссіи и одобрено при разсмотрѣніи въ совѣтѣ министровъ ²⁾. Но затѣмъ оно встрѣтило рѣшительныя возраженія со стороны графа М. Корфа, обратившаго вниманіе на неловкость положенія предводителя, избираемаго однимъ собраніемъ и обязаннаго нести, въ качествѣ предсѣдателя управы, отвѣтственность предъ другимъ, и на существенное различіе качествъ, требуемыхъ отъ предводителя дворянства и предсѣдателя управы ³⁾. Съ этими доводами согласился Государственный Совѣтъ, при чемъ было еще добавлено и то соображеніе, что предсѣдательство предводителя въ управѣ уронитъ званіе предводителя въ смыслѣ его отдѣльнаго значенія, такъ какъ подчинить его собранію изъ представителей всѣхъ сословій ⁴⁾. По этимъ соображеніямъ въ Положеніи 1864 г. было постановлено всѣхъ членовъ и предсѣдателя управы избирать земскому собранію. При составленіи Положенія 1890 г. первоначально министерствомъ внутреннихъ дѣлъ было предположено выборныя управы замѣнить земскими присутствіями, состоящими изъ членовъ и предсѣдателя по назначенію отъ правительства. Мотивами такого предположенія выставлялось то, что „при полной зависимости отъ земскихъ собраній управы являются въ сущности ничѣмъ инымъ, какъ хозяйственными конторами сихъ общественныхъ коллегій. Подобный порядокъ вещей не можетъ быть сохраненъ при предполагаемой постановкѣ земскаго дѣла, какъ дѣла государственнаго, подлежащаго вѣдѣнію государственной власти со-вмѣстно съ земскимъ представительствомъ. Дѣло государственное можетъ быть поручаемо лишь государственнымъ установленіямъ, отъ правительства зависящимъ“ ⁵⁾. Эти доводы, очевидно, были

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 185.

²⁾ Въ комиссіи только графъ А. А. Бобринскій былъ противъ него. Матеріалы, I, стр. 373.

³⁾ Матеріалы, II, стр. 427.

⁴⁾ Матеріалы, II, стр. 530.

⁵⁾ Объяснительная записка 1888 г., стр. 36, 37.

дальше цѣли. Если принять ихъ, то вообще можно допустить существованіе въ мѣстности однихъ только правительственныхъ установленій, а не земскихъ. Министерство, повидимому, поняло это, и въ проектѣ, внесенномъ въ 1890 г. въ Государственный Совѣтъ, уже отказалось отъ замѣны выборныхъ управъ земскими присутствіями. Дѣйствующее положеніе предоставляетъ выборъ всего состава управы земскому собранію (ст. 115).

Въ проектѣ Положенія 1864 г. не былъ указанъ срокъ, на какой избираются члены управы. Въ Государственномъ Совѣтѣ на это было обращено вниманіе. Графъ Милютинъ полагалъ, что срокъ избранія членовъ управы долженъ совпадать со срокомъ, въ какой они обязаны давать отчетъ земскому собранію въ своей дѣятельности, такъ какъ, если бы управа по повѣркѣ не оправдала довѣрія собранія, было бы нераціонально продолжать ея дѣятельность на будущее время. Этимъ, конечно, существенно усиливалась отвѣтственность управы, потому что на возбужденіе уголовной отвѣтственности членовъ управы собраніе рѣшится гораздо труднѣе, чѣмъ на простое ихъ забаллотированіе. Но графъ Валуевъ противопоставилъ этому желательность придать управамъ, какъ учрежденію, постоянно и непрерывно дѣйствующему, больше устойчивости и постоянства состава, и Государственнымъ Совѣтомъ былъ принятъ тогда трехлѣтній срокъ ¹⁾, сохранившійся и въ дѣйствующемъ Положеніи (ст. 123). Выбывшіе до срока замѣщаются кандидатами, а если таковыхъ нѣтъ, то въ первые два года производятся новые выборы, а въ послѣдній годъ вакантная должность замѣщается по назначенію отъ правительства (ст. 123).

Относительно условій избираемости въ члены управъ между старымъ и новымъ Положеніями существуетъ довольно значительная разница. По Положенію 1864 г. могли быть избираемы въ составъ управы только лица, участвовавшія въ избирающемъ собраніи (ст. 46). Теперь можно избирать какъ гласныхъ, и притомъ безразлично уѣздныхъ и губернскихъ, такъ и вообще всѣхъ, имѣющихъ право голоса въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 116). Слѣдовательно, члены избирательныхъ волостныхъ сходовъ и даже крестьяне, избранные сходомъ въ кандидаты, но губернаторомъ въ званіи гласныхъ не утвержденные, не могутъ быть избираемы; а крестьяне уѣздные гласные могутъ быть избираемы не только въ уѣздную, но и въ губернскую управу. На первый взглядъ можетъ показаться нѣсколько стран-

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 531.

нымъ такое расширеніе круга лицъ, могущихъ быть избранными въ управу, за предѣлы состава избирающаго собранія. Если данное лицо не могло пройти на выборахъ въ гласные, то какъ допускать его въ управу? Но въ дѣйствительности это служить лишь нѣкоторымъ коррективомъ того правила, что каждое избирательное собраніе можетъ избирать гласныхъ только изъ своей собственной среды. Поэтому лицо, вообще пользующееся большимъ уваженіемъ мѣстнаго населенія, можетъ не попасть въ гласные только потому, что не найдетъ поддержки большинства въ томъ именно избирательномъ собраніи, къ которому само принадлежитъ. Въ члены управы оно все-таки можетъ оказаться избраннымъ.

Такъ какъ ст. 46 Положенія 1864 г. признавала могущими быть избранными въ управу всѣхъ участвующихъ въ избирающемъ собраніи лицъ, то и предсѣдательствующій въ немъ предводитель могъ также быть избраннымъ, хотя бы ни гласнымъ, ни земскимъ избирателемъ не былъ. Но теперь избранными въ управу могутъ быть только гласные и члены избирательныхъ собраній. Поэтому, предводитель, не выбранный въ гласные и не имѣющій голоса въ избирательномъ земскомъ собраніи, не можетъ быть избранъ въ управу. Это, повидимому, внесено въ законъ не намеренно его составителями, а является случайнымъ результатомъ изложенія текста закона. Въ проектѣ министерства прямо была оговорена возможность совмѣщенія должности предводителя и предсѣдателя управы, и потому едва ли министерство хотѣло ограничить избираемость предводителей въ управу только тѣми случаями, когда предводитель вмѣстѣ съ тѣмъ гласный или избиратель. Государственный же Совѣтъ нашелъ лишь излишнимъ особо предусматривать возможность указаннаго совмѣщенія, въ виду удостовѣренной опытомъ его нежелательности, такъ какъ неудобно, если одно и то же лицо будетъ предсѣдательствовать и въ управѣ, обязанной отчетомъ, и въ собраніи, проверяющемъ эти отчеты. Это привело бы къ необходимости замѣнять предсѣдателя собранія другимъ лицомъ при обсужденіи наиболѣе важныхъ вопросовъ, какими несомнѣнно представляются повѣрки отчетовъ управы. Однако, Государственный Совѣтъ не считалъ нужнымъ устанавливать и запрещенія избирать предводителя, если собраніе найдетъ это удобнымъ, въ предсѣдателя или члены управы ¹⁾.

Съ другой стороны, для предсѣдателей управы новое Положеніе устанавливаетъ особое ограниченіе. На эту должность мо-

¹⁾ Отчетъ Госуд. Совѣта за 1890 г., стр. 159.

гуть быть избираемы только лица, имѣющія право поступленія на государственную службу (ст. 117).

Хотя члены управы и замѣщаются по выборамъ, но правительство все-таки имѣетъ вліяніе на составъ управы, такъ какъ ему предоставлено утвержденіе избранныхъ въ управу лицъ. По Положенію 1864 г. утверждались только председатели (ст. 48, 56), теперь и члены: члены управы и председатель уѣздной управы—губернаторомъ, председатель губернской управы—министромъ внутреннихъ дѣлъ (ст. 118). Новое Положеніе представляетъ еще ту особенность, что оно предоставляетъ земскому собранію избирать на управскія должности и по нѣскольку лицъ, изъ которыхъ тогда одно утверждается по усмотрѣнію правительства (ст. 115).

По Положенію 1864 г. не было прямо указано, въ чемъ заключаются послѣдствія неутвержденія избираемаго въ председатели управы. Но такъ какъ въ законѣ тогда былъ предусмотрѣнъ лишь одинъ способъ замѣщенія управскихъ должностей, то возможно было въ этомъ случаѣ лишь одинъ исходъ: производство новыхъ выборовъ, пока избранный не будетъ утвержденъ. Положеніе 1890 г. прямо предусматриваетъ этотъ случай. Въ проектѣ министерства предполагалось предоставить соотвѣтственно министру или губернатору, неутвердившимъ избранныхъ, прямо назначать взаменъ ихъ другихъ лицъ въ составъ управы. Государственный Совѣтъ нашелъ, однако, необходимымъ ограничить примѣненіе такого назначенія „случаями крайней необходимости, такъ какъ успѣхъ земскаго дѣла требуетъ прежде всего единодушія и дружной работы земскаго собранія и его управы. Между тѣмъ подобныхъ взаимныхъ отношеній не всегда можно ожидать между земскимъ собраніемъ, составленнымъ изъ выборныхъ членовъ, и управою, образованною изъ лицъ, назначенныхъ административною властью“¹⁾. Сообразно съ этимъ въ дѣйствующее Положеніе (ст. 119) внесено такое постановленіе: въ случаѣ неутвержденія избранныхъ въ управу лицъ, назначаются новые выборы, на которыхъ неутвержденные лица уже не могутъ баллотироваться, и только въ случаѣ неутвержденія и вновь избранныхъ управскія должности замѣщаются по назначенію министра или губернатора, съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что назначаемыми могутъ быть лишь лица, могущія быть и избранными. Назначенныя правительствомъ лица остаются въ составѣ управы въ теченіе трехъ лѣтъ. Это право назначенія членовъ управы,

¹⁾ Отчетъ Госуд. Совѣта за 1890 г., стр. 137.

конечно, ограничиваетъ выборное начало и противорѣчитъ требованію солидарности между распорядительнымъ и исполнительнымъ органами. Члены управы, назначенные правительствомъ постѣ двукратнаго неутвержденія избранныхъ собраніемъ лицъ, не только не могутъ оказаться солидарными съ большинствомъ земскаго собранія, но даже непремѣнно окажутся въ прямомъ съ нимъ антагонизмѣ. А такая рознь между земствомъ и его исполнительнымъ органомъ не можетъ не отзываться самымъ невыгоднымъ образомъ на всемъ земскомъ управленіи. Съ другой стороны, и тотъ порядокъ вещей, какой устанавливался Положеніемъ 1864 г., нельзя назвать нормальнымъ. Въ случаѣ неутвержденія избираемыхъ лицъ выборы могли повторяться до бесконечности, не приводя ни къ какому разрѣшенію возникшаго столкновенія. Между тѣмъ земское дѣло не можетъ идти безъ исполнительнаго органа. А разъ установлено требованіе правительственнаго утвержденія, такія столкновенія всегда возможны, и въ законѣ необходимо долженъ быть указанъ опредѣленный способъ ихъ разрѣшенія. вмѣстѣ съ тѣмъ нельзя лишать вовсе правительство возможности вліять на составъ земскихъ учреждений. Безъ сомнѣнія, могутъ быть случаи, когда какая-нибудь клика мѣстныхъ воротилъ добьется рѣшительной побѣды на выборахъ и, располагая большинствомъ въ собраніи, все земское дѣло подчинитъ своимъ своекорыстнымъ интересамъ. Едва ли благоразумно ставить правительство въ необходимость оставаться безсильнымъ свидѣтелемъ такого земскаго хозяйствованія и выжидать, пока земскими правилами будутъ совершаться, наконецъ, дѣянія, подходящія подъ опредѣленія уголовного закона. Въ интересахъ самого мѣстнаго общества желательно въ подобныхъ случаяхъ вмѣшательство правительственной власти съ цѣлью предупрежденія готовящихся злоупотребленій. Но форма такого вмѣшательства должна быть согласована съ принципомъ самоуправленія и съ необходимостью внутренней солидарности всѣхъ органовъ земства. Эти условія были бы осуществлены, если бы правительству было предоставлено не право назначать, въ случаѣ неутвержденія избранныхъ лицъ, членовъ управы своею властью, а право распущенія самого земскаго собранія съ назначеніемъ новыхъ выборовъ гласныхъ. Этимъ не нарушался бы самый принципъ выборнаго самоуправления, такъ какъ правительство само никого не назначало, а, найдя не подходящимъ данный составъ земскаго собранія, предоставляло бы самимъ земскимъ избирателямъ высказаться по этому вопросу путемъ производства новыхъ выборовъ. Этимъ не нарушалось бы и внутреннее единство отдѣль-

ныхъ органовъ самоуправленія, потому что новая управа была бы избрана и новымъ земскимъ собраніемъ.

Дѣйствующее Положеніе ставитъ и выборныхъ членовъ управы въ непосредственную зависимость отъ органовъ правительственной власти. Оно признаетъ ихъ состоящими на государственной службѣ (ст. 124) и потому въ отношеніи къ преданію суду и дисциплинарной отвѣтственности подчиненными тѣмъ правительственнымъ органамъ, отъ которыхъ зависитъ ихъ утвержденіе въ должности, съ тѣмъ, однако, что губернаторъ дѣйствуетъ по этимъ дѣламъ не единолично, а какъ предсѣдатель губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 133—136). По положенію 1864 г., опредѣленія о передачѣ на распоряженіе судебной власти дѣйстви́тъ предсѣдателей и членовъ управъ, и губернскихъ и уѣздныхъ, постановлялись губернскимъ земскимъ собраніемъ (ст. 116). Но при этомъ губернское собраніе могло съ утвержденія губернатора только временно устранять ихъ отъ должности, окончательно же удалялись отъ должности они только по опредѣленію Сената (ст. 117).

Теперь возбужденіе вопроса объ отвѣтственности членовъ управы, какъ уголовной, такъ и дисциплинарной, возбуждаются или подлежащимъ земскимъ собраніемъ, или губернаторомъ. По предварительномъ истребованіи объясненій отъ обвиняемаго дѣло передается на обсужденіе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, въ составъ котораго при этомъ, вмѣсто прокурора, входитъ предсѣдатель окружнаго суда (ст. 133). Дисциплинарнымъ порядкомъ могутъ быть члены управы подвергнуты только замѣчанію, выговору, безъ внесенія въ послужной списокъ, и удаленію отъ должности (ст. 134). Замѣчанія и выговоры членамъ уѣздныхъ управъ дѣлаются губернскимъ по земскимъ дѣламъ присутствіемъ; во всѣхъ другихъ случаяхъ дисциплинарное взысканіе налагается постановленіями совѣта министра внутреннихъ дѣлъ съ утвержденія министра (ст. 135). При этомъ надо замѣтить, что дисциплинарныя взысканія на членовъ управы могутъ быть налагаемы только „за преступленія и проступки“ (ст. 132), т.-е. только за дѣянія, предусмотрѣнныя уголовнымъ закономъ.

Преданіе суду членовъ уѣздныхъ управъ совершается властью губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, а всѣхъ другихъ чиновъ земскихъ управъ—властью министра внутреннихъ дѣлъ по предварительномъ разсмотрѣніи дѣла въ совѣтѣ министра (ст. 136).

Предоставленіе чинамъ управы права государственной службы,

кроме указанной зависимости от органов правительственной власти, даетъ имъ еще право на награжденія чинами и орденами, если лично пользуются правомъ поступленія на государственную службу. Но и тѣ члены управы, которые этимъ правомъ не пользуются, могутъ по прослуженіи трехъ трехлѣтій быть представлены губернаторомъ въ утвержденію въ первомъ классномъ чинѣ (ст. 124), что открываетъ уже возможность и дальнѣйшаго чинопроизводства.

Денежное содержаніе чины управъ получаютъ по назначенію земскаго собранія; но чтобы ослабить вытекающую изъ этого зависимость управы отъ собранія, законъ постановляетъ, что размѣръ содержанія долженъ быть опредѣленъ до производства выборовъ, а слѣдовательно, хотя законъ прямо объ этомъ не говоритъ, оставаться неизмѣннымъ на весь трехлѣтній срокъ полномочій управы. Если же члены управы будутъ назначены правительствомъ, то размѣръ ихъ содержанія опредѣляется губернскимъ по земскимъ ¹⁾ дѣламъ присутствіемъ, не выше, однако, средняго по губерніи оклада соотвѣтствующей должности (ст. 126).

Для завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства и управленія въ помощь земскимъ управамъ могутъ быть избираемы земскими собраніями особыя лица, какъ изъ гласныхъ, такъ и изъ лицъ, имѣющихъ право непосредственнаго участія въ избирательныхъ собраніяхъ. Но для завѣдыванія земскими имуществами и заведеніями и для выполненія обязанностей, требующихъ специальныхъ знаній и подготовки, земскія управы могутъ приглашать и постороннихъ лицъ (ст. 105) ²⁾. Кроме того, для наблюденій за исполненіемъ издаваемыхъ земскимъ собраніемъ обязательныхъ постановленій земскія собранія могутъ избирать особыхъ участковыхъ попечителей (ст. 113). Всѣ эти лица подлежатъ отвѣтственности на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и члены управы (ст. 137). Но лица, исполняющія при управѣ обязанности по дѣлопроизводству, назначаются и увольняются предсѣдателемъ управы (ст. 105).

§ 55. Дѣятельность земскихъ учрежденій.

Условія дѣятельности земскихъ учрежденій опредѣляются, во-первыхъ, кругомъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земства; во-

¹⁾ [и городскимъ. Ст. 126 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Изъ такихъ лицъ могутъ быть образуемы комиссіи. Прим. въ ст. 105 по Прод. 1906 г.].

вторыхъ, степенью власти, какою надѣлены органы земскаго самоуправленія.

Предметы вѣдѣнія земства опредѣляются ст. 1 и 2 Положенія. Ст. 1 общимъ образомъ постановляетъ, что земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ. Положеніе 1864 г. ближайшимъ образомъ опредѣляло эти мѣстныя пользы и нужды, предоставленныя вѣдѣнію земства, какъ „хозяйственныя“. Въ дѣйствующемъ Положеніи это ограниченіе отпало, но надо сказать, что въ общемъ кругъ вѣдѣнія земскихъ учреждений остался тотъ же, что и прежде.

Ст. 2 даетъ болѣе подробное перечисленіе дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію земства. Перечисленіе это, однако, не имѣетъ исчерпывающаго, ограничительнаго значенія, такъ какъ два его послѣднихъ пункта, XII и XIII, даютъ совершенно общія, неопредѣленныя указанія, что къ вѣдѣнію земства, кромѣ перечисленныхъ дѣлъ, относится также „удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій“ и вообще „дѣла, предоставленныя вѣдѣнію земскихъ учреждений на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ“.

