

Н. К. БРЖЕСКІЙ.

ПО ПОВОДУ

ПРЕДСТОЯЩАГО ПЕРЕСМОТРА

УСТАВА О ЗЕМСКИХЪ ПОВИННОСТЯХЪ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія В. Киршбаума, Дворц. площ., д. М-ва Финансовъ.

1894.

Печатано съ разрѣшенія Министра Финансовъ.

ПО ПОВОДУ ПРЕДСТОЯЩАГО ПЕРЕСМОТРА УСТАВА О ЗЕМСКИХЪ ПОВИННОСТЯХЪ.

I.

Едва-ли нужно приводить особыя доказательства въ пользу того положенія, что система нашихъ прямыхъ налоговъ въ нынѣшнемъ ея видѣ, представляясь несовершенною съ научной стороны, въ тоже время не удовлетворяетъ основнымъ требованіямъ фиска — отличается сравнительною неподвижностью поступленій и крупнымъ развитіемъ недоборовъ.

Равнымъ образомъ и наша система земскихъ повинностей не можетъ быть признана сколько нибудь соответствующею современнымъ требованіямъ науки и нуждамъ земскаго хозяйства.

Обстоятельство это обусловливается прежде всего чисто историческими причинами.

Въ екатерининскую эпоху, ко времени, когда составлялось учрежденіе о губерніяхъ, мѣстное хозяйство и благоустройство (дорожное дѣло, санитарная часть, общественное призрѣніе и т. п.) находились какъ-бы въ зачаточномъ состояніи; заботы правительства въ области казеннаго управленія касались главнѣйше управленія казеннаго, устройства судебной части и организаціи полиціи

благосостоянія. Губерніи и уѣзды являлись подраздѣленіями чисто механическими, созданными искусственно; живыми ихъ тѣлами были сословія — дворянское, городское и крестьянскія общества. Всѣ предметы мѣстнаго хозяйства и благоустройства, приравненные къ этимъ группамъ, признавались ихъ внутреннимъ дѣломъ.

До начала текущаго столѣтія не было общаго положенія объ отправленіи земскихъ повинностей и лишь по нѣкоторымъ повинностямъ, имѣвшимъ общегосударственное значеніе, установлены были особые правила. Назначеніе повинностей и опредѣленіе ихъ размѣра зависѣло частью отъ верховной власти, частью — отъ подлежащихъ вѣдомствъ и властей; центральное правительство даже не знало о многихъ предметахъ повинностей. Особыхъ учрежденій для завѣдыванія земскими повинностями — ни мѣстныхъ, ни центральныхъ — не существовало. При отсутствіи сколько нибудь опредѣленныхъ правилъ для раскладки земскихъ повинностей, большая часть оныхъ отправлялась натурою и лежала на обязанности жителей той мѣстности, гдѣ имѣлась надобность въ извѣстной потребности.

Въ основаніи различія земскихъ повинностей отъ государственныхъ сборовъ лежало не свойство потребностей а преимущественно способъ отправленія — натурою или деньгами. Многія изъ земскихъ повинностей, отправлявшихся натурою, назначались на удовлетвореніе государственныхъ потребностей, именно въ тѣхъ случаяхъ, когда на извѣстномъ опредѣленномъ мѣстѣ требовалась поставка въ натурѣ рабочихъ, матеріаловъ, помѣщеній и т. п.

Въ теченіе XVIII столѣтія большая часть земскихъ повинностей перешла на денежный сборъ, который мѣстныя власти обращали въ постоянный и общій для всего государства. Но какъ въ числѣ повинностей земства заключалось много потребностей государственныхъ, то съ

обращеніемъ сихъ повинностей въ денежный сборъ, удовлетвореніе послѣднихъ принималось на казну, получавшую при этомъ и сборъ по тѣмъ предметамъ. Такимъ образомъ въ XVIII вѣкѣ обращены на счетъ казны: постройка главныхъ дорогъ, удовлетвореніе большей части потребностей мѣстнаго управленія и — съ учрежденіемъ подушной подати — многія воинскія потребности. Другія государственныя потребности хотя тоже обращены были на деньги, однако оставались въ общемъ составѣ земскихъ.

Съ началомъ XIX вѣка, подъ вліяніемъ постоянно усиливавшихся бюджетныхъ затрудненій, отношеніе правительства къ разсматриваемому вопросу существенно измѣнилось. Не только пріостановилось дальнѣйшее выдѣленіе государственныхъ повинностей изъ состава земскихъ, но даже на земства переведена обязанность по удовлетворенію многихъ государственныхъ потребностей, уже лежавшихъ на казнѣ. Такъ въ первой половинѣ XIX столѣтія на земскіе сборы перешли: большая часть расходовъ по дорожной повинности, содержаніе эталныхъ командъ и арестантовъ, препровождаемыхъ въ Сибирь; содержаніе арестантскихъ ротъ гражданскаго вѣдомства и исправительныхъ отдѣленій при гарнизонныхъ и линейныхъ баталіонахъ и поставка подводъ для войскъ. При этомъ правительство, опасаясь чрезмѣрнаго возрастанія земскаго сбора отъ перенесенія на земство всѣхъ вышеуказанныхъ расходовъ, начало — въ противность прежнимъ своимъ постановленіямъ — стѣснять переходъ натуральныхъ повинностей въ денежные, дѣлая его почти невозможнымъ.

