

ИСТОРИЯ  
РОССИИ  
ВЪ XIX ВѢКѢ



Томъ.

Изд. М.<sup>ра</sup> Бр.  
А. У. Транзю.<sup>н</sup>

№ 5.

356178

### ГЛАВА III.

## Крестьянское общественное управление.

(С. М. Блеклова).

Редакціонныя комиссіи при главномъ комитетѣ по устройству крестьянскаго дѣла, обсуждая основы административнаго устройства освобожденныхъ крестьянъ, поставили себѣ весьма почтенную задачу—бороться съ крѣпостническими вожделѣніями, столь недвусмысленно проявившими себя въ мнѣніяхъ губернскихъ комитетовъ. Намѣчая самое устройство крестьянъ въ самыхъ общихъ чертахъ, большинство комитетовъ требовало въ то же время назначенія помѣщиковъ „начальниками сельскихъ обществъ“ съ предоставленіемъ имъ, по этому званію, весьма обширныхъ полномочій, ограничивавшихъ, какъ личную свободу крестьянъ, такъ и самостоятельность ихъ въ завѣдываніи своими общественными дѣлами. Редакціонныя комиссіи рѣшительно воспротивились этому. Но отъ этого самое устройство крестьянъ весьма мало выиграло. Комиссіи работали внѣ живого общенія съ независимыми общественными силами; въ періодической печати предположенія комиссій по данному вопросу не могли своевременно встрѣтить свободную и обстоятельную критику, ибо, по цен-

зурнымъ препятствіямъ, печать большею частью могла высказываться слишкомъ поздно — когда дѣло уже было рѣшено. Главными дѣятелями комиссій были люди, прошедшіе болѣе или менѣе долговременную школу бюрократической службы, воспитавшую въ нихъ возрѣнія и навыки, при которыхъ идеи демократическаго характера не могли найти себѣ никакой почвы. Наконецъ, серьезнѣйшую заботу дѣятелей крестьянской реформы составляло обезпеченіе исправнаго отбыванія крестьянами возложенныхъ на нихъ повинностей. Для этого признавалась безусловная необходимость крѣпкой власти надъ личностью крестьянина. Если, по условіямъ момента, считалось неудобнымъ для центральнаго правительства отдать эту власть въ руки помѣщиковъ, то самая идея крѣпкой власти оставалась непоколебленной и требовала своего осуществленія. „Власть надъ личностью крестьянина, относительно обязанностей его, какъ члена сельскаго общества“, и была сосредоточена „въ мѣрѣ и въ его избранныхъ“. Тѣмъ не менѣе „мѣрѣ“, хотя и обязанный круговой порукой

за каждого изъ своихъ членовъ, по отправленію повинностей казенныхъ и помѣщичьихъ, не гарантировалъ еще достиженія поставленной цѣли. Необходима была власть и надъ „міромъ“. Она и была создана въ видѣ весьма широкихъ полномочій, предоставленныхъ представителямъ администраціи относительно крестьянскаго общественнаго управленія. Отклонивъ помѣщичьи вождедѣнія, редакціонныя комиссіи, въ своихъ работахъ о насажденіи крѣпкой власти, выполнѣ послѣдовательно наложили на крестьянскій „міръ“ бюрократическое иго. „Дать самоуправленіе освобожденнымъ крестьянамъ въ ихъ сельскомъ быту“,—такъ была формулирована задача редакціонныхъ комиссій, когда онѣ приступали къ работѣ по данному вопросу. Это было не болѣе, какъ пынная фраза. Основы административнаго устройства крестьянъ, принятія редакціонными комиссіями, были таковы, что и въ самомъ началѣ своего свободнаго существованія, крестьяне были крайне стѣснены въ завѣдываніи своими общественными дѣлами, въ дальнѣйшемъ же въ сельскомъ быту сохранялись лишь нѣкоторыя внѣшнія формы самоуправленія безъ малѣйшаго слѣда соотвѣтствующаго внутренняго содержанія.

Сельское общество на первыхъ порахъ было задумано въ видѣ поземельной общины (такое названіе и предполагалось ей дать), которой надлежало вѣдать „всѣ отношенія сельскаго быта, находящіяся въ связи съ общиннымъ пользованіемъ земель и угодій, предоставленныхъ въ надѣлъ крестьянамъ \*)“. Волость же

предполагалось ввести, какъ учрежденіе полицейско-административное. Волости подлежали „всѣ отношенія крестьянъ къ правительству“ \*). Волость должна была взять на себя ту посредническую роль между крестьянами и правительствомъ, которую домогались сохранить за собой помѣщики. Въ дальнѣйшей работѣ редакціонныхъ комиссій послѣдовало однако отступленіе отъ столь опредѣленно выраженаго проекта двухъ учрежденій, параллельныхъ и не подчиненныхъ другъ другу. Въ цѣляхъ обезпеченія фискальныхъ интересовъ признано было необходимымъ возложить различныя административно-полицейскія функціи и на сельское общество. Сельское общество потеряло такимъ образомъ значеніе земельно-хозяйственнаго союза и превратилось въ низшій административно-хозяйственный органъ крестьянскаго управленія. Измѣнившійся характеръ его повлекъ за собой то, что данная организація, ранѣе проектированная лишь для общиннаго владѣнія землей, была распространена и на земли подворнаго владѣнія, тѣмъ болѣе, что и къ послѣднимъ было примѣнено то же начало общей отвѣтственности въ платежахъ — круговая порука. Сельское общество при этомъ составлялось изъ крестьянъ, водворенныхъ на земляхъ cadaго отдѣльнаго помѣщика, а изъ извѣстнаго числа сельскихъ обществъ образовывалась волость. На фундаментахъ помѣстнаго начала возведено было такимъ образомъ зданіе, предназна-

царствованіе императора Александра II  
Изд. 1862 г., т. I, 625.

\*) Скребицкій. — Крестьянское дѣло въ

\*) Ib., 340.

ченное служить задачамъ общаго управленія. Нѣкоторая самостоятельность была предоставлена сельскимъ обществамъ лишь по земельно-хозяйственнымъ дѣламъ.

Вводя сельское общество и волость, какъ учрежденія, имѣющія извѣстное специальное назначеніе и въ силу этого носящія временный характеръ, редакціонныя комиссіи предоставляли ближайшему будущему выработать стройную систему постоянныхъ учрежденій сельскаго общественнаго управленія. Это будущее оказалось однако неблагопріятнымъ для достиженія данной цѣли. Реформаторскія стремленія въ высшихъ сферахъ, и безъ того далеко не сильныя, весьма скоро ослабѣли и обратныя теченія получили преобладающую силу. Учрежденному 14 іюня 1861 г. главному комитету по устройству сельскаго состоянія предстояло выработать общія основанія устройства какъ бывшихъ крѣпостныхъ крестьянъ, такъ и крестьянъ, состоявшихъ и ранѣе свободными. Изъ послѣднихъ у государственныхъ крестьянъ уже существовали сельскія общества и волости, подчиненныя блюстительной власти администраціи. „Это управленіе,—по характеристикѣ г. Стреховскаго \*)—не было самоуправленіемъ, а приказнымъ канцелярскимъ управленіемъ этими крестьянами, при небольшомъ участіи въ этомъ управленіи выборныхъ общественныхъ элементовъ“. Тѣмъ не менѣе были въ этомъ управленіи и нѣкоторыя цѣнныя стороны—отдѣльныя селенія были юридически самостоятельны; дисциплинарной власти по отношенію

\*) Сборникъ „Мелкая земская единица“. Изд. 2-е, стр. 284.

къ государственнымъ крестьянамъ не было присвоено ни окружнымъ начальникамъ, ни сельскимъ должностнымъ лицамъ. Задача выработки общихъ основаній устройства сельскаго населенія была разрѣшена главнымъ комитетомъ чрезвычайно просто: на крестьянъ прочихъ разрядовъ было распространено общее положеніе 19 февраля. Государственные крестьяне получили одинаковое съ б. помѣщичьими административное устройство по указу 18 января 1866 г. При этомъ приведеніи къ одному знаменателю государственные крестьяне утратили указанныя преимущества и гарантіи. Съ другой стороны, навыки „приказнаго канцелярскаго управленія“, сложившіяся въ учрежденіяхъ государственныхъ крестьянъ еще въ дореформенную эпоху, не могли не оказать своего вліянія на новыя волостныя учрежденія, въ которыхъ они встрѣтили весьма благопріятную почву для своего развитія.

Ранѣе крестьяне разныхъ наименованій состояли за разными вѣдомствами. Съ приведеніемъ ихъ къ одному знаменателю въ смыслѣ административнаго устройства, и учрежденія по завѣдыванію крестьянскими дѣлами, созданныя первоначально для бывшихъ крѣпостныхъ, стали общими; при этомъ объединеніи всѣ разряды крестьянъ были одинаково подчинены административнымъ и полицейскимъ властямъ вѣдомства министерства внутреннихъ дѣлъ. Даже малороссійскіе казаки, личные земельные собственники, къ которымъ начало круговой поруки не могло быть примѣнено, получили то же крестьянское административное устройство.

Привыкать къ завѣдыванію своими общественными дѣлами крестьянамъ приходилось вообще при весьма невыгодныхъ условіяхъ. Огромное и притомъ неблагоприятное значеніе имѣло при этомъ то обстоятельство, что въ экономическомъ отношеніи освободительная реформа проведена была не въ интересахъ населенія. Надѣлъ не обезпечивалъ быта крестьянъ. Крестьянство было обременено повинностями и платежами. Въ силу этого съ самаго начала главную заботу крестьянскаго общественнаго управленія, скованнаго тяжелой отвѣтственностью за несоблюденіе интересовъ фиска, составило исправное отбываніе податныхъ повинностей его членами; въ этомъ отношеніи оно испытывало сильнѣйшее давленіе со стороны уѣздной полиціи, въ рукахъ которой находилось податное дѣло.

Несмотря на старанія редакціонныхъ комиссій не допустить власти помѣщика надъ его вчерашними рабами, несмотря на провалъ званія „начальника сельскаго общества“, все же общимъ положеніемъ помѣщику предоставлялась вотчинная полиція въ сельскомъ обществѣ временно-обязанныхъ крестьянъ, на землѣ его поселенныхъ, и съ симъ вмѣстѣ помѣщикъ являлся попечителемъ того общества. Въ этомъ званіи онъ имѣлъ нѣкоторыя прерогативы, имѣлъ право надзора за сельскимъ общественнымъ управленіемъ, могъ вмѣшиваться въ его внутреннія распоряженія и даже требовать устраненія изъ общества вредныхъ или опасныхъ, по его мнѣнію, крестьянъ. Правда, въ этихъ прерогативахъ было болѣе почета, чѣмъ дѣйствительной силы, тѣмъ не менѣе извѣстное вліяніе на крестьян-

скій „міръ“ помѣщикъ при желаніи могъ проявлять. Мировымъ посредникамъ помѣщики, въ званіи попечителей сельскихъ обществъ, доставляли не мало хлопотъ своими претензіями.

