

II. 18 + II 28
П-753



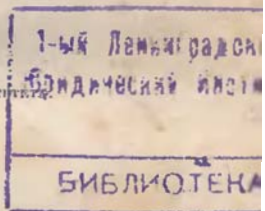
СИСТЕМЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ

НА ЗАПАДѢ ЕВРОПЫ И ВЪ РОССИИ ¹⁾.

А. Д. ГРАДОВСКАГО,

ПРОФЕССОРА ИМПЕРАТОРСКАГО С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

СТАТЬЯ ПЕРВАЯ.



Земскія учрежденія, крестьянское положеніе, городское положеніе— все, что называется у насъ областью *самоуправленія*, давно уже сдѣлалось предметомъ *практической* критики, т. е. критики по дѣйствіямъ, по результатамъ, по непосредственному значенію разныхъ дѣятелей и ихъ „мѣропріятій“ относительно разныхъ мѣстныхъ интересовъ. Нельзя сказать, чтобы эта практическая оцѣнка привела и могла привести къ общимъ и прочнымъ результатамъ. „Самоуправленіе“ наше со стороны его практическихъ результатовъ остается еще вопросомъ, невѣдомою землею. Такое впечатлѣніе производитъ, напримѣръ, прекрасно написанная книга г. Мордовцева „Десятилѣтіе русскаго земства“.

¹⁾ Во избѣжаніе частыхъ ссылокъ, считаю нужнымъ указать здѣсь на главнѣйшія пособія и источники, коими я пользовался. Кромѣ извѣстныхъ трудовъ Гнейста, Батби, Лаферьера, Леруа-Болье, Рёппе, Шульца и друг., я имѣлъ въ виду изданія О. Гана «Kreisordnung» (1873) и Provinzialordnung (1875 г.) съ полными мотивами и объяснительными записками; Сельера «Commentaire de la loi du 10 Aout 1871» (о департаментскихъ собѣтахъ) съ комментаріями и мотивами; «Сборникъ французскихъ административныхъ законовъ» Воатрера и Батби; сборникъ конституцій Лаферьера и Батби; труды коммисіи для составленія проекта губернскихъ учреждений; матеріалы относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ Имперіи, изданные хозяйственнымъ департаментомъ Министерства внутреннихъ дѣлъ и т. д. Другія сочиненія указаны въ самой статьѣ.

Въ общемъ итогѣ дѣятельность земства, по мнѣнію почтеннаго автора, несомнѣнно улучшила условія нашего мѣстнаго быта.

„Земство, говоритъ онъ, беретъ подъ свою непосредственную защиту мужика и, въ подлежащихъ случаяхъ, выдерживаетъ пзъ за его личности, пзъ за его интересовъ, пзъ за его кармана, пзъ за его здоровья довольно тяжелую борьбу съ полиціею, въ то время, когда эта послѣдняя, слишкомъ специально и слишкомъ односторонне понижая свои права, относится къ крестьянскому населенію съ полицейскимъ увлеченіемъ, съ рвеніемъ не по закону и не по логикѣ.“

Земство заботится о мѣстномъ хозяйствѣ, о народномъ образованіи, о части медицинской и санитарной, о мѣстномъ кредитѣ и заботится такъ, какъ никто до него не заботился объ этихъ предметахъ ¹⁾.

„Но, продолжаетъ г. Мордовцевъ, въ нашемъ обзорѣни не все будетъ земская идиллія. Мы увидимъ не въ однихъ захолустьяхъ, но и на бойкихъ мѣстахъ, какъ одна земская фракція силится эксплуатировать и держать въ черпомъ тѣлѣ другую; какъ насчетъ мужиковъ проводить желѣзныя дороги и мужички-же должны гарантировать сомнительную доходность этихъ дорогъ; какъ дѣятели иныхъ фракцій рыцарски высказываются противъ народнаго образованія, другіе хотѣли-бы поворотить историческое колесо въ дореформенное пространство и вообще, дать машинѣ задній ходъ; какъ нѣкоторые земства, по видимому махнули рукой на свои земскія задачи и спятъ глубокимъ послѣобѣдоннымъ сномъ и т. д. ²⁾

Дѣйствительно, вся книга г. Мордовцева представляетъ множество фактовъ въ ту и въ другую сторону. Свѣтлаго больше чѣмъ мрачнаго. Нельзя безъ особеннаго чувства читать заключительной главы этой книги, гдѣ талантливый публицистъ сильными чертами рисуетъ фигуры отдѣльныхъ земскихъ дѣятелей; показываетъ какъ „изъ за строительнаго мусора выдаются цѣлыя фигуры, головы, руки, ноги, спины, а иногда слышится живые, сильные голоса земскихъ рабочихъ вмѣстѣ съ плачемъ и руганью“. И такихъ фигуръ уже десятки. „Но, заключаетъ авторъ, при всемъ томъ ничего стройнаго, цѣльнаго и законченнаго не представляетъ собою картина земской работы. Это какіо-

¹⁾ «Десятилѣтіе русскаго земства». Спб. 1877 г. Стр. 15.

²⁾ Стр. 19.

то обломки отъ стараго зданія съ мусоромъ и „пылью вѣковъ“, недоделанные, необожженные кирпичи для новаго зданія, новые и отбитые старые карнизы, стѣны изъ разныхъ кирпичей, окна безъ рамъ, откуда виднѣются и молоды, свѣжія лица веселыхъ работниковъ и скелеты мертвецовъ“.

Новое дѣло требуетъ новыхъ силъ и новаго общества, таковы главная мысль, лучше сказать, таковъ результатъ книги г. Мордовцева. Дѣйствительно онъ мастерски сопоставляетъ „Новъ“, нарождающуюся гдѣ нибудь въ Чердынскомъ уѣздѣ, съ собранными допотопныхъ земцевъ въ иномъ городѣ Курской губерніи. „Но и вино новое не вливаютъ въ мѣхи старые“. Если мы все нуждаемся въ наплывѣ новыхъ силъ, то силы эти въ правѣ желать для себя дѣйствительно новыхъ формъ общественной жизни.

Сошлемся на ту же книгу г. Мордовцева. Авторъ похваляетъ земскихъ дѣятелей за то, что они, когда это представляется нужнымъ, ведутъ борьбу съ полиціей. Такое рвеніе похвально, но нельзя не признать, что тамъ, гдѣ представляется необходимость такой борьбы, трудно говорить о дѣйствительно новыхъ формахъ управленія, о *самоуправленіи*, гдѣ полиція является частью общихъ правъ мѣстныхъ должностей, а не дѣломъ *особаго* органа, противуполагающаго себя *земству*.

Чтеніе какъ книги г. Мордовцева, такъ и всей довольно уже обширной земской литературы наводитъ на иную мысль. Нельзя ограничиваться одною оцѣнкою дѣятелей и ихъ дѣятельности. Наши мѣстные установленія не переросли еще періода критики *принципальной*, т. е. изслѣдованія началъ, на коихъ построены учрежденія. Земское и городское положеніе суть только начало новаго порядка вещей, и не въ силу „новости“ и молодости общества, въ нихъ дѣйствующаго, а въ смыслѣ появленія новыхъ принциповъ, выразившихся въ формѣ далеко несовершенной и поставленныхъ рядомъ съ началами, имѣющими съ ними мало общаго.

Новыя учрежденія нуждаются въ развитіи, не только въ томъ смыслѣ, что общественные дѣятели должны работать ревностно и добросовѣстно, губернаторы относиться къ нимъ бережно и доброжелательно, полиція дружественно и т. д., а въ томъ, что *начала* новаго управленія должны получить болѣе определенную постановку и болѣе широкое примѣненіе на счетъ другихъ началъ, съ ними „соусуществующихъ“.

Выразимъ нашу мысль прямо. У насъ нѣтъ одной, цѣльной

системы мѣстнаго управленія, проникнутой однимъ началомъ, во всѣхъ ея подробностяхъ. Мы имѣемъ нѣсколько системъ и нѣсколько соответствующихъ имъ организмовъ. Въ провинціи имѣется рядъ правительственныхъ должностей, рядъ установленій сословныхъ (дворянскія, крестьянскія учрежденія), рядъ установленій всеобщихъ новѣйшей формациі.

Земство старается развить свою дѣятельность, но отъ него не отстаютъ губернаторы, исправники, директоры народныхъ училищъ. Города стремятся воспользоваться положеніемъ 1870 года, но рядомъ съ ними имѣются-же соответствующія области для исправниковъ и полиціймейстеровъ. Земскія, всеобщія учрежденія плаваютъ еще на общественной поверхности, ибо начала ихъ не-могутъ, по множеству причинъ, проникнуть въ многомиллионную массу крестьянскаго сословія, которая живетъ въ своихъ сословныхъ обществахъ и волостяхъ.

Въ виду такого положенія вещей, *наука*, теоріи еще много дѣла. Намъ говорятъ, что тѣ или другіе недостатки въ нашемъ мѣстномъ управленіи объясняются недостаточною зрѣlostью общества, разными непохвальными привычками отдѣльныхъ администраторовъ, своекорыстіемъ или неспособностію отдѣльныхъ общественныхъ дѣятелей.