Впрочемъ, и перечисленные въ первыхъ одиннадцати пунктахъ ст. 2 предметы вѣдѣнія земства указаны въ довольно общихъ выраженіяхъ. При этомъ законодатель обозначаетъ отношеніе земскихъ учреждений къ различнымъ предметамъ ихъ вѣдѣнія различнымъ образомъ, говоря то о „завѣдываніи“, то объ „устройствѣ и содержаніи“, объ „участіи“, „попеченіи“, „воспособленіи“, „заботахъ“. Въ этой пестротѣ выраженій нельзя, однако, замѣтить строго опредѣленныхъ различій. Подъ „попеченіе“, очевидно, подойдутъ и заботы, и воспособленіе, и участіе. Съ другой стороны, „устройство и содержаніе“, конечно, предполагаютъ и „завѣдываніе“. Поэтому можно сказать, что дѣятельность земства въ отношеніи къ различнымъ задачамъ мѣстнаго управленія сводится къ двумъ формамъ: одни дѣла переданы всецѣло въ завѣдываніе земства, такъ что правительство сохраняетъ за собой только надзоръ за земскою дѣятельностью; другія же дѣла оставлены въ непосредственномъ завѣдываніи правительственныхъ учреждений съ возложеніемъ на земство лишь обязанности содѣйствовать правительственной дѣятельности.

Такимъ образомъ въ завѣдываніи земскихъ учреждений находятся: 1) земскія повинности, денежныя и натуральныя; 2) земскія имущества; 3) дороги, дорожныя сооруженія, больницы и пристани внѣ городскихъ поселеній; 4) земская почта; 5) лѣ-

чебныя и благотворительныя заведенія; 6) народное продовольствіе, и 7) взаимное земское страхованіе, предоставленное завѣдыванію собственно губернскаго земства. Кромѣ того, попеченію земскихъ учрежденій предоставлены: 1) охраненіе народнаго здравія; 2) предупрежденіе скотскихъ падежей; 3) предупрежденіе и тушеніе пожаровъ и лучшее устроеніе селеній; 4) развитіе средствъ народнаго образованія; 5) воспособленіе земледѣлію, промышленности и торговлѣ.

Но для надлежащаго выясненія условій земской дѣятельности по всѣмъ этимъ дѣламъ необходимо точнѣйшимъ образомъ опредѣлить характеръ и степень власти, предоставляемой нашимъ законодательствомъ земскимъ учрежденіямъ, или, другими словами, надо выяснить, какимъ образомъ и насколько могутъ они осуществлять три основныхъ элемента административной дѣятельности: изданіе указовъ, принятіе распоряженій и самое исполненіе.

Осуществленіе этихъ трехъ функцій законъ распредѣляетъ между земскими собраніями и управами такъ, что собранія издаютъ указы и осуществляютъ распорядительную власть, а исполнительныя функціи возложены на управы (ст. 61). Распредѣленіе дѣлъ между губернскими и уѣздными земскими учрежденіями опредѣляется тѣмъ общимъ началомъ, что тѣ и другія вѣдаютъ одни и тѣ же дѣла, но губернскія вѣдаютъ эти дѣла, если они касаются всей губерніи или нѣсколькихъ уѣздовъ, а уѣздныя—если они относятся къ одному только уѣзду (ст. 3). Но изъ этого правила имѣются и исключенія въ смыслѣ предоставленія нѣкоторыхъ дѣлъ исключительному вѣдѣнію губернскаго земства. Сюда относятся: 1) изданіе указовъ, 2) представленіе ходатайствъ правительству о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ, 3) дѣла по взаимному земскому страхованію, 4) разрѣшеніе займовъ, 5) устройство и перенесеніе, закрытіе, измѣненіе сроковъ ярмарокъ, базаровъ, торговъ, пристаней, 6) установленіе повинностей по истребленію вредныхъ животныхъ и 7) установленіе таксъ вознагражденія за поврежденіе земельныхъ угодій, порубки и тушеніе лѣсныхъ пожаровъ и за простой судорбочихъ (ст. 63) ¹⁾.

¹⁾ Въ статьѣ этой указаны еще и другія дѣла, но они подходятъ подъ общее правило, такъ какъ не могутъ относиться къ одному уѣзду, напр., раскладка сборовъ между уѣздами (п. 2). [Сверхъ дѣлъ, перечисленныхъ въ ст. 63 Пол. зем. учр. изд. 1892 г., губернскому земскому собранію предоставлены также слѣдующія дѣла: 1) обращеніе суммъ особаго по каждой губерніи спеціальнаго земскаго дорожнаго капитала на дорожныя сооруженія, исполняемыя

Что касается объема, въ какомъ земскія учрежденія осуществляютъ различные элементы власти управленія, то онъ представляется далеко неодинаковымъ. Положеніе 1864 г. надѣляло земство весьма широкой и самостоятельной распорядительной властью, но исполнительную власть его ограничивало довольно скромными рамками, а право изданія указовъ первоначально вовсе не было предоставлено земству. Правда, уже при выработкѣ проекта въ 1863 г. графъ Корфъ указывалъ на необходимость предоставить право изданія „правилъ и постановленій (réglements), обязательныхъ для всего мѣстнаго населенія“. Онъ мотивировалъ свое предложеніе тѣмъ, что „широкій кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій, самостоятельность, которою они должны пользоваться, и въ особенности предполагаемое высвобожденіе ихъ, по нѣкоторымъ частямъ, изъ-подъ административной регламентаціи Свода законовъ, влечетъ само собой необходимость признать за ними самими, въ извѣстныхъ предѣлахъ, право регламентаціи. Сіе право есть неотъемлемая прерогатива всякаго установленія, долженствующаго имѣть самостоятельное мѣсто въ администраціи, орудіе, безъ котораго такому установленію невозможно было бы выполнять свое назначеніе“. Онъ предполагалъ установить и особую санкцію за нарушеніе такихъ постановленій, не очень, впрочемъ, высокую, не выше денежнаго взысканія въ 15 р., „дабы мѣстная земская власть не касалась интересовъ слишкомъ важныхъ“ ¹⁾. Предположеніе это было тогда устранено замѣчаніемъ графа Валуева, что „такая мѣра была бы неудобна въ настоящее время, когда, съ одной стороны, еще не приведены въ дѣйствіе и самыя положенія, на коихъ будутъ существовать земскія учрежденія, съ другой—начала и предѣлы регламентарной власти разныхъ учрежденій ни въ наукѣ, ни въ практикѣ не имѣютъ твердыхъ точекъ опоры“ ²⁾.

распоряженіями губернскаго земства, или назначеніе изъ нихъ пособія уѣзднымъ земствомъ, или же передача ихъ въ распоряженіе послѣднихъ; 2) прекращеніе дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и опредѣленіе условій ихъ ликвидаціи; 3) установленіе сроковъ представленій предназначаемыхъ для губернскихъ земскихъ управъ свѣдѣній и отчетовъ объ общемъ положеніи ветеринарнаго дѣла; 4) представленіе ходатайствъ о разрѣшеніи выдавать изъ земскихъ суммъ вознагражденіе владѣльцамъ животныхъ изъ мѣстнаго скота, павшаго послѣ своевременнаго заявленія о появленіи заразной или повальной болѣзни съ тѣмъ, чтобы размѣръ сего вознагражденія не превышалъ одной трети оцѣнки павшаго животнаго. Дополн. къ ст. 63 по Прод. 1906 г.].

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 22.

²⁾ Матеріалы, II, стр. 446—448.

Вопросъ о предоставленіи органамъ мѣстнаго самоуправления права издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія возбужденъ былъ снова только въ 1869 г. при обсужденіи проекта Городового Положенія 1870 г. и опять со стороны нашего кодификаціоннаго учрежденія, во главѣ котораго тогда стоялъ уже князь Урусовъ. Упирая на крайнюю неопредѣленность постановленій нашихъ уставовъ благочинія и благоустройства, онъ пришелъ къ тому заключенію, что „невозможно въ общемъ законѣ постановлять такія правила, которыхъ польза вполнѣ зависитъ отъ обстоятельствъ мѣстныхъ и временныхъ. Очевидно, что только на мѣстахъ можетъ быть опредѣляемо, согласно обстоятельствамъ мѣста и времени, какимъ образомъ должны быть въ каждомъ городѣ устроены и содержимы улицы и тротуары, какой долженъ быть распорядокъ на рынкахъ и ярмаркахъ, какія должны приниматься мѣры для предупрежденія пожаровъ, скотскихъ падежей, охраненія народнаго здравія, безвредности съѣстныхъ припасовъ и чистоты воздуха. Только положительное предоставленіе права самому общественному управленію или, смотря по важности предмета, мѣстной или даже высшей административной власти, по инициативѣ общественнаго управленія, на изданіе, по исчисленнымъ предметамъ, въ извѣстномъ порядкѣ, постановленій въ дополненіе, измѣненіе и замѣнъ тѣхъ по симъ предметамъ правилъ Свода, которыхъ польза зависитъ отъ мѣстныхъ и временныхъ обстоятельствъ, и которыя не могутъ составлять предметъ закона. Съ предоставленіемъ административной власти права издавать постановленія замѣнъ извѣстныхъ правилъ, изложенныхъ въ Сводѣ, такія правила не могутъ не считаться отмѣненными, какъ законы. Но въ тѣхъ видахъ, что нѣкоторые изъ этихъ правилъ могутъ въ иныхъ городахъ оказаться достигающими своей цѣли, что мѣстныя власти не вдругъ могутъ предначертать по каждому предмету городского благоустройства соотвѣтствующія обстоятельства, правила, а что до изданія такихъ новыхъ правилъ уничтоженіе всякой обязательной силы правилъ, дѣйствовавшихъ доселѣ, можетъ произвести безпорядокъ, казалось бы полезнымъ опредѣлить, что эти правила дѣйствуютъ въ каждомъ городѣ на одинаковомъ основаніи съ постановленіями, издаваемыми въ установленномъ порядкѣ административною властью, впредь до положительной отмѣны таковыхъ постановленій“ ¹⁾.

Эти предположенія нашли себѣ осуществленіе въ Горо-

¹⁾ Матеріалы общ. устр. въ городахъ, II, стр. 432—435.

вомъ Положеніи лишь отчасти. Дума́мъ было предоставлено право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія, но не въ отнѣну извѣстныхъ статей Свода, а, напротивъ, подъ общимъ условіемъ согласія такихъ постановленій съ постановленіями закона. Осуществленіе предположеній II отдѣленія вполнѣ до пересмотра соотвѣтствующихъ уставовъ было признано неудобнымъ ¹⁾. Затѣмъ, по примѣру Городового Положенія, подобныя же права были постепенно предоставляемы и земству. Въ 1873 году губернскимъ собраніемъ было предоставлено право издавать правила о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ, о тушеніи ихъ и о постройкахъ въ селеніяхъ (П. С. З. № 52.396). Въ 1879 г. было предоставлено губернскимъ же собраніемъ издавать правила о мѣрахъ противъ чумы на рогатомъ скотѣ (П. С. З. № 59.739) и уѣзднымъ собраніемъ о мѣрахъ къ предупрежденію и прекращенію повальныхъ и заразительныхъ болѣзней (П. С. З. № 59.399).

Положеніе 1890 г. (ст. 108) значительно расширило въ этомъ отношеніи права земства, предоставивъ ихъ, впрочемъ, только губернскому собранію, съ правомъ ограничивать дѣйствіе постановленій и отдѣльными мѣстностями губерніи. Губернское собраніе можетъ теперь издавать указы: 1) о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ и о постройкахъ въ селеніяхъ (ст. 108, п. 1, 10); 2) о мѣрахъ санитарныхъ (пп. 2, 5, 6, 7, 8, 11, 12); 3) объ устройствѣ, содержаніи и порядкѣ пользованія путями сообщенія, пристанями, переправами (п. 3); 4) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ (п. 9) ²⁾, и 5) по дѣламъ о народномъ продовольствіи (ст. 109) ³⁾. Но перечень этотъ не имѣетъ исчерпывающаго значенія: въ законѣ прямо оговорено, что то же право принадлежитъ земскимъ собраніямъ и по всѣмъ прочимъ предметамъ, о которыхъ это спеціально указано въ существующихъ узаконеніяхъ ⁴⁾.

¹⁾ Матеріалы город., III, стр. 12, 100, 233, 304, 369—378, 451—454.

²⁾ [Губернскому земскому собранію предоставлено также составлять обязательныя постановленія: а) о производствѣ легковаго извознаго промысла и содержаніи извозничьихъ и другихъ общественныхъ экипажей внѣ городскихъ поселеній; б) о приѣмѣ на вѣсъ покупаемаго торговцами всякаго рода зернового хлѣба, муки, крупы и проч. въ опредѣленныхъ мѣстахъ; в) о таксахъ сборовъ за взвѣшиванія на общественныхъ вѣсахъ. Пп. 14, 15 и 16 ст. 108 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Ст. 109 по Прод. 1906 г. исключена].

⁴⁾ [Пунктомъ 9 Высоч. утвержд. въ порядкѣ 87 ст. Свода основн. зак. положенія совѣта министровъ губернскимъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено составлять въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія для

Починъ составленія такихъ указовъ можетъ исходить или отъ самаго губернскаго собранія, или отъ уѣздныхъ собраній, или отъ соединенныхъ засѣданій уѣздныхъ собраній и городскихъ думъ, или, наконецъ, отъ губернатора. Проекты указовъ о санитарныхъ мѣрахъ разсматриваются при участіи губернскаго врачебнаго инспектора, а по продовольственной части принимаются въ соображеніе заключенія уѣздныхъ съѣздовъ (ст. 110). Составленные собраніемъ проекты указа представляются губернатору на утвержденіе. Если губернаторъ затруднится утвердить постановленіе, онъ представляетъ дѣло на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 111). Для вступленія въ силу указа собраніемъ долженъ быть назначенъ опредѣленный срокъ, не менѣе двухъ недѣль со времени объявленія (ст. 112). Наблюденіе за соблюденіемъ указовъ и возбужденіе судебного преслѣдованія ихъ нарушителей возлагается на чиновъ полиціи и участковыхъ попечителей, избираемыхъ земскимъ собраніемъ (ст. 111, 114).

Итакъ, хотя земству теперь предоставлено право издавать указы по довольно широкому кругу предметовъ, но указы эти получаютъ обязательную силу не иначе, какъ съ утвержденія правительственной власти. Большею самостоятельностью пользуется земство относительно распоряженій. Утвержденію правительственной власти подлежатъ изъ нихъ только нѣкоторые, прямо перечисленные въ законѣ. А именно, утвержденію губернатора подлежатъ распоряженія: 1) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ и раздѣленія ихъ на губернскія и уѣздныя; 2) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 3) о переводѣ, измѣненіи сроковъ торговъ и базаровъ и внутреннемъ размѣщеніи какъ торговъ и базаровъ, такъ и ярмарокъ, и 4) о таксахъ вознагражденія за поврежденія земельныхъ угодій, за порубки, за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ, за сверхсрочный простой судорабочихъ (ст. 82) ¹⁾, и утвержденію министра внутреннихъ дѣлъ:

обезпеченія нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ заведеніяхъ, складахъ и конторахъ въ условіяхъ и границахъ, означенныхъ въ томъ положеніи. Собр. узак. 1907 г. № 270].

¹⁾ [Утвержденію губернатора подлежатъ слѣдующія постановленія земскихъ собраній: 1) о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскіе и уѣздные; 2) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ; 3) объ обращеніи губернскихъ и уѣздныхъ дорогъ въ проселочныя и наоборотъ и объ устройствѣ новыхъ и перенесеніи существующихъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ; 4) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 5) объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о переводѣ изъ одной мѣстности въ другую, объ

1) объ открытіи и перенесеніи пристаней, объ обращеніи земскихъ дорогъ въ проселочныя, о сборахъ за проѣздъ по земскимъ дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, содержимымъ частными лицами; 2) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя; 3) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя, и объ установленіи натуральной или денежной повинности по истребленію вредныхъ животныхъ; 4) объ открытіи, закрытіи, переводѣ, измѣненіи срока ярмарокъ, и 5) о займахъ, кромѣ позаймствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе (ст. 83) ¹⁾.

Всѣ другія распоряженія земскихъ собраній хотя также представляются губернатору, но приводятся въ дѣйствіе безъ правительственнаго учрежденія, если въ двухнедѣльный срокъ со дня ихъ полученія губернаторъ не остановитъ ихъ исполненія (ст. 86).

Что касается собственно исполнительной власти, то Положеніи сроковъ и закрытіи существующихъ ярмарокъ, торговъ и базаровъ, а также объ измѣненіи внутренняго размѣщенія ярмарокъ, въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній; 6) о таксахъ вознагражденія за убытки, причиняемые потравками и другими поврежденіями земельныхъ угодій, за лѣсныя порубки и за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ; 7) объ установленіи таксъ за проѣздъ въ легковыхъ извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажахъ внѣ городскихъ поселеній; 8) объ установленіи сборовъ съ проѣзжающихъ по дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, находящимся въ завѣдываніи земства, а также переправамъ, содержимымъ частными лицами, и 9) о цѣнахъ для производства платы судохозяевами судорабочимъ за сверхсрочный простой на внутреннихъ воляныхъ путяхъ сообщенія при отсутствіи между сторонами по этому предмету условія. Ст. 82 по Прод. 1906 г.]

¹⁾ [Утвержденію министра вн. дѣлъ подлежатъ слѣдующія постановленія земскихъ собраній: 1) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя; 2) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя; 3) объ установленіи натуральной и денежной повинности по истребленію вредныхъ для полей и луговъ насѣкомыхъ и животныхъ; 4) о займахъ, за исключеніемъ позаймствованій изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ особое значеніе; 5) о прекращеніи дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и объ опредѣленіи условій ихъ ликвидаціи; эти постановленія утверждаются министромъ вн. д. по соглашенію съ министрами финансовъ и юстиціи; 6) ходатайства губернскихъ земскихъ собраній о разрѣшеніи имъ выдавать изъ земскихъ суммъ вознагражденіе владѣльцамъ животныхъ изъ мѣстнаго скота, нашедшаго послѣ своевременнаго заявленія о появленіи заразной или повальной болѣзни, и 7) ходатайства земскихъ учреждений о выдачѣ изъ подкрѣпленіе мѣстныхъ средствъ на борьбу съ заразными и повальными болѣзнями живообразныхъ пособій изъ средствъ процентнаго сбора съ гуртовъ на сумму не свыше пятидесяти тысячъ рублей. Ст. 83 по Прод. 1906 г.]