Гораздо большее значеніе имѣло то, что служба по учрежденіямъ, завѣдывавшимъ крестьянскими дѣлами, съ самаго изданія общ. пол. сдѣлана была сословной монополіей,—на должности мировыхъ посредниковъ могли назначаться только потомственные дворяне изъ мѣстныхъ помѣщиковъ. Съ самаго начала такимъ образомъ была установлена зависимость одного сословія отъ другого. Эта зависимость въ дальнѣйшемъ, къ концу 80-хъ гг., приняла уже уродливыя формы.

Послѣдующее время явилось еще болѣе неблагоприятнымъ для крестьянскаго общественнаго управленія. Въ 1874 г., при замѣнѣ института мировыхъ посредниковъ уѣздными по крестьянскимъ дѣламъ присутствіями, было усилено подчиненіе крестьянскаго общественнаго управленія административнымъ и полицейскимъ органамъ, а въ 1889 г., съ введеніемъ института земскихъ начальниковъ, это управленіе было окончательно отдано подъ самый стѣснительный надзоръ и опеку, уничтожавшіе всякую возможность развитія самостоятельности и самостоятельности.

Таково происхожденіе до нашихъ временъ существующаго крестьянскаго общественнаго управленія и такова та обстановка, въ которой оно жило и дѣйствовало. Отъ растенія, посаженнаго въ такую неплодородную почву, нельзя ожидать хорошихъ плодовъ. Ихъ и не было.

Обычный типъ крестьянскаго общественнаго управленія до настоящаго времени состоитъ изъ двухъ инстанцій — сельскаго общества и волости. Только въ Закавказьѣ и въ Черноморской губ. волостей нѣтъ, имѣются одни сельскія общества, да въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ Сибири генераль - губернаторамъ предоставлено примѣнять закавказское положеніе.

Въ основу организаціи сельскаго общества, какъ было указано, легло помѣстное начало. Сельское общество, составленное изъ водворенныхъ на земляхъ помѣщика крестьянъ, могло состоять либо изъ цѣлаго селенія, либо изъ одной части разнопомѣстнаго селенія, либо изъ нѣсколькихъ мелкихъ, по возможности смежныхъ и, во всякомъ случаѣ, ближайшихъ между собою поселковъ, пользующихся всѣми угодьями или нѣкоторыми изъ нихъ сообща или же имѣющихъ другія общія хозяйственныя выгоды. Уже на основаніи этихъ правилъ, дававшихъ весьма широкія и неточныя указанія, составъ сельскихъ обществъ долженъ былъ явиться весьма разнообразнымъ. „Другія общія хозяйственныя выгоды“ представляли настолько неопредѣленное условіе, что въ дѣйствительности въ большинствѣ случаевъ общей связью, механически скрѣпленной отдѣльныя поселенныя единицы въ одно сельское общество, явилась ихъ бывшая принадлежность одному помѣщику. Послѣдующія узаконенія пытались внести нѣкоторыя поправки. Такъ, 15 авг. 1863 г. было разрѣшено соединять въ одно общество мелкія части разнопомѣстныхъ селеній и отдѣльныя мелкія селенія

разныхъ владѣльцевъ, при наличности нѣкоторыхъ „общихъ хозяйственныхъ выгодъ“, — въ крайнемъ случаѣ, такой, напр., чисто временной связи, какъ общій наемъ пастуха. Эти частичныя поправки отнюдь не отнимали однако у сельскаго общества б. помѣщичьихъ крестьянъ характера искусственнаго союза. Съ распространеніемъ общаго положенія на прочіе разряды крестьянъ, эта искусственность еще болѣе усилилась. Определенный принципъ — единство поселенія — былъ положенъ только въ позднѣйшее время (1899 г.) въ основаніе устройства сельскаго общества изъ переселенцевъ. Не былъ точно определень и численный составъ сельскихъ обществъ. Въ общ. пол. указывалась, положимъ, минимальная норма въ 20 ревизскихъ м. п. дунъ, но условно, дополненіемъ же 15 авг. 1863 г. и эта норма была отменена. Все это дало въ конечномъ результатѣ то, что сельскія общества, образовавшіяся внѣ соотвѣтствія съ потребностями населенія, а въ зависимости отъ соображеній административныхъ властей, представляютъ иногда самыя прихотливыя комбинаціи въ своемъ составѣ. Есть сельскія общества, которыя охватываютъ нѣсколько десятковъ отдѣльныхъ селеній, самостоятельныхъ въ земельномъ отношеніи. Весьма часты селенія, заключающія въ себѣ нѣлный рядъ сельскихъ обществъ. Встрѣчаются поземельныя общины, обнимающія собою нѣсколько селеній, составляющихъ отдѣльныя сельскія общества. Сплошь и рядомъ отдѣльныя части селенія входятъ по частямъ въ составъ различныхъ сельскихъ обществъ. Требованіе смежности селе-

ній, входящихъ въ составъ сельскаго общества, иногда грубо не соблюдалось. Членами одного сельскаго общества являются иногда поселяне разныхъ сословій, не связанные поземельными отношеніями, различныхъ вѣроисповѣданій и языковъ, совершенно чуждыхъ другъ другу. Всея этой путаницей практика по устройству крестьянскаго быта еще болѣе затемняла понятіе сельскаго общества, не точно опредѣленное и въ самомъ общ. пол., и создавала немаловажныя затрудненія въ административно-хозяйственномъ строѣ деревни.

Весьма большія неудобства являются въ томъ случаѣ, когда сельское общество охватываетъ нѣсколько отдѣльныхъ селеній. Каждое изъ такихъ селеній имѣетъ свои самостоятельныя общественно-хозяйственныя дѣла, въ рѣшеніи которыхъ могутъ быть совсѣмъ не заинтересованы крестьяне другихъ селеній, входящихъ въ составъ того же сельскаго общества. Между тѣмъ лишь вмѣстѣ всѣ эти селенія, какъ сельское общество, представляли юридическое лицо, въ отдѣльности же каждое являлось безправнымъ.

Жизнь неудержимо ищетъ выхода. Отдѣльныя селенія силою своихъ жизненныхъ требованій стремились къ юридической самостоятельности, образуя особые сходы по своимъ собственнымъ дѣламъ. Сначала самовольные, эти сходы получили въ концѣ концовъ признаніе. Практикой сената въ 80-хъ гг. было допущено созваніе селенныхъ сходовъ—въ селеніяхъ, имѣющихъ отдѣльное владѣніе земель, но не составляющихъ отдѣльнаго сельскаго общества, и частныхъ

сходовъ—для отдѣльныхъ земельныхъ общинъ, входящихъ съ составъ даннаго сельскаго общества. Къ вѣдѣнію такихъ сходовъ отнесены были дѣла по принятію въ общество новыхъ членовъ съ правомъ на надѣлъ, по передѣламъ земли и семейнымъ раздѣламъ. Затѣмъ эти сходы были узаконены по дѣламъ податнымъ и продовольственнымъ.

Важныя неудобства являются и тогда, когда селеніе состоитъ изъ нѣсколькихъ сельскихъ обществъ; задачи общественнаго благоустройства, касающіяся всѣхъ жителей селенія, въ этомъ случаѣ крайне трудно осуществимы, ибо законъ не признаетъ для этой цѣли соединеннаго схода всѣхъ сельскихъ обществъ; для того же, чтобы сельскія общества, составляющія данное селеніе, пришли къ одному и тому же рѣшенію, каждое на своемъ отдѣльномъ сходѣ, нужны, конечно, особо благопріятныя условія.

Волость была точнѣе опредѣлена относительно своего размѣра; для нея было установлено наименьшее число жителей около 300 ревиз. м. п. душъ и наибольшее около 2.000; установлено также, что наибольшее разстояніе отдаленнѣйшихъ селеній волости отъ средоточія управления ею не должно превышать 12 верстъ. Но въ дѣйствительности весьма часто встрѣчаются уклоненія отъ этихъ правилъ, иногда съ большой невыгодой для населенія. Распредѣленіе селеній по волостямъ производилось обычнымъ бюрократическимъ путемъ, безъ участія самого населенія. Въ основу его клались соображенія объ удобствахъ административно-полицейскаго управления, заботы же объ удобствахъ населенія, какъ и при

другихъ бюрократическихъ операціяхъ, играли подчиненную роль. Сплошь и рядомъ поэтому въ составъ волости зачислялись селенія, не имѣющія никакихъ общихъ реальныхъ интересовъ. Это обстоятельство должно было, въ числѣ прочихъ условий, крайне невыгодно отразиться на характерѣ дѣятельности волостного управления.

Органами сельскаго общественнаго управления являются: 1) сельскій (и селенный) сходъ и 2) сельскій староста. Составъ сельскаго схода опредѣленъ былъ лишь въ общихъ чертахъ: онъ составляется изъ крестьянъ-домохозяевъ, принадлежащихъ къ составу сельскаго общества и, кромѣ того, изъ всѣхъ назначенныхъ по выбору сельскихъ должностныхъ лицъ. Устранены отъ участія въ сходѣ только крестьяне, состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по нреступленіямъ или проступкамъ, влекущимъ за собою въ случаѣ осужденія потерю всѣхъ особенныхъ правъ, а также отданные подъ надзоръ общества по рѣшеніямъ судебныхъ мѣстъ. Въ остальномъ опредѣленіе права участія на сходѣ предоставлено было мѣстнымъ обычаямъ, почему составъ сходовъ въ тѣхъ или другихъ мѣстностяхъ и являлся не одинаковымъ. Такъ, въ однихъ мѣстахъ женщины на сходы вовсе не допускались, въ другихъ присутствовали съ правомъ голоса или по однимъ земельнымъ дѣламъ или же и по всѣмъ, въ качествѣ самостоятельныхъ домохозяекъ и въ качествѣ уполномоченныхъ за отсутствующихъ старшихъ членовъ семьи. Сенатской практикой, надо замѣтить, за женщинами признано (въ 70-хъ

гг.) право представительства на сходахъ, но въ общее положеніе и при послѣдующихъ его изданіяхъ это признаніе не вошло. Допускались также въ нѣкоторыхъ мѣстахъ и неотдѣленные члены семьи, не исключая несовершеннолѣтнихъ.