Что нравственныя умственныя качества общества чрезвычайно важное условіе для успѣха учрежденій, въ этомъ не можетъ быть сомнѣнія. *Текущая* литература не имѣетъ лучшаго назначенія, какъ воспитывать общество путемъ гласнаго обсужденія всѣхъ дѣйствій его представителей и „излюбленныхъ людей“. Нельзя не пожелать для нашей провинціальной печати самаго широкаго развитія и свободы. Нельзя не пожелать, чтобы „благое просвѣщеніе“ проникло во всѣ сферы нашего общества и чтобы „молодая, свѣжія лица веселыхъ работников“, о коихъ говоритъ г. Мордовцевъ, окончательно смѣнили „скелеты мертвецовъ“, приводящіе въ смущеніе этого публициста, да и всѣхъ насъ.

Но внимательное и *научное* изученіе дѣла наводитъ на иную мысль. Предположимъ, что всѣ земскіе дѣятели проникнуты горячею любовью къ дѣлу, и умѣютъ его дѣлать; что всѣ представители мѣстной правительственной администраціи проникнуты похвальнѣйшими побужденіями и отличаются знаніемъ дѣла — и тогда, говоримъ мы, дѣло выиграетъ немного. Напротивъ, быть можетъ апатичное отношеніе къ предметамъ мѣстной администраціи, на которое жалуются и крупныя публицисты и газет-

ные обозрѣватели, не даетъ высказаться противоположности и несостоятельности принциповъ учреждений во всей ихъ силѣ. Апатія почитается даже добродѣтелью въ иныхъ органахъ администраціи. Апатичный, добродушный губернаторъ, ни во что вѣтущающійся и ничему не препятствующій — развѣ это не идеаль, о коемъ мечтаетъ мѣстное общество? Развѣ не удостоивается всякихъ похвалъ мѣстное общественное управленіе — земское или городское — если оно умѣетъ „ладить“ съ исправникомъ, полиціймейстеромъ или губернаторомъ и именно за то, что оно „ладить“, а не за что иное?

Но дѣятельность установленій не опредѣляется формулами „вѣтущаться“ или „ладить“. Они создаются для серьезнаго, послѣдовательнаго *дѣйствія*. Но если силы мѣстныхъ дѣятелей будутъ уходить на искусство „ладить“, то кто же будетъ дѣйствовать? Чьими руками создадутся условія экономическаго благосостоянія, нравственнаго и умственнаго проsvѣщенія, безопасности?

Приноровлены ли наши мѣстныя установленія для такого дѣйствія? Какова ихъ система? Эти вопросы чрезвычайно важны именно *практически*, хотя и не могутъ быть разрѣшены практикой. Напротивъ практика должна призвать себѣ на помощь теорію, теорію, построенную на историческихъ данныхъ, на принципахъ политической философіи, на сравнительномъ матерьялѣ. Безъ нея она не можетъ сдѣлать ни шагу. Между тѣмъ мы скудны именно теоретическою разработкою вопроса о мѣстномъ управленіи, такую разработкою, которая дала-бы *каждому* общественному дѣятелю ясное разумѣніе *идеи* мѣстнаго управленія.

Для доказательства этой мысли, достаточно сослаться на одинъ крупный фактъ, побудившій меня взяться за эту посильную работу. Земскія учрежденія дѣйствуютъ у насъ болѣе десяти лѣтъ. Городовое положеніе около семи. Между тѣмъ литература наша не рѣшила еще окончательно вопроса объ ихъ общемъ значеніи въ экономіи государственныхъ учреждений. Коротко говоря, остается неразрѣшеннымъ вопросъ установлено ими или нѣтъ *самоуправленіе*? Доказательство на лицо.

Первый комментаторъ земскихъ учреждений, г. Лохвицкій, въ своей книгѣ „Губернія“, заявилъ, что „страна паша вѣтущаетъ на путь децентрализаціи“ и что хотя эта децентрализація и касается только вопросовъ хозяйственныхъ, но дѣло это

важное ¹⁾. И, въ моей книгѣ „Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи“ также отнесся къ установленію самоуправленія какъ къ совершившемуся факту. Князь Васильчиковъ, въ своемъ обширномъ трудѣ „О самоуправленіи“, пошелъ въ этомъ отношеніи довольно далеко. Приведемъ главныя мѣста изъ этого сочиненія, ибо они очень важны какъ для нашей цѣли, такъ и потому, что князь Васильчиковъ разсматриваетъ существо нашихъ земскихъ установленій съ высоты своего общаго опредѣленія самоуправления.

„Самоуправленіемъ, говорятъ онъ, называется такой порядокъ внутренняго управленія, при коемъ мѣстныя дѣла и должности завѣдываются и замѣщаются мѣстными жителями—земскими обывателями (т. I, стр. 1).

На стр. 6 и слѣд. I тома онъ говоритъ: „принимая самоуправленіе въ томъ смыслѣ, какъ выше опредѣлено, надо признать, что оно въ Россіи, въ настоящее время, основано, что новѣйшія преобразованія, крестьянское, земское и судебное, ввели именно тотъ порядокъ управленія, который мы называемъ, по его существу, самоуправленіемъ.... Надо признать совершившійся фактъ, что мы, съ смѣлостію *безпримѣрной въ исторіяхъ міра*, выступили на новое поприще общественной жизни. Примѣры другихъ странъ, сравненіе нашихъ учреждений съ иноземными доказываютъ, что *ни одному* современному народу европейскаго континента не предоставлено такого *широкаго* участія во внутреннемъ управленіи, какъ русскому: все хозяйственное управленіе, съ неограниченнымъ (?) правомъ самообложенія; вса мировая юстиція и нѣкоторыя административныя обязанности поручены въ Россіи мѣстнымъ жителямъ; всѣ (?) должности внутренняго управленія, кромѣ полицейскихъ, замѣщаются по выбору мѣстныхъ жителей; всѣ сословія участвуютъ въ совѣщаніяхъ и рѣшеніяхъ по мѣстнымъ дѣламъ и всѣ имущества подлежатъ мѣстной раскладкѣ.“

Такимъ образомъ три сочиненія, вышедшія вскорѣ послѣ изданія земскаго положенія ²⁾, одинаково отнеслись къ этому закону. Въ этихъ мнѣніяхъ выразилась скорѣе надежда на будущее, привѣтъ полезному во всякомъ случаѣ начинанію, чѣмъ результатъ теоретической и практической провѣрки основной

¹⁾ Стр. 203.

²⁾ Книга г. Лохвицкаго вышла въ 1864, моя въ 1868, князя Васильчикова въ 1869 (1-й томъ).

мысли реформы. Чрезъ нѣсколько времени слышались другіе голоса.

Починъ принадлежитъ извѣстному публицисту нашему А. А. Головачеву. Въ статьяхъ „Десять лѣтъ реформъ“, печатавшихся предварительно въ „Вѣстникѣ Европы“ и вышедшихъ потомъ отдѣльною книгою ¹⁾, г. Головачовъ остановился какъ на земской, такъ и на городской реформѣ. Не касаясь общихъ теоретическихъ вопросовъ и разсматривая общія начала и нѣкоторыя подробности новыхъ законовъ, авторъ категорически выразилъ о нихъ свое мнѣніе.

„Мы не можемъ, говоритъ онъ ²⁾, признать за настоящими земскими учрежденіями того значенія, которое образованный міръ придаетъ понятію самоуправленія.“ Къ такому выводу авторъ приходитъ изъ разсмотрѣнія какъ предметовъ вѣдомства земства, такъ и его средствъ, личнаго состава и способовъ исполненія. Правда, авторъ мало останавливается на теоретическихъ вопросахъ и не обращается къ сравненію съ постановленіями иностранныхъ законодательствъ, но его выводы основаны на внимательномъ разборѣ законоположенія и практики земскихъ установленій.

Приведемъ одно изъ такихъ соображеній г. Головачева. Авторъ не можетъ признать земскихъ учрежденій органами самоуправления, между прочимъ, потому, что они не имѣютъ никакой *исполнительной власти*. „Положимъ, говоритъ авторъ, земское собраніе опредѣлитъ извѣстный налогъ, но плательщики его не внесутъ... Что дѣлать въ такомъ случаѣ? взыскивать чрезъ полицію? А если полиція не исполнитъ требованія? Скажутъ можно жаловаться губернатору. Но вѣдь полиція не сознается, что она не хочетъ исполнять требованія управы, и представить множество обстоятельствъ, по которымъ ей не было времени заниматься взысканіемъ. Что дѣлать тогда?... Возьмемъ другой примѣръ: управамъ, для представленія смѣтъ и раскладки нужны различныя свѣдѣнія изъ волостныхъ правленій; но волостной старшина отъ управы не зависитъ и можетъ не исполнять требованія управы, въ особенности если мировой посредникъ съ нею не въ ладу ³⁾. Такимъ образомъ свѣдѣній нѣтъ, вѣтъ и смѣтъ, нѣтъ и раскла-

¹⁾ Въ 1872 году.