Управленіе земскимъ хозяйствомъ Имперіи въ настоящее время организовано на двухъ совершенно различныхъ основаніяхъ. Въ губерніяхъ, гдѣ дѣйствуетъ «Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ», веденіе земскаго хозяйства

возложено на учрежденія общественныя, обложенныя правомъ установленія сборовъ на удовлетвореніе потребностей, не признаваемыхъ обязательными по закону. Въ привлеченіи къ земскимъ сборамъ различныхъ имуществъ, изъ числа указанныхъ въ законѣ, въ установленіи основаній раскладки и размѣра сбора на каждый годъ земскія учрежденія пользуются значительною самостоятельностью; закономъ ограничено право обложенія лишь торговыхъ, фабричныхъ и заводскихъ предпріятій.

Въ остальныхъ же частяхъ Имперіи земскія дѣла состоятъ въ вѣдѣніи учрежденій правительственныхъ—распорядительныхъ комитетовъ, губернскихъ и областныхъ совѣтовъ и проч. Расширеніе дѣятельности этихъ учрежденій, направляемыхъ губернаторами, и установленіе обязательныхъ сборовъ допускается не иначе, какъ на точномъ основаніи закона.

Вопросъ о пересмотрѣ изданнаго въ 1851 г. Устава о земскихъ повинностяхъ былъ возбужденъ еще въ началѣ 60-хъ годовъ, но, въ виду сложности этого дѣла, правительство на первыхъ порахъ ограничилося изданіемъ въ 1864 г. для земскихъ губерній «Временныхъ правилъ по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ», долженствовавшихъ остаться въ силѣ впредь до общаго пересмотра означеннаго Устава. Что же касается не земскихъ губерній, то здѣсь Уставъ 1851 г. остался въ дѣйствиіи, причемъ крайняя неудовлетворительность правилъ этого Устава относительно земскаго обложенія, исключая даже возможность точнаго ихъ примѣненія, побудила Министерство Финансовъ, не ожидая общаго пересмотра Устава 1851 г., приступить къ составленію предположеній о земскомъ обложеніи въ губерніяхъ и областяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, каковыя предположенія изложены въ запискѣ, помѣченной декабремъ 1892 года.

Хотя вопросъ о земскомъ обложеніи представляетъ существенное значеніе, въ особенности съ точки зрѣнія интересовъ Министерства Финансовъ, тѣмъ не менѣе нельзя не замѣтить, что и въ пересмотрѣ Устава о земскихъ повинностяхъ во всемъ его объемѣ имѣется крайняя необходимость.

Уставъ этотъ изданъ въ 1851 г.; однако въ основу его положены начала, выработанныя еще уставомъ 1805 года. Между тѣмъ отмѣною крѣпостнаго права, преобразованіемъ судебныхъ учрежденій, введеніемъ финансоваго контроля, преобразованіемъ рекрутской повинности въ воинскую всесловную, переложеніемъ натуральной квартирной повинности въ денежную, — этими реформами прошлаго царствованія положенъ мощный толчокъ развитію всѣхъ сторонъ народно-хозяйственной жизни, а въ нынѣшнее царствованіе податная реформа сдѣлала значительные шаги впередъ, центръ тяжести обложенія постепенно перемѣщался на болѣе состоятельные классы, различіе между податными и неподатными сословіями все болѣе сглаживалось.

Все это, въ связи съ быстрымъ развитіемъ желѣзнодорожной сѣти, произвело полный переворотъ въ условіяхъ народнаго хозяйства. Все это не могло не отразиться и на расширеніи круга дѣятельности органовъ мѣстной администраціи. Изданными въ разное время законоположеніями опредѣлялись, конечно, соотвѣтственныя обязанности земскихъ органовъ, но отрывочныя постановленія эти представляются несогласованными между собою, несведенными въ стройную цѣльную систему. Это до крайности затрудняетъ управленіе земскимъ хозяйствомъ, лишаетъ возможности вести земское дѣло по строго опредѣленнымъ правиламъ, съ принятіемъ во вниманіе многообразныхъ особенностей каждой данной мѣстной единицы. Положеніе земскаго хозяйства въ губерніяхъ, гдѣ не введены земскія учрежденія, даже по отзывамъ лицъ, стоящихъ во главѣ