Столь же разнообразно рѣшался и вопросъ о правѣ участія на сходѣ безземельныхъ. Въ общ. пол. нѣтъ относительно этого никакихъ ограниченій, по разъясненію же сената (1892 г.), только лица, приписанныя къ сельскому обществу, но не проживающія въ своемъ селеніи и не имѣющія въ немъ ни усадьбы ни полевого надѣла, не могутъ, какъ не связанные съ обществомъ никакими реальными интересами, имѣть право на участіе въ сходѣ до своего возвращенія въ общество. Въ колонистскихъ же обществахъ опредѣленно было допущено представительство безземельныхъ. Сами сельскіе сходы рѣшали этотъ вопросъ, по мѣстнымъ обычаямъ, различно.

Вопросъ этотъ имѣетъ не одно теоретическое значеніе: для признанія рѣшеній схода законными нужно „не менѣе  $\frac{1}{2}$ , всѣхъ крестьянъ, имѣющихъ право участвовать на сходахъ“, для нѣкоторыхъ же дѣлъ требуется точное исчисленіе—согласіе не менѣе  $\frac{2}{3}$  такихъ крестьянъ. Могло быть такимъ образомъ, что при одномъ толкованіи права на участіе въ сходахъ данное рѣшеніе признавалось законнымъ, при другомъ—не имѣющимъ законной силы. И такіе случаи бывали дѣйствительно сплошь и рядомъ, ибо воззрѣнія административныхъ властей зачастую совсѣмъ не сходятся съ мѣстными обычаями. Дѣло бывало иногда и не въ воз-



зрѣніяхъ, а просто въ удобствѣ отмѣнить, по формальному предлогу, нежелательное почему-либо постановленіе схода.

Если точное, не допускающее сомнѣній, опредѣленіе права участія въ сходѣ мало интересовало законодателя, зато большая заботливость проявлена, чтобы сходъ зналъ свой шестокъ и не пытался расширить рамокъ своей компетенціи: если сходъ будетъ имѣть сужденіе о предметахъ, его вѣдѣнію не подлежащихъ, то не только приговоръ считается „ничтожнымъ“, но и участвовавшіе въ составленіи его подвергаются взысканіямъ по рѣшенію мирового посредника или земскаго начальника или предаются суду.

Эта заботливость очертитъ магическій кругъ, за предѣлы котораго не долженъ переступать сельскій сходъ, ясно сказывается въ старательномъ и, надо сказать, весьма бессистемномъ перечисленіи предметовъ вѣдомства сельскаго схода, имѣющемся въ общемъ положеніи.

Вѣдѣнію сельскаго схода подлежатъ многочисленныя и разнообразныя дѣла. Всѣ они, съ извѣстной степенью условности, могутъ быть подраздѣлены на: 1) дѣла поземельно-хозяйственныя, 2) дѣла общественнаго благосостоянія и благоустройства и 3) дѣла по организациі управленія и административно-полицейскія. Къ первой группѣ принадлежатъ дѣла, прямо или косвенно связанныя съ совмѣстнымъ землевладѣніемъ, какъ-то: передѣлы земель, распоряженіе общественными землями, выходъ изъ общества членовъ и приемъ новыхъ, семейныя раздѣлы, раскладка окладныхъ и мірскихъ денежныхъ

сборовъ, содержаніе проселочныхъ дорогъ, межъ и межевыхъ знаковъ, проточныхъ водъ и канавъ на земляхъ общественнаго пользованія.

Ко второй группѣ дѣлъ могутъ быть отнесены: народное образованіе, опека, призрѣніе, медико-санитарное дѣло, народное продовольствіе, борьба съ пожарами, наводненіемъ, мелкій кредитъ и т. п.

Третья, весьма обширная, группа дѣлъ охватываетъ: выборы должностныхъ лицъ, учетъ ихъ, содержаніе общественнаго управленія, податное дѣло, удаленіе изъ общества вредныхъ членовъ, паспортное дѣло и пр.

Еще сложнѣе и разнообразнѣе дѣятельность другого органа сельскаго общественнаго управленія — сельскаго старосты.

Староста, предсѣдатель и руководитель сельскаго схода, несетъ, съ одной стороны, обязанности по дѣламъ общественнымъ; онъ исполняетъ постановленія сельскаго схода и завѣдуетъ въ порядкѣ, установленномъ обществомъ, мірскимъ хозяйствомъ и мірскими суммами, надзираетъ за цѣлостью запаснаго общественнаго хлѣба и за его правильнымъ распоряженіемъ, за порядкомъ въ общественныхъ заведеніяхъ, за цѣлостью межъ и межевыхъ знаковъ, за исправностью дорогъ и переправъ и т. п. Ему принадлежитъ право вмѣшательства и въ частныя дѣла крестьянъ; такъ, онъ понуждаетъ къ исполненію безспорныхъ условій и договоровъ крестьянъ между собою или съ посторонними лицами. Таковъ обширный кругъ дѣлъ по общественному хозяйству, которыхъ однихъ, пожалуй, было бы и достаточно для

старосты. Надо принять при этомъ во вниманіе, что его вѣдѣнію подлѣжить весьма часто не одинъ десятокъ селеній, составляющихъ сельское общество, что онъ долженъ предсѣдательствовать и „охранять должный порядокъ“ и на селенныхъ сходахъ.

Староста несетъ однако еще податныя обязанности, наблюдая за исправнымъ вносомъ платежей и являясь исполнительнымъ органомъ учреждений, завѣдующихъ податнымъ дѣломъ. А затѣмъ онъ выполняетъ еще цѣлый рядъ обязанностей полицейскаго характера и по своей подчиненности волостному старшинѣ и самостоятельно. Наконецъ, на старосту возлагаются и другія обязанности, „въ подлежащихъ уставахъ и особыхъ узаконеніяхъ указанныя“. Староста долженъ быть такимъ образомъ свѣдущимъ и опытнымъ въ цѣломъ рядѣ дѣлъ, возложенныхъ, въ порядкѣ своего дальнѣйшаго развитія и осложненія, на спеціальныя органы и учрежденія.

Прочія должности въ сельскомъ управленіи—сборщика податей, сельскаго писаря, смотрителей хлѣбныхъ магазиновъ, училищъ и больницъ, лѣсныхъ и полевыхъ сторожей и т. д. необязательны, могутъ замѣщаться и по выбору и, кромѣ должности сборщика, по найму, въ послѣднемъ случаѣ и изъ постороннихъ.

Волостное управленіе составляютъ: 1) волостной сходъ, 2) волостной старшина съ волостнымъ правленіемъ и 3) волостной судъ.

Волостной сходъ составляется изъ волостныхъ и сельскихъ должностныхъ лицъ и изъ выборныхъ отъ

каждаго селенія данной волости по одному отъ 10 дворовъ (селенія менѣе 10 дворовъ имѣютъ право посылать по одному выборному на волостной сходъ). Вѣдѣнію волостного схода подлежатъ выборы волостныхъ должностныхъ лицъ, повѣрка и учетъ ихъ дѣйствій и назначеніе имъ содержанія; затѣмъ дѣла общественно-хозяйственнаго характера—опека, призрѣніе, народное образованіе, волостные запасныя магазины, мірскіе сборы и повинности и т. д. На волостномъ сходѣ же лежатъ дѣла по отправленію воинской повинности, а по земской реформѣ 1890 г. ему предоставлено выбирать кандидатовъ въ гласныя уѣзднаго земства. Надъ волостнымъ сходомъ виситъ та же угроза за приговоръ не по предмету вѣдомства, какъ и надъ сельскимъ.

Въ сельскомъ общественномъ управленіи, какъ мы это уже видѣли, былъ установленъ совершенно опредѣленно единоличный исполнительный органъ—сельскій староста. Строя систему волостного управленія, редакціонныя комиссіи сдѣлали попытку придать исполнительному органу волостного схода нѣкоторый характеръ коллегиальности. Такимъ органомъ является волостной старшина съ волостнымъ правленіемъ. Волостное правленіе было составлено изъ старшины, всѣхъ сельскихъ старостъ или помощниковъ старшины, сборщиковъ податей и впоследствии (1863 г.) волостныхъ засѣдателей. Уже самый составъ этой коллегіи отличается весьма большой неопредѣленностью; если сельскіе старосты введены для представительства интересовъ своихъ обществъ, то положеніе ихъ весьма непрочное; они мо-

гуть быть замѣнены, въ присутствіи волостного правленія, помощниками старшины или волостными засѣдателями, которые, по полицейскому характеру своихъ обязанностей, уже нисколько не являются представителями такихъ интересовъ. Затѣмъ рѣшенію правленія, какъ коллегіи, подлежатъ лишь: 1) денежные расходы, уже утвержденные волостнымъ правленіемъ, 2) продажа частнаго крестьянскаго имущества по взысканіямъ казны или частныхъ лицъ и 3) опредѣленіе и увольненіе вольнонаемныхъ должностныхъ лицъ волости. По всѣмъ остальнымъ дѣламъ волостной старшина распоряжается по своему усмотрѣнію, подъ личною своею отвѣтственностью. Замѣтимъ еще, что нѣкоторые члены коллегіи (волостные засѣдатели) подчинены административно-карательной власти старшины. Отсюда видно, что эта слабая попытка привить волостному правленію коллегіальное начало не могла имѣть успѣха. Она его и не имѣла.

Непреднамѣренно, вѣроятно, но весьма характерно, соотвѣтственно главнымъ функціямъ двухсторонней дѣятельности волостного старшины, въ общ. положеніи въ первую голову исчисляются его многообразныя полицейскія обязанности. Эти обязанности аналогичны обязанностямъ сельскаго старосты, отличаясь лишь большимъ масштабомъ. Общія полицейскія обязанности волостного старшины не ограничиваются однимъ крестьянскимъ надѣломъ, а распространяются на всю волость.

По дѣламъ общественнымъ волостной старшина также несетъ обязанности, аналогичныя обязанностямъ

сельскаго старосты. Волостной старшина наблюдаетъ, какъ за сельскими старостами, вполне подчиненными ему въ отношеніи сохраненія общаго порядка, спокойствія и благочинія въ волости, такъ и за другими должностными лицами, „чтобы каждый изъ нихъ исполнялъ въ точности свои обязанности“.