²⁾ Стр. 186.

³⁾ Книга А. А. Головачева появилась въ то время, когда еще существовали мировые посредники. Но существо высказанной имъ мысли не измѣнилось и послѣ того.

докъ. Собрание открывається, и ему нечего утверждать и нечѣмъ исполнять обязательныхъ расходовъ. Это случаи не невозможные. На дняхъ мы слышали, что по взаимному страхованію въ одной управѣ нѣтъ денегъ на уплату за сгорѣвшія зданія, вслѣдствіе недоимокъ, взысканія которыхъ управа не можетъ добиться. Развѣ органы самоуправленія могутъ находиться въ подобныхъ положеніяхъ? 1).

Затѣмъ *дуализмъ*, даже паралелизмъ въ нашихъ мѣстныхъ установленіяхъ и *негосударственный* характеръ нашихъ земскихъ учреждений особенно полно выяснены въ статьѣ В. П. Безобразова „Земскія учреждения и самоуправленіе“ 2). Авторъ остановился преимущественно на теоретическихъ вопросахъ и на сравненіи нашего земскаго „положенія“ съ прусскимъ закономъ объ уѣздномъ устройствѣ 13 декабря 1872 года. Вотъ результатъ этого сравненія.

Въ Пруссіи органы самоуправленія не противуполагаются правительственнымъ установленіямъ, а входятъ въ составъ государственныхъ учреждений, являются истинными властями со всѣми ихъ правами и обязанностями. Характеристическою чертою новаго прусскаго закона является вовсе не выборное начало и не самостоятельность „общественныхъ властей“. Напротивъ, прусскій законъ представляетъ комбинацію выборнаго начала съ началомъ правительственнаго назначенія. Далѣе выборные учреждения входятъ въ кругъ государственныхъ установленій и подчинены условіямъ государственной службѣ и дисциплины. Существо прусской системы выражается именно въ характерѣ власти, предоставленной мѣстнымъ установленіямъ, и въ условіяхъ ихъ дѣятельности. Власти эти имѣютъ строго государственный характеръ и рядомъ съ ними не поставлено иныхъ властей. Они дѣйствуютъ на твердыхъ основаніяхъ закона, сила котораго охраняется особыми административными судами. Слѣдуя Р. Гнейсту, авторъ говоритъ, что сущность самоуправленія есть ничто иное, какъ управленіе по законамъ и чрезъ законы, въ противуположность бюрократическому или приказному управленію, которое есть управленіе по предписанію (начальства) и чрезъ предписаніе (подчиненнымъ).

1) «Десять лѣтъ реформъ» стр. 199. Ср. также замѣчанія автора о городскомъ общественномъ управленіи, стр. 220 и слѣд.

2) Статья эта первоначально напечатана въ «Русскомъ Вѣстникѣ» и затѣмъ вышла отдѣльною брошюрою (1874 г.).

„Нашимъ земскимъ учрежденіямъ, продолжаетъ авторъ, не только въ общемъ кругѣ государственнаго управленія, но даже въ границахъ ихъ компетенціи и занятій (т. е. по преимуществу хозяйства) не предоставлено никакой государственной власти, кромѣ права налога. Они почти не могутъ быть разсматриваемы какъ органы или делегаты государственной власти, не имѣя въ силу *государственнаго права* никакихъ отношеній ко всеѣмъ мѣстнымъ административнымъ властямъ и ко всему мѣстному населенію. Они не имѣютъ никакихъ правительственныхъ правъ, а потому никакихъ правительственныхъ обязанностей въ іерархіи правительственныхъ властей... Земскія учрежденія не введены въ общую систему нашего государственнаго управленія, а поставлены *подъ* нея, какъ отдѣльные государственно-общественныя тѣла, не имѣющія никакихъ органическихъ связей съ этою системою, а безъ этихъ связей они не могутъ продолжать развиваться здоровымъ образомъ. Въ государственномъ организмѣ, также точно какъ и въ физическомъ, всякое попавшее въ него постороннее органическое тѣло, не имѣющее съ нимъ живыхъ органическихъ связей или само обречено на гніеніе, или въ случаѣ сохраненія своей жизни, подвергается такому же процессу разложенія весь общій организмъ...“

„У насъ устроены мѣстныя учрежденія, которымъ предоставлены въ распоряженіе все важнѣйшія отрасли мѣстной администраціи: пути и способы сообщеній, народное здравіе и продовольствіе, общественное призрѣніе, дома заключенія, первоначальное народное образованіе и т. д., а между тѣмъ *подъ* этой новой организаціи мѣстной администраціи... осталась дѣйствовать и продолжаетъ развиваться вся *прежняя* организаціи той же администраціи, за все отвѣтственная, хотя и имѣющая въ своемъ распоряженіи только полицію“ ¹⁾.

Въ этомъ, по мнѣнію автора, заключается главный порокъ организаціи нашихъ земскихъ учреждений. По высказанныя здѣсь мысли могутъ быть распространены на всю систему нашего мѣстнаго управленія, въ томъ смыслѣ, что она не имѣетъ единства основанія и раздѣляетъ силы, дѣйствующія въ нашихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, вмѣсто того, чтобы ихъ соединять, что создавая „независимыя общественныя учрежденія“ она не создаетъ само-

¹⁾ «Земскія учрежденія и самоуправленіе» стр. 23—40. Ср. также стр. 13—17, 45 и слѣд.

управленія, и не обезпечиваетъ начало законности въ отправленіяхъ администраціи.

Какъ сложился такой порядокъ вещей? Почему такая система не можетъ быть названа нормальною, не только съ точки зрѣнія *самоуправленія*, но съ точки зрѣнія *управленія* вообще? Постараемся дать на это отвѣтъ въ настоящихъ статьяхъ. Обращаясь къ нимъ, считаемъ полезнымъ сказать нѣсколько словъ объ ихъ назначеніи.

Мы не намѣрены разсматривать вопросъ о мѣстномъ управленіи съ точки зрѣнія специальныхъ интересовъ земскихъ или городскихъ установленій. Признаемъ за ними значеніе перваго шага къ новому порядку вещей; будемъ надѣяться, что порядокъ этотъ въ результатѣ *будетъ* самоуправленіемъ. Но практическія нужды нашего времени требуютъ разсмотрѣнія вопроса не изъ одного угла — будь это земскія учрежденія или городская община, — а во всемъ его объемѣ и во всей широтѣ. Благо всей страны требуетъ, чтобы вся совокупность мѣстныхъ установленій была наконецъ сведена къ одинаковымъ и общимъ началамъ. Пора, наконецъ, опредѣлить по какой дорогѣ мы *шли* и по какой намъ *слѣдуетъ идти* отвѣтъ. Мы ищемъ отвѣтъ на этотъ двойной вопросъ въ примѣрѣ западно-европейскихъ государствъ и въ нашей исторіи. Мы ищемъ этого отвѣта не съ одной точки зрѣнія наилучшаго удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ, а съ точки зрѣнія нашего общаго государственнаго развитія.

Какія бы несовершенства ни представляли новые законы наши, какими бы недостатками ни отличались современные общественные дѣятели, но мы должны быть тверды въ убѣжденіи, что поворотъ назадъ невозможенъ. что дореформенные порядки отжили свой вѣкъ. Мы вступили на *новую* дорогу и вся наша задача состоитъ въ томъ, чтобы идти по ней хорошо и прямо къ цѣли. Это необходимо не только для того, чтобы наши мѣстные дороги строились лучше, чтобы школы размножались, доходы приращались и болѣзни сокращались, но и для воспитанія нашего въ государственномъ смыслѣ. Или мы не хотимъ сдѣлаться истиннымъ народомъ, нравственною личностью предъ Богомъ и вселенной, достойной уваженія, крѣпкой убѣжденіемъ, трезво смотрящей на свои цѣли и умѣющей ихъ достигнуть?

I.

Между всѣми государственными установленіями каждой страны, система ея мѣстныхъ установлений представляетъ ту область управленія, на которой болѣе всего отражаются особенности ея историческаго развитія. Между тѣмъ какъ системы *политическихъ* установлений западно-европейскихъ государствъ все болѣе и болѣе приближаются къ единообразному типу, построенному на конституціонномъ началѣ, системы административныхъ и преимущественно мѣстныхъ учреждений представляютъ чрезвычайное разнообразіе.

При первомъ взглядѣ на это разнообразіе можно придти къ заключенію, что система мѣстнаго управленія не находится въ причинной зависимости отъ системы учреждений политическихъ. Начало народовластія провозглашено во Франціи деклараціею 1789 года и съ тѣхъ поръ признается основаніемъ всего французскаго публичнаго права. Казалось-бы, что логическимъ послѣдствіемъ этого принципа должно быть широкое развитіе мѣстнаго самоуправленія, какъ это доказываетъ примѣръ демократической Америки. Дѣйствительно первыя конституціи революціонной Франціи содержатъ въ себѣ постановленія, прямо направленные къ развитію мѣстнаго самоуправленія. Но дальнѣйшее развитіе государственной жизни Франціи, особенно учрежденія, созданныя законодательствомъ времени Наполеона I, привели къ установленію той административной диктатуры и централизаціи, отъ которыхъ эта страна не можетъ освободиться до настоящаго времени. На дѣлѣ оказывается, что сильная конституціонная монархія въ Пруссіи уживается съ болѣею долею самоуправленія, чѣмъ народодержавная Франція.