ніе 1864 г. предоставляло земскимъ учрежденіямъ осуществленіе функцій непосредственнаго исполненія лишь настолько, насколько она могла быть выполнена собственными средствами земства и дѣятельностью земскихъ должностныхъ лицъ. Осуществленіе непосредственнаго принужденія частныхъ лицъ земскимъ учрежденіямъ не было предоставлено. Если же земство встрѣчало надобность для исполненія своихъ распоряженій въ такихъ принудительныхъ мѣрахъ, оно должно было обращаться къ содѣйствію правительственныхъ полицейскихъ органовъ (ст. 127, 134, 150). Такое лишеніе земскихъ учрежденій права принудительной власти являлось въ Положеніи 1864 г. естественнымъ послѣдствіемъ признанія земскаго управленія собственно хозяйственнымъ управленіемъ. При составленіи Положенія 1890 г. имѣлось въ виду поднять, усилить государственное значеніе земства. Поэтому можно бы было ожидать, что земскимъ учрежденіямъ, какъ долженствующимъ стать отнынѣ органами государственнаго управленія, будетъ предоставлена и извѣстная доля принудительной власти, составляющей характерную особенность государственнаго управленія. Но составители дѣйствующаго Земскаго Положенія сдѣлали по этому вопросу совершенно иной выводъ изъ признанія государственнаго характера за земскимъ самоуправленіемъ. Дѣйствующее законодательство не только не расширяетъ сравнительно съ Положеніемъ 1864 г. исполнительныхъ функцій земства, а, напротивъ, ограничиваетъ самостоятельность ихъ осуществленія. Прежде земство было вполне самостоятельно въ исполненіи своихъ распоряженій, насколько это могло быть достигнуто безъ примѣненія принудительныхъ мѣръ. Самостоятельность эта обезпечивалась тѣмъ, что земскіе исполнительные органы были поставлены въ полную и исключительную зависимость отъ самого земства. Между земскимъ собраніемъ и управой не ставилось тогда вмѣшательства правительственной власти. Требовать отчета отъ управы могло только земское собраніе (ст. 113—117). Положеніе же 1890 г. ставитъ земскія управы въ непосредственное подчиненіе губернатору. Онъ можетъ производить ревизіи управы и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія (ст. 103). Недовольные распоряженіями управы могутъ по своему усмотрѣнію приносить на нихъ жалобы или земскому собранію, или тому же губернатору (ст. 129). Усмотрѣвъ изъ произведенной имъ ревизіи или принесенной ему жалобы неправильныя дѣйствія управы, онъ предлагаетъ ей исправить допущенныя нарушенія должнаго порядка. Если управа встрѣтитъ затрудненія исполнить предложе-

ніе губернатора, она можетъ ему о томъ сдѣлать представленіе, и тогда дѣло передается на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 103, 130). Земское собраніе остается при этомъ совершенно въ сторонѣ. Законъ не обязываетъ губернатора даже спросить мнѣнія собранія. И только когда губернское присутствіе уже постановитъ обязательное для управы рѣшеніе, земское собраніе можетъ его обжаловать Сенату (ст. 103, 89). Если принять еще въ соображеніе личную зависимость членовъ управы отъ губернатора въ силу принадлежащаго ему права возбуждать вопросы объ уголовной и дисциплинарной ихъ отвѣтственности, представлять ихъ къ наградамъ, давать имъ отпуска за предѣлы губерніи, то будетъ ясно, что дѣйствующее законодательство совершенно лишило земство самостоятельной исполнительной власти, подчинивъ осуществленіе ея непосредственному воздѣйствію губернатора.

§ 56. Надзоръ надъ земскимъ самоуправленіемъ.

Въ отношеніи къ надзору за земскими учрежденіями между старымъ Положеніемъ 1864 г. и новымъ Положеніемъ 1890 г. замѣчается наиболѣе существенное различіе.

При составленіи Положенія 1864 г. рѣшено было земскимъ учрежденіямъ предоставить дѣйствительную самостоятельную власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства, и потому было признано, что „доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстныхъ интересовъ, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ“. Составители Положенія 1864 г. ссылались въ подтвержденіе его на опытъ дореформеннаго времени, когда во многихъ дѣлахъ мѣстнаго хозяйства прямое участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей вело или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію той и другой власти, или, наконецъ, къ взаимному ихъ уклоненію отъ подлежащаго исполненія обязанностей, къ обоюдному бездѣйствію и апатіи ¹⁾. Но, принявъ общимъ основаніемъ самостоятельность власти земскихъ учрежденій, коммиссія, однако, признала: 1) что самостоятельность эта должна относиться лишь къ опредѣленному закономъ кругу дѣлъ, и 2) что распоряженія земства могутъ

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 380.

иногда существенно затрогивать интересы частных лиц и государства. Поэтому необходимы въ этомъ отношеніи гарантіи, которыя должны заключаться въ надзоръ правительственной власти за дѣятельностью земства.

Для обезпеченія возможности такого надзора всѣ постановленія земскихъ собраній предписывалось сообщать безъ замедленія губернатору (ст. 98), и губернатору, а также министру внутреннихъ дѣлъ предоставлено было право остановить всякое постановленіе, противное законамъ или общимъ государственнымъ пользамъ (ст. 9). Губернаторъ могъ воспользоваться этимъ правомъ въ семидневный срокъ, министръ — въ промежутокъ времени между двумя сроками засѣданій земскаго собранія. Остановивъ постановленіе собранія, губернаторъ или министръ должны были сообщить о томъ управѣ. Рассмотрѣвъ затѣмъ дѣло вторично, земское собраніе сообщало свое окончательное заключеніе губернатору или министру по принадлежности, а тѣ, если не соглашались съ заключеніемъ собранія, представляли дѣло на разрѣшеніе Сената по первому департаменту. Это право протеста примѣнялось ко всѣмъ постановленіямъ земскихъ собраній безъ исключенія. Но кромѣ того въ ст. 90 и 92 Положенія 1864 г. были перечислены дѣла, по которымъ постановленія земскихъ собраній требовали утвержденія губернатора или министра. Для такого утвержденія былъ установленъ опредѣленный срокъ: для губернаторскаго — семидневный, для министерскаго — двухмѣсячный. Если въ опредѣленный такимъ образомъ срокъ отзыва не получалось, постановленіе собранія считалось утвержденнымъ. Однако, и отказъ въ утвержденіи со стороны губернатора и министра не рѣшалъ еще дѣла окончательно. Отказъ ихъ долженъ былъ быть мотивированный, и если земское собраніе при вторичномъ рассмотрѣніи дѣла представленными возраженіями не убѣждалось, возникшія такимъ образомъ пререканія разрѣшались, по представленію губернатора или министра, первымъ департаментомъ Сената. Вмѣстѣ съ тѣмъ земскимъ учрежденіямъ предоставлено было право на относящіяся до нихъ распоряженія губернатора и высшихъ административныхъ властей приносить жалобы Сенату (ст. 11).

Такая постановка правительственнаго надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій обезпечивала имъ полную самостоятельность. Даже относительно тѣхъ постановленій, для которыхъ требовалось правительственное утвержденіе, администраціи не былъ предоставленъ рѣшительный голосъ. Если земское собраніе настаивало на своемъ постановленіи, утвердить которое затруднялась администрація, судьбою между ними являлся Сенатъ, и при-

томъ въ положеніи истца являлся органъ правительственной власти, на немъ лежала обязанность доказать незаконность или противорѣчіе общимъ государственнымъ пользамъ постановленія земскаго собранія.

Дѣйствующее Положеніе внесло весьма существенныя измѣненія въ организацію правительственнаго надзора за земскою дѣятельностью въ смыслѣ умаленія самостоятельности земскихъ учреждений. Оно, во-первыхъ, расширило кругъ самыхъ задачъ надзора и, во-вторыхъ, придало надзору болѣе стѣснительныя формы.

Прежде правительственные органы были призваны надзирать за непротиворѣчіемъ постановленій земскихъ собраній требованіямъ закона и общимъ государственнымъ пользамъ. Въ опредѣленіи и оцѣнѣ мѣстныхъ интересовъ земству была предоставлена полная самостоятельность. Теперь правительственные органы призваны слѣдить и за тѣмъ, чтобы постановленія земскаго собранія не нарушали явно и интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Слѣдовательно, законодатель какъ бы самъ сомнѣвается въ томъ, чтобы организованныя имъ на сословной основѣ земскія учрежденія были вѣрными представителями дѣйствительныхъ интересовъ мѣстнаго общества.

Измѣненъ теперь и самый порядокъ надзора. Въ первоначальномъ проектѣ министерства внутреннихъ дѣлъ предполагалось даже всѣ вообще постановленія земскихъ собраній признавать подлежащими исполненію не иначе, какъ по предварительному утвержденію ихъ правительственной властью, при чемъ всѣ разномыслія между земствомъ и губернаторомъ предполагалось предоставить окончательному разрѣшенію или вновь образуемаго мѣстнаго органа надзора, губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія, или министра внутреннихъ дѣлъ, безъ всякаго участія Сената. Государственный Совѣтъ нашелъ, однако, невозможнымъ принять такой порядокъ, при которомъ дѣятельность земства была бы подчинена уже не надзору только, а прямому непосредственному руководству правительственной власти. Согласно съ этимъ было отвергнуто установленіе, какъ общаго правила, правительственнаго утвержденія всѣхъ постановленій земскихъ собраній. Вмѣстѣ съ тѣмъ Государственный Совѣтъ нашелъ несогласнымъ съ коренными началами нашего государственнаго строя совершенное устраненіе Сената отъ разрѣшенія пререканій земскихъ учреждений съ губернской властью, и потому полагалъ предоставить земству право обжаловать рѣшенія губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія въ Сенатъ. Точно такъ же по мнѣнію Государственнаго Совѣта

было бы неудобнымъ предоставить единоличной власти министра внутреннихъ дѣлъ отмѣну постановленій, несогласныхъ съ общими государственными пользами или явно нарушающихъ интересы мѣстнаго населенія. Поэтому предположено было предоставить окончательное рѣшеніе такихъ пререканій, когда вопросъ идетъ о незаконности даннаго постановленія, Сенату, а когда о нецѣлесообразности, — или комитету министровъ, или Государственному Совѣту, смотря по тому, предполагается ли при этомъ увеличеніе земскаго обложенія сравнительно съ предположеннымъ земскимъ собраніемъ или нѣтъ ¹⁾.

Эти предположенія Государственного Совѣта удостоились Высочайшаго утвержденія. Но и за этимъ измѣненіемъ постановленія дѣйствующаго Положенія все-таки очень значительно усилили правительственный надзоръ за земскою дѣятельностью.

Утвержденіе губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ требуется и теперь только для дѣлъ прямо перечисленныхъ въ законѣ (ст. 82 и 83) ²⁾, но самое утвержденіе поставлено въ совершенно иныя условія. Во-первыхъ, ни для губернаторскаго, ни для министерскаго утвержденія дѣйствующее Положеніе не устанавливаетъ никакого срока, и постановленія, требующія его, не приводятся вовсе въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія (ст. 81). Во-вторыхъ, въ случаѣ отказа въ утвержденіи дѣло теперь не представляется болѣе ни на вторичное обсужденіе земскаго собранія, ни на разрѣшеніе Сената. Постановленія, которыя губернаторъ не найдетъ возможнымъ утвердить, представляются имъ на разсмотрѣніе мѣстнаго органа надзора за земскими учрежденіями, губернскаго по земскимъ ³⁾ дѣламъ присутствія, состоящаго, подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго предводителя, вице-губернатора, управляющаго казенною палатою, прокурора окружнаго суда, предсѣдателя губернской земской управы ⁴⁾ и одного члена, избираемаго губернскимъ собраніемъ изъ членовъ управы или гласныхъ (ст. 8) ⁵⁾.

¹⁾ Отчетъ по Госуд. Совѣту за 1890 г., стр. 125—133.

²⁾ Дѣла эти указаны на стр. 446.

³⁾ [Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія. Ст. 8 по Прод. 1906 г.].

⁴⁾ [или замѣняющихъ ихъ по закону лицъ. Тамъ же].

⁵⁾ [Въ составъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія входитъ кромѣ того непремѣнный членъ этого присутствія съ правомъ голоса и городской голова губернскаго города. При обсужденіи дѣлъ городского общественнаго управленія въ составъ присутствія входитъ вмѣсто члена по выбору губернскаго земскаго собранія членъ отъ городской думы губернскаго города, избираемый ею изъ состава ея гласныхъ и утверждаемый минп-

Кромѣ того, при разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся вѣдомствъ, не имѣющихъ представителей въ присутствіи, въ засѣданіе его приглашается съ правомъ голоса начальникъ мѣстнаго управленія того вѣдомства, а если такого нѣтъ, то лицо, уполномоченное на то подлежащимъ министромъ (ст. 9). Дѣла въ присутствіи рѣшаются по большинству голосовъ, а при равенствѣ голосовъ перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя (ст. 11). Но если губернаторъ не согласится съ рѣшеніемъ большинства, онъ представляетъ дѣло на усмотрѣніе министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 12), который и разрѣшаетъ окончательно вопросы объ утвержденіи или неутвержденіи постановленія земскаго собранія по сношеніи, въ подлежащихъ случаяхъ, съ другими министрами (ст. 84, 85).

Право останавливать постановленія земскихъ собраній, не требующія утвержденія, принадлежавшее прежде министру внутреннихъ дѣлъ въ промежутки времени между двумя засѣданіями земскаго собранія, теперь отмѣнено, и это, конечно, составляетъ существенное улучшеніе, такъ какъ даетъ больше устойчивости постановленіямъ земскихъ собраній.

Право останавливать постановленія земскихъ собраній сохранено теперь только за губернаторомъ, но зато срокъ, въ теченіе котораго онъ можетъ осуществлять это право, удвоенъ; вмѣсто семидневнаго установленъ двухнедѣльный (ст. 86). Поводомъ къ остановкѣ постановленія собранія можетъ служить какъ его незаконность, т.-е. несогласіе съ закономъ, нарушеніе круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, такъ и нецѣлесообразность, т.-е. несоотвѣтствіе общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явное нарушеніе интересовъ мѣстнаго населенія (ст. 87). Это различіе мотивовъ остановки постановленій обуславливаетъ собою и различіе въ порядкѣ разрѣшенія возбужденнаго вопроса. Окончательное рѣшеніе объ отмѣнѣ незаконныхъ постановленій предоставлено Сенату, нецѣлесообразныхъ—Государственному Совѣту и комитету министровъ ¹⁾.

стромъ вн. дѣлъ.—На непремѣннаго члена возлагается производство и докладъ губернатору дѣлъ городского и земскаго обществннаго управленія, которыя восходятъ на его усмотрѣніе и вообще подлежатъ повѣрѣ или утвержденію правительственной власти, заведываніе дѣлопроизводствомъ присутствій, подготовка дѣлъ къ слушанію и исполненіе порученій губернаторовъ при производствѣ или ревизіи органовъ земскаго и городского управленій. Ст. 8 и прим. по Прод. 1906 г.].

¹⁾ [См. выноски на слѣдующей страницѣ].

Постановленіе собранія, остановленное губернаторомъ, какъ незаконное, передается имъ въ мѣсячный срокъ на разсмотрѣніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія. Если губернаторъ согласится съ заключеніемъ большинства, то оно подлежитъ исполненію (ст. 88); но земское собраніе можетъ на него принести до окончанія ближайшей очередной сессіи жалобу въ Сенатъ, которая управой передается губернатору, и тотъ съ подлиннымъ производствомъ представляетъ ее министру, который въ трехмѣсячный срокъ долженъ внести дѣло съ своимъ заключеніемъ въ Сенатъ (ст. 89). Если же губернаторъ не согласится съ большинствомъ присутствія, то также представляетъ дѣло министру, который, въ случаѣ согласія съ губернаторомъ, входитъ въ Сенатъ съ представленіемъ объ отмінь постановленія земскаго собранія (ст. 12).

Постановленія уѣздныхъ собраній, остановленные губернаторомъ какъ нецѣлесообразныя, предлагаются имъ на обсужденіе перваго очереднаго губернскаго собранія (ст. 90). Постановленія же губернскихъ собраній, въ случаѣ признанія ихъ нецѣлесообразными, представляются министру внутреннихъ дѣлъ съ заключеніемъ губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія (ст. 91). Министръ или разрѣшаетъ исполненіе опротестованнаго постановленія, или входитъ съ представленіемъ объ его отмінь, либо измѣненіи, о чемъ увѣдомляетъ губернатора въ трехмѣсячный срокъ (ст. 93). Отмінь или измѣненіе постановленій земскихъ собраній разрѣшается по общему правилу комитетомъ министровъ; но если послѣдствіемъ предполагаемаго измѣненія должно явиться возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ, то дѣло разрѣшается Государственнымъ Совѣтомъ тѣмъ порядкомъ, который установленъ для дѣлъ о земскихъ повинностяхъ (ст. 94) ¹⁾.

Какъ мы уже говорили, Положеніе 1864 г. не устанавливало особаго порядка обжалованія постановленій земскихъ собраній частными лицами, предоставляя имъ только права гражданскаго иска на общемъ основаніи (ст. 119). При этомъ, очевидно, было упущено изъ вниманія, что постановленіями земскихъ собраній могутъ быть нарушены не одни гражданскія права, а также и публичныя права частныхъ лицъ, и во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда

¹⁾ [Отмінь или измѣненіе по представленіямъ министра вн. д. постановленій земскихъ собраній разрѣшается въ порядкѣ законодательномъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго земскимъ собраніемъ размѣра и совѣтомъ министровъ—во всѣхъ прочихъ случаяхъ. Ст. 94 по Прод. 1906 г.].

земскія учрежденія дѣйствуютъ, какъ органы власти, ими будутъ нарушаться именно публичныя права. Между тѣмъ, при нарушении публичнаго права гражданскій искъ не можетъ имѣть адреса, и гражданскій судъ не можетъ принять дѣла къ своему разсмотрѣнію. Поэтому въ такихъ случаяхъ частнымъ лицамъ оставалось только два пути для того, чтобы добиться отмены постановленія, нарушающаго ихъ права: обратиться съ жалобой или къ самому же земскому собранію, или къ губернатору въ разсчетъ, что тотъ воспользуется своимъ правомъ протеста для защиты правъ частныхъ лицъ. Но оба эти пути одинаково представлялись не обезпечивающими права частныхъ лицъ. Если жаловаться самому земскому собранію, то оно оказывалось судьею въ собственномъ дѣлѣ и притомъ безапелляціоннымъ. Да къ тому же земскія собранія засѣдаютъ всего разъ въ годъ и очень не долго, такъ что потерпѣвшему уже по условіямъ времени не всегда окажется возможнымъ своевременно обжаловать постановленіе собранія. Что же касается губернатора, то предоставленнымъ ему правомъ протеста онъ по закону долженъ пользоваться какъ органъ правительственнаго надзора въ видахъ законности и общей цѣлесообразности, а не ради охраны правъ частныхъ лицъ. На такую беззащитность частныхъ лицъ въ отношеніи къ земству было обращено вниманіе при составленіи новаго Земскаго Положенія, и дѣйствующій законъ обстоятельно опредѣляетъ порядокъ обжалованія частными лицами какъ постановленій земскихъ собраній, такъ и распоряженій управъ.

Когда дѣйствіемъ земскихъ учрежденій нарушено гражданское право частнаго лица, дѣйствующее Положеніе предоставляетъ ему право гражданскаго иска на общемъ основаніи (ст. 127). Для всѣхъ другихъ случаевъ нарушенія распоряженіями земства правъ частныхъ лицъ установленъ особый порядокъ обжалованія. Законъ различаетъ обжалованіе: 1) обращенныхъ къ исполненію постановленій земскихъ собраній, 2) не вступившихъ еще въ силу постановленій земскихъ собраній и 3) распоряженій земскихъ управъ. Жалобы на обращенныя къ исполненію постановленія приносятся въ Сенатъ. Жалобы на не вступившія въ силу постановленія приносятся губернатору. Если при этомъ жалоба касается постановленія, требующаго министерскаго утвержденія, то губернаторъ представляетъ ее министру; всѣ другія жалобы передаются на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ ¹⁾ дѣламъ присутствія (ст. 128). Жалобы на

¹⁾ [и городскимъ].

распоряженія земскихъ управъ приносятся, по усмотрѣнiю жалобщика, или земскому собранiю, или губернатору (ст. 129). Губернаторъ, если признаетъ жалобу заслуживающей уваженiя, предлагаетъ управѣ удовлетворить жалобщика (ст. 130). Если управа встрѣтитъ затрудненiе исполнить предложенiе губернатора, то представляетъ ему о томъ, и дѣло передается на разрѣшенiе губернскаго по земскимъ ¹⁾ дѣламъ присутствiя (ст. 103). На рѣшенiя губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствiя могутъ быть также приносимы жалобы въ трехмѣсячный срокъ. Жалобы эти подаются губернатору, который представляетъ ихъ съ объясненiями министру внутреннихъ дѣлъ, а тотъ, съ своимъ заключенiемъ, вноситъ ихъ въ Сенатъ (ст. 131).