Общее положеніе 1861 г., признавая роль волостного старшины въ волостномъ управленіи и безъ того значительной, нашло необходимымъ охранить волостной судъ отъ возможности какого-либо давленія на него со стороны этого перваго лица въ волости: волостной старшина \*) не долженъ былъ вмѣшиваться въ производство волостного суда и даже присутствовать при обсужденіи дѣлъ. Реформа 1889 г., весьма беззаботная по вопросу о возможности разныхъ давленій, наоборотъ, предоставила уѣздному сѣзду, если признаетъ нужнымъ, возлагать обязанности предсѣдателя на мѣстнаго волостного старшину. Это, конечно, сдѣлало волостного старшину еще болѣе центральной фигурой волостного управленія, отзываясь крайне вреднымъ образомъ на самостоятельности, безпристрастїи и справедливости рѣшеній волостного суда.

Остальные выборныя должностныя лица—помощники старшины, волостные засѣдатели,—не играютъ никакой замѣтной роли въ дѣлахъ волостного управленія.

Зато весьма крупная роль выпала на долю волостного писаря. Ему въ общемъ положеніи придано малое значеніе. Волостной писарь обязанъ

\*) и сельскій староста.

вѣрно и въ порядкѣ, подъ ближайшимъ надзоромъ старшины, вести все письмоводство. Должность эта можетъ быть замѣщаема и по выбору и по найму; въ послѣднемъ случаѣ писарь можетъ быть уволенъ не только сходомъ, но и распоряженіемъ волостного правленія. Тотъ канцелярскій характеръ, который быстро приняли волостныя правленія, имѣлъ своимъ естественнымъ послѣдствіемъ то, что этотъ *de jure* послѣдній въ ряду дѣятелей волостного правленія фактически сталъ въ большинствѣ случаевъ главнымъ воротилой.

Существеннымъ условіемъ правильной функціонированія органовъ самоуправления является ихъ самостоятельность. Необходимо, — говорить по поводу этого г. Лазаревскій, — „предметная независимость“ этихъ органовъ, „необходимо, чтобы въ предѣлы вѣдомства мѣстныхъ учрежденій центральныя установленія могли вмѣшиваться лишь въ опредѣленной формѣ и лишь въ опредѣленныхъ случаяхъ“. Необходимо, кромѣ того, лично независимое положеніе служащихъ въ этихъ учрежденіяхъ \*). Съ точки зрѣнія этихъ, столь ясныхъ и общепонятныхъ, положеній въ крестьянскомъ общественномъ управленіи дѣло обстоитъ совсѣмъ неблагополучно.

Правда, довольно долгое время приговоры крестьянскихъ сходовъ пользовались самостоятельностью. По общ. пол. цензурѣ мировыхъ посредниковъ подлежали лишь приговоры объ удаленіи изъ общества пороч-

ныхъ членовъ. Сенатъ же разъяснилъ, что приговоры сельскихъ сходовъ подлежатъ разсмотрѣнію крестьянскихъ учреждений не по самому ихъ содержанію или по существу, а лишь съ формальной стороны, въ порядкѣ кассационномъ, т. е. когда окажутся постановленными по предмету, вѣдѣнію сельскаго схода не предоставленному, или не отъ установленнаго числа домохозяевъ. Въ дальнѣйшемъ этой самостоятельности пришелъ конецъ. Въ 1874 г. былъ упраздненъ институтъ мировыхъ посредниковъ, несоотвѣтствовавшій, по своему независимому служебному положенію, централизаторскимъ стремленіямъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Въмѣсто нихъ были введены уѣздныя по крестьянскимъ дѣламъ присутствія, коллегіальныя учрежденія изъ представителей земства, полиціи и юстиціи, подъ предсѣдательствомъ предводителя дворянства. Имъ было предоставлено право издавать, съ утвержденія губернскаго присутствія по крестьянскимъ дѣламъ, инструкціи для волостныхъ и сельскихъ обществъ и ихъ должностныхъ лицъ относительно порядка исполненія возложенныхъ на нихъ обязанностей. Это было вызвано между прочимъ тѣмъ, что уже въ то время имѣлись свѣдѣнія о разныхъ непорядкахъ въ крестьянскомъ общественномъ управленіи (полный произволъ должностныхъ лицъ волости, случаи растраты общественныхъ суммъ). Непорядки эти явились естественнымъ послѣдствіемъ нежизнеспособности такихъ искусственныхъ учреждений, какъ сельское общество и волость. Должностныя лица этихъ учреждений съ самаго начала

\*) *Н. Лазаревскій*. — „Самоуправленіе“, въ сборникѣ „Мелкая земская единица“. 2-ое изд., стр. 43.

очутились въ крайне ненормальномъ положеніи; весьма мало зависима отъ избравшихъ ихъ обществъ, они поставлены были въ весьма тѣсную зависимость отъ мировыхъ посредниковъ. Съ самаго начала главною цѣлью ихъ дѣятельности стало исполненіе приказаній начальства, а не соблюденіе интересовъ своихъ довѣрителей. На очередь являлся вопросъ о замѣнѣ узко сословныхъ и несамостоятельныхъ учреждений крестьянскаго общественнаго управления учреждениями, основанными на началахъ дѣйствительнаго самоуправленія. Направленіе правительственной политики отнюдь однако не благоприятствовало этому. Средство исправленія недостатковъ крестьянскаго управления было найдено въ гораздо болѣе простой и столь часто, раньше и послѣ, испытанной системѣ подтягиванія и усиленія административной опеки. вмѣсто реформы крестьянскихъ учреждений введены были для руководительства ими чисто бюрократическія присутствія, являшіяся административнымъ органомъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Имъ предоставлено было право наложенія взысканій на должностныхъ лицъ крестьянскаго управления. Этого мало. Дисциплинарная власть надъ этими лицами была предоставлена и уѣздному исправнику, на котораго всецѣло была возложена забота о взысканіи податей и денежныхъ сборовъ. Этимъ открыта была уѣздной полиціи возможность самаго широкаго вмѣшательства въ крестьянскія общественныя дѣла. Новый законъ такимъ образомъ еще болѣе усилилъ ненормальное положеніе крестьянскаго общественнаго управления. Фор-

мально однако приговоры общественныхъ сходовъ были свободны отъ утвержденія. Рѣшительное значеніе въ этомъ отношеніи имѣлъ законъ 12 іюля 1889 г. о введеніи института земскихъ начальниковъ. Сходы по этому закону отдавались подъ строгій надзоръ и опеку административной власти; установлено было обязательное утвержденіе земскими начальниками, уѣздными съѣздами и губернскими присутствіями цѣлаго ряда приговоровъ, какъ сельскаго, такъ и волостного сходовъ; земскіе начальники получили право разсматривать всѣ приговоры сходовъ и слѣдить не только за законностью, но и за цѣлесообразностью постановленій сходовъ, — приговоры, „кляющіеся къ явному ущербу общества“, могли быть отмѣняемы уѣзднымъ съѣздомъ, по представленію земскихъ начальниковъ. При этомъ никакого срока для протеста не было установлено; общество такимъ образомъ никогда не можетъ быть увѣрено, что его приговоръ уже вступилъ въ законную силу. Болѣе того: земскимъ начальникамъ позднеѣ (1894 г.) было предоставлено право представлять къ отмѣнѣ въ уѣздный съѣздъ всѣ вообще приговоры волостныхъ и сельскихъ сходовъ, независимо отъ того, состоялись ли и приведены ли означенные приговоры въ исполненіе до или послѣ введенія въ дѣйствіе положенія о земскихъ начальникахъ. Никакая давность не могла такимъ образомъ спасти приговоръ, уже вошедшій въ жизнь, если администрація признала за благо его отмѣнить. вмѣстѣ съ тѣмъ постановленія земскихъ начальниковъ и уѣздныхъ съѣздовъ по цѣлому ряду предметовъ

и постановленія губернскаго присутствія по всѣмъ дѣламъ административнымъ (за исключеніемъ поземельныхъ) почитаются окончательными и подлежатъ немедленному исполненію. Крестьяне въ своемъ общественномъ управленіи были закрѣпощены мѣстнымъ административнымъ учрежденіемъ. Они лишены были права обжалованія въ сенатъ всякаго распоряженія этихъ учреждений, нарушавшаго ихъ законныя права.

Право административнаго усмотрѣнія относительно приговоровъ сельскаго и волостного сходовъ въ корнѣ подскло ихъ самостоятельность и лишило ихъ жизнѣдѣтельности. Фактически сходы очутились въ полной зависимости отъ „близкой къ народу власти“—земскихъ начальниковъ.

Компетенція волостного схода весьма существенно была ограничена и относительно выбора должностныхъ лицъ; ранѣе сходъ непосредственно выбиралъ волостного старшину, который утверждался въ должности мировымъ посредникомъ или, позднѣе, уѣзднымъ по крестьянскимъ дѣламъ присутствіемъ. По закону же 1889 г. волостной сходъ избираетъ только двухъ кандидатовъ, изъ которыхъ одинъ и утверждается земскимъ начальникомъ въ должности старшины, другой же считается замѣстителемъ. Выборъ „достойнѣйшаго“ принадлежитъ такимъ образомъ представителю административной власти, который и назначаетъ, конечно, наиболѣе удобное для себя лицо.

Сходы стали несамостоятельны и въ назначеніи жалованья должностнымъ лицамъ; уѣздный съездъ, съ утвержденія губернскаго присутствія,

могъ опредѣлять обязательный для волостного и сельскаго общества размѣръ жалованья волостного старшины, волостного писаря, его помощника и сельскаго старосты.

Таковы нормы, установленныя закономъ и тѣснѣйшимъ образомъ ограничивающія ту „предметную независимость“, которая должна бы быть неотъемлемой принадлежностью дѣятельности сходовъ.

Идея, положенная въ основаніе реформы 1889 г., была не изъ тѣхъ, которыя, призывая лучшія силы страны, могутъ смягчать иногда жесткія нормы закона. Напротивъ, эта идея властной опеки одного сословія надъ другимъ, идея порабощенія крестьянъ административному усмотрѣнію, требуя соответственныхъ исполнителей, своимъ естественнымъ послѣдствіемъ имѣла то, что, въ отношеніи стѣсненій и преградъ, практика далеко опередила законъ. Лѣтопись дѣятельности земскихъ начальниковъ изобилуетъ многочисленными случаями произвола и совершенно безцеремоннаго давленія на сходы съ пѣлюю добиться угоднаго власти постановленія.