Но эти виѣшніе признаки, свидѣтельствующіе о полной будто-бы независимости принциповъ мѣстнаго управленія отъ общихъ началъ политическаго устройства, данной страны, оказываются обманчивыми при болѣе внимательномъ изученіи дѣла. Мы можемъ только *пожелать*, чтобы мѣстное самоуправленіе не зависѣло отъ политическихъ особенностей страны. На дѣлѣ-же мѣстныя установленія каждой страны являются результатомъ *всѣхъ* ея особенностей. Въ *Англіи* мѣстное самоуправленіе не могло-бы быть создано безъ паличности сильнаго землевладѣльческаго

класса, издавна привыкшаго отправлять разныя административныя обязанности въ видѣ государственной повинности и безвозмездно. Сами политическія учрежденія Англіи являются дальѣйшимъ развитіемъ и завершеніемъ мѣстнаго самоуправления. Въ *Америкѣ* развитіе мѣстнаго самоуправления тѣсно связано съ процессомъ постепеннаго развитія колоній и постепеннаго образованія федераціи. Община, лучше волость ¹⁾, издавна привыкла здѣсь къ самостоятельности, ревниво ею охраняемой. Права центральной власти нѣтъ являются здѣсь какъ-бы уступкою, сдѣланною ей со стороны автономной мѣстности, и размѣры этой уступки ограничиваются извѣстнымъ *minimum'омъ* интересовъ, требующихъ попеченія общей власти. Такой же характеръ уступки имѣютъ и права, предоставленныя конституціею союзной власти. Справедливы слова Токвиля, что въ *Америкѣ* мѣстное управленіе является общимъ правиломъ, центральное — исключеніемъ. Во *Франціи* побѣда королевской власти надъ элементами феодальнаго общества совершилась въ такой формѣ, что мѣстное самоуправленіе надолго сдѣлалось здѣсь невозможнымъ. Королевская власть систематически устраняла прежніе правящіе классы отъ участія въ администраціи и замѣняла ихъ системою своихъ должностныхъ лицъ. Остатки мѣстнаго представительства, уцѣлѣвшіе въ такъ называемыхъ *paus d'états*, имѣли весьма мало значенія для цѣлей мѣстной администраціи. Попытка Людовика XVI создать новую систему мѣстныхъ установленій, кончилась ничѣмъ. Національное собраніе 1789 г. могло отнестись къ провинціямъ и ихъ установленіямъ, какъ къ отжившимъ остаткамъ старины. Прусское историческое дѣленіе на провинціи было замѣнено искусственно географическимъ на департаменты. Правда, эти департаменты должны были получить установленія, основанныя на выборномъ началѣ. Но одного желанія, даже самаго искренняго, въ этомъ случаѣ мало. Могло-ли развиться самоуправленіе въ странѣ, гдѣ высшіе классы издавна были обречены на бездѣйствіе, а низшіе были низведены на степенъ податной и пассивной массы? Могли ли новые департаменты сдѣлаться серьезными общественными единицами, при полномъ отсутствіи въ нихъ опредѣленныхъ общественныхъ элементовъ? Старыя преданія Франціи взяли верхъ надъ эфемерными стремленіями. Система централизаціи не измѣ-

¹⁾ Town въриѣ можетъ быть передана словомъ волость, такъ какъ обыкновенно Town есть соединеніе нѣсколькихъ общинъ.

нилась отъ того, что королевскій абсолютизмъ былъ замѣненъ народнымъ самодержавіемъ. Напротивъ она получала болѣе широкое основаніе. Сильная централизація казалась логическимъ требованіемъ единства и всемогущества народной воли. Въ правительства одинаково пользовались этимъ орудіемъ. Только въ послѣднее время сдѣланы попытки расширить права мѣстнаго населенія.

Въ *Россіи* система мѣстныхъ установленій находится также въ извѣстной гармоніи съ ея политическими условіями. Послѣднія отражаются именно на *характеръ* ея мѣстныхъ установленій. Ниже мы остановимся на этомъ предметѣ нѣсколько подробнѣе. Теперь достаточно будетъ ограничиться однимъ общимъ замѣчаніемъ. Остатываясь на однихъ внѣшнихъ признакахъ организаціи нашихъ мѣстныхъ установленій, нельзя не замѣтить большаго ихъ сходства съ учрежденіями многихъ западно-европейскихъ государствъ. Признаніе извѣстныхъ правъ за общинами городскими и сельскими и другими единицами, наличие выборнаго начала, примѣненнаго въ болѣе широкихъ размѣрахъ, чѣмъ во многихъ странахъ, самостоятельность бюджета разныхъ самоуправляющихся единицъ и многое другое даетъ право заключить, что наши мѣстныя учрежденія построены на началахъ, признанныхъ теоріею и практикою иныхъ западно-европейскихъ государствъ. Но для уясненія глубокаго различія, существующаго между ними, достаточно указать на одинъ характеристическій признакъ. Наши мѣстныя установленія не представляютъ одной общей *системы мѣстныхъ властей*, въ которой элементы правительственный и земскій были-бы соединены для совокупнаго дѣйствія, какъ мы это видимъ на примѣръ въ *Пруссіи*. Напротивъ въ совокупности нашихъ мѣстныхъ учрежденій нельзя не замѣтить двухъ параллельно существующихъ и независимо другъ отъ друга развивающихся организмовъ: *правительственнаго*, съ одной, и *сословнаго съ земскимъ*, съ другой стороны. Организмъ правительственной полиціи развивается въ видѣ совершенно самостоятельнаго и независимаго элемента рядомъ съ уѣздными земствами, городскимъ и крестьянскимъ управленіемъ. Мирная юстиція поставлена особо отъ судовъ коронныхъ. Дѣятельность губернатора и губернскихъ правленій по части полиціи строительной, медицинской и т. д. поставлена особо отъ аналогической дѣятельности земскихъ и городскихъ установленій. При самомъ поверхностномъ наблюденіи легко замѣтить, что въ

данномъ случаѣ мы имѣемъ дѣло не только съ *раздѣленіемъ властей* между разными установленіями, но даже съ *раздробленіемъ одной и той же функціи* между установленіями, различными по своему происхожденію и значенію. Здѣсь не мѣсто вдаваться въ оцѣнку этой системы. Мы возвратимся къ этому вопросу ниже. Но всего сказаннаго достаточно для убѣжденія, что система мѣстныхъ установленій обыкновенно соотвѣтствуетъ общему политическому строю государства.

Конечно политическія учрежденія одной страны, по вѣщности своей, могутъ напоминать такія же учрежденія другихъ странъ; вѣщность мѣстныхъ учрежденій одного государства можетъ напоминать установленія другаго, имѣющаго совершенно иной политической строй. Но истинный духъ, скрытые, такъ сказать, принципы каждаго государственнаго устройства непременно отразятся на его мѣстныхъ установленіяхъ. Они полнѣе и лучше всего выражаютъ его стремленія и условія.

II.

Не смотря на разнообразіе системъ мѣстнаго управленія, нельзя однако не замѣтить, что теоретическія и практическія стремленія всѣхъ европейскихъ народовъ руководятся въ настоящее время извѣстными общими принципами и идеалами, къ которымъ рано или поздно придутъ и законодательныя постановленія. Подъ вліяніемъ этихъ принциповъ видоизмѣняются взгляды на *мѣстность*, на общую систему администраціи и на отношенія къ ней мѣстнаго общества. Здѣсь полезно остановиться на всѣхъ означенныхъ вопросахъ.

Децентрализація и *самоуправленіе*, таковы два лозунга нашего времени, вдохновляющіе главныхъ представителей науки о государствѣ и лучшихъ практическихъ дѣятелей. Оба эти термина выражаютъ различныя понятія, хотя эти понятія тѣсно связаны между собою.