ГЛАВА IV.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНIЕ ²⁾.

¹⁹¹ § 57. Городскiе выборы ³⁾.

Организацiя городского самоуправленiя, опредѣляемая въ настоящее время Городовымъ Положенiемъ 11 iюня 1892 г. (Св. зак., т. II), основана въ общемъ на тѣхъ же началахъ, какъ и земское самоуправленiе, съ нѣкоторыми, впрочемъ, довольно существенными, особенностями.

Жалованная Грамота городамъ Екатерины II 1785 года установила въ нашихъ городахъ чисто сословную организацiю, сохранявшуюся, какъ общее правило, вплоть до введенiя въ дѣйствiе Городового Положенiя 1870 г. Но недостатки этой сословной организацiи сказывались уже давно, и еще въ 1846 г. для Петербурга было издано новое Положенiе. Затѣмъ въ 1863 г. было издано новое Положенiе для Петербурга и Москвы и въ 1864 г. для Одессы. Но окончательный отказъ отъ сословной организацiи городского управленiя выразился въ изданiи Поло-

¹⁾ [и городскимъ].

²⁾ Дитятинъ. Устройство и управленiе городовъ въ Россiи, т. I, 1875 г., и т. II, 1877 г. [Шрейдеръ, Наше городское общественное управленiе. Т. I, 1902 г.].

³⁾ [Горенбергъ, О городскихъ выборахъ, Вѣстн. Права 1901 г.: апрѣль—май, сентябрь; 1902 г.: январь, апрѣль—май].

женія 1870 г. При составленіи проекта дѣйствующаго теперь Положенія 1892 г. министерство внутреннихъ дѣлъ думало-было ~~примѣнить къ городскимъ выборамъ сословную группировку~~, но ~~предложеніе~~ это было отвергнуто Государственнымъ Совѣтомъ, и ~~благодаря~~ этому городское самоуправленіе наше не получило и теперь сословной окраски.

Положеніе 1870 г. устанавливало податной цензъ и группировку избирателей на три разряда по различію количества платимыхъ каждымъ изъ нихъ прямыхъ налоговъ въ пользу города. Крупные, средніе и мелкіе плательщики раздѣлялись соответственно на три разряда, такъ чтобы избиратели каждаго разряда вмѣстѣ уплачивали по одной трети общей суммы налоговъ. Число избирателей трехъ разрядовъ оказывалось, конечно, далеко не одинаковымъ, но каждый разрядъ избиралъ столько же гласныхъ, какъ и другіе. Число представителей сообразовалось, такимъ образомъ, не съ числомъ избирателей, а съ количествомъ платимыхъ ими налоговъ. Эта заимствованная изъ Пруссіи т. н. трехклассная система не имѣетъ у насъ никакихъ историческихъ корней. Да и при выработкѣ Городового Положенія 1870 года принятіе ея не явилось плодомъ достаточно обстоятельнаго обсужденія, не служило выраженіемъ сколько-нибудь общаго убѣжденія. Въ собранныхъ тогда министерствомъ внутреннихъ дѣлъ отзывавшихся городскихъ комиссій предлагались довольно разнообразныя системы организаціи городского представительства. Но ни въ одномъ изъ нихъ не находится хотя бы косвеннаго указанія на что-либо подобное прусской трехклассной системѣ. Впервые мы встрѣчаемся съ нею въ Проектѣ Положенія о городскомъ общественномъ управленіи 1864 года ¹⁾. Она выставлена здѣсь, однако, довольно нерѣшительно, съ оговорками. Проектъ не находитъ возможнымъ установить ее какъ общее правило. Она предназначалась имъ къ введенію лишь „въ тѣхъ городахъ, гдѣ будетъ признано необходимымъ предоставить обывателямъ участіе въ общественныхъ дѣлахъ по возможности соразмѣрно уплачиваемымъ ими повинностямъ“ (ст. 38). На первый разъ введеніе ея предполагено было предоставить усмотрѣнію губернатора съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, а съ окончательнымъ установленіемъ новаго городского устройства введеніе или отмѣна классной системы должны бы были быть допускаемы министромъ внутреннихъ дѣлъ не иначе, какъ по ходатайству о томъ мѣст-

¹⁾ Матеріалы, относящіяся до новаго общественного устройства въ городахъ Имперіи. 1877, т. I, стр. 38.

ной думы. Самая мотивировка предположенного заимствования прусской системы выборов была крайне кратка и необстоятельна. Составители проекта, повидимому, совершенно не предугадывали тѣхъ возраженій, какія внушаетъ проектированная ими организация городского представительства ¹⁾).

Когда составленный министерствомъ внутреннихъ дѣлъ проектъ 1846 года былъ сообщенъ на заключеніе другихъ вѣдомствъ, онъ встрѣтилъ весьма серьезныя возраженія. Прежде всего—со стороны бывшаго II отдѣленія. Кодификаціонное учрежденіе находило, что при трехклассной системѣ „составъ каждаго отдѣла избирателей будетъ нерѣдко измѣняться отъ причинъ совершенно случайныхъ. Отъ случайныхъ же причинъ будетъ зависѣть и доля вліянія и значенія каждаго отдѣльнаго избирателя. Увеличеніе сборовъ, уплачиваемыхъ однимъ изъ избирателей отдѣла (вслѣдствіе покупки имъ недвижимой собственности въ городѣ или иныхъ причинъ), можетъ имѣть послѣдствіемъ, что другой избиратель того же отдѣла перейдетъ въ отдѣлъ низшій, безъ всякаго измѣненія въ количествѣ сборовъ, уплачиваемыхъ имъ самимъ, а степень вліянія каждаго изъ остающихся въ высшемъ отдѣлѣ избирателей, вслѣдствіе уменьшенія ихъ числа, увеличится также безъ всякаго измѣненія въ количествѣ уплачиваемыхъ ими сборовъ. Можетъ также случиться, что присутствіе въ одномъ отдѣлѣ немногихъ очень крупныхъ плательщиковъ дастъ отдѣлу право на избраніе большаго числа гласныхъ, чѣмъ имѣется налицо избирателей“ ²⁾). Противъ трехклассной системы высказалось также и министерство финансовъ ³⁾). Взамѣнъ трехклассной системы министерство финансовъ предлагало принять территориальную группировку избирателей, а II отдѣленіе выставило свое довольно сложное дѣленіе избирателей на три собранія. Два первыхъ изъ нихъ соотвѣтствуютъ по своему составу городскимъ избирательнымъ сѣздамъ для земскихъ выборовъ, а третье составлялось изъ владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, торговцевъ и промышленниковъ, не имѣющихъ права участія въ выборахъ. Первое и второе собраніе предполагалось составить такъ, чтобы въ первое вошли болѣе богатые лица. Министерство внутреннихъ дѣлъ не отстаивало предложенной имъ трехклассной системы. Въ послѣдующихъ проектахъ 1866 г. ⁴⁾ и 1869 г. ⁵⁾ трехклассная система замѣнилась груп-

¹⁾ Матеріалы, I, стр. 261.

²⁾ Тамъ же, стр. 497.

³⁾ Тамъ же, стр. 543.

⁴⁾ Тамъ же, II, стр. 111.

⁵⁾ Тамъ же, II, стр. 342.

провкой городских избирателей, предложенной II Отдѣленіемъ. Такимъ образомъ предложеніе о введеніи у насъ прусской трехклассной системы было, повидимому, окончательно оставлено. Однако, сложность и нѣкоторая искусственность замѣнившей ее системы порождали возраженія. Въ комиссіи 1870 года вопросъ о группировкѣ городскихъ избирателей вызвалъ весьма разнорѣчивыя сужденія, въ заключеніе которыхъ тогдашній директоръ хозяйственнаго департамента, А. А. Шумахеръ, предложилъ возвратиться къ трехклассной системѣ, что и было принято комиссіей единогласно. Любопытны мотивы, приведенные при этомъ А. А. Шумахеромъ ¹⁾. Онъ вовсе не выяснилъ положительныхъ достоинствъ трехклассной системы, а ограничился лишь указаніемъ на неполноту и неточность имѣющихся въ распоряженіи министерства внутреннихъ дѣлъ статистическихъ данныхъ о составѣ городского населенія. При такихъ условіяхъ являлись естественно опасенія, что группировка избирателей, предложенная II Отдѣленіемъ и основанная на принадлежности ко второй или первой гильдіи или на пѣнности владѣемой въ городѣ недвижимости, приведетъ на практикѣ къ совершенно непредвидимымъ результатамъ, къ крайней неравномѣрности численности отдѣльныхъ собраній, къ чрезмѣрной малочисленности какого-нибудь собранія. На основаніи такихъ соображеній и было предложено, не устанавливая подробной регламентаціи группировки избирателей, ограничиться установленіемъ трехклассной системы. При этомъ страннымъ образомъ совершенно упустили изъ вниманія, что при ненадежности имѣющихся статистическихъ данныхъ результаты примѣненія трехклассной системы представляются еще болѣе гадательными. Мало того: какъ на это уже указывало II Отдѣленіе, и независимо отъ неполноты статистическихъ данныхъ, трехклассная система по самому своему существу ставитъ группировку избирателей въ зависимость отъ совершенно случайныхъ и уже положительно не поддающихся предвидѣнію и исчисленію обстоятельствъ. Случайность и неравномѣрность состава отдѣльныхъ собраній представляетъ, такъ сказать, необходимую органическую принадлежность трехклассной системы. Все это не было принято въ соображеніе, и трехклассная система была принята, и при этомъ на этотъ разъ не въ видѣ факультативной мѣры, примѣняемой лишь въ нѣкоторымъ городамъ по ходатайству городскихъ думъ, а какъ общее, не допускающее исключеній правило.

¹⁾ Матеріалы, III, стр. 224.

Введеніе трехклассной системы выборов встрѣчено было у насъ общественнымъ мнѣніемъ съ самаго начала весьма несо- чувственно, и дальнѣйшій опытъ примѣненія такого порядка группировки избирателей показалъ, что общество въ данномъ случаѣ не ошибалось. Практическіе результаты примѣненія трех- классной системы оказались таковы, что неудовлетворительность ея была признана всѣми.

Министерство внутреннихъ дѣлъ въ своемъ проектѣ новаго городского положенія предполагало по общему правилу соеди- нять всѣхъ городскихъ избирателей въ одно избирательное собра- ніе, которое бы сообща избирало всѣхъ гласныхъ городской думы. Только въ болѣе значительныхъ городахъ, гдѣ число избирате- лей болѣе 300, и притомъ въ составѣ ихъ имѣется не менѣе $\frac{1}{5}$ лицъ, не принадлежащихъ къ городскимъ сословіямъ, изъ нихъ образуются два избирательныхъ собранія. Въ основу различія этихъ двухъ собраній положено было сословное начало. Одно избирательное собраніе составляютъ лица городского состоянія, другое—лица всѣхъ прочихъ состояній совмѣстно съ представи- телями ученыхъ, учебныхъ и благотворительныхъ учреждений. Такая группировка избирателей представляла очевидное подра- жаніе новому Земскому Положенію. Какъ тамъ первое собраніе образуютъ дворяне, составляющіе основу нашего землевладѣль- ческаго класса, такъ тутъ въ особое собраніе выдѣляются „го- родскіе обыватели въ особенности“.

Сословная группировка избирателей и въ примѣненіи къ зем- скимъ выборамъ вызывала и вызываетъ не мало существенныхъ возраженій.

Но изъ всѣхъ нашихъ сословій наибольшую раздробленностью, безъ сомнѣнія, отличается городское состояніе. Въ этомъ отно- шеніи города наши какъ были всегда, такъ и остались по на- стоящее время въ полномъ смыслѣ слова „разсыпанной храми- ной“. Разнородность состава „городскихъ обывателей въ особен- ности“ такъ велика, что кромѣ этого нескладнаго и за это слиш- комъ лѣтъ не вошедшаго въ общій обиходъ выраженія въ языкѣ у насъ нѣтъ вовсе слова, которымъ можно бы было обозначить всѣ городскія состоянія какъ одно цѣлое, потому что горожане— это всѣ жители города—городскіе обыватели вообще, а не одни только городскіе обыватели въ особенности.

При такихъ условіяхъ нѣтъ рѣшительно никакихъ реальныхъ основаній раздѣлять городскихъ избирателей на группы, смотря по тому, принадлежатъ ли они къ городскимъ сословіямъ или нѣтъ. Такая группировка привела бы на практикѣ къ тому, что

избиратели, имѣющіе одинаковые интересы, окажутся раздѣленными, а ничего общаго между собою не имѣющіе—соединенными, и все это на основаніи одной формальной пріписки къ тому или другому городскому состоянію, никакой особенной связи съ городомъ и городскимъ хозяйствомъ, конечно, не устанавливающей. Лицо, ставшее почетнымъ гражданиномъ по образованію или въ силу рожденія отъ священника или личнаго дворянина, гораздо ближе стоитъ по всемъ условіямъ своего происхожденія и жизни къ личнымъ дворянамъ, чѣмъ къ мѣщанамъ. Точно такъ же крестьяне имѣютъ гораздо болѣе общаго съ мѣщанами, нежели съ дворянами. А между тѣмъ при предполагавшейся группировкѣ городскихъ избирателей почетные граждане должны бы избирать совмѣстно съ мѣщанами, а крестьяне—съ дворянами.

Невозможность сословной группировки городскихъ избирателей была признана и Государственнымъ Совѣтомъ, нашедшимъ, что и распредѣленіе избирателей по роду ихъ ценза на домо-владѣльцевъ и представителей торгово-промышленнаго класса привело бы къ соединенію самыхъ разнородныхъ общественныхъ элементовъ въ одно избирательное собраніе. Поэтому Государственный Совѣтъ нашелъ болѣе цѣлесообразнымъ установить въ многочисленныхъ городахъ территоріальную группировку избирателей, при чемъ образованіе вмѣсто одного избирательнаго собранія нѣсколькихъ, по участкамъ города, разрѣшается по ходатайству думы въ столицахъ министромъ¹⁾, а въ прочихъ городахъ—губернаторомъ (ст. 34). Число гласныхъ, подлежащихъ избранію отъ каждаго участка, опредѣляется пропорціонально числу избирателей.

Такимъ образомъ, общимъ правиломъ, нормальнымъ порядкомъ считается соединеніе всѣхъ избирателей въ одно собраніе, избраніе всѣхъ гласныхъ городской думы всѣми избирателями совмѣстно. Трудно понять, почему такой порядокъ признанъ болѣе предпочтительнымъ. Въ самыхъ мелкихъ городахъ дума состоитъ не менѣе какъ изъ 20 гласныхъ, въ столицахъ ихъ число доходитъ до 160. Совмѣстное избраніе такого числа представителей всѣми избирателями города представляетъ неизбѣжно серьезныя неудобства. Прежде всего самая процедура голосованія становится крайне медленной и утомительной. Затѣмъ затрудняется при этомъ самая возможность полученія абсолютнаго

¹⁾ [Городъ С.-Петербургъ управляется на основаніи особаго положенія, изданнаго 8 іюля 1903 года].

большинства достаточнымъ числомъ кандидатовъ, такъ какъ не вездѣ найдется потребное число лицъ, пользующихся поддержкой большинства всего населенія города, краснорѣчивымъ доказательствомъ чему могутъ служить первые же выборы по новому Положенію въ Петербургѣ, приведшіе къ избранію, вмѣсто 160, всего 55 гласныхъ. Самая подача голосовъ не можетъ быть при этомъ вполне сознательна, такъ какъ, конечно, рѣдкій избиратель можетъ сознательно выбрать 160 достойныхъ представителей. Между тѣмъ Положеніе 1892 г. устанавливаетъ правило, косвенно очень затрудняющее установленіе нѣсколькихъ избирательныхъ собраній по участкамъ города. Каждымъ избирательнымъ собраніемъ могутъ быть избираемы въ гласные только лица, принадлежащія къ этому самому собранію (ст. 43). Такимъ образомъ съ раздѣленіемъ избирателей на нѣсколько собраній совершенно искусственно и случайно ограничивается кругъ лицъ, подлежащихъ избранію. При органической группировкѣ избирателей по сословіямъ или по различію имущественныхъ классовъ, такое ограниченіе избираемости еще можетъ имѣть значеніе, такъ какъ имъ обезпечивается избраніе представителей всѣхъ различныхъ сословій или имущественныхъ классовъ. Но при механической группировкѣ избирателей по территориальнымъ округамъ подобное ограниченіе не можетъ имѣть за собою никакого серьезнаго основанія, въ городскихъ выборахъ меньше, чѣмъ гдѣ-либо. Отдѣльныя части города не образуютъ изъ себя обособленныя мѣстности съ различными мѣстными интересами. Городское населеніе живетъ такъ тѣсно, что различіе интересовъ его отдѣльныхъ группъ меньше всего обуславливается жительствомъ въ той или другой части города. Вмѣстѣ съ тѣмъ жители одного и того же участка города вовсе не образуютъ изъ себя чего-нибудь цѣлаго, сплоченнаго. Поэтому легко могутъ найтись лица, вообще пользующіяся большимъ уваженіемъ городского населенія, но вовсе не находящія себѣ поддержки именно среди своихъ ближайшихъ сосѣдей. Случайность жительства въ данной части города можетъ, такимъ образомъ, лишить ихъ возможности попасть въ гласные.

Что касается условій избирательнаго права, то новое Положеніе, отказавшись отъ трехклассной системы, замѣнило вмѣстѣ съ тѣмъ податной цензъ имущественнымъ. Правомъ участія въ городскихъ выборахъ пользуются: 1) собственники или пожизненные владѣльцы недвижимости, находящейся въ предѣлахъ города и оцѣненной для взиманія оцѣночнаго въ пользу города сбора — въ столицахъ не менѣе 3.000 р., въ городахъ свыше 100.000 на-

селенія—не менѣе 1.500, въ городахъ губернскихъ, областныхъ и образующихъ градоначальство и въ болѣе значительныхъ уѣздныхъ—не менѣе 1.000 р., а въ остальныхъ не менѣе 300 р.; 2) содержатели торгово-промышленныхъ заведеній, требующихъ выборки гильдейскаго свидѣтельства, притомъ въ столицахъ непременно первой гильдіи (ст. 24) ¹⁾.