Это давленіе, помимо права утвержденія приговоровъ, еще болѣе облегчено для земскаго начальника тѣмъ, что дисциплинарная власть его расширена до крайнихъ предѣловъ. По закону 12 іюля 1889 г. этотъ администраторъ, агентъ правительства и въ то же время представитель дворянскаго землевладѣнія, можетъ всѣхъ лицъ, подвѣдомственныхъ крестьянскому общественному управленію, подвергать въ случаѣ неисполненія его законныхъ распоряженій или требова-

ній, безъ всякаго формальнаго производства, аресту до трехъ дней или штрафу до шести рублей. И изъ дѣятельности земскихъ начальниковъ извѣстны случаи, когда сходъ, не желавшій сдѣлать угодное для земскаго начальника постановленіе, подвергался поголовному општрафованію или цѣликомъ присуждался къ трехдневной отсидкѣ. Бывали, напр., такіе случаи, что взысканіе налагалось за неисполненіе такого „законнаго“ требованія земскаго начальника, какъ отказъ постановить приговоръ о сдачѣ права питейной торговли по указанной земскимъ начальникомъ цѣнѣ.

Крестьянская общественная служба кореннымъ образомъ противорѣчитъ принципамъ несенія общественныхъ должностей. Она носитъ рѣзко выраженный повинностный характеръ. Избранный обществомъ на какуюлибо должность имѣетъ право отказаться отъ нея въ тѣхъ только случаяхъ: 1) если ему болѣе 60 лѣтъ; 2) если онъ уже прослужилъ ранѣе, по выбору, полный срокъ и 3) если онъ одержимъ сильными тѣлесными недугами. Сходъ можетъ увольнять избраннаго и по другимъ причинамъ, кои признаетъ уважительными, но это нисколько не ослабляетъ принудительнаго характера службы, да на дѣлѣ и далеко не всегда можетъ быть достигнуто.

Зависимость волостного старшины отъ ближайшаго административнаго начальства выражается уже въ самомъ порядкѣ назначенія его на службу—въ утвержденіи его. Прочія избраннаго сходами должностныя лица вступаютъ въ отправленіе своей должности немедленно по избраніи, но тѣмъ не менѣе служебная независи-

мость ихъ этимъ не обезпечена; какъ волостного старшину, такъ и его помощника и сельскаго старосту, земскій начальникъ имѣетъ право, „за болѣе важныя нарушенія“, временно устранять отъ должности и входить съ представленіемъ въ уѣздный съѣздъ о совершенномъ увольненіи ихъ отъ службы или о преданіи ихъ суду. То же, замѣтимъ, было и ранѣе при существованіи института мировыхъ посредниковъ; мировой посредникъ могъ даже своею властью по требованію помѣщика смѣнить старосту или помощника старшины и назначить новыхъ.

Съ другой стороны, для волостного и сельскаго схода эти должностныя лица въ отношеніи увольненія недосыгаемы.

Еще большее значеніе имѣетъ постоянная зависимость сельскихъ должностныхъ лицъ въ ихъ повседневныхъ дѣйствіяхъ, вытекающая изъ тяготящей надъ ними дисциплинарной власти. Эта власть съ самаго начала крестьянской реформы придавила выборныхъ лицъ крестьянскаго общественнаго управленія. При всѣхъ измѣненіяхъ учрежденій по крестьянскому дѣлу она оставалась неизблемой. Какъ ранѣе мировые посредники и уѣздныя присутствія, такъ по закону 1889 г. земскіе начальники имѣютъ право подвергать волостныхъ и сельскихъ должностныхъ лицъ безъ формальнаго производства замѣчаніямъ, выговорамъ, денежному взысканію до пяти рублей и аресту не свыше семи дней. Кромѣ земскаго начальника, дисциплинарная власть принадлежитъ еще губернатору и затѣмъ сохранена до сихъ поръ въ нѣкоторыхъ случаяхъ

(по призыву отпускныхъ нижнихъ чиновъ въ мирное время) и за исправникомъ.

Земскій начальникъ можетъ налагать взысканія или въ случаѣ непосредственно усмотрѣнныхъ имъ маловажныхъ проступковъ должностныхъ лицъ или же по жалобамъ, принесеннымъ ему на ихъ дѣйствія. Если сопоставить съ этимъ то, что волостныя и сельскія должностныя лица обязаны „безпрекословно“ исполнять всѣ „законныя“ требованія „всѣхъ установленныхъ властей“, что по жалобамъ этихъ властей земскій начальникъ обязанъ увѣдомлять ихъ о послѣдовавшемъ распоряженіи и что въ случаѣ отказа въ „распоряженіи“ заинтересованныя лица или установленія могутъ обжаловать постановленіе земскаго начальника въ уѣздный съѣздъ,—станетъ яснымъ, какой обширный кругъ примѣненія дисциплинарной власти создаетъ одно только принадлежащее земскому начальнику право реализовать неувольствія всѣхъ обращающихся къ крестьянскимъ должностнымъ лицамъ учреждений и чиновниковъ. Еще болѣе обширной является эта власть въ силу права примѣнять взысканія за непосредственно усмотрѣнные „маловажные проступки“. Маловажный проступокъ—понятіе совершенно неопредѣленное, и подъ него возможно подвести все, что угодно. Гг. земскіе начальники и подводили.

При такой зависимости отъ начальства, староста и старшина сами обладаютъ въ то же время дисциплинарной властью. Староста можетъ за маловажные проступки подвергать виновныхъ крестьянъ назначенію на общественныя работы до двухъ

дней, штрафу до 1 руб. и аресту до 2 дней. Такое же право взысканія за маловажные полицейскіе проступки предоставлено и волостному старшинѣ по отношенію къ подвѣдомственнымъ ему лицамъ. И здѣсь такая же неопредѣленность права пользоваться этой властью, какая закономъ была допущена для земскихъ начальниковъ. Здѣсь то же усмотрѣніе, тотъ же произволъ. Имѣя въ рукахъ дисциплинарную власть, самое по себѣ деморализующую, сельскіе старосты и волостные старшины проходятъ еще школу, которая никакъ не можетъ научить ихъ пользоваться этой властью добросовѣстно. Глубоко характерны въ этомъ отношеніи комментаріи одного земскаго начальника Орловской губерніи г. Безра на ту тему, что земскій начальникъ долженъ особенно поддерживать сельскихъ и волостныхъ лицъ даже въ томъ случаѣ, если бы данное распоряженіе казалось ему не вполне цѣлесообразнымъ, непрактичнымъ или слишкомъ строгимъ. Этотъ своеобразный комментаторъ совѣтуетъ и въ такомъ случаѣ не отмѣнять распоряженій сельскихъ властей, чтобы не колебать ихъ авторитета \*). И дисциплинарныя взысканія щедро сыплются, по словамъ г. Новикова \*\*), „за самыя, повидимому, удивительныя проступки: ушелъ плотникъ, работающій поденно у помѣщика, скосить свою рожь—садись подъ арестъ на двое сутокъ; не платитъ мужикъ долга кабатчику — садись“). Законъ 1889 г. далъ такимъ образомъ весь-

\*) *Дружининъ*.—Юридическое положеніе крестьянъ. Стр. 295.

\*\*) *Новиковъ*.—Записки земскаго начальника. Стр. 29.



ма могущественное административное содѣйствіе классу эксплуататоровъ народнаго труда.

И до введенія закона 12 іюля 1889 г. не разъ указывалось наблюдателями крестьянской жизни на уклоненіе лучшей части крестьянства отъ занятія общественныхъ должностей. Наиболѣе толковые, развитые, уважающіе себя крестьяне, не желая быть постоянно и отовсюду помыкаемыми, находиться въ состояніи хронической зависимости, становиться въ фальшивыя отношенія къ односельчанамъ, всѣми мѣрами отклоняли отъ себя честь быть излюбленными людьми. Съ изданіемъ указаннаго закона это явленіе стало еще болѣе распространеннымъ и частымъ. Да и сами представители административной власти обыкновенно недоброжелательно относились къ избранію развитыхъ и независимыхъ крестьянъ на общественныя должности. Все это вело къ тому, что на эти должности могли попадать чаще всего не наиболѣе здоровые и способные элементы деревни, а люди, которые при другихъ болѣе нормальныхъ условіяхъ едва ли бы пользовались общественнымъ довѣріемъ. А это самымъ гибельнымъ образомъ, конечно, отражалось на всемъ характерѣ дѣятельности крестьянскаго общественнаго управленія.

Выше былъ приведенъ перечень функций сельскаго общества и волости. Изъ него видно, что вѣдѣнію крестьянскаго общественнаго управленія подлежатъ весьма важныя задачи общественнаго благоустройства. Эта сторона его дѣятельности не могла однако получить надлежащаго развитія. Малая культурность сель-

скаго населенія, его бѣдность, со-словно изолированное, подчиненное и зависимое положеніе органовъ сельскаго и волостнаго управленія, цѣлый рядъ возложенныхъ на нихъ обязательныхъ дѣлъ,—все это имѣло своимъ послѣдствіемъ то, что главной заботой крестьянскихъ учреждений явилось выполненіе требованій, предъявляемыхъ къ нимъ въ удовлетвореніе надобностей общей и мѣстной администраціи. Они превратились въ низшія административныя единицы общегосударственнаго характера. Особенно это сказалось на судьбѣ волостнаго управленія. Съ самаго начала волостному правленію пришлось играть ту посредническую роль между крестьянами и правительствомъ, которую и отводила ему редакціонная комиссія, но это посредничество носило совсѣмъ особенный характеръ. Волостной старшина обязанъ исполнять безпрекословно всѣ законныя требованія земскаго начальника или мирового посредника, судебного слѣдователя, мѣстной полиціи и всѣхъ установленныхъ властей, по предметамъ ихъ вѣдомства. Эта универсальная зависимость, въ отношеніи исполненія всевозможныхъ требованій, введенная съ самаго начала въ общее положеніе о крестьянахъ, имѣла существенное вліяніе на характеръ дѣятельности органовъ крестьянскаго управленія. Въ связи съ тѣмъ, что на мѣстахъ не было другихъ исполнительныхъ органовъ, которые могли бы удовлетворять потребностямъ общей администраціи, суда, полиціи, земскихъ учреждений, крестьянскія установленія должны были взять на себя всю тяжесть дѣловаго посредниче-

ства между различными вѣдомствами и мѣстнымъ населеніемъ, стать агентами — исполнителями многообразныхъ порученій. Все усложнявшіяся условія государственной жизни, вызывавшія созданіе новыхъ органовъ управленія или расширеніе дѣятельности уже существовавшихъ, все болѣе и болѣе увеличивали сумму требованій, предъявляемыхъ къ крестьянскимъ учрежденіямъ. Каждая новая общая реформа приносила съ собой новыя обязанности для нихъ.