Подъ именемъ *децентрализаціи* вообще разумѣется перемѣщеніе извѣстныхъ функцій управленія изъ рукъ центральныхъ органовъ власти въ руки мѣстныхъ ея представителей. Подобное перемѣщеніе вызывается различными практическими потребностями. *Во-первыхъ* каждое государство, рано или поздно, при-

ходить къ убѣжденію, что успѣхъ его административной дѣятельности зависятъ отъ возможно болѣе близости органовъ управленія къ управляемымъ или, какъ говорилъ даже Наполеонъ III, что „направлять можно издали, а хорошо управлять можно только вблизи“. Ни одна изъ отраслей внутренней администраціи государства не будетъ идти успѣшно, если она не будетъ имѣть на мѣстѣ органовъ, дѣйствующихъ самостоятельно и подъ своею отвѣтственностію. Необходимость самостоятельности обусловливается разнообразіемъ мѣстныхъ условій, къ которымъ каждая администрація должна примѣняться ради лучшаго осуществленія общихъ цѣлей государственнаго управленія, указанныхъ закономъ. Общій законъ можетъ указать, какими правами мѣстная администрація пользуется для охраненія общественной безопасности, народнаго здравія, взыскація податей и т. п. и какія мѣры могутъ быть употреблены для достиженія этихъ различныхъ цѣлей. Но выборъ одной изъ этихъ мѣръ до такой степени зависятъ отъ совокупности мѣстныхъ условій, даже отъ обстановки каждаго даннаго случая, что этотъ выборъ долженъ быть предоставленъ усмотрѣнію мѣстной власти. Только при такой свободѣ дѣйствій мѣстная власть можетъ нести на себѣ *отвѣтственность* за состояніе ввѣренной ей части. Отвѣтственность органа *пассивнаго*, обреченнаго на простое исполненіе чужихъ предписаній, врядъ-ли приведетъ къ практическому результату — и не будетъ имѣть твердаго юридическаго основанія. Самостоятельная и дѣйствующая подъ своею отвѣтственностію мѣстная власть всегда будетъ имѣть болѣе *иниціативы*, духа изобрѣтательности, такъ сказать, въ дѣлѣ управленія и улучшенія ввѣренной ей части. Сознаніе, что законъ видитъ въ ней хозяина своей части, даетъ ей свободу дѣйствій, ставитъ ее въ условія юридической и нравственной отвѣтственности, все это побудитъ ее искать способовъ къ лучшему обезпеченію интересовъ государства и мѣстнаго населенія.

Во-вторыхъ, необходимость децентрализаціи вызывается настоятельными нуждами мѣстнаго населенія. Удовлетвореніе важнѣйшихъ потребностей послѣдняго обусловливается близостію административныхъ и судебныхъ органовъ къ управляемымъ. Сколько гражданскихъ правъ останется безъ защиты, если истцы принуждены будутъ искать правосудія въ далекихъ судебныхъ мѣстахъ! Сколько уголовныхъ преступленій останется безъ преслѣдованія и наказанія, благодаря отсутствію судебного и слѣдствен-

наго персонала на мѣстѣ! Не говоря уже объ этихъ элементарныхъ условіяхъ общежитія, можно назвать много другихъ, обезпеченіе которыхъ немислимо безъ самостоятельной мѣстной администраціи, находящейся на мѣстѣ, на лицо. Мѣстность останется безъ путей сообщенія, если проведеніе и даже исправленіе всякой дороги и всякаго моста будетъ зависѣть отъ отдаленной центральной власти съ ея медленною процедурою. Она останется равнымъ образомъ безъ больницъ, безъ школъ, безъ средствъ бороться съ различными бѣдствіями, — пожарами, голодомъ, заразительными болѣзнями и т. д. Эти соображенія могутъ считаться общепризнанными и настаивать на нихъ нѣтъ нужды.

Но вопросъ децентрализаціи не разрѣшаетъ еще вопроса о *самоуправленіи*.

Если извѣстная совокупность правительственныхъ функцій должна быть ввѣрена мѣстнымъ установленіямъ, то рождается вопросъ: какъ должны быть организованы эти установленія?

Если бы мѣстность была только *механическимъ* подраздѣленіемъ страны, созданнымъ исключительно въ виду правительственныхъ удобствъ — вопросъ разрѣшался бы просто. Мѣстныя должности были бы полномочными органами центральной власти, которая замѣщала бы ихъ по своему усмотрѣнію и даже изъ лицъ, не принадлежащихъ къ составу мѣстнаго населенія. Но мѣстность (область, провинція) не можетъ быть разсматриваема какъ искусственное и механическое подраздѣленіе государства. Правда, *происхожденіе* мѣстныхъ подраздѣленій во многихъ государствахъ Европы чуждо какимъ-либо *историческимъ* воспоминаніямъ и соображенія съ естественными интересами мѣстнаго населенія. Было время что эти мѣстныя единицы были дѣйствительно плодомъ механическаго подраздѣленія страны. Таковы русскія губерніи и французскіе департаменты. Но происхожденіе единицы не вліяетъ неотразимо на весь характеръ ея развитія. Подъ вліяніемъ совместнаго жительства и общаго управленія, въ мѣстномъ народонаселеніи мало-по-малу вырабатывается цѣлый рядъ общихъ интересовъ, соединяющихъ значительныя массы жителей. Французскій департаментъ и русская губернія сдѣлались уже общественными (органическими) единицами, съ своими интересами, требующими извѣстнаго обезпеченія. Затѣмъ далеко не всѣ единицы носятъ на себѣ слѣды искусственнаго подраздѣленія страны. „Механическіе“ приемы раздѣленія касаются главнымъ образомъ крупныхъ единицъ, каковы губерніи. Но нельзя сказать того же о единицахъ подчи-

ненныхъ. Въ каждой странѣ можно найти единицу основную, такъ сказать, установившуюся съ незапамятныхъ временъ. Такова нашъ *уездъ*, перешедшій къ намъ отъ временъ московскихъ. Еще естественнѣе единицы дробныя — *городскія* и *сельскія общины*. Здѣсь общіе интересы устанавливаются сами собою подъ вліяніемъ совмѣстнаго жительства на тѣсномъ пространствѣ земли, общихъ правъ и обязанностей. Такимъ образомъ мѣстность имѣетъ свое „строеніе“, является *организмомъ* съ своими живыми частями.

Государство не можетъ отрицать значенія этихъ организмовъ и присущихъ имъ интересовъ. Оно не можетъ взять на себя удовлетвореніе всѣхъ ихъ нуждъ и лишить ихъ возможности самостоятельнаго достиженія своихъ цѣлей. Но какъ опредѣлить государство мѣсто этихъ организмовъ и свое къ нимъ отношеніе? Какой смыслъ придасть оно интересамъ мѣстности, какъ совокупности общественныхъ единицъ? Разрѣшить эти вопросы значитъ разрѣшить вмѣстѣ съ тѣмъ вопросъ о смыслѣ и существѣ *самоуправленія*.

Отношеніе государства къ мѣстнымъ организмамъ опредѣляется повидимому чрезвычайно просто. Законодателю, на первый взглядъ, не трудно разграничить ихъ, если онъ будетъ имѣть въ виду различіе между *государствомъ* и *обществомъ*. Всѣ организмы, изъ коихъ слагается мѣстность, скажетъ онъ, суть единицы *общественныя*, имѣющія свои нужды. Государство должно предоставить этимъ организмамъ всѣ средства осуществленія ихъ интересовъ, оставивъ за собою право заботиться объ интересахъ государственныхъ при помощи своихъ органовъ. Съ этой точки зрѣнія самоуправленіе состояло-бы въ *правѣ самостоятельнаго завѣдыванія мѣстными организмами интересовъ, признанныхъ государствомъ за общественныя*.

Но подобное разграниченіе интересовъ и такое понятіе о самоуправленіи скоро оказалось-бы призрачнымъ и повело-бы къ дурнымъ результатамъ.

Какіе интересы могутъ быть названы *общественными* въ противоположность государственнымъ? Этотъ вопросъ конечно не поддается удовлетворительному разрѣшенію ¹⁾. Наше законода-

¹⁾ Напримѣръ *австрійскій* законъ о муниципальномъ устройствѣ (5 марта 1862 года) отличаетъ *самостоятельный* кругъ дѣйствій общинъ отъ *делегированныхъ* предметовъ вѣдомства. Но «самостоятельный» кругъ дѣйствій слагается изъ предметовъ вовсе не выведенныхъ теоретически изъ понятія общины. Сюда

тельство стремится придать этому слову довольно тѣсный смыслъ, если принять въ расчетъ положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Именно общественныя установленія призываются къ попеченію о *хозяйственныхъ* пользахъ и нуждахъ мѣстности. Но слово „хозяйственный“, конечно, не способно разграничить область земскихъ установленій отъ области попеченій правительственныхъ. Земскія установленія призваны пецись въ „хозяйственномъ“ отношеніи о медицинской части, о народномъ продовольствіи, объ общественномъ призрѣніи. Но какъ отдѣлить „хозяйственныя“ попеченія о больницахъ, школахъ, богоугодныхъ заведеніяхъ и т. д. отъ попеченій „административныхъ“, оставшихся на обязанности разныхъ правительственныхъ установленій? Не значить-ли это парализировать въ значительной степени дѣйствія какъ общественныхъ, такъ и правительственныхъ органовъ и создать обильный источникъ для столповеній и пререканій? Мѣстное „хозяйство“, если подъ нимъ разумѣть попеченіе объ источникахъ доходовъ, администрацію самообложенія и расходованія суммъ, не можетъ быть самостоятельною цѣлю „самоуправленія“. Мѣстное хозяйство и право бюджета являются только средствами и основой для достиженія различныхъ цѣлей управленія. Взятая сами по себѣ, они не устанавливаютъ истиннаго самоуправления.