Составители Положенія 1892 г. имѣли въ виду ограничить участіе въ городскихъ выборахъ только владѣльцами недвижимости, надѣливъ на ряду съ ними правомъ голоса только купцовъ первой гильдіи и то лишь подъ условіемъ содержанія ими торгово-промышленныхъ заведеній. Устраненіе мелкихъ торговцевъ и приказчиковъ мотивировалось тѣмъ, что „лишенные всякой экономической самостоятельности, малообразованные и равнодушные къ городскимъ дѣламъ, они являлись послушнымъ орудіемъ крупныхъ коммерческихъ дѣателей города. Располагая вслѣдствіе сего значительнымъ числомъ голосовъ, послѣдніе легко проводили на выборахъ удобныхъ имъ кандидатовъ, которые затѣмъ преслѣдуютъ одностороннія цѣли торгово-промышленнаго класса, въ ущербъ дѣйствительнымъ пользамъ и нуждамъ большинства городскихъ обывателей“. Однако, предполагавшееся устраненіе купцовъ второй гильдіи встрѣтило возраженія со стороны министра финансовъ. Было указано, „что въ огромномъ большинствѣ городовъ купцовъ первой гильдіи или не имѣется вовсе, или же число ихъ весьма незначительно; купцы же второй гильдіи, являясь исконными городскими обывателями, составляютъ болѣе просвѣщенный классъ жителей. Съ устраненіемъ ихъ отъ участія въ общественномъ управленіи, завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ и благоустройствомъ перешло бы во многихъ городахъ въ руки малограмотныхъ мѣщанъ и ремесленниковъ, едва ли пригодныхъ къ такой дѣятельности. При этомъ торговые интересы остались бы безъ законной защиты въ город-

¹⁾ [2-й пунктъ ст. 24 замѣненъ: правомъ участія въ выборахъ гласныхъ пользуются: состоящіе въ русскомъ подданствѣ лица и учрежденныя по законамъ имперіи общества, товарищества и компаніи, если означенныя лица и учрежденія не менѣе одного года содержатъ въ предѣлахъ городского поселенія слѣдующія предпріятія, требующія выборки промысловыхъ свидѣтельствъ: а) въ городѣ Москвѣ: предпріятія торговли—перваго разряда, промышленныя—одного изъ первыхъ трехъ разрядовъ и пароходныя—за содержаніе которыхъ уплачено свыше пятисотъ рублей въ годъ основного промысловаго налога; б) въ прочихъ городахъ: предпріятія торговли—одного изъ первыхъ двухъ разрядовъ, промышленныя—одного изъ первыхъ пяти разрядовъ и пароходныя—за содержаніе которыхъ уплачено основного промысловаго налога свыше пятидесяти рублей въ годъ, и. 2 ст. 24 по Прод. 1906 г.].

скомъ общественномъ управленіи“. Поэтому Государственный Совѣтъ и полагалъ устраненіе отъ выборовъ купцовъ второй гильдіи ограничить только столицами.

Въ Государственномъ Совѣтѣ высказаны были и другія предположенія относительно измѣненія проектированныхъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ условий ценза, не принятыя, однако, совѣтомъ и не вошедшія въ законъ. Такъ, министръ финансовъ вмѣстѣ съ предоставленіемъ права голоса купцамъ второй гильдіи, предлагалъ возвысить имущественный цензъ. Но Государственный Совѣтъ нашелъ, что и проектированнымъ размѣромъ ценза уже значительно сокращается число избирателей. Изъ общаго числа 336 городовъ, по которымъ были собраны статистическія данныя, въ 154 число избирателей не будетъ достигать сотни. Кромѣ того, обращено было вниманіе, что стоимость, опредѣляемая городской оцѣнкой, обыкновенно въ три или четыре раза ниже дѣйствительной цѣнности. Это объясняется тѣмъ, что городская оцѣнка служитъ основаніемъ для взиманія не однихъ городскихъ, но также государственныхъ и земскихъ сборовъ. Съ другой стороны, государственнымъ контролеромъ и министромъ юстиціи было высказано предположеніе объ установленіи квартирнаго налога съ предоставленіемъ его плательщикамъ избирательнаго права въ видахъ привлеченія большаго числа просвѣщенныхъ дѣятелей къ участию въ городскомъ управленіи. Это предположеніе возникало еще при составленіи Городового Положенія 1870 г. и тогда уже не встрѣчало сколько-нибудь существенныхъ возраженій, но дѣло ограничилось предоставленіемъ городскимъ думамъ права ходатайства объ установленіи такого налога ¹⁾. Точно такъ же и теперь Государственный Совѣтъ призналъ это предположеніе заслуживающимъ полнаго вниманія, но не нашелъ возможнымъ „приступить теперь же къ его разсмотрѣнію за отсутствіемъ достаточно твердыхъ данныхъ, которыя позволяли бы правильно судить о способахъ къ осуществленію сей мѣры“.

Другія условія избирательнаго права для городскихъ выборовъ въ общемъ тѣ же, что и для земскихъ выборовъ, но Городовое Положеніе присоединяетъ къ нимъ еще два отрицательныхъ условія. Въ городскихъ выборахъ не могутъ принимать участія: 1) содержатели и сидѣльцы винныхъ и ведерныхъ лавокъ и питейныхъ домовъ и 2) лица, за которыми числятся недоимки по городскимъ сборамъ свыше полугодового оклада (ст. 35, пп. 7 и 8).

¹⁾ Матеріалы, II, стр. 470; III, стр. 476.

Числом для городских избирательных собраний установленъ болѣе, чѣмъ для земскихъ. Избраніе земскихъ гласныхъ можетъ быть произведено, когда избиратели соберутся въ числѣ, превышающемъ лишь $\frac{2}{3}$ числа гласныхъ, подлежащихъ избранію; для избранія же городскихъ гласныхъ требуется, чтобы избиратели собрались въ числѣ, превышающемъ все число подлежащихъ избранію гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ, которыхъ должно быть не менѣе $\frac{1}{3}$ числа гласныхъ (ст. 42). Баллотировкѣ можетъ подвергаться всякій, не отказавшійся отъ нея, и предложенный не менѣе какъ 5 избирателями или самъ изъявившій желаніе баллотироваться (ст. 43). Если же послѣ двукратнаго производства выборовъ окажется избраннымъ менѣе $\frac{2}{3}$ положеннаго числа гласныхъ, то недостающее число поволяется министромъ внутреннихъ дѣлъ изъ лицъ, состоявшихъ гласными въ предшествовавшее четырехлѣтіе по старшинству полученныхъ ими голосовъ, а при равенствѣ голосовъ — по жребію (ст. 54). Слѣдовательно, въ отличіе отъ Земскаго Положенія, Городовое Положеніе требуетъ, чтобы вновь избранные, хотя бы и въ недостаточномъ числѣ, непременно всѣ вошли въ составъ новой думы. Земское же собраніе въ такомъ случаѣ цѣликомъ сохраняетъ свой прежній составъ.

§ 58. Городскія учрежденія ¹⁾.

Подобно земскимъ учрежденіямъ и городскія учрежденія состоятъ изъ представительнаго собранія — городской думы и исполнительнаго органа — городской управы.

Дума составляется, подъ предсѣдательствомъ головы, изъ гласныхъ, избираемыхъ на четыре года, и предсѣдателя уѣздной земской управы. Кромѣ того, епархіальное начальство можетъ назначить въ думу депутата отъ духовнаго вѣдомства (ст. 57). Число гласныхъ зависитъ отъ числа избирателей. Въ городахъ, имѣющихъ не болѣе 100 избирателей, дума составляется изъ 20 гласныхъ. Затѣмъ на каждые 50 избирателей свыше 100 прибавляется по три гласныхъ, пока число гласныхъ не достигнетъ 40. Впрочемъ, для болѣе крупныхъ городовъ этотъ максимумъ значительно повышается. Для городовъ губернскихъ, областныхъ и болѣе значительныхъ уѣздныхъ онъ установленъ въ 60 глас-

¹⁾ [Hugo Preuss, Das städtische Amtsrecht, 1902; М. Горенбергъ въ Вѣстн. Права, 1905, № 6, стр. 202 и слѣд.].

ныхъ; для города Одессы и губернскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 100.000 жителей, — въ 80 гласныхъ, и, наконецъ, для столицы — въ 160 гласныхъ (ст. 56).

Опредѣленный, такимъ образомъ, численный составъ думы представляетъ значительное сокращеніе сравнительно съ Положеніемъ 1870 г., устанавливавшимъ минимумъ въ 30 гласныхъ и максимумъ для Петербурга въ 252. Составители новаго Положенія, находя, что многочисленность состава препятствуетъ иногда успѣшности занятій думы, предполагали даже установить минимумъ въ 15, а максимумъ всего въ 120 гласныхъ. Но Государственный Совѣтъ нашелъ такое сокращеніе чрезмѣрнымъ, особенно въ виду того, что въ городахъ съ хозяйствомъ болѣе или менѣе сложнымъ число членовъ думы призывается къ занятію различнаго рода должностей и къ исполненію отдѣльных порученій по городскому управленію. Поэтому при слишкомъ ограниченномъ числѣ гласныхъ некому бы было провѣрять ихъ дѣятельность.

Въ отличіе отъ земскихъ собраній городскія думы не суть періодически въ опредѣленные сроки созываемыя собранія. Думы засѣдаютъ постоянно, ихъ засѣданія назначаются по мѣрѣ надобности. Эта особенность обусловлена прежде всего особенностями городской жизни, болѣе подвижной, идущей болѣе быстрымъ шагомъ и потому требующей и болѣе энергичной дѣятельности, не позволяющей ждать и откладывать. Но, кромѣ того, постоянныя собранія мѣстныхъ представителей вообще желательны, такъ какъ этимъ устанавливается болѣе дѣятельное, болѣе непосредственное участіе мѣстнаго общества въ завѣдываніи мѣстными дѣлами, поддерживается болѣе живой къ нимъ интересъ. И если въ виду большихъ разстояній и проистекающей отъ того затруднительности частныхъ собраній гласныхъ въ уѣздѣ и губерніи приходится довольствоваться однимъ собраніемъ въ годъ, то условія городской жизни дѣлаютъ возможнымъ не устанавливать такого ограниченія. Гласнымъ, живущимъ бокъ-о-бокъ въ одномъ городѣ, не трудно собираться каждый разъ, какъ того требуютъ городскія дѣла. Сообразно съ этимъ Положеніе 1870 г. не устанавливало никакого ограниченія числа думскихъ засѣданій, предоставляя назначать засѣданія, какъ того потребуютъ дѣла. Составители Положенія 1892 г., напротивъ, нашли нужнымъ установить въ этомъ отношеніи ограниченіе. Министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало придать думами характеръ періодическихъ, именно четыре раза въ годъ созываемыхъ, собраній. Въ пользу этого выставлялось то соображеніе, что этимъ упорядочивался бы ходъ думскихъ

занятій, устранилось бы назначеніе собраній въ разсчетѣ на разрѣшеніе извѣстныхъ вопросовъ въ отсутствіе нѣкоторыхъ гласныхъ, и представлялась бы возможность полезнымъ общественнымъ дѣятелямъ располагать свои частныя занятія сообразно разъ опредѣленному сроку думскихъ собраній. Государственный Совѣтъ нашелъ, однако, неудобнымъ такъ ограничивать число думскихъ засѣданій, и согласно его заключенію дѣйствующее законодательство постановляетъ, что очередныя засѣданія думы должны происходить не рѣже четырехъ разъ въ годъ и не чаще двухъ разъ въ мѣсяцъ, при чемъ росписаніе очередныхъ засѣданій составляется сразу на весь годъ, въ декабрѣ (ст. 64). При этомъ прямо оговорено, что если назначенныя на данное собраніе дѣла не будутъ окончены въ одинъ день, то разсмотрѣніе ихъ продолжается въ слѣдующіе за тѣмъ дни (ст. 65). Такъ какъ продолжительность отдѣльнаго очереднаго собранія ничѣмъ не ограничена, то фактически засѣданія думы могутъ превратиться въ постоянныя, непрерывныя. Кромѣ того, законъ предусматриваетъ возможность назначенія и чрезвычайныхъ собраній съ разрѣшенія губернатора, за исключеніемъ Петербурга, гдѣ они разрѣшаются министромъ, и Москвы, гдѣ требуется разрѣшеніе генералъ-губернатора (ст. 66).

Quorum думы опредѣляется различно, смотря по числу гласныхъ. Если гласныхъ не болѣе 40, требуется присутствіе не менѣе $\frac{1}{2}$ всѣхъ гласныхъ; если болѣе 40—не менѣе $\frac{1}{3}$ (ст. 70). Дѣла рѣшаются вообще по большинству голосовъ (ст. 72), но для нѣкоторыхъ дѣлъ, специально перечисленныхъ въ ст. 72 Положенія ¹⁾, требуется большинство $\frac{2}{3}$, и присутствіе въ думахъ, имѣющихъ не болѣе 40 гласныхъ,—не менѣе $\frac{2}{3}$, а въ другихъ—не менѣе $\frac{1}{2}$ полного состава. Для земскихъ собраній не установлено подобнаго правила: тамъ всѣ дѣла безразлично рѣшаются простымъ большинствомъ. Но зато тамъ установленъ

¹⁾ Таковы именно: 1) приобрѣтеніе и отчужденіе недвижимостей, за исключеніемъ указанныхъ въ п. 2; 2) расцѣпка мѣстъ, назначенныхъ по городскому плану подъ застройку частными зданіями и урегулированія городского населенія; 3) условія выкупа состоящихъ въ безсрочной арендѣ участковъ; 4) займы, поручительство или гарантія отъ имени города; 5) переложеніе натуральныхъ повинностей въ денежныя и принятіе на средства города повинностей домо-владельцевъ, и 6) возбужденіе ответственности должностныхъ лицъ, а также заключеніе договоровъ съ частными предпринимателями относительно устройства и эксплуатациіи амни сооружений общаго пользованія, въ случаяхъ, когда срокъ договора превышаетъ двѣнадцать лѣтъ или стоимость сооруженія превосходитъ годовоіи итогъ городскихъ доходовъ за послѣдній истекшій годъ, ибо составляетъ болѣе пятисотъ тысячъ рублей. Ст. 71 по Прог. 1906 г.]

въ извѣстной степени контроль губернскихъ собраній надъ постановленіями уѣздныхъ, чего нѣтъ въ городскихъ думахъ, такъ какъ всѣ думы, уѣздныя и губернскія, поставлены въ равное положеніе.

Городская управа составляется, подъ предсѣдательствомъ городского головы, изъ двухъ членовъ; но число членовъ управы можетъ быть увеличиваемо по постановленію думы въ болѣе значительныхъ городахъ до трехъ, въ городахъ съ населеніемъ свыше 100.000—до четырехъ, а въ столицахъ—и до шести.

Увеличеніе числа членовъ управы свыше этой нормы допускается только съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 90). Въ столицахъ, въ Одессѣ и въ Ригѣ въ составъ управы входитъ еще товарищъ городского головы (ст. 91), а въ другихъ городахъ дума избираетъ одного изъ членовъ управы заступающимъ мѣсто головы (ст. 93).

Всѣ члены управы избираются думою (ст. 115) какъ изъ гласныхъ, такъ и вообще изъ лицъ, имѣющихъ право голоса на выборахъ (ст. 116); только столичные головы назначаются Высочайшею властью по представленію министра внутреннихъ дѣлъ, при чемъ думѣ предоставляется избрать двухъ кандидатовъ изъ числа гласныхъ (ст. 114). Товарищи городскихъ головъ и городскіе головы губернскихъ, областныхъ и городовъ, образующихъ градоначальства, утверждаются министромъ, головы другихъ городовъ—губернаторомъ (ст. 118). Послѣдствія неутвержденія тѣ же, что и по Земскому Положенію (ст. 119). Городской голова и члены управы считаются состоящими на государственной службѣ, но въ отличіе отъ членовъ земскихъ управъ тѣ изъ нихъ, которые не имѣютъ права поступать на государственную службу, въ чины не производятся (ст. 121).

Городскія управы пользуются въ отношеніи къ думѣ болѣею самостоятельностью, чѣмъ земскія управы въ отношеніи къ земскому собранію. Это обусловливается двумя особенностями въ организаціи городскихъ управъ: во-первыхъ, тѣмъ, что городской голова предсѣдательствуетъ одинаково и въ управѣ, и въ думѣ; во-вторыхъ, тѣмъ, что члены управы хотя и избираются такъ же, какъ и гласные, на четыре года, но выбываютъ не сразу, а по очереди: черезъ каждыя два года выбываетъ половина членовъ (ст. 124). Поэтому по избраніи новой думы половина членовъ управы являются избранными прежнимъ составомъ думы.

Первая изъ этихъ особенностей установлена была уже Положеніемъ 1870 г., притомъ по настоянію призванныхъ въ комиссію князя Урусова по пересмотру проекта городскихъ головъ.

Въ проектѣ предполагалось дать управѣ и думѣ двухъ различныхъ предсѣдателей. Но городскіе головы Одессы (Новосильскій), Петербурга (Погребовъ), Череповца (Милютинъ), Харькова (Шатуновъ), Ельца (Русановъ), Вознесенска-Посадскаго (Гарелинъ) и Москвы (князь Черкасскій) высказались рѣшительно за предоставленіе головѣ предсѣдательства и въ управѣ и въ думѣ ¹⁾.

Самымъ сильнымъ и основнымъ доводомъ въ пользу такого порядка служило то соображеніе, что въ отличіе отъ земскихъ собраній думы засѣдаютъ не одинъ разъ въ годъ для повѣрки дѣятельности управъ и для разрѣшенія важнѣйшихъ вопросовъ, а постоянно, и потому по необходимости должно сказаться съ ихъ стороны стремленіе къ вмѣшательству во всѣ подробности городского управленія и, слѣдовательно, къ крайнему стѣсненію самостоятельности управъ. Между тѣмъ, управы могутъ нести передъ думой дѣйствительную отвѣтственность за веденіе ввѣренныхъ имъ дѣлъ только подъ условіемъ извѣстной самостоятельности въ этой сферѣ. Если дума станетъ вмѣшиваться во всѣ мелочи, управа не можетъ быть признана отвѣтственной, сдѣлавшись лишь пассивной исполнительницей непосредственныхъ распоряженій. Поэтому для того, чтобы отвѣтственность управы могла быть дѣйствительной, необходимо создать извѣстный противовѣсъ естественному стремленію постоянно засѣдающей думы къ подчиненію дѣятельности управы непосредственнымъ своимъ распоряженіямъ по всѣмъ частнымъ подробностямъ управленія. Такимъ противовѣсомъ и служить предсѣдательство головы одновременно и въ управѣ и въ думѣ.

Частичное обновленіе состава управы есть нововведеніе дѣйствующаго Положенія. Мотивомъ къ нему послужило, конечно, желаніе придать городскому управленію больше постоянства и устойчивости. Вновь избранная дума выбираетъ только половину членовъ управы; другая половина остается старою. Такимъ образомъ обезпечено нахожденіе въ управѣ уже опытныхъ въ городскомъ управленіи лицъ. Едва ли, однако, эти соображенія могутъ быть признаны вполне убѣдительными. Первое условіе успѣшнаго управленія есть, безъ сомнѣнія, возможная солидарность между думою и управою. Всякій антагонизмъ между ними не можетъ не отзываться весьма вредно на дѣлахъ городского управленія. А между тѣмъ частичное обновленіе состава управы ослабляетъ эту солидарность. Съ другой стороны, большая устойчивость управленія также едва ли будетъ обезпечена, такъ какъ при

¹⁾ Матеріалы, III, стр. 247—261.

избраніи половины членовъ и головы новою думою вновь избранные всегда составляютъ въ управѣ большинство, притомъ большинство, имѣющее за собой и большинство думы. Къ тому же городской голова, являющійся всегда избранникомъ наличнаго состава думы, не только пользуется особымъ вліяніемъ въ управѣ какъ предсѣдатель и управы и думы, но, кромѣ того, законъ предоставляетъ ему, какъ и предсѣдателямъ земскихъ управъ, право, когда онъ найдетъ опредѣленіе большинства управы противнымъ закону, остановить исполненіе опредѣленія и представить дѣло губернатору, который передаетъ его на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія (ст. 99).

Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями хозяйства и управленія могутъ быть назначаемы думою особые лица и исполнительныя комиссіи, дѣйствующія въ подчиненіи управѣ (ст. 103). Городовое Положеніе не устанавливаетъ, въ отличіе отъ Земскаго Положенія, никакихъ ограничительныхъ условій относительно выбора этихъ лицъ и членовъ комиссій, но зато требуетъ, чтобы предсѣдателями комиссій были члены управы. Если же, по представленію управы, дума изберетъ въ предсѣдатели особое лицо, то оно вмѣстѣ съ тѣмъ получаетъ право голоса въ управѣ по разрѣшенію тѣхъ дѣлъ, которыя относятся къ вѣдѣнію его комиссій (ст. 104).

Городскія управы поставлены въ то же подчиненіе губернатору, какъ и земскія, съ одной, впрочемъ, особенностью. Мы указывали, что въ случаѣ замѣченныхъ губернаторомъ неправильныхъ дѣйствій земской управы дѣло представляется на разрѣшеніе губернскаго по земскимъ дѣламъ присутствія безъ всякаго участія въ томъ земскаго собранія ¹⁾. Министерство внутреннихъ дѣлъ предполагало въ своемъ проектѣ установить такой же порядокъ и относительно городскихъ управъ. Но Государственный Совѣтъ обратилъ вниманіе на ненормальность того, что „дума совершенно устраняется отъ участія въ обсужденіи возбуждаемыхъ губернскимъ начальствомъ вопросовъ о неправильныхъ дѣйствіяхъ исполнительныхъ ея органовъ, сохраняя лишь право обжалованія касающихся сего предмета рѣшеній губернскаго по городскимъ дѣламъ присутствія Сенату. Не нужно забывать, что въ дѣлахъ городского общественнаго управленія распорядительная власть принадлежитъ думѣ, постановленія которой обязательны для исполнительныхъ ея органовъ. При этихъ

¹⁾ Смотри стр. 448.

условіяхъ неправильныя дѣйствія послѣднихъ могутъ выразиться болѣею частью въ такихъ распоряженіяхъ, которыя или противорѣчатъ преподаннымъ думою указаніямъ, или съ ними согласны. Въ первомъ случаѣ внесеніе возбужденнаго вопроса о неправильныхъ дѣйствіяхъ управы на разсмотрѣніе думы даетъ послѣдней возможность настоять на исполненіи ея распоряженій. Во второмъ—думѣ открытъ будетъ путь къ пересмотру ея постановленій, неправильность коихъ обнаружилась при ихъ исполненіи. Въ томъ и другомъ случаѣ отмѣна распоряженія управы постановленіемъ думы значительно упростила бы и ускорила возстановленіе нарушеннаго порядка. Наконецъ, въ тѣхъ рѣдкихъ, должно надѣяться, случаяхъ, когда дума, согласившись съ мнѣніемъ управы, встрѣтила бы и съ своей стороны затрудненіе исполнить предложеніе губернатора, внесеніе дѣла въ губернское присутствіе съ отзывомъ думы значительно облегчило бы послѣднему правильное разрѣшеніе возбужденнаго вопроса“. По этимъ соображеніямъ въ ст. 101 Город. Полож. постановлено, что управа, встрѣтивъ затрудненіе въ исполненіи предложенія губернатора, представляетъ о томъ думѣ, и только въ случаѣ согласія думы съ управою дѣло представляется губернатору и передается имъ на разрѣшеніе губернскаго присутствія. Такой порядокъ, безъ сомнѣнія, болѣе правиленъ, и было бы желательно примѣненіе его и въ земскимъ управамъ.

Въ виду того, что многіе изъ нашихъ городовъ крайне малолюдны и бѣдны, законодатель не считъ нужнымъ установить обязательное примѣненіе этой довольно сложной организаціи ко всѣмъ городскимъ населеніямъ. Во-первыхъ, въ незначительныхъ уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городахъ обязанности управы могутъ быть возлагаемы, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, единолично на голову, съ назначеніемъ ему по избранію думы помощника (ст. 42). Во-вторыхъ, въ городскихъ поселеніяхъ, перечисленныхъ въ особомъ спискѣ, утверждаемомъ по разсмотрѣніи въ комитетѣ министровъ Высочайшею властью, вводится упрощенное городское общественное управленіе (ст. 22).

При упрощенномъ управленіи, вмѣсто думы, учреждается собраніе городскихъ уполномоченныхъ въ числѣ отъ 12 до 15 (правила Упр. гор. общ. упр., § 1), избираемыхъ сходомъ мѣстныхъ домохозяевъ изъ лицъ, владѣющихъ недвижимою цѣною не менѣе 100 р. (§ 2). Собраніе уполномоченныхъ избираетъ старосту съ однимъ или, съ разрѣшенія губернатора, съ двумя помощниками (§ 7). Староста предсѣдательствуетъ въ собраніи уполномоченныхъ и есть вмѣстѣ съ тѣмъ исполнительный органъ

(§ 8). Какъ уполномоченные, такъ и староста и его помощники избираются на четырехлѣтній срокъ (§ 9).

Такова организація городскихъ учрежденій. Что же касается ихъ дѣятельности, то она въ общемъ поставлена въ тѣ же условія, что и дѣятельность земскихъ учрежденій. Такъ, прежде всего ст. 2 Городового Положенія, перечисляющая предметы вѣдѣнія городского управленія, какъ бы повторяетъ ст. 2 Земскаго Положенія съ весьма небольшими отступленіями. Городскому самоуправленію не предоставлено, конечно, попеченія о земледѣліи и кромѣ того содержанія почтъ. Съ другой стороны, города вѣдаютъ нѣкоторые дѣла, не отнесенныя къ компетенціи земскихъ учрежденій. Сюда относится попеченіе объ устройствѣ библиотекъ, музеевъ, театровъ и другихъ подобнаго рода общепользныхъ учрежденій (ст. 2, п. 10), водоснабженіе и освѣщеніе города (п. 4), а также попеченіе объ устройствѣ православныхъ храмовъ ¹⁾ и поддержаніи ихъ въ исправности и благолѣпіи, и объ учрежденіяхъ, имѣющихъ цѣлью укрѣпленіе религіознаго чувства и поднятіе нравственности городского населенія (ст. 4). Городскія думы, какъ и земскія собранія, могутъ издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей постановленія. Кругъ предметовъ, къ которымъ могутъ относиться эти постановленія, нѣсколько шире, нежели у земствъ. Такъ, думы могутъ издавать указы о мѣрахъ къ охраненію чѣлости состоящихъ въ завѣдываніи общественнаго управленія сооружений и памятниковъ и объ исправномъ ихъ содержаніи (ст. 108, п. 3), о мѣрахъ безопасности противъ домашнихъ животныхъ (п. 10), о порядкѣ движенія по улицамъ, каналамъ и о мѣрахъ противъ наводненій (п. 12) и о принятіи для охраненія благочинія и порядка въ публичныхъ мѣстахъ мѣръ, сопряженныхъ съ расходами или ограниченіями въ производствѣ торговли и промысловъ (п. 13) ²⁾. Впрочемъ, перечисленіе этихъ предметовъ и въ Городовомъ Положеніи, такъ же какъ и въ Земскомъ, не имѣетъ исчерпывающаго значенія ³⁾. Въ п. 14 оговорено,

¹⁾ Земское Положеніе 1864 г. также относило попеченіе о постройкѣ церквей къ вѣдѣнію земства, но дѣйствующимъ Земскимъ Положеніемъ почему-то земство лишено этого права.

²⁾ [Городскимъ думамъ предоставлено также издавать обязательныя постановленія о таксахъ сборовъ за взвѣшиваніе продуктовъ и товаровъ на общественныхъ вѣсахъ, п. 15 ст. 108 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Пунктомъ 9 Высоч. утвержд. въ порядкѣ 87 ст. Свода основныхъ законовъ положенія совѣта министровъ городскимъ общественнымъ учрежденіямъ предоставлено составлять въ установленномъ порядкѣ обязательныя постановленія для обезпеченія нормальнаго отдыха служащихъ въ торговыхъ

что думы могут издавать указы и по всемъ другимъ предметамъ, относительно которыхъ это постановлено въ особыхъ узаконеніяхъ. Съ другой стороны, законъ прямо указываетъ, что постановленія думъ не могутъ касаться: 1) торговли крепкими напитками, такъ какъ постановленія о ней издаются питейными присутствіями¹⁾; 2) предупрежденія и превращенія чумы рогатаго скота, что относится къ вѣдѣнію губернскихъ земскихъ собраній²⁾ и 3) тамъ, гдѣ имѣются торговые присутствія³⁾, — предметовъ, отнесенныхъ къ ихъ вѣдѣнію.

Все постановленія думъ, какъ и земскихъ собраній, представляются губернатору (ст. 76), который можетъ въ двухнедѣльный срокъ остановить ихъ исполненіе, если найдетъ ихъ незаконными или нецѣлесообразными (ст. 83). Вопросы о незаконности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и по земскому управленію — губернскимъ присутствіемъ и Сенатомъ. При этомъ надо замѣтить, что мѣстный коллегіальный органъ надзора за самоуправленіемъ былъ установленъ первоначально въ 1870 г. только для городского самоуправления, и только Земское Положеніе 1890 г. установило и губернскія по земскимъ дѣламъ присутствія. Теперь мѣстнымъ органомъ надзора какъ за земскимъ, такъ и за городскимъ самоуправленіемъ служитъ губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе. При обсужденіи въ присутствіи дѣлъ городского общественнаго управленія въ составъ присутствія, взаи́мъ члена по выбору губернскаго земскаго собранія, входитъ членъ по выбору думы губернскаго города, избираемый изъ числа ея гласныхъ (ст. 12). Въ Москвѣ, въ случаѣ особенной важности, въ присутствіи по городскимъ дѣламъ можетъ председательствовать генералъ-губернаторъ; въ такомъ случаѣ губернаторъ⁴⁾ присутствуетъ на правахъ члена, вмѣсто вице-губернатора (ст. 12, прим.). Въ городахъ же Петербургѣ⁵⁾, Одессѣ,

заведеніяхъ, складахъ и конторахъ въ условіяхъ и границахъ, означенныхъ въ томъ положеніи. Собр. узак. 1907 г. № 270].

¹⁾ [Городскимъ думамъ предоставляется изданіе обязательныхъ постановленій о торговлѣ крепкими напитками на основаніи правилъ, излагаемыхъ въ уставахъ объ акцизныхъ сборахъ. Прим. 3 къ ст. 108 по Прод. 1906 г.].

²⁾ [Участіе городскихъ думъ въ составленіи обязательныхъ постановленій по ветеринарно-полицейской части опредѣляется въ Уставѣ врачебномъ. Прим. 3 къ ст. 108 по Прод. 1906 г.].

³⁾ [Присутствія по торговымъ дѣламъ. Прим. 2 къ ст. 108 по Прод. 1906 г.].

⁴⁾ [Градоначальникъ. Прим. къ ст. 13 по Прод. 1906 г.].

⁵⁾ [См. выноски на стр. 598].

Кронштадтъ, Николаевъ, Керчи и Севастополь, а также въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, организуются особыя по городскимъ дѣламъ присутствія.

Вопросы о нецѣлесообразности думскихъ постановленій разрѣшаются тѣмъ же порядкомъ, какъ и для земскихъ, только въ томъ случаѣ, если дѣло идетъ о возвышеніи городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра. Въ другихъ случаяхъ установленный для отмены нецѣлесообразныхъ постановленій земскихъ собраній порядокъ примѣняется только для столицъ, губернскихъ и областныхъ городовъ, городовъ, составляющихъ градоначальство, и для тѣхъ уѣздныхъ городовъ, которые внесены въ особое росписаніе, составляемое министромъ внутреннихъ дѣлъ и утверждаемое Высочайшею властью по положеніямъ комитета министровъ. Для всѣхъ другихъ городскихъ поселеній эти вопросы разрѣшаются собственною властью министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 88) ¹⁾.

Въ проектѣ министерства предполагалось предоставить министру внутреннихъ дѣлъ право отменять собственною властью всѣ нецѣлесообразныя постановленія думъ безъ всякаго различія. Но Государственный Совѣтъ нашелъ предоставленіе министру права отменять или измѣнять постановленія думъ въ тѣхъ случаяхъ, когда эта мѣра влечетъ за собою возвышеніе городского обложенія, противорѣчащимъ кореннымъ началамъ нашего государственнаго строя. На основаніи ст. 557 Закон. о сост., никакое правительство или власть не можетъ налагать на городскихъ обывателей никакихъ податей, тягостей или службъ, сверхъ установленныхъ закономъ, безъ подписанія руки Императорскаго Величества. Сообразно сему, возложеніе на городъ тѣхъ или иныхъ расходовъ можетъ быть допущено не иначе, какъ путемъ самообложенія или же въ порядкѣ законодательномъ, чрезъ Государственный Совѣтъ. Что же касается отмены или измѣненія думскихъ постановленій, когда мѣры эти не связаны съ возвышеніемъ

¹⁾ [Отмена или измѣненіе по представленіямъ министра вн. д. постановленій городскихъ думъ разрѣшается законодательнымъ порядкомъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе городского обложенія противъ опредѣленнаго думою размѣра. Во всѣхъ прочихъ случаяхъ отмена или измѣненіе постановленій городскихъ думъ города Москвы, городовъ губернскихъ, областныхъ и входящихъ въ составъ градоначальствъ, равно какъ уѣздныхъ городовъ, помѣнованныхъ въ особомъ росписаніи, зависятъ отъ совѣта министровъ, а отмена или измѣненіе постановленій думъ остальныхъ городскихъ населеній—отъ министра вн. дѣлъ. Ст. 88 по Прод. 1906 г.].

городского обложения, то Государственный Совѣтъ нашелъ, что доведеніе вопросовъ этого рода, возникающихъ по мелкимъ городскимъ поселеніямъ, до комитета министровъ дѣйствительно не вызываетъ необходимою и могло бы повлечь за собою непосильное обремененіе комитета. Но въ отношеніи отмѣны постановленій думъ болѣе значительныхъ городовъ признано было желательнымъ удержатъ порядокъ, установленный для земствъ, для обеспечения участія въ обсужденіи этихъ вопросовъ, на ряду съ министрами внутреннихъ дѣлъ, и начальниковъ другихъ министерствъ, интересы которыхъ затрогиваются дѣлами общественнаго управленія въ крупныхъ городскихъ центрахъ. Въ силу этихъ соображеній и было установлено указанное выше различіе въ порядкѣ отмѣны постановленій думъ болѣе или менѣе значительныхъ городовъ.

Подобное различіе, однако, едва ли можетъ быть признано справедливымъ и удобнымъ. Значеніе возникающихъ между органами самоуправленія и правительственными учрежденіями пререканій отнюдь не находится въ прямомъ соотвѣтствіи съ многочисленностью или богатствомъ того или другого города. И въ самомъ захудаломъ городишкѣ могутъ возбуждаться важные принципиальныя вопросы права. И, конечно, несправедливо населенію маленькихъ городовъ давать меньшее обезпеченіе ихъ правъ, нежели населенію большихъ городовъ. Къ тому же величина города можетъ замѣтнѣе всего отзываться собственно на размѣрахъ имущественныхъ интересовъ, связанныхъ съ вопросами городского управленія, а между тѣмъ, возвышеніе городского обложения противъ опредѣленнаго думой размѣра допускается во всѣхъ городахъ безразлично, и, слѣдовательно, какъ бы незначителенъ ни былъ данный городской бюджетъ, не иначе, какъ по обсужденіи Государственнаго Совѣта. Безъ сомнѣнія, разсмотрѣніе комитетомъ министровъ всѣхъ дѣлъ объ отмѣнѣ думскихъ постановленій привело бы неизбѣжно къ чрезмѣрному обремененію комитета. Но и вообще комитету, дѣйствующему въ составѣ только общаго присутствія, засѣдающему всего разъ въ недѣлю и состоящему изъ лицъ и такъ очень занятыхъ, едва ли возможно съ успѣхомъ выполнить новую возложенную на него функцію надзора за органами самоуправленія.

Въ интересахъ успѣшнаго выполненія этой функціи представляется настоятельная необходимость организовать при комитетѣ министровъ въ видѣ спеціальной секціи особый совѣтъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ. При содѣйствіи такого совѣта комитетъ могъ бы справиться со всѣми дѣлами объ отмѣнѣ думскихъ

и земских постановлений безъ установленія несправедливаго различія крупныхъ и мелкихъ городовъ ¹⁾.

Нѣкоторые постановленія думъ требуютъ утвержденія, одни — губернатора, другія — министра внутреннихъ дѣлъ. И въ этомъ отношеніи не всѣ города поставлены въ одинаковыя условія, а проводится различіе между столицами, губернскими, областными и градоначальственными и остальными городами, такъ что кругъ дѣлъ, постановленія по которымъ требуютъ министерскаго утвержденія, шире для губернскихъ городовъ, чѣмъ для остальныхъ, и еще шире для столицъ (ст. 78 и 79) ²⁾.

Опредѣленіе отношенія городского общественнаго управленія къ правительственной власти дополняется еще спеціальнымъ постановленіемъ, какового нѣтъ въ Земскомъ Положеніи, и которое сохранено въ дѣйствующемъ Городовомъ Положеніи по настоянію Государственнаго Совѣта. Въ ст. 10 постановляется именно, что „въ случаѣ наложенія на городъ неустановленныхъ закономъ податей, тягостей или службъ, а равно другихъ относящихся до города неправильныхъ распоряженій правительственныхъ, земскихъ и сословныхъ установленій, городское общественное управленіе можетъ обращаться къ губернатору для принятія зависящихъ отъ него мѣръ къ возстановленію законнаго порядка; если же ходатайство симъ путемъ не можетъ быть удовлетворено, а равно въ случаѣ неправильныхъ дѣйствій со стороны губернатора или высшихъ административныхъ властей, городскому управленію предоставляется приносить жалобы непосредственно въ Сенатъ. Срокъ для принесенія такихъ жалобъ полагается трехмѣсячный“. Такъ какъ это весьма важное право не находится ни въ какой связи съ особенностями собственно городского управленія, то нѣтъ основанія ограничивать его только городами, и было бы очень желательно предоставить его и земству.

¹⁾ Смори объ этомъ мою статью: „Комитетъ министровъ какъ органъ надзора за земскими учрежденіями“. Юрид. Лѣтопись, 1890, № 12, и пренія по этому вопросу въ петербургскомъ Юридическомъ Обществѣ. Юрид. Лѣтопись, 1891, № 1.

²⁾ [См. ст. 78 и 79 по Прод. 1906 г.].

ГЛАВА V.

МѢСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ОКРАИНЪ.

§ 59. Общины Финляндіи.

Мы видѣли, что въ коренныхъ областяхъ Россіи нѣтъ все-сословной сельской общины, и потому основной единицей мѣстнаго самоуправленія является уѣздъ. Въ этомъ кроется весьма существенный недостатокъ нашего мѣстнаго управленія. Уѣздъ слишкомъ крупная территоріальная единица, и потому отсутствіе все-сословной общины или волости лишаетъ наше самоуправленіе необходимой для него основы. И въ печати, и въ правительственныхъ сферахъ не разъ уже возбуждался вопросъ о необходимости организаціи всесословной волости. Но до сихъ поръ это остается однимъ только предположеніемъ.

Только въ двухъ изъ нашихъ западныхъ окраинъ, въ Финляндіи и въ бывшемъ Царствѣ Польскомъ, существуетъ все-сословное общинное самоуправленіе. Въ Финляндіи имѣются и сельскія и городскія самоуправляющіяся общины. Въ Царствѣ Польскомъ самоуправленіе установлено только въ сельскихъ гминахъ. Притомъ и въ Финляндіи и въ Царствѣ Польскомъ общинное самоуправленіе есть и единственная форма мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ ни уѣзды, ни губерніи не надѣлены тамъ самоуправленіемъ.