Въ особенности это сказалось на судьбѣ волостного управленія. Къ нему, какъ къ извѣстному мѣстному центру, къ болѣе крупной единицѣ управленія, располагающей подходящими силами, п адресовались со всѣхъ сторонъ всевозможныя требованія по удовлетворенію надобностей общаго управленія. Въ сельскомъ обществѣ имѣются свои особыя функціи, живѣйшимъ образомъ затрагивающія интересы составляющихъ его членовъ; это — земельныя дѣла. Такихъ дѣлъ, за рѣдкими исключеніями, въ волостномъ управленіи нѣтъ. Сельскій сходъ затѣмъ можетъ созываться безпрепятственно каждый разъ, когда возникаетъ въ обществѣ какой-либо вопросъ, требующій общественнаго рѣшенія. Волостные сходы ограничены заранѣе установленными земскимъ начальникомъ сроками своего созыва, и чрезвычайныя собранія схода могутъ происходить лишь съ вѣдома и согласія этого представителя административной власти. Въ результатѣ — волостные сходы собираются вообще весьма рѣдко, зачастую всего разъ-два въ годъ, и имѣютъ чисто формальное значеніе, ограничиваясь пассивнымъ разрѣше-

ніемъ лежащихъ на нихъ обязательныхъ дѣлъ. Давать извѣстный толчокъ и тонъ развитію волостного общественнаго хозяйства они безсильны. Участіе въ нихъ, при такомъ ихъ характерѣ, не можетъ, конечно, быть для выборныхъ нпчѣмъ другимъ, какъ повинностью, отправляемой, какъ и всѣ повинности, съ большой неохотой.

Характеръ дѣятельности волостныхъ правленій съ самаго начала опредѣлился ясно и установился прочно. Волостное правленіе превратилось въ чисто бюрократическое учрежденіе, въ канцелярію; на немъ лежитъ масса дѣлъ, не имѣющихъ никакого прямого отношенія къ крестьянскому населенію. Меньше всего выгодъ отъ существованія волостного правленія получаетъ то именно населеніе, которое оплачиваетъ его содержаніе. Всевозможныя вѣдомства обращаются то и дѣло въ волостное правленіе съ многочисленными требованіями, предписаніями, запросами, справками и т. д. Волостное правленіе завалено массой канцелярской работы; оно принимаетъ въ теченіе года десятки тысячъ „входящихъ“ и отправляетъ десятки же тысячъ „исходящихъ“, составляетъ громадныя списки посемейные, продовольственные, призывные, страховые и т. д., статистическія вѣдомости по всевозможнымъ вопросамъ, свидѣтельствуетъ разные акты, ведетъ цѣлый рядъ книгъ и т. д. Въ общ. пол. упоминается о 5 книгахъ, которыя волостное правленіе обязано вести, а между тѣмъ, по свидѣтельству кн. Друцкого Соколинскаго \*),

\*) Кн. Д. Друцкой-Соколинскій. — Предполагаемая крестьянская реформа. — Вѣстн. Евр. 1904 г., кн. 5.

количество книг волостныхъ достигаетъ 66; нѣкоторыя онъ считаетъ возможнымъ исключить, но и тогда, въ силу самой постановки дѣла, остается весьма внушительная цифра—45. При такомъ порядкѣ, само собой разумѣется, и выросло значеніе волостного писаря, какъ наиболѣе компетентнаго изъ всѣхъ остальныхъ должностныхъ лицъ въ этомъ бумажномъ крючкотворствѣ. Законъ 12 іюля 1889 г. усилилъ и обострилъ всѣ эти и ранѣе существовавшія отрицательныя черты волостного правленія. Волостное правленіе въ томъ видѣ, какъ оно есть, не можетъ проявлять инициативу и побуждать волостной сходъ къ общественнымъ мѣропріятіямъ; въ силу общихъ условий, въ которыхъ стоитъ крестьянское общественное управленіе, и въ зависимости отъ своего состава оно способно возбуждать на сходѣ вопросы только о такихъ „пользахъ и нуждахъ“, которыя касаются его обычнаго канцелярско-полицейскаго режима.

Подавленіе общественно-хозяйственнаго элемента дѣлами обязательнаго характера придало мірскимъ волостнымъ и сельскимъ расходамъ весьма своеобразныя свойства.

По свѣдѣніямъ за 1892 г. \*) эти расходы таковы:

Расходы.	Волостные.		Сельскіе.		Тѣ и другіе.	
	Сумма.	%	Сумма.	%	Сумма.	%
1. Административные . . .	17.318.401	76,9	8.477.780	26,8	25.796.181	47,4
2. По общественн. хозяйству.	5.216.367	23,1	23.389.500	73,4	28.605.867	62,6
	22.534.762	100,0	31,867,280	100,0	54,402,048	100,0

Въ общей сложности расходы по удовлетворенію потребностей административнаго характера и отбыванію различныхъ обязательныхъ повинностей \*) уступаютъ, хотя и немного, расходамъ по общественному хозяйству \*\*). Если же мы расчленимъ мірскіе расходы на волостные и сельскіе, то обнаруживается весьма большая разница въ характерѣ тѣхъ и другихъ; въ то время, какъ въ сельскихъ обществахъ траты на дѣла общественнаго хозяйства составляютъ почти  $\frac{3}{4}$  всѣхъ расходовъ, волостные расходы на статьи этого разряда не достигаютъ  $\frac{1}{4}$  части. Масса же волостныхъ расходовъ носитъ непроеводительный характеръ.

Приведенныя данныя скрываютъ въ себѣ еще одну характерную черту мірскаго бюджета. Цѣлый рядъ рас-

\*) А именно: содержаніе волостного и сельскаго управленія, постройка, ремонтъ и содержаніе зданій волостныхъ и сельскихъ правленій, содержаніе разѣздныхъ лошадей, наемъ квартиръ для чиновниковъ, жалованье сотскимъ и десятскимъ, квартирное довольствіе урядниковъ и жандармовъ, наемъ разсылныхъ, расходы по воинской повинности, по арестантской части и пр.

\*\*) Сельско-хозяйственные, расходы на медицину, религіозныя потребности, народное образованіе, пожарное дѣло, дороги, хлѣбозапасныя магазины, благотворительность, уплата долговъ и „прочіе“.

\*) Мірскіе доходы и расходы за 1892—94 гг. въ 50 губ. Европ. Россіи.—Статистика Россійской Имперіи, XXXIX. Спб. 1897 г.

ходовъ въ области общественнаго хозяйства служить на пользу не однихъ только членовъ сельскихъ обществъ, а всего мѣстнаго населенія. Въ самомъ дѣлѣ, расходы на медицину и санитарію, религіозныя потребности, народное образованіе, пожарное дѣло, на дороги, мосты и переправы, на борьбу съ вредными насѣкомыми, съ эпизоотіями, на наемъ карауловъ въ селеніяхъ—удовлетворяютъ нужды всѣхъ жителей селеній, безразлично, приписаны ли они къ обществамъ или нѣтъ, крестьянскаго ли они сословія или какаго другого.

Къ расходамъ, удовлетворяющимъ нужды однихъ членовъ сельскихъ обществъ, можно отнести только: сельско-хозяйственные (общественная покупка и аренда земель, наемъ пастуховъ, содержаніе полевыхъ сторожей и т. п.), расходы на хлѣбозапасные магазны, на благотворительность и на уплату долговъ. За невозможностью расчленивъ присоединяемъ къ нимъ и „прочіе“.—Группа расходовъ на общественное хозяйство принимаетъ тогда такой видъ:

Оказывается, что и сельскія общества значительную часть своихъ расходовъ несутъ на пользу всѣхъ обитателей селеній. На нужды одного только приписнаго крестьянскаго населенія идетъ менѣе половины общаго количества мірскихъ сельскихъ расходовъ (47,5 %). Что касается волостныхъ расходовъ, то среди нихъ расходы подобнаго рода составляютъ весьма небольшую долю (9,8%); огромная же часть волостныхъ расходовъ (90,2% къ общей суммѣ) идетъ на удовлетвореніе административныхъ потребностей и на мѣстныя нужды хозяйственнаго характера, но общесословныя.

Административные расходы быстро возрастаютъ; такъ, если мы выступимъ нѣсколько за предѣлы разсматриваемаго нами періода (1864—1892 гг.) и воспользуемся свѣдѣніями за 1894 г. \*), то увидимъ, что въ этомъ году на административныя нужды тратилось уже 78,1% волостныхъ расходовъ (вмѣсто 76,9% въ

\*) Мірскіе доходы и расходы за 1894 г. въ 50 губ. Европ. Россіи.—Статистика Россійской Имперіи, XLIII, Спб. 1898 г.

Расходы по общественному хозяйству.	Волостныя.			Сельскія.			Тѣ и другіе.		
	Сумма.	Къ суммѣ расходовъ на обществ. хозяйство.	Къ суммѣ всѣхъ мірскихъ расходовъ.	Сумма.	Къ суммѣ расходовъ на обществ. хозяйство.	Къ суммѣ всѣхъ мірскихъ расходовъ.	Сумма.	Къ суммѣ расходовъ на обществ. хозяйство.	Къ суммѣ всѣхъ мірскихъ расходовъ.
1. На нужды однихъ членовъ сельскихъ обществъ . . .	2.207.906	42,3	9,8	15.149.749	64,8	47,5	17.357.655	60,7	32,0
2. На нужды всего сельскаго населенія . .	3.008.461	57,7	13,3	8.239.751	35,2	25,9	11.248.212	39,3	20,6
	5.216.367	100,0	23,1	23.389.500	100,0	73,4	28.605.867	100,0	52,6

1892 г.) и 26,6 сельскихъ (вмѣсто 25,4). Такъ и должно быть: все болѣе и болѣе растущія административныя требованія вызываютъ и соотвѣтственныя измѣненія въ мірскихъ расходахъ. Нужно принять во вниманіе, сколько, напр., энергіи примѣнили земскіе начальники, немедленно по учрежденіи этого института, на одно приведеніе за счетъ волостныхъ сборовъ помѣщеній волостныхъ правленій въ бюрократически-благообразный видъ. Тенденція эта ясно проглядываетъ въ цифрахъ,— въ 1881 г. на постройку, ремонтъ и содержаніе зданій волостныхъ правленій, вмѣстѣ съ канцелярскими, тратилось 11,9% всѣхъ волостныхъ расходовъ, въ 1892 г.—13,2, а въ 1894 г. уже 19,6%.