На оборотъ, трудно сказать, какія именно функція имѣютъ исключительно государственное значеніе, въ противоположность „мѣстнымъ пользамъ и нуждамъ“. Конечно, такія отрасли управленія, какъ внѣшнія сношенія государства, организація государственной обороны (армія и флотъ), опредѣляются общегосударственными цѣлями и не могутъ быть децентрализованы. Но въ области внутренняго управленія, въ тѣсномъ смыслѣ, даже управленія финансоваго, мѣстные интересы не могутъ быть отдѣлены отъ цѣлей государственныхъ по ихъ качеству и въ принципѣ. Справедливо, что попеченіе о народномъ образованіи есть дѣло государства и одна изъ прямыхъ его обязанностей. Но также

относятся: 1) завѣдываніе общиннымъ имуществомъ и хозяйствомъ; 2) безопасность лицъ и имущества; 3) благоустройство дорогъ и дорожная полиція; 4) полиція рынковъ, продовольствія, мѣръ и вѣсовъ; 5) часть санитарная; 6) дѣла по администраціи рабочихъ и прислуги; 7) полиція аравовъ; 8) общественное призрѣніе; 9) полиція строительная и мѣры противъ пожаровъ; 10) попеченіе о народномъ образованіи, и т. д. Таковы важнѣйшіе предметы этой «самостоятельной» компетенціи. Простое перечисленіе ихъ показываетъ, что законъ не рѣшилъ здѣсь никакого теоретическаго вопроса. Онъ хотѣлъ только сказать, что въ этомъ кругу дѣлъ община дѣйствуетъ самостоятельно и собственными средствами. Но изъ этого не слѣдуетъ, чтобы предметы эти не имѣли и государственнаго значенія.

справедливо, что учрежденіе народныхъ училищъ есть одна изъ насущныхъ потребностей мѣстности. Забота о путяхъ сообщенія составляетъ одну изъ важнѣйшихъ отраслей государственнаго управленія; но мѣстное населеніе также заинтересовано въ хорошемъ состояніи мѣстныхъ дорогъ и обыкновенно не удовлетворяется однимъ правительственнымъ попеченіемъ объ этомъ предметѣ. Можно было бы перебрать всѣ предметы внутренняго управленія и вездѣ пойти не только „точки соприкосновенія“ между государственными и мѣстными интересами, но и органическую между ними связь. Поэтому и различіе между предметами общегосударственнаго и мѣстнаго управленія есть различіе не качественное, а *количественное*. Извѣстная *доля* данной задачи остается въ рукахъ государства, другая доля можетъ и должна быть передана въ вѣдѣніе мѣстныхъ установленій. Администрація желѣзныхъ дорогъ, по важности этихъ путей сообщенія для всего государства, сосредоточивается въ вѣдѣніи центральнаго правительства. Попеченіе о мѣстныхъ дорогахъ должно быть предоставлено мѣстнымъ властямъ. Конечно, государство подчиняетъ всѣ отрасли мѣстной администраціи извѣстнымъ общимъ правиламъ; оно сохраняетъ право *надзора* за дѣятельностію всѣхъ органовъ администраціи, въ видахъ огражденія общегосударственныхъ интересовъ и правъ частныхъ лицъ. Но въ предѣлахъ этихъ условій можетъ и должно быть допущено самостоятельное дѣйствіе мѣстныхъ установленій.

Наконецъ, нельзя не принять во вниманіе, что органы самоуправления, понимаемаго даже въ тѣсномъ смыслѣ, должны быть облечены и дѣйствительно облакаются правами двоякаго рода: 1) со-
вѣщанія и распоряженія и 2) приведеніе въ дѣйствіе принятыхъ распоряженій. Такимъ образомъ общественныя единицы должны имѣть свою *исполнительную власть*. Какъ будутъ относиться эти власти къ организму властей *правительственныхъ*? Легко замѣтить, что успѣхъ всѣхъ ихъ дѣйствій будетъ въ зависимости отъ *содѣйствія* послѣднихъ и что содѣйствіе это ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть гарантировано закономъ. Законъ предоставляетъ органамъ мѣстнаго самоуправления право установленія разныхъ сборовъ и повинностей на мѣстныя нужды. Но будутъ-ли эти сборы имѣть значеніе дѣйствительнаго *налога*, безъ возможности *принудительнаго* его взыскація? Между тѣмъ законодательство, отдѣляя установленія *общественныя* отъ учрежденій правительственныхъ, оставляя въ вѣдѣніи послѣднихъ власть полицейскую,

открываетъ для учрежденій общественныхъ только одинъ способъ взыскивать принадлежащія ему сборы — чрезъ *содѣйствіе* мѣстъ правительственныхъ. Но чѣмъ обезпечивается это содѣйствіе? При всегда возможныхъ пререканіяхъ между властями правительственными и общественными, содѣйствіе это не обезпечено даже настолько, насколько законъ обезпечиваетъ содѣйствіе правительственныхъ мѣстъ при взысканіи частнаго долга. Самое названіе общественныхъ установленій „властями“ не всегда соотвѣтствуетъ существу дѣла. Нѣтъ „власти“ безъ права самостоятельнаго и принудительнаго осуществленія принадлежащихъ ей правъ.

III.

Принципіальное различіе между общественными и правительственными установленіями коренится въ самомъ различіи между *государствомъ* и *обществомъ*. Это послѣднее различіе, установленное лучшими представителями европейской науки, каковы Р. ф. Моль, Аренсъ, Л. Штейнъ и друг., дѣйствительно важно и плодотворно. Наука указала на такія сферы человѣческой жизни, гдѣ *непримѣнны* средства государственной администраціи съ ея виѣшними обязательными нормами и принудительными мѣрами. Такова область *религіозныхъ* цѣлей, движимыхъ самостоятельнымъ организмомъ — церковью. Церковное *управленіе* должно принадлежать особому авторитету, дѣйствующему подъ общимъ *надзоромъ* государства. Но указанное различіе вовсе непримѣнимо къ вопросу о *самоуправленіи*. Цѣль самоуправления состоитъ именно въ томъ, чтобы привлечь общественныя силы къ участию въ *государственной* администраціи, а этого нельзя сдѣлать иначе, какъ введя общественныя установленія въ кругъ *правительственныхъ* установленій. Конечно, въ кругъ вѣдомства органовъ самоуправления войдетъ и попеченіе о чисто мѣстныхъ „пользахъ и нуждахъ“ каждой общественной единицы, каковы община, волость, уѣздъ, департаментъ, графство и т. д. Но въ общемъ кругъ задачъ самоуправления эти предметы составятъ довольно незамѣтную величину. Чисто мѣстныя „пользы и нужды“, т. е. интересы, присущіе каждой общественной единицѣ, какъ таковой, въ отличіе ея отъ *государства*, могутъ быть сведены едва ли не къ одному попеченію о мѣстномъ *хозяйствѣ*. Но какъ

только мы выступимъ за эти тѣсныя предѣлы, мы неизбежно придемъ не только къ столкновенію, но и къ *слиянію* интересовъ мѣстныхъ и общегосударственныхъ. Причину этого понять не трудно. Она заключается въ расширеніи задачъ *новаго* государства сравнительно съ тѣмъ временемъ, когда оно зарождалось въ феодальномъ порядкѣ.

Во всей континентальной Европѣ огромное большинство цѣлей, составляющихъ теперь предметъ внутренняго государственнаго управления, въ феодальную эпоху было предметомъ дѣятельности общественныхъ союзовъ и корпорацій — главнымъ образомъ церкви и городовъ. Дѣятельность государства была замѣнута въ тѣсныя предѣлы охраненія мира, посредствомъ защиты страны отъ вѣшнихъ враговъ и отиравленія правосудія. Попеченіе не только о религіозномъ, но и объ умственномъ развитіи общества, обо всей идеальной, такъ сказать, сторонѣ человѣческаго бытія, лежало на церкви. Важные вопросы полиціи благосостоянія и благоустройства впервые разрѣшились на почвѣ *муниципальной* администраціи. Съ развитіемъ государственнаго абсолютизма въ XVII и XVIII вѣкахъ дѣятельность этихъ корпорацій блекнетъ и замѣняется дѣятельностію государственною. Во времена всеобщаго крушенія старыхъ бытовыхъ единицъ, разлагавшихся подъ вліяніемъ новыхъ государственныхъ требованій, трудно было опредѣлять и удержать даже то, что составляетъ непосредственную, имманентную, такъ сказать, цѣль каждаго союза. Даже элементарныя задачи мѣстнаго хозяйства и благоустройства подверглись строгой опекаѣ.

Крушеніе абсолютизма и развитіе конституціонныхъ установлений отразилось и на судьбѣ мѣстнаго управления. Конечно *объемъ* государственной дѣятельности не только не сократился, но постоянно расширяется. Каждое поколѣніе даетъ государству новыя задачи. Государственная администрація, въ той или иной степени и формѣ, участвуетъ во всѣхъ отиравленіяхъ общественной жизни. Она проявляется то въ формѣ *попеченія* объ успѣхахъ матерьяльнаго и умственнаго развитія народа, то въ установленіи мѣръ, предотвращающихъ различныя бѣдствія для государства, — для здоровья, имущества и другихъ интересовъ частныхъ лицъ. Область государственнаго *попеченія* и *полиціи* разрастается съ каждымъ днемъ. Измѣнились только ихъ *форма* и *органы*.