Общинное самоуправленіе въ Финляндіи организовано различно для сельскихъ общинъ и для городовъ. Организація сельскаго общиннаго самоуправленія опредѣляется закономъ 6-го февраля 1865 г. (Сборникъ постановленій, № 4)¹⁾. Отдѣльную сельскую общину составляетъ каждый приходъ, но съ разрѣшенія губернатора и нѣсколько приходовъ могутъ соединиться въ одну общину. Однакоже городскіе приходы съ сельскими могутъ быть соединяемы не иначе, какъ съ разрѣшенія Сената. Точно такъ же только съ разрѣшенія Сената отдѣльныя мѣстечки, входящія въ составъ одного и того же прихода, могутъ образовать

¹⁾ Онъ напечатанъ также у Малышева. Общее Уложеніе и дополнителныя къ нему узаконенія Финляндіи. 2 изд. 1891 г., стр. 153—170. [В. Ю. Скалонъ, Сельская община въ Финляндіи, въ сборникѣ Мелкая земская единица].

особыя общины. Членомъ сельской общины считается всякій, кто въ ней владѣтъ недвижимою, занимается промысломъ или имѣетъ въ общинѣ свое законное мѣстожителство.

По общему правилу распорядительнымъ органомъ общиннаго управленія служить непосредственное общинное собраніе (Kom-munalstämman). Правомъ голоса въ немъ пользуются всѣ плательщики общинныхъ налоговъ, не состоящіе въ недоимкѣ болѣе чѣмъ за годъ. Вдовы, разведенныя жены и совершеннолѣтнія незамужнія женщины также имѣютъ право голоса. Изъ арендаторовъ безусловно пользуются правомъ голоса только арендаторы казенныхъ земель (коронныхъ гейматовъ и бостелей); арендаторы частныхъ земель—только, когда они сами платятъ налоги и собственники арендуемыхъ земель не живутъ въ общинѣ. Предсѣдательствуетъ въ общинномъ собраніи самимъ имъ выбранный предсѣдатель срокомъ на 3 года. Обыкновенныя собранія происходятъ три раза въ годъ—въ мартѣ, сентябрѣ и декабрѣ. Но кромѣ того могутъ быть созываемы и чрезвычайныя собранія. Члены общиннаго собранія имѣютъ не одинаковый голосъ, а пользуются каждый такимъ числомъ голосовъ, сколько положено на него оброчныхъ единицъ налога (skattöre), съ тѣмъ только ограниченіемъ, что никто не можетъ имѣть голосовъ болѣе одной шестой доли всѣхъ въ совокупности голосовъ присутствующихъ въ собраніи. Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ. Если голоса раздѣлятся поровну, то принятымъ считается то мнѣніе, за которое окажется большинство при поголовномъ счетѣ. Если и при такомъ счетѣ голосовъ они окажутся раздѣленными поровну, то перевѣсъ даетъ голосъ предсѣдателя, но при выборахъ дѣло рѣшается въ такомъ случаѣ жеребьемъ.

По желанію общины непосредственное общинное собраніе можетъ быть замѣнено собраніемъ общинныхъ повѣренныхъ (kommunalfullmäktige). Для этого требуется постановленіе общиннаго собранія по большинству $\frac{2}{3}$ и при участіи въ собраніи не менѣе $\frac{1}{2}$ всѣхъ голосовъ общины. Разъ установлено собраніе повѣренныхъ, ранѣе пяти лѣтъ не можетъ быть возбуждаемъ вопросъ объ его уничтоженіи. Впрочемъ, и при установленіи собранія повѣренныхъ нѣкоторыя дѣла общиннаго управленія должны быть все-таки рѣшаемы непосредственнымъ общиннымъ собраніемъ; таковы дѣла о продажѣ и покупкѣ недвижимостей, о наложеніи сбора на новое предпріятіе, о заключеніи займовъ, о выборѣ должностныхъ лицъ и повѣренныхъ. Повѣренные избираются общиннымъ собраніемъ на три года. Обновленіе ихъ состава частичное, такъ что съ исходомъ второго года по жребію выбы-

васть половина повѣренныхъ, а если число ихъ нечетное, то такое число, „которое ближайше менѣе половины“. Предсѣдатель общиннаго собранія есть вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдатель повѣренныхъ. Повѣренные всѣ имѣютъ по одному голосу.

Исполнительнымъ органомъ служитъ управленіе общинныхъ старшинъ, состоящее изъ предсѣдателя, вице-предсѣдателя и по крайней мѣрѣ пяти членовъ, избираемыхъ общиннымъ собраніемъ на три года. Кромѣ того, по дѣламъ о народныхъ школахъ, о призрѣніи бѣдныхъ и больныхъ въ управленіи старшинъ участвуетъ съ правомъ голоса и приходскій главный пасторъ, а съ 1883 года (Собраніе постановленій, № 12) и настоятели православныхъ сельскихъ приходовъ. Независимо отъ этого, пасторы и православные священники могутъ быть избираемы, съ ихъ согласія, въ составъ управленія старшинъ.

Отчеты управленія старшинъ повѣряются особо избранными общиннымъ собраніемъ ревизорами. Общинное собраніе, разсмотрѣвъ замѣчанія ревизоровъ, или оставляетъ ихъ безъ вниманія, или передаетъ ихъ на рѣшеніе особаго третейскаго суда, состоящаго изъ посредниковъ, назначаемыхъ въ равномъ числѣ общиннымъ собраніемъ и представившимъ отчетъ управленіемъ старшинъ. Если управленіе этого не сдѣлаетъ, посредники, вмѣсто него, назначаются судомъ. Посредники, назначенные такимъ образомъ, избираютъ по большинству голосовъ, а въ случаѣ равенства—по жребію еще одного члена и затѣмъ сообща выбираютъ изъ своей среды предсѣдателя.

Нѣкоторыя изъ постановленій общиннаго собранія подлежатъ утвержденію губернатора ¹⁾. На отказы губернатора въ утвержденіи общинное собраніе можетъ принести жалобу Сенату. По другимъ дѣламъ постановленія утверждаются прямо Сенатомъ ²⁾. Кромѣ того, недовольные постановленіями общиннаго собранія могутъ всякое постановленіе обжаловать въ 30-дневный срокъ мѣстному губернатору, который, если найдетъ постановленіе незаконнымъ, можетъ его отмѣнить. На рѣшеніе губернатора жалобы въ 90-дневный срокъ приносятся Сенату.

Самоуправленіе городскихъ общинъ опредѣляется Высочайшимъ постановленіемъ 8-го декабря 1873 г. (Сборникъ постан.,

¹⁾ Объ измѣненіи предѣловъ общины, о распоряженіяхъ по общественному порядку и охраненію здравія, о заключеніи займовъ съ погашеніемъ свыше 10 лѣтъ, о раскладѣ специальныхъ сборовъ, устанавливаемыхъ на срокъ болѣе 10 лѣтъ.

²⁾ О продажѣ, закладѣ, обмѣнѣ недвижимости и объ установленіи или увеличеніи мостовыхъ денегъ.

№ 8) ¹⁾ съ нѣкоторыми измѣненіями, послѣдовавшими въ 1883 г. Въ общемъ организація здѣсь та же, что и въ сельскихъ общинахъ, съ слѣдующими главнѣйшими отличіями. Въ городахъ, имѣющихъ болѣе 2.000 жителей, обязательно устанавливается представительство въ формѣ городскихъ повѣренныхъ; въ другихъ же городахъ оно можетъ быть установлено тѣмъ же порядкомъ, какъ и въ сельскихъ общинахъ. Непосредственное собраніе горожанъ носитъ названіе ратушнаго собранія (*rådhusstämma*) и составляется изъ всѣхъ неопороченныхъ плательщиковъ городской подати, женскаго и мужскаго пола безразлично, въ присутствіи магистрата и подъ предсѣдательствомъ бургомистра. Въ немъ также примѣняется плюральное голосованіе, съ тѣмъ отличіемъ отъ сельскихъ общинъ, что одному лицу можетъ быть предоставлено не болѣе $\frac{1}{50}$ всѣхъ голосовъ въ собраніи и во всякомъ случаѣ не болѣе 25 голосовъ. Гдѣ имѣется собраніе городскихъ повѣренныхъ, ратушное собраніе созывается обыкновенно только разъ въ годъ, въ декабрѣ, для производства выборовъ; тамъ же, гдѣ нѣтъ повѣренныхъ, оно созывается по меньшей мѣрѣ два раза въ годъ—въ декабрѣ и іюнѣ. Совѣщанія ратушнаго собранія обязательно должны быть гласны.

Городскіе повѣренные въ числѣ отъ 9 до 60, смотря по числу жителей, избираются ратушнымъ собраніемъ на три года, съ частичнымъ обновленіемъ, такъ что въ исходѣ перваго года послѣ того, какъ первые избранные вступили въ должность, выбываетъ по жребію одна треть, а въ періодъ втораго года—половина остальныхъ, при чемъ каждый разъ производится новый выборъ на полный трехлѣтній срокъ. Городскіе повѣренные избираютъ изъ своей среды ежегодно предсѣдателя и вице-предсѣдателя. Въ засѣданіяхъ повѣренныхъ обязанъ присутствовать предсѣдатель магистрата съ правомъ участія въ совѣщаніяхъ, но безъ права рѣшительнаго голоса. По окончаніи разсужденій предсѣдатель ставитъ вопросъ такъ, чтобы на него можно было отвѣчать просто „да“ или „нѣтъ“, и затѣмъ объявляетъ, какое, по его мнѣнію, состоялось рѣшеніе. Если никто не потребуетъ голосованія, предсѣдатель утверждаетъ состоявшееся рѣшеніе ударомъ молотка. Если потребуютъ формальнаго голосованія, оно, за исключеніемъ выборовъ, происходитъ открыто, по переключѣ.

Исполнительныя функціи и завѣдываніе дѣлами возлагаются, подъ наблюденіемъ городского магистрата, на городскую казначейскую камеру (*drätselkammare*) и разныя комиссіи и лица

¹⁾ Напечатано у Малышева, I. с., стр. 373—388.

по назначенію ратушнаго собранія или городских повѣренныхъ.

Магистратъ составляется, подъ предѣдательствомъ бургомистра, изъ ратмановъ. Бургомистръ назначается Высочайшею властью изъ трехъ кандидатовъ, избираемыхъ ратушнымъ собраніемъ. Ратманы избираются ратушнымъ собраніемъ, съ утвержденія губернатора.

Члены казначейской камеры избираются городскими повѣренными, а гдѣ ихъ нѣтъ—ратушнымъ собраніемъ. Подробности организаціи камеры опредѣляются правилами, составляемыми магистратомъ съ одобренія городскихъ повѣренныхъ или ратушнаго собранія и съ утвержденія хозяйственнаго департамента Сената.

Вся эта довольно своеобразная организація общиннаго самоуправления не является, однако, самобытнымъ продуктомъ собственно финляндской жизни, а представляетъ собою даже въ подробностяхъ сколокъ со шведскаго общиннаго устава 1862 г. ¹⁾.

§ 60. Гмины ²⁾.

Въ противоположность общинамъ Финляндіи, самоуправленіе сельскихъ гминъ въ губерніяхъ бывшаго Царства Польскаго создано по инициативѣ русской власти и въ духѣ русскаго законодательства. Сельскія гмины ведутъ свое начало съ конституціи 1815 года (ст. 84), но тогда онѣ не имѣли самоуправления. По закону 1818 г. вся власть управленія гминой сосредоточивалась въ рукахъ войта, которымъ былъ всегда мѣстный помѣщикъ. Если помѣщиковъ въ гминѣ было нѣсколько, войтомъ назначался одинъ изъ нихъ, по выбору правительства. Только въ 1859 г., указомъ 3 марта, предписано было организовать при войтахъ выборные совѣты. Но вслѣдствіе политическаго броженія, охватившаго тогда Польшу, эта мѣра не была приведена въ исполненіе.

Мысль о предоставленіи гминамъ самоуправления нашла затѣмъ себѣ выраженіе въ проектѣ маркиза Вѣлепольскаго, составленномъ въ началѣ 1863 г. Въ проектѣ этомъ принять за образецъ французскій типъ общиннаго устройства. Вся власть общиннаго управленія предоставляется единоличному органу.

¹⁾ Aschehoug. Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, S. 40—46.

²⁾ Спасовичъ. Гмины и гминные суды въ губерніяхъ Царства Польскаго, Юрид. Вѣстникъ, 1889, № 4, стр. 549 и 590; [его же, Гмина въ губерніяхъ Царства Польскаго, въ сборникѣ Мелкая земская единица].

При немъ выборный совѣтъ, засѣдающій не постоянно, а періодически. Права же членовъ общины ограничиваются одними выборами общинныхъ совѣтниковъ.

Полноправными членами гмины по проекту Вѣлепольскаго признавались не только владѣльцы недвижимости, но и торговцы, промышленники, ремесленники, учителя, артисты, лица, получающія пенсіи или доходъ съ капитала не менѣе 90 рублей въ годъ, а также квартиранты, платящіе за нанимаемое ими помещеніе не менѣе 15 рублей въ годъ. Но участіе этихъ лицъ въ гминномъ управленіи должно было ограничиться только избраніемъ членовъ гминнаго совѣта и трехъ кандидатовъ въ войтъ, изъ которыхъ одинъ назначался бы правительствомъ. Войтъ долженъ былъ занять положеніе, подобное французскому меру: быть не только предсѣдателемъ гминнаго совѣта и исполнителемъ его постановленій, но и органомъ полицейской власти въ гминѣ. Гминный совѣтъ составлялся изъ 6—12 выборныхъ членовъ, солтысовъ, мѣстнаго приходскаго священника и ректора училищъ. Онъ вѣдалъ бы только хозяйственныя дѣла гмины и собирался четыре раза въ годъ, засѣдая каждый разъ не болѣе двухъ дней и притомъ обязательно при закрытыхъ дверяхъ. Всѣ постановленія совѣта требовали утвержденія уѣзднаго начальника. Въ случаѣ отказа въ утвержденіи, дѣло рѣшалось окончательно губернскимъ правленіемъ.

Проектъ Вѣлепольскаго не былъ принятъ. Учредительный комитетъ выработалъ другой планъ организаціи гминъ, сообразно началамъ, положеннымъ въ основу Положенія 19 февраля 1861 г. съ приданіемъ, однако, гминѣ сословнаго характера. Къ участію въ гминномъ управленіи рѣшено было допустить только владѣльцевъ недвижимости и распорядительнымъ органомъ сдѣлать не выборный совѣтъ, а непосредственное собраніе всѣхъ полноправныхъ членовъ гмины. Такимъ образомъ 19 февраля 1864 г. былъ изданъ именной указъ объ устройствѣ сельскихъ гминъ въ Царствѣ Польскомъ (П. С. З. № 40.610).

Каждая сельская гмина слагается: 1) изъ деревень и колоній, крестьянами населенныхъ ¹⁾ и 2) изъ фольварковъ или мызъ помещиковъ и прочихъ землевладѣльцевъ (ст. 4). Гминное упра-

¹⁾ Деревни и колоніи образуютъ изъ себя сословныя сельскія общества (ст. 95), управленіе которыхъ составляютъ сельскій сходъ и избираемый имъ солтысъ (ст. 99). Сельскій сходъ составляется изъ всѣхъ совершеннолѣтнихъ крестьянъ-домохозяевъ, живущихъ въ собственныхъ домахъ. При этомъ прямо оговорено, что и крестьяне, владѣющіе усадьбами участками и самостоятельно управляющіе хозяйствомъ, могутъ участвовать въ сходѣ (ст. 100).

вленіе составляютъ гминный сходъ и гминный войтъ; сверхъ того, гмины могутъ имѣть особыхъ гминныхъ писарей, сборщиковъ податей, смотрителей училищъ и больницъ, лѣсныхъ и полевыхъ сторожей и другихъ лицъ для хозяйственныхъ должностей (ст. 11). Гминный сходъ составляется изъ всѣхъ, безъ различія вѣроисповѣданій, совершеннолѣтнихъ домохозяевъ гмины, въ предѣлахъ ея владѣющихъ на правѣ личной собственности не менѣе какъ 3 моргами ($\frac{1}{2}$ десятины) земли (ст. 13). Не могутъ участвовать въ сходѣ: 1) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по преступленіямъ, влекущимъ за собою потерю всѣхъ особенныхъ правъ, 2) отданные судомъ подъ надзоръ полиціи (ст. 7) и 3) мировые судьи, лица духовнаго званія и чины уѣздной полиціи (ст. 13). Сходъ созывается обязательно четыре раза въ годъ (мартъ, май, августъ, декабрь), но въ случаѣ надобности войтъ можетъ его созвать и во всякое другое время (ст. 14). Для дѣйствительности рѣшенія схода требуется присутствіе войта или заступающаго его мѣсто и не менѣе половины членовъ схода (ст. 17). Дѣла рѣшаются по большинству голосовъ: въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну, голосъ войта даетъ перевѣсъ (ст. 18).

Исполнителемъ рѣшенія схода и органомъ полицейской власти въ гминѣ служить войтъ (ст. 22—23). Помощниками ему служатъ солтысы, избираемые сельскими сходами (ст. 30). Въ войты могутъ быть избираемы только лица христіанскаго вѣроисповѣданія, не моложе 25 лѣтъ, не состоящіе подъ опекою, попечительствомъ, слѣдствіемъ, судомъ или полицейскимъ надзоромъ, не лишившіяся по суду права занимать общественныя должности и имѣющія постоянное жительство въ гминѣ по крайней мѣрѣ въ теченіе 3 лѣтъ (ст. 66) и притомъ собственники не менѣе 6 морговъ земли; различіе сословій не имѣетъ значенія (ст. 67). Сходъ избираетъ собственно двухъ кандидатовъ, изъ которыхъ уѣздный начальникъ одного допускаетъ къ отправленію должности, а другой предназначается для временнаго заступленія войта (ст. 71). Если уѣздный начальникъ не утвердитъ избранныхъ кандидатовъ, то назначаетъ новые выборы; если же и вновь избранныхъ онъ затруднится утвердить, то представляетъ о томъ губернатору, который или утверждаетъ одного изъ избранныхъ, или назначаетъ третьи, окончательные выборы (ст. 73). Срокъ службы трехлѣтній (ст. 70), и принятіе должности обязательно: отъездивъ могутъ только имѣющіе болѣе 60 лѣтъ, уже прослужившіе по выбору полный срокъ, одержимые сильными тѣлесными недугами или по роду своихъ занятій не могущіе имѣть постоянного пребыванія въ гминѣ (ст. 72). Преданіе войтовъ суду и удаленіе ихъ отъ

должности дѣлается властью губернатора (ст. 78, 92). За маловажные проступки уѣздный начальникъ можетъ подвергать войтовъ замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному штрафу до 5 рублей и аресту до 7 дней (ст. 90).

Полицейская власть войта распространяется на всѣхъ жителей гмины безъ различія сословій (ст. 23). А власть эта довольно значительная: войтъ можетъ за маловажные проступки собственною властью подвергать виновныхъ аресту до двухъ дней или денежному штрафу до 1 рубля (ст. 27).

§ 61. Мѣстное самоуправленіе Прибалтійскихъ губерній ¹⁾.