Возрастаютъ также расходы, полезные для всѣхъ обитателей селеній; въ 1894 г. % такихъ расходовъ среди волостныхъ былъ 13,9 (вмѣсто 13,3 въ 1892 г.) и среди сельскихъ— 30,0 (вмѣсто 25,9).

Общая сумма всѣхъ мірскихъ расходовъ быстро росла въ началѣ 90-хъ годовъ; въ 1892 г. она равнялась 54,4 милл. рублей, въ 1893— 57,9 милл., а въ 1894 г. уже 61,6 м. \*)

Въ приведенные расчеты не были включены еще повинности, отбываемыя натурою. Онѣ еще болѣе увеличиваютъ и безъ того огромную тя-

\*) Въ 1881 г. мірскихъ расходовъ было всего 32,5 милл. руб.; эта цифра не вполне сравнима съ цифрами расходовъ за 90-ые гг., ибо касается лишь 46 губерній, а затѣмъ нѣкоторыя статьи расходовъ въ 1881 г. не были зарегистрированы. Но во всякомъ случаѣ фактъ огромнаго увеличенія мірскихъ расходовъ съ 1881 г. по начало 90-хъ, не менѣе чѣмъ въ 1½ раза, не подлежитъ сомнѣнію.

жесть удовлетворенія общегосударственныхъ потребностей и мѣстныхъ нуждъ, цѣликомъ лежащую на плечахъ одного приписного крестьянскаго населенія.

Такимъ образомъ нельзя не прийти, на основаніи всего сказаннаго, къ заключенію, что крестьянское общественное управленіе представляетъ весьма своеобразный институтъ. Этотъ институтъ удовлетворяетъ потребностямъ общегосударственнаго характера, потребностямъ всѣхъ сословія страны за счетъ и трудъ одного, ограниченнаго въ правахъ. Члены этого сословія обязаны повинностью завѣдыванія общественными дѣлами, при выборной системѣ назначенія должностныхъ лицъ, имѣющей чистодекоративный характеръ, и подъ строжайшей опекой и надзоромъ, линяющими ихъ самостоятельности и дѣлающими административную власть полнымъ распорядителемъ этихъ общественныхъ дѣлъ.

Если въ данномъ случаѣ можно говорить о самоуправленіи, то лишь въ томъ смыслѣ, что крестьянское общественное управленіе представляетъ самую злостную пародію на самоуправленіе.

И на волостной судъ дѣятели реформы 1861 г. смотрѣли, несомнѣнно, какъ на временное учрежденіе. Съ этой точки зрѣнія они допускали въ общ. пол. сохраненіе учрежденнаго, по мѣстнымъ обычаямъ, суда въ тѣхъ волостяхъ, гдѣ онъ уже существовалъ, съ тѣмъ лишь условіемъ, чтобы въ избраніи судей участвовала вся волость (ст. 93, прим. 2). Допускался такимъ образомъ судъ и съ инымъ внутреннимъ устройствомъ. Допускалось также, чтобы тяжущіеся,

по взаимному согласію, обращались, вмѣсто волостного, къ третейскому суду, не стѣсняясь никакими формами. Дѣятели 61 года справедливо считали тогдашніе дореформенные суды, съ ихъ формальной волокитой, совершенно непригодными для разбирательства мелкихъ крестьянскихъ дѣлъ. Они и предпочли учредить особую крестьянскую юстицію, тѣмъ болѣе, что въ административномъ отношеніи крестьяне получали особое, замкнутое сословное устройство. Кроме того, у государственныхъ крестьянъ уже существовали свои „сельскія“ и „волостныя расправы“. Эти расправы и послужили нѣкоторымъ образчикомъ для волостного суда. Компетенція этого суда была ограничена исками до 100 руб. и дѣлами по маловажнымъ проступкамъ. Въ этихъ предѣлахъ волостной судъ рѣшалъ окончательно. Впрочемъ, могли подлежать окончательному рѣшенію волостного суда и всѣ вообще споры и тяжбы, безъ ограниченія цѣною иска, если на то были согласны тяжущіяся стороны. Уѣздный съѣздъ мировыхъ посредниковъ могъ отмѣнить рѣшенія волостного суда лишь по кассационнымъ поводамъ.

Въ такомъ недоконченномъ, недоработанномъ видѣ волостному суду пришлось однако просуществовать довольно долго—до 1889 г. Въ этомъ году онъ подвергся весьма существенному преобразованію. Измѣненъ былъ порядокъ избранія судей. По положенію 19 февраля 1861 г. судьи въ числѣ отъ 4 до 12 избирались на волостномъ сходѣ срокомъ на одинъ годъ и вступали въ должность безъ утвержденія начальствомъ. Очередь несенія судьями своихъ обязан-

ностей устанавливалась сходомъ. По закону 12 іюля 1889 г. выборы въ волостной судъ перенесены на сельскіе сходы, причемъ должны избираться не сами судьи, а лишь кандидаты на судейскую должность въ числѣ не менѣе 8 на волость. Изъ нихъ уже земскій начальникъ утверждаетъ, по своему выбору, четырехъ въ должности волостныхъ судей на три года. Одного изъ этихъ судей уѣздный съѣздъ назначаетъ председателемъ, но съѣздъ можетъ также по своему усмотрѣнію назначить председателемъ и волостного старшину. Возрастный цензъ для волостныхъ судей былъ повышенъ (35 лѣтъ вмѣсто 25). Ранѣе назначеніе денежнаго содержанія судьямъ принадлежало волостному сходу. По закону 12 іюля 1889 г. опредѣленіе размѣра этого содержанія предоставлено уѣздному съѣзду (не болѣе 100 р. для председателя волостного суда и 60 р.— для волостного судьи). Компетенція преобразованнаго волостного суда расширена; ему подвѣдомственны теперь не одни крестьяне, а также постоянно живущіе въ селеніяхъ мѣщане, посадскіе, ремесленники и цеховые. Волостному суду по дѣламъ гражданскимъ предоставлено рѣшать безъ ограниченія цѣною иска споры и тяжбы по надѣльному имуществу, а также дѣла по наслѣдованію этимъ имуществомъ, прочіе споры и тяжбы до 300 руб. и дѣла по наслѣдованію ненадѣльнымъ имуществомъ до 500 р. По дѣламъ уголовнымъ вѣдѣнію волостного суда отданъ цѣлый рядъ дѣлъ, подвѣдомственныхъ прежде мировымъ судьямъ, причемъ наказанія, налагаемая судомъ, повышены: денежное взысканіе до 30 руб. (ра-

нѣе 3 руб.), арестъ до 30 дней (ранѣе 7 дней). Наказаніе розгами, какъ и ранѣе,—до 20 ударовъ.

Самымъ существеннымъ отличіемъ новаго волостного суда отъ стараго явилось то, что рѣшенія его признаются не окончательными; они могутъ быть обжалованы въ 30-дневный срокъ, черезъ земскаго начальника, въ уѣздный съѣздъ, который входитъ въ разсмотрѣніе дѣлъ по существу. При этомъ маловажныя гражданскія (по искамъ не свыше 30 руб.) и уголовныя (арестъ не свыше 3 дней или штрафъ не болѣе 5 руб.) дѣла представляются уѣздному съѣзду земскимъ начальникомъ лишь въ томъ случаѣ, если онъ признаетъ рѣшенія по нимъ волостного суда постановленными внѣ предѣловъ компетенціи или неправильными. Губернское присутствіе является кассационной инстанціей для уѣзднаго съѣзда.

Въ трехъ губерніяхъ Сѣверо-западнаго края, въ трехъ Юго-западнаго и въ Архангельской, гдѣ нѣтъ земскихъ начальниковъ, волостной судъ оставленъ на прежнихъ основаніяхъ.

Преобразование волостного суда въ указанномъ видѣ было мотивировано необходимостью устранить недостатки, которыми онъ страдалъ. Проведенное на тѣхъ же началахъ развитія подчиненности крестьянъ опека начальства, это преобразование отнюдь не устранило существовавшихъ недостатковъ волостного суда. Наоборотъ, многіе изъ нихъ оно обострило.

Весьма много жалобъ было на крайне неудовлетворительный личный составъ суда. Еще большіе, чѣмъ въ административной области, здѣсь

сказывались всѣ невыгоды узко сословной организаціи крестьянства. Крестьянское населеніе варилось въ собственномъ сословномъ соку. Оно не только не могло принимать въ свою среду посторонніе болѣе культурные элементы, но и теряло свои лучшія силы, ибо полученіе высшаго образованія обусловливало для крестьянина выходъ изъ своего сословія. Отсюда на дѣятельности волостного суда вредно отразилась малая культурность всего крестьянскаго населенія, недостаточность общаго развитія судей и полное отсутствіе у нихъ юридическихъ знаній. Кромѣ того, на должности волостныхъ судей обыкновенно избирались далеко не лучшіе представители деревни. Званіе волостного судьи являлось повинностью, иногда совсѣмъ не оплачиваемой, и вообще убыточной для собственнаго хозяйства. Исправные хозяйственные крестьяне уклонялись отъ несенія ея, и въ судьи зачастую попадали люди малоразвитые и сомнительной нравственности, легко поддававшіеся на посулы и угощенія. При такихъ судьяхъ всѣми дѣлами орудовалъ волостной писарь.

Повинностью, отъ которой „никто не въ правѣ отказываться“ (ст. 116 общ. пол. 1892 г.), осталась должность волостного судьи— и по закону 12 іюля 1889 г. прибавилось къ этому еще одно важное условіе. Зависимые отъ земскаго начальника уже при самомъ порядкѣ назначенія на должность, волостные судьи были, кромѣ того, подчинены его дисциплинарной власти; по извѣстной ст. 62 земскій начальникъ можетъ подвергать ихъ замѣчаніямъ, штрафамъ, аресту. Повинность стала не только

тяжелой, но и унижительной. А это никакъ не могло привлекать наиболѣе развитыхъ и цѣнящихъ свое человѣческое достоинство крестьянъ къ занятію должности волостного судьи. И жалобы на плохой составъ судей въ послѣдующее время еще болѣе усилились. Выше, характеризуя положеніе волостного старшины среди прочихъ должностныхъ лицъ волостного управленія, я указалъ уже, что назначеніе старшины, по усмотрѣнію уѣзднаго съѣзда, предсѣдателемъ волостного суда крайне стѣсняетъ независимость судей. Дѣлопроизводство волостного суда возлагается земскимъ начальникомъ на одного изъ волостныхъ судей или на волостного писаря. Обыкновенно дѣлопроизводителемъ и бываетъ волостной писарь, какъ болѣе свѣдущій по письменной части. Это опять минусъ для независимости судей, если писарь пользуется фаворомъ у земскаго начальника и волостного старшины. Авторитетъ волостного писаря въ глазахъ судей выросъ, впрочемъ, и внѣ такихъ интимныхъ условій.