Государство не ставитъ уже себя на мѣсто производительныхъ силъ страны; дѣятельность его органовъ не замѣняетъ

средствъ частной предприимчивости и самодѣтельности разныхъ союзовъ. Оно ограничивается попеченіемъ объ *общихъ* условіяхъ благосостоянія, которыя являются какъ бы необходимымъ предположеніемъ для всякаго частнаго хозяйства и промышленности и общими полицейскими правилами предотвращаетъ нарушеніе частныхъ и общественныхъ интересовъ. Затѣмъ провозглашеніе извѣстныхъ правъ личности, обезпеченіе законности въ управленіи устранило, по возможности, произволь въ правительственныхъ мѣрахъ и дѣйствіяхъ. Органы государства не имѣютъ уже предъ собою безправной и пассивной массы подданныхъ, какъ прежде. Органы государства встрѣчаются съ извѣстными правами личной свободы и правами имущественными, обезпеченными за частными лицами. Дѣятельность этихъ органовъ направляется уже не отдѣльными и часто произвольными предписаніями высшей власти, а органическими законами, касающимися той или другой части управленія. Правомѣрное государство нуждается не только въ законахъ государственныхъ и гражданскихъ, но и въ *полицейскомъ* законодательствѣ, регулирующемъ все отрасли внутренняго управленія. Конечно *распоряженіямъ* органовъ власти оставлено довольно мѣста. Но отъ распоряженія требуется законность, подъ страхомъ *отвѣтственности* должностнаго лица, издающаго распоряженія.

Но это перерожденіе *формъ дѣятельности* государства въ области внутренняго управленія было только однимъ изъ послѣдствій успѣховъ конституціонализма. Начала новыхъ политическихъ учрежденій должны были отразиться и на *организации* мѣстнаго управленія. Если верховныя государственныя установленія были преобразованы на началахъ народнаго представительства, если народные элементы были призваны къ участію въ высшемъ управленіи, то можно ли было сохранять начала отжившей системы въ управленіи мѣстномъ? Поэтому вопросъ о преобразованіи мѣстнаго управленія явился не столько вопросомъ удобства и выгоды, сколько вопросомъ *политическимъ*. Такая постановка вопроса была неизбежна; мы встрѣчаемъ ее и въ новѣйшее время, при обсужденіи административныхъ реформъ въ Пруссіи ¹⁾. Но нельзя сказать, чтобы она повсемѣстно способствовала правильному разрѣшенію вопроса. Связать въ одно цѣлое и во что бы то ни

¹⁾ См. докладъ Фриденала въ прусской палатѣ депутатовъ объ уѣздной реформѣ, помѣщ. у *Гана* въ назв. изданіи.

стало систему управления мѣстнаго съ системою общегосударственныхъ установлений значить подчинить чисто практической и во все не политической вопросъ о внутренней администраціи съ вопросомъ о *формахъ правленія*, что не всегда удобно. Лучшимъ примѣромъ тому служить Франція. Съ 1789 г. она много разъ мѣняла формы правленія и всякій политическій переворотъ отражался такъ или иначе на установленіяхъ мѣстныхъ. Правда, политическія событія XIX столѣтія мало измѣнили общій строй внутренней администраціи, организованной Наполеономъ I на началахъ *централизаціи*. Но централизація держалась и держится главнымъ образомъ благодаря политическимъ соображеніямъ. Она является крайне удобнымъ орудіемъ для всякой партіи, въ данную минуту стоящей во главѣ государства. Интересы партіи или лица выигрывали; въ проигрышѣ оставалась страна, съ ея насущными и законными потребностями. Мало того — административная централизація служила иногда удобнымъ предлогомъ для оправданія политической диктатуры ¹⁾. Между тѣмъ примѣры той страны, учрежденія которой явились для всей Европы образцомъ *политическихъ* реформъ, могли бы послужить хорошимъ наставленіемъ и въ дѣлѣ мѣстнаго управленія. Страна эта — Англія.

IV.

Образованіе мѣстнаго самоуправленія въ Англіи объясняется особымъ складомъ англійскаго общества и ходомъ его политической исторіи. Въ этой странѣ, королевская власть не была принуждена вести такой упорной борьбы противъ феодализма, какую вели монархи на континентѣ Европы. Въ то время, какъ во Франціи Капетинги съ трудомъ вели свою трудную работу «собиранія земли», *политическая* централизація въ Англіи была уже закончена. Но съ другой стороны, королевская власть въ Англіи

¹⁾ Въ своей прокламаціи 14 января 1852 года, Наполеонъ III говорилъ между прочимъ: «Я сказалъ себѣ: если Франція живетъ до сихъ поръ, въ теченіи 50 лѣтъ, только благодаря организаціи административной, военной, судебной, церковной и финансовой, созданной консульствомъ и имперіей, то почему не возьмемъ мы и политическихъ установлений этой эпохи? Созданные тою-же самою мыслью, они должны имѣть тотъ-же характеръ національности и практической пользы».

не вытѣснила поземельную аристократію изъ области внутренняго управленія, какъ это случилось во Франціи, гдѣ торжествующая монархія обрекла на бездѣйствіе высшіе классы и сдѣлала ихъ бесполезнымъ бременемъ въ глазахъ народа. Напротивъ, военно-бюрократическая система, утвердившаяся въ Англии послѣ норманскаго завоеванія, постепенно вымираетъ и замѣняется дѣйствіемъ крѣпкаго правящаго землевладѣльческаго класса, образовавшагося въ графствахъ (джентри). Но общество и государство не встрѣтились въ данномъ случаѣ, какъ два врага. Общество даже не провозглашало выборнаго начала, какъ результата побѣды надъ королевскимъ назначеніемъ лицъ на должности. Монархическій принципъ сохранился во всей его силѣ. Должности остались королевскимъ порученіемъ, но приняли форму повинностей, безвозмездно отбываемыхъ зажиточными обывателями мѣстности. Другими словами, должности, дѣйствующія *въ графствахъ* (мировые судьи, шерифъ, лордъ-лейтенантъ) суть созданіе совокупнаго дѣйствія королевской прерогативы и аристократическаго элемента.

Система мѣстнаго управленія въ графствахъ есть старинный и основной типъ англійскаго самоуправленія. Начала его особенно ярко выразились въ главнѣйшей изъ мѣстныхъ должностей — должности мировыхъ судей. Для уразумѣнія истиннаго смысла этого института, его не должно разсматривать какъ совокупность единичныхъ должностей, соединяющихся иногда и въ сѣзды, для разрѣшенія отдѣльныхъ вопросовъ. Мировые судьи являются какъ бы особымъ и довольно многочисленнымъ сословіемъ. Отдѣльно и въ сѣздахъ они вѣдаютъ разнообразныя задачи мѣстнаго управленія, суда и хозяйства. По послѣднему исчисленію, на собственную Англію съ в. кн. Уэльскимъ приходилось свыше 8000 судей, находившихся на дѣйствительной службѣ. Такимъ образомъ на каждыя 2000 жителей приходилось по одному судѣ. Четвертные сѣзды имѣютъ характеръ мѣстнаго представительства, не выборнаго правда, но такъ-сказать естественнаго. Напримѣръ въ Ворчестерѣ числилось 235 участковыхъ судей, въ Суссексѣ 252, въ Норфолькѣ 253 и т. д. Правда, не вездѣ это число одинаково велико, но оно вездѣ достаточно, чтобы видѣть въ немъ совокупность представителей правящаго класса, т. е. джентри.

Поэтому *выборное начало* не является характеристическою чертою англійскаго самоуправленія. Напротивъ, выборныя и невыборныя должности соединены въ этой системѣ. Такъ въ

системѣ должностей, дѣйствующихъ въ графствахъ, выборный *коронеръ* такой же органъ самоуправленія, какъ и мировой судья, назначенный королевою. При обстановкѣ, какую имѣютъ должности въ графствахъ, даже та должность, которая разематривается какъ правительственная по преимуществу и нѣкогда была сильнымъ орудіемъ абсолютной власти — должность шерифа, ничѣмъ не напоминаетъ напримѣръ значенія префекта во Франціи ¹⁾. Скажемъ больше: область преобразованныхъ англійскихъ *выборныхъ* должностей напр. (по управленію бѣдными) открываетъ больше простора для вмѣшательства центральной власти, чѣмъ система старыхъ должностей, дѣйствующихъ въ графствахъ на основаніи закона и подъ контролемъ *суда*.