Очень своеобразнымъ и пестрымъ представляется устройство мѣстнаго самоуправления губерній Прибалтійскихъ. Тутъ рядомъ совмѣщаются учрежденія, сохранившіяся во всей ихъ неприкосновенности отъ средневѣковья, и установленія, созданныя новѣйшимъ русскимъ законодательствомъ. Городское самоуправленіе и въ Прибалтійскомъ краѣ опредѣляется общимъ русскимъ законодательствомъ — Городовымъ Положеніемъ 1892 года; устройство волостей специально для Прибалтійскаго края — изданнымъ русскимъ закономъ 1866 года, не придающимъ прибалтійскимъ волостямъ строго сословнаго характера, а, напротивъ, открывающимъ доступъ къ участию въ волостномъ управленіи всѣмъ мѣстнымъ собственникамъ и арендаторамъ недвижимостей, безъ различія состояній. Но на ряду съ этимъ продолжаютъ функционировать старыя сословныя установленія: приходскія собранія, ландтаги, конвенты, комитеты, конференціи, вѣдающія, однако, не одними сословными дѣлами, но и вообще благомъ всего края (Свод. мѣстн. узак., II, ст. 63, 190, 227).

Устройство волостей въ Прибалтійскихъ губерніяхъ опредѣляется Выс. утв. 19 февраля 1866 г. Положеніемъ Комитета остзейскихъ дѣлъ (43.034). Поводомъ къ его изданію послужило Высочайшее указаніе мѣстному генералъ-губернатору „на необходимость устройства гражданскаго и общественнаго быта

¹⁾ Сводъ мѣстныхъ узаконеній для губерній остзейскихъ, т. I и II. Зинновъ. Опытъ изслѣдованія земскаго устройства Лифляндской губерніи. 1895. Александровъ. Феодальное земство. 1895. Земское устройство Прибалтійскихъ губерній (Рудченко). 1890. [А. Ф. Мейендорфъ, Мелкая земская единица въ Прибалтійскихъ губерніяхъ, въ сборникѣ Мелкая земская единица].

тамошнихъ крестьянъ на самостоятельныхъ и независимыхъ отъ помѣщичьяго вліянія основаніяхъ“. Составленный въ исполненіе этого проектъ былъ пересмотрѣнъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ и затѣмъ въ бывшемъ остзейскомъ комитетѣ, послѣ чего и удостоился Высочайшаго утвержденія.

Положеніе 19 февраля 1866 г. придаетъ прибалтійскимъ волостямъ характеръ существенно отличный отъ волостей коренныхъ губерній Россіи. Прибалтійскія волости не имѣютъ строго сословнаго характера: къ нимъ могутъ принадлежать не одни крестьяне, а также лица другихъ сословій безъ всякаго ограниченія. Согласно примѣчанію къ ст. 1, „лица, къ волостному обществу не приписанныя, но пріобрѣвшія въ собственность или взявшія въ аренду отдѣльные крестьянскіе участки, тѣмъ самымъ вступаютъ въ мѣстный волостной союзъ, и, пріобрѣтая всѣ права, имѣютъ исполнять и всѣ обязанности, настоящимъ Положеніемъ опредѣленные“.

Волостное общественное управленіе составляется изъ: 1) общаго волостного схода и схода выборныхъ; 2) волостного старшины съ помощниками, и 3) волостного суда.

Общій волостной сходъ (*Gemeindeversammlung*) составляютъ всѣ принадлежащіе къ волостному обществу совершеннолѣтніе и самостоятельные собственники недвижимыхъ имуществъ, а также съемщики принадлежащихъ помѣщикамъ, казнѣ, городамъ или разнымъ заведеніямъ обложенныхъ поземельными повинностями арендныхъ участковъ, и, наконецъ, по одному, назначаемому на одинъ годъ, человѣку на 10 взрослыхъ, принадлежащихъ къ обществу мызныхъ и хозяйскихъ батраковъ и самостоятельныхъ неосѣдлыхъ членовъ, т.-е. невладѣющихъ въ обществѣ недвижимымъ имуществомъ ни на правѣ собственности, ни на арендномъ правѣ. Общій волостной сходъ созывается старшиной разъ въ годъ для избранія должностныхъ лицъ: старшины, его помощниковъ, судей и выборныхъ. Сверхъ того, общій сходъ собирается, когда требуется постановить о предоставленіи порочнаго члена общества въ распоряженіе правительства. Явка на сходъ обязательна подъ угрозой штрафа въ 1 руб. въ пользу бѣдныхъ общества.

Сходъ выборныхъ составляется изъ старшинъ и выборныхъ, избираемыхъ общимъ сходомъ. Число выборныхъ опредѣляется соотвѣтственно числу принадлежащихъ къ обществу лицъ; гдѣ ихъ меньше 200—мѣстное начальство назначаетъ отъ 4 до 6 выборныхъ; гдѣ ихъ отъ 200 до 500, тамъ 8, 10 или 12 выборныхъ; гдѣ ихъ отъ 501 до 1000—выборныхъ 14; гдѣ отъ 1001

до 2000—16; гдѣ отъ 2001 до 3000—20; гдѣ болѣе 3000—24. Половина выборныхъ должна быть собственниками и арендаторами, другая — батраками и неосѣдлыми самостоятельными членами общества. Срокъ полномочій выборныхъ трехлѣтній, съ частичнымъ обновленіемъ каждый годъ по трети.

Сходъ выборныхъ созывается старшиной по мѣрѣ надобности, но не менѣе одного раза въ годъ. Къ вѣдѣнію его относятся: 1) постановленія о всѣхъ вообще предметахъ, относящихся до хозяйственныхъ общественныхъ дѣлъ; 2) совѣщанія и ходатайства объ общественныхъ нуждахъ и пользахъ; 3) принесеніе начальству чрезъ особыхъ выборныхъ жалобъ и просьбъ; 4) учетъ старшины и его помощниковъ; 5) избраніе повѣренныхъ для ходатайства предъ судомъ.

Дѣла на сходѣ выборныхъ рѣшаются большинствомъ голосовъ; но для нѣкоторыхъ дѣлъ требуется большинство $\frac{2}{3}$.

Волостной старшина есть исполнительный органъ волостного общества и вмѣстѣ мѣстный органъ полицейской власти. За слушаніе или сопротивленіе волостной старшина можетъ подвергаться подвѣдомыхъ ему лицъ аресту до двухъ дней или штрафу не выше рубля.

Обращаясь къ старымъ установленіямъ мѣстнаго самоуправления, слѣдуетъ начать съ приходскихъ собраний или конвентовъ, являющихся основой всѣхъ другихъ установленій. До 1870 года приходскіе конвенты вѣдали безразлично свѣтскими и церковными дѣлами и состояли только изъ дворянъ и владѣльцевъ дворянскихъ вотчинъ. Но въ 1870 году установлено различіе приходскихъ конвентовъ для обсужденія общихъ дѣлъ приходскаго управленія, и лютеранскихъ церковныхъ и училищныхъ конвентовъ исключительно для дѣлъ, касающихся лютеранскихъ церквей и школъ. Въ составъ общихъ приходскихъ конвентовъ включены при этомъ мѣстные волостные старшины, какъ представители волостей. Такимъ образомъ и крестьянское населеніе получило свое представительство въ приходскомъ конвентѣ. Но нововведеніе это установлено не законодательнымъ порядкомъ, а административнымъ. Напримѣръ, въ Лифляндіи это было сдѣлано утвержденнымъ мѣстнымъ генералъ-губернаторомъ постановленіемъ лифляндскаго ландтага, объявленнымъ указомъ губернскаго правленія отъ 16 октября 1870 г. за № 128 ¹⁾.

¹⁾ Овъ напечатанъ въ Сборникѣ узаконеній и мѣстныхъ постановленій, касающихся главныхъ церковныхъ попечительствъ въ Лифляндской губерніи. Рига. 1888, стр. 72.

Первоначально волости были образованы изъ крестьянъ каждаго помѣщика въ отдѣльности, и потому число волостныхъ старшинъ равнялось числу дворянскихъ вотчинъ. Дворяне и крестьяне располагали поэтому равнымъ числомъ голосовъ на приходскомъ конвентѣ. Но законъ 1866 г. допустилъ соединеніе мелкихъ волостей воедино, а дворянскія вотчины современемъ стали дробиться. Это привело къ значительному преобладанію въ приходскихъ конвентахъ дворянства надъ крестьянствомъ, вызвавшему въ 1888 году циркулярное постановленіе губернатора предоста- вить большимъ волостямъ столько голосовъ въ приходскомъ конвентѣ, изъ сколькихъ малыхъ волостей онѣ составились.

Кромѣ приходскихъ собраній, другимъ общимъ органомъ мѣстнаго самоуправленія служатъ ландтаги. Ихъ четыре въ краѣ: курляндскій, лифляндскій, эстляндскій и кромѣ того особый ландтагъ для острова Эзеля, хотя въ административномъ отношеніи островъ этотъ входитъ въ составъ Лифляндской губерніи.

Составъ ландтаговъ не одинаковъ. Въ Лифляндіи онъ составляется, во-первыхъ, обязательно изъ всѣхъ лифляндскихъ записанныхъ въ мѣстную матрикулу дворянъ, которые не состоятъ подъ опекою и попечительствомъ, имѣютъ отъ роду болѣе 21 года и менѣе 60 лѣтъ и владѣютъ въ Лифляндіи вотчинами по наслѣдству, куплѣ, заставному праву или арендѣ; во-вторыхъ, имѣютъ право являться на ландтагъ, но не обязаны къ тому: 1) записанные въ мѣстную матрикулу дворяне, коимъ болѣе 60 лѣтъ, и тѣ, которые не владѣютъ вовсе ни вотчинами, ни арендами; 2) незаписанные въ мѣстную матрикулу, но владѣющіе вотчинами и арендами дворянскими и 3) два депутата рижскаго общества; они имѣютъ оба вмѣстѣ одинъ только голосъ (Сводъ мѣстн. узак. II, ст. 61—64, 101).

На островѣ Эзелѣ въ ландтагъ участвуютъ только дворяне: матрикулированные, владѣющіе дворянскими имѣніями и находящіеся въ возрастѣ между 21 и 60 годами—обязательно; матрикулированные старше 60 лѣтъ или не владѣющіе имѣніями и нематрикулированные, но владѣющіе—по желанію (ст. 179, 180).

Въ Эстляндіи всѣ матрикулированные и владѣющіе имѣніями обязаны участвовать въ ландтагѣ; нематрикулированные, но владѣющіе дворянскими вотчинами лица имѣютъ право участвовать въ ландтагѣ; матрикулированные, но не владѣющіе вотчинами, могутъ присутствовать на ландтагѣ, но въ совѣщаніяхъ его не участвуютъ и голоса не имѣютъ [ст. 210, 211; 1866 февр. 18 (43.030), дек. 9 (43.965)].

Въ Курляндіи ландтагъ имѣетъ представительный характеръ

и составляется изъ депутатовъ, избираемыхъ на приходскихъ собраніяхъ. Въ приходскихъ собраніяхъ участвуютъ: 1) матрикулированные дворяне, владѣющіе дворянскою вотчиною на правѣ полной собственности или объявившіе доходъ, равняющійся 4.200 рублямъ, и обязуются соразмѣрно участвовать въ дворянскихъ складкахъ (Свод. мѣстн. узак. II, ст. 276), и 2) лица, принадлежащія къ мѣстному дворянству, но владѣющія дворянскими вотчинами (1870, мая 27, 48.421, ст. 1). Каждый приходъ избираетъ обыкновенно одного депутата, но можетъ избрать и двухъ: тогда они имѣютъ только одинъ голосъ. Если же будетъ избрано лицо нематрикулированное, то матрикулированные избираютъ изъ своей среды особаго депутата, пользующагося голосомъ по всѣмъ дѣламъ, касающимся исключительно интересовъ дворянства (Свод. мѣстн. узак. II, ст. 301; 1870, мая 27, 48.424, ст. 1, 2).

Обыкновенныя засѣданія ландтаговъ созываются по распоряженію губернатора черезъ каждые три года, въ зимніе мѣсяцы (Сводъ мѣстн. узак. II, ст. 52, 55, 172, 174, 203, 206, 292, 294). Чрезвычайныя ландтаги созываются только въ случаѣ особенныхъ обстоятельствъ. Возбужденіе вопроса о созывѣ чрезвычайнаго ландтага принадлежитъ мѣстному начальству и дворянскимъ учрежденіямъ, но разрѣшеніе на созывъ испрашивается губернаторомъ у министра внутреннихъ дѣлъ (ст. 54—57; 174—177; 204—206; 293—295).

Въ Курляндіи установлено два съѣзда ландтага: первый, или приготовительный, и второй, или инструкціонный. На приготовительномъ совершается избраніе предводителя дворянства, ревизія дворянской кассы и счетовъ по земскимъ повинностямъ, разсмотрѣніе отчетовъ предводителя, дворянскаго комитета и управленія кассою, разсмотрѣніе и приведеніе въ порядокъ предложеній, поступающихъ на обсужденіе ландтага. По окончаніи приготовительнаго съѣзда депутаты, возвратясь въ свои приходы, представляютъ надлежащія донесенія избравшимъ ихъ дворянамъ, которые въ приходскихъ собраніяхъ изъясняютъ свое мнѣніе, какъ въ отношеніи къ исполненію каждымъ депутатомъ данныхъ ему порученій, такъ и о прочихъ бывшихъ на разсмотрѣніи ландтага предметахъ. Мнѣніе большинства признается мнѣніемъ всего прихода и въ семъ видѣ вносится въ инструкцію депутата. О всѣхъ выборахъ безъ изъятія и о денежныхъ складкахъ голоса собираются посредствомъ баллотированія: результаты голосованія означаются въ инструкціи. По полученіи этихъ инструкцій депутаты отправляются на инструкціонный съѣздъ ландтага и

представляют отзывы своих приходовъ по дѣламъ, внесеннымъ въ ландтагъ на предварительномъ сѣздѣ. Явствующее изъ сихъ отзывовъ мнѣніе большинства признается общимъ мнѣніемъ всего дворянства. Затѣмъ вносятся въ журналъ голоса, поданные въ приходскихъ собраніяхъ по выборамъ въ должности. Избранными назначаются получившіе наибольшее число голосовъ. Въ теченіе восьми недѣль депутаты обязаны представить избравшимъ ихъ дворянамъ подробное донесеніе о дѣлопроизводствѣ ландтага въ инструкціонный сѣздъ и снабдить ихъ всѣми свѣдѣніями, кои они потребуютъ. Каждое приходское собраніе имѣетъ право изъяснить своему депутату удовольствіе или неудовольствіе, смотря по тому, какъ онъ исполнилъ порученное ему дѣло (ст. 303—331).

Въ Лифляндіи и на островѣ Эзелѣ за двѣ недѣли до открытія ландтага собирается особый совѣщательный конвентъ, состоящій изъ ландратовъ, уѣздныхъ депутатовъ и ревизоровъ кассы. Онъ долженъ: 1) привести въ извѣстность предметы, подлежащіе разсмотрѣнію ландтага, и изложить оныя письменно съ своимъ мнѣніемъ; 2) рассмотреть поступившія изъ уѣздовъ прошенія и представленія; 3) составить въ потребныхъ случаяхъ предположенія объ улучшеніяхъ по управленію дѣлами евангелическо-лютеранскихъ церквей сельскихъ училищъ; 4) испросить отъ губернатора дозволеніе на имѣющія быть при открытіи ландтага торжества и сдѣлать нужныя по сему предмету распоряженія.

Во время ландтага ландраты и уѣздные депутаты, подъ предсѣдательствомъ предводителя, составляютъ два особыхъ комитета, обсуждающихъ всѣ предметы, подлежащіе сужденію ландтага. Дѣла докладываются предводителемъ, который стоитъ при этомъ съ жезломъ въ рукѣ. Когда мнѣніе уѣздныхъ депутатовъ и ландратовъ между собою несогласны, то ландратамъ предоставляется право требовать, чтобы въ ландтагѣ было приступлено къ особымъ по каждому уѣзду о томъ совѣщаніямъ съ участіемъ и ландратовъ и депутатовъ. Когда единогласіе не состоится, три члена могутъ потребовать баллотированіе вопросовъ. Дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ, и постановленіе дѣйствительно только при участіи въ немъ по меньшей мѣрѣ 32 членовъ (ст. 77—114; 184—195).

Въ Эстляндіи по изложеніи ландтагу дѣла предводителемъ, стоящимъ съ жезломъ въ рукѣ, совѣщанія производятся по каждому уѣзду отдѣльно, сперва въ Гарріенскомъ, затѣмъ въ Вирландскомъ, Ервенскомъ и Вискскомъ уѣздахъ. По каждому уѣзду рѣшеніе постановляется по большинству.

Постановленія ландтага составляются по согласному рѣшенію

всѣхъ уѣздовъ или большинства. Если голоса уѣздовъ раздѣлятся поровну, предводитель вноситъ дѣло въ ландратскую коллегію. Большинство голосовъ коллегіи даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, съ коимъ оно согласно. Если мнѣніе коллегіи будетъ совершенно различно отъ мнѣній уѣздовъ, то отбираются голоса всѣхъ четырехъ уѣздовъ, и дѣло рѣшается большинствомъ голосовъ (ст. 219—253).

Исполнительными земскими органами въ губерніяхъ Лифляндской и Эстляндской и на островѣ Эзелѣ служатъ ландратскія, коллегіи. Онѣ состоятъ изъ избираемыхъ пожизненно ландратовъ въ губерніяхъ въ числѣ 12, на островѣ Эзелѣ—4. Каждый изъ ландратовъ, по установленной между ними съ общаго согласія очереди, управляетъ въ теченіе одного мѣсяца въ званіи очередного ландрата текущими дѣлами. Очередной ландратъ приглашается, какъ членъ, въ засѣданіе губернскаго правленія, когда въ немъ разсматриваются дѣла, относящіеся къ дворянскому обществу, и въ засѣданіе приказа общественнаго призрѣнія. Онъ занимаетъ при этомъ первое мѣсто послѣ губернатора. Очередной ландратъ вѣдаетъ въ частности почтовое дѣло, главный надзоръ за хозяйственнымъ управленіемъ имѣніями дворянскаго общества; тѣ земскія повинности, которыя, не будучи вызваны мѣстною потребностью приходовъ, имѣютъ значеніе для всей губерніи или возложены правительственною властью; составленіе раскладокъ всѣхъ губернскихъ денежныхъ земскихъ повинностей; исполнительныя работы по земскому хозяйству; онъ разрѣшаетъ собственною властью расходъ въ Лифляндіи до 250, на Эзелѣ—до 15 рублей (ст. 427—473; 557—595; 689—702).

Въ Курляндіи мѣсто ландратской коллегіи занимаетъ дворянскій комитетъ, состоящій изъ десяти уѣздныхъ предводителей, секретаря и казначея. Уѣздные предводители избираются на три года въ пяти округахъ бывшихъ обергауптманствъ, по два отъ cadaго, половина депутатовъ—резидующіе, другая—нерезидующіе. Резидующіе чередуются между собою каждыя два мѣсяца такъ, чтобы трое изъ нихъ всегда были въ Митавѣ: на нихъ-то и возлагается завѣдываніе текущими дѣлами (ст. 768—785).

Еще въ 1881 году, сентября 14, по докладу тогдашняго министра внутреннихъ дѣлъ графа Игнатьева состоялось Высочайшее повелѣніе о томъ, чтобы предложить земскимъ установленіямъ Прибалтійскаго края на обсужденіе вопросъ о способѣ примѣненія къ прибалтійскимъ губерніямъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ, но мѣра эта не привела пока ни къ какимъ практическимъ результатамъ.