Существенное значеніе для характера дѣятельности волостного суда, для установленія къ нему извѣстнаго отношенія со стороны населенія имѣло признаніе рѣшеній этого суда не окончательными и подлежащими отмѣнѣ по существу дѣла высшими инстанціями. На этой почвѣ произошло весьма серьезное столкновеніе писаннаго закона съ обычнымъ правомъ. Въ гражданскихъ дѣлахъ, при разрѣшеніи тяжбъ и споровъ между крестьянами, въ особенности же дѣлъ о раздѣлѣ крестьянскаго наслѣдства, волостной судъ руководствуется мѣстными обычаями. Уѣздные же съѣзды,

при разсмотрѣніи тѣхъ же дѣлъ, не считаются съ мѣстными обычаями; они руководятся формальными доказательствами и X томомъ свода законовъ. Получилось такимъ образомъ весьма своеобразное положеніе, при которомъ для постановки судебныхъ рѣшеній въ гражданскомъ процессѣ низшей и высшей инстанціей примѣнялись различныя правовыя нормы. Отсюда возникли многочисленные случаи отмѣны рѣшеній волостного суда, въ результатѣ чего волостные суды стали стремиться также рѣшать дѣла „по закону“, а такъ какъ для малокультурныхъ волостныхъ судей сводъ гражданскихъ законовъ обыкновенно совсѣмъ недоступенъ, то толкователемъ законовъ явился все тотъ же волостной писарь. Въ концѣ концовъ въ практикѣ волостныхъ судовъ не установилось ни обычное право, основанное на трудовомъ началѣ, ни общегражданскій кодексъ, а примѣняется уродливая смѣсь мѣстныхъ обычаевъ, законовъ и всевозможныхъ правилъ степенныхъ циркуляровъ и инструкцій, сходящихъ за законы. Все это создало страшную путаницу въ дѣятельности суда и глубоко уронило его въ глазахъ населенія. Не способствовало авторитету волостного суда и шаткость подсудности въ уголовномъ процессѣ; эта подсудность опредѣляется не однимъ характеромъ проступка, а еще въ большей степени случайными признаками—принадлежностью обвиняемаго или потерпѣвшаго къ тому или другому сословію, мѣстомъ совершенія проступка и, наконецъ, желаніемъ потерпѣвшаго жаловаться въ волостной судъ, а не въ другую су-



дебную инстанцію. Подсудностью же опредѣляется родъ и тяжесть наказанія.

Правильное отправленіе правосудія при данномъ устройствѣ и положеніи волостного суда явилось совершенно невозможнымъ.

Еще во время работы редакціонныхъ комиссій эпохи освобожденія раздавались голоса, предостерегавшіе отъ введенія даннаго типа крестьянскаго общественнаго управленія. Эти предостереженія и протесты оставлены были однако безъ вниманія.

Весьма подробному обсужденію въ высшихъ бюрократическихъ сферахъ вопросъ объ административномъ устройствѣ крестьянъ подвергся въ началѣ 80-хъ годовъ. Въ октябрѣ 1881 г., по всеподданѣйшему докладу министра внутреннихъ дѣлъ гр. Н. П. Игнатьева, была образована особая внѣвѣдомственная комиссія подъ предсѣдательствомъ статсъ-секретаря М. С. Каханова. Комиссія имѣла своей задачей составленіе проекта преобразованія губернскаго и уѣзднаго административнаго управленія. Это было уже время поворота въ сторону реакціи послѣ недолгаго періода такъ называемыхъ либеральныхъ вѣяній въ высшихъ сферахъ. Правительство считало однако необходимымъ поставить на очередь нѣкоторые назрѣвшіе вопросы и между прочимъ вопросъ о судьбѣ мѣстнаго управленія. Средство для его разрѣшенія было избрано издревле испытанное—назначеніе особой комиссіи.

Въ распоряженіе кахановской комиссіи поступили данныя сенаторскихъ ревизій 1880 г. и отзывы земскихъ собраній, послѣдовавшіе по-

предложенію министерства внутреннихъ дѣлъ въ тотъ же 1880 г. высказаться о значеніи крестьянскихъ учреждений, созданныхъ по закону 1874 г. Въ земскихъ отзывахъ было много цѣнныхъ указаній на необходимость полнаго преобразованія не только всего крестьянскаго управленія, но и мѣстнаго административнаго строя.

Изъ состава комиссіи въ началѣ работъ было выдѣлено особое совѣщаніе, которое должно было намѣтить общія основы реформъ. Это совѣщаніе дало обстоятельную критику сельскаго и волостного устройства крестьянъ. Оно указывало, что сельское населеніе рѣзко измѣнилось въ своемъ составѣ съ 1861 г., что многія селенія получили „совершенно иной типъ“ съ вселеніемъ въ нихъ множества лицъ не крестьянскаго сословія и даже не сельчанъ. Въ нѣкоторыхъ большихъ торговыхъ селеніяхъ приписные крестьяне составляютъ даже меньшинство, иногда весьма незначительное, населенія. Сословное сельское управленіе оказывается такимъ образомъ крайне обременительнымъ для крестьянъ, несправедливымъ и неспособнымъ удовлетворять насущныя потребности благоустройства селеній. Является, въ виду этого, необходимымъ провести различіе между поземельной общиной, единицей хозяйственной, и сельскимъ обществомъ, единицей административной. Эта мысль, напомнимъ, была уже высказана въ свое время редакціонными комиссіями, но не была осуществлена ими. Сословные крестьянскіе интересы, разсуждало совѣщаніе, не выходятъ изъ круга

земельныхъ дѣлъ; ихъ и должны вѣдать проектированныя имъ поземельныя общины. Съ выдѣленіемъ же этихъ общинъ теряется всякій смыслъ сохраненія сельской общественно-административной единицы въ тискахъ сословнаго устройства. Совѣщаніе и проектировало образованіе всесословныхъ сельскихъ обществъ. Совѣщаніе дало затѣмъ характеристику дѣятельности волостного управленія, отмѣтивъ полную нежизнеспособность его. Признавая въ то же время необходимость посредствующей инстанціи между уѣзднымъ управленіемъ и мѣстнымъ населеніемъ, совѣщаніе полагало, упразднивъ крестьянскую волость, образовывать подъ тѣмъ же названіемъ волости новое административное дѣленіе уѣзда, во главѣ котораго поставить особое должностное лицо—волостеля. Волостель долженъ былъ избираться земскимъ собраніемъ, хотя, надо замѣтить, проектированная совѣщаніемъ новая волость не стояла ни въ какой органической связи съ земствомъ и вообще отнюдь не являлась единицей самоуправленія. Въ этой части предположеній совѣщанія весьма ярко проявились бюрократическіе взгляды ея членовъ. Нѣкоторыя второстепеннаго характера преобразованія проектировались совѣщаніемъ и относительно волостного суда—предсѣдательство мирового судьи въ волостномъ судѣ и обжалованіе рѣшеній суда въ сѣздѣ мировыхъ судей. Учрежденіе по завѣдыванію крестьянскимъ дѣломъ предлагалось упразднить.

Въ ноябрѣ 1884 г. эти проекты были представлены на обсужденіе общаго собранія комиссіи, бюрокра-

тической составъ которой былъ скрашенъ приглашеніемъ „мѣстныхъ дѣятелей“—представителей мѣстной администраціи и дворянства. Главнымъ образомъ изъ этихъ мѣстныхъ дѣятелей въ комиссіи образовалась весьма сплоченная компанія, проникнутая реакціонно-дворянскими тенденціями и жестоко напавшая на проекты совѣщанія. Огстаивая status quo административнаго устройства крестьянъ, эти члены указывали, какъ на цѣлительное средство отъ всѣхъ непорядковъ въ сельскомъ быту, на необходимость созданія на мѣстахъ твердой попечительной власти надъ крестьянами, отданной въ руки представителей дворянскаго сословія.

Комиссія не пришла въ концѣ концовъ къ опредѣленнымъ рѣшеніямъ; заключенія ея отличаются большою спутанностью, пестротой и противорѣчивостью. А затѣмъ вскорѣ, 11 апрѣля 1885 г., по высочайшему повелѣнію, испрошенному министромъ внутреннихъ дѣлъ гр. Д. А. Толстымъ, комиссія прикончила свое существованіе.

Судьба кахановской комиссіи весьма характерна. Эта комиссія была такимъ же пустоцвѣтомъ въ смыслѣ проведенія необходимыхъ реформъ, какъ цѣлый рядъ другихъ правительственныхъ комиссій, дѣйствовавшихъ и ранѣе и позже ея. Мотивомъ къ учрежденію такихъ комиссій была вынужденная условіями момента надобность для глубоко реакціоннаго по существу правительства временно считаться съ общественными требованіями. Разъ затѣмъ обстоятельства опять складывались въ благопріятную для пра-

вительства сторону, комиссіи съ ихъ широкѣщательными начинаніями сдавались въ архивъ и вмѣсто ожидаемыхъ реформъ являлись новыя утѣсненія. Такъ было и въ данномъ случаѣ. Кахановская комиссія не прошла совсѣмъ безслѣдно, но результаты ея дѣятельности совсѣмъ не соответствовали тѣмъ ожиданіямъ, которыя она возбудила въ либеральныхъ кругахъ русскаго общества въ началѣ своихъ работъ. Высказанная въ ея засѣданіяхъ мысль о созданіи твердой власти на мѣстахъ, сосредоточенной въ рукахъ дворянскаго сословія, нашла себѣ весьма

благопріятную почву въ высшихъ законодательныхъ сферахъ и черезъ четыре года была осуществлена въ видѣ учрежденія института земскихъ начальниковъ. Эта реформа, усиливая центральную власть на мѣстахъ, удовлетворяла въ то же время вождѣлѣнія привилегированнаго сословія. Значеніе его въ мѣстной жизни сильно возросло. Кромѣ того, разорявшееся среднее дворянство, въ дополненіе къ другимъ одновременно оказаннымъ ему льготамъ, получило, въ видѣ должности земскаго начальника, еще одну немаловажную матеріальную поддержку своего существованія.