Выборныя должности установились въ городахъ и въ преобразованной системѣ приходскаго управленія. Но ни тамъ, ни здѣсь онѣ не были результатомъ политической борьбы съ центральной властію. Въ городахъ выборное начало было примѣнено на болѣе широкихъ основаніяхъ закономъ 1835 года въ видѣ реакціи противъ отжившихъ привилегій разныхъ городскихъ корпорацій. Законъ 1835 года возвратился, въ сущности, къ старымъ началамъ городского управленія, искаженнымъ развитіемъ корпоративныхъ привилегій при Тюдорахъ и Стюартахъ ²⁾. Далѣе выборное начало примѣнено къ различнымъ отраслямъ приходскаго и союзнаго управленія. Но форма этихъ должностей, по справедливому замѣчанію *Гнейста*, находится въ тѣсной связи съ *экономическимъ*, главнымъ образомъ, характеромъ этихъ отраслей администраціи (управленіе бѣдными, школами и т. п.). Старое англійское самоуправленіе держалось на *личной* службѣ мѣстнаго джентри, причемъ мѣстные *налоги* являлись только нѣкоторымъ вспомогательнымъ средствомъ къ личной повинности. Напротивъ управленіе приходовъ и ихъ союзовъ имѣетъ дѣло съ громадными налогами, между которыми налогъ въ пользу бѣдныхъ занимаетъ первое мѣсто. Весьма естественно, что тамъ, гдѣ платежъ налога имѣетъ первенствующее значеніе, важный вопросъ о *контроль* плательщиковъ надъ лицами, коимъ поручено расходованіе налога, выдвигается на первый планъ. Поэтому система назначенія, примѣнимая къ повинностнымъ должностямъ

¹⁾ См. *Миттермайеръ*, «Уголовное судопроизводство въ Англии, Шотландіи и С. Америкѣ», стр. 39 русск. пер.

²⁾ Гнейстъ, *Communalverfassung I*, стр. 318—325, II, 847—915.

мировыхъ судей, шерифовъ и т. д., должна уступить мѣсто системѣ *выборной*, тамъ, гдѣ рѣчь идетъ объ употребленіи большаго налога.

Затѣмъ личная служба не во вкусѣ промышленныхъ классовъ, составляющихъ огромное большинство плательщиковъ названныхъ налоговъ. Торговецъ или фабрикантъ, обремененный множествомъ дѣлъ, требующихъ личнаго ихъ присутствія, не можетъ нести личной государственной повинности, подобно землевладѣльцу, удобно направляющему должность мирового судьи среди населенія, окружающаго его помѣстье. Человѣкъ изъ промышленнаго класса, заплатившій свою долю налога и выбравшій администраторовъ, убѣжденъ, что его счеты съ государствомъ кончены. Если, кромѣ того, законъ обезпечиваетъ ему возможность контроля надъ употребленіемъ налога, онъ считаетъ обезпеченными и свои права.

Наконецъ старая система повинностей службы сдѣлалась положительно непримѣнимой къ разнымъ должностямъ, благодаря новымъ общественнымъ условіямъ. Такова система новыхъ полицейскихъ должностей — *констеблей*, удовлетворявшихъ прежнимъ потребностямъ, но рѣшительно неспособныхъ обезпечить безопасность въ большихъ и малыхъ городахъ. Требованіе многочисленной, хорошо организованной и *оплаченной* полиціи раздавалось въ Англіи издавна. Прежде всего полицейская реформа осуществилась въ Лондонѣ; впоследствии она распространилась и на другія мѣстности.

Такимъ образомъ разныя системы должностей выработались подъ вліяніемъ разныхъ общественныхъ условій и удобствъ. Должности, замѣщаемыя по назначенію и по выбору, безвозмездныя и оплаченныя одинаково существуютъ въ общей системѣ англійскаго самоуправленія. Это разнообразіе отдѣльныхъ началъ не видоизмѣняетъ однако общаго взгляда на должности, какъ на *государственную* функцію. Тотъ же взглядъ отражается и на распределеніи задачъ между отдѣльными отраслями управленія. Англійское законодательство не задавалось бесплоднымъ вопросомъ о строгомъ различіи между *правительственными* и *общественными* цѣлями. Задачи мѣстнаго управленія носятъ вполнѣ государственный отпечатокъ. Государство требуетъ отъ жителей графствъ и городовъ отправления повинности присяжнаго, какъ по дѣламъ уголовнымъ, такъ и гражданскимъ; изъ мѣстныхъ жителей составляется большое или обвинительное жюри, рѣшающее вопросъ о привлеченіи подозрѣваемыхъ къ отвѣтственности предъ судомъ;

въ лицѣ мировыхъ судей и ихъ съѣздовъ организована сильная должность съ обширными обязательствами по дѣламъ уголовнымъ, уголовно-полицейскимъ и административнымъ. На приходы и союзы приходовъ, подъ высшимъ контролемъ мировыхъ судей и центрального правительства, возложены разнообразныя заботы по обезпеченію внутренняго благосостоянія страны. Важнѣйшею изъ нихъ является конечно забота о вспоможеніи бѣднымъ, требующая значительнаго служебнаго персонала и самаго значительнаго изъ мѣстныхъ налоговъ. Эта отрасль администраціи послужила поводомъ и образцомъ для устройства другихъ частей управленія: таковы обязанности приходовъ по части санитарной, дорожной и учебной. Не мало обязанностей возложено на графства и по части военной, что объясняется существующею въ Англии системою милиціи. Разумѣется рядомъ съ этими повинностями, мѣстные союзы вѣдаютъ и собственныя свои дѣла. Такъ въ городахъ, которымъ между всѣми другими союзами принадлежатъ наибольшія *корпоративныя* права, управленіе городскимъ *хозяйствомъ* занимаетъ важное мѣсто. Но этотъ кругъ задачъ не разсматривается, какъ нѣчто *противуположное* правительственнымъ функціямъ мѣстной администраціи. Наоборотъ, правительственныя функціи не выдѣляются изъ задачъ „общественнаго“ управленія, какъ нѣчто особое и независимое отъ мѣстныхъ властей. Мѣстныя должности во всѣхъ отношеніяхъ являются *властями* съ точно опредѣленнымъ государственнымъ значеніемъ.

Понятно само собою, что условія, при которыхъ развилось и держится въ Англии самоуправленіе, не могутъ быть воспроизведены въ другихъ странахъ. Воспроизведеніе ихъ даже не желательно. Можно отнести съ уваженіемъ къ дѣятельности „правлящаго класса“, отбывающаго въ графствахъ разныя безвозмездныя службы. Но нельзя забывать, что воспроизведеніе такого правящаго класса предполагаетъ особыя *арранныя* условія, т. е. сосредоточеніе землевладѣнія въ немногихъ рукахъ и полную экономическую зависимость земледѣльцевъ. Не забудемъ также, что система самоуправленія, построенная на старыхъ элементахъ во всей ихъ чистотѣ, породила множество злоупотребленій, а во многихъ отношеніяхъ оказалась и недостаточною. Вопиющіе недостатки стараго управленія бѣдными, неотложныя нужды рабочаго класса, новыя полицейскія потребности городовъ вызвали рядъ реформъ, совершенныхъ въ два послѣднія царствованія, и

открыли значительный просторъ для дѣйствія центральной власти. Но это нисколько не свидѣтельствуетъ противъ вѣрности общихъ началъ, заключающихся въ англійской системѣ мѣстнаго управленія. Начала эти можно выразить въ слѣдующихъ словахъ:

1. Вопросъ о мѣстномъ управленіи есть, въ сущности, вопросъ о распредѣленіи общихъ *государственныхъ* задачъ между различными органами государства.

2. Самоуправленіе не есть только возможность, предоставленная *общественной* корпораціи вѣдать самостоятельно свои „собственныя“ дѣла, на примѣръ завѣдывать *имуществомъ* общины. Право самостоятельнаго хозяйства есть только *предварительное* условіе, дающее общинѣ самостоятельное бытіе и позволяющее ей нести тяжесть мѣстной администраціи, ввѣренной отъ государства *ея* органамъ. Самоуправленіе состоитъ именно въ положительномъ участіи общинъ и общественныхъ союзовъ въ государственной администраціи, иначе — въ осуществленіи государственныхъ цѣлей чрезъ органы мѣстнаго народонаселенія.

3. Поэтому органы самоуправления должны быть *властями* въ государственномъ смыслѣ, т. е. входить въ составъ мѣстной администраціи въ качествѣ *органической* его части, а не въ видѣ *особыхъ* и параллельныхъ, такъ сказать, установленныхъ, *конкурирующихъ* съ властями правительственными.

Такую постановку вопроса можно найти, въ сущности, во веѣхъ законодательствахъ западной Европы, не исключая, какъ это ни можетъ показаться страннымъ, Франціи. Французское законодательство, въ свое время, *отрицало* начало самоуправления; но оно никогда не искало способовъ установить самоуправленіе въ созданіи особаго организма общественныхъ „властей“, дѣйствующихъ параллельно съ властями правительственными. По этому и повѣйшія реформы департаментскихъ совѣтовъ и муниципальных учрежденій усиливаютъ именно государственное значеніе этихъ установленій.

V.

Французская революція 1789 года, въ ея отношеніяхъ къ мѣстному управленію, стремилась разрушить установленія стараго порядка въ двоякомъ отношеніи. Во первыхъ, ей предстояло устранить орудія абсолютной власти королей — интендантовъ и

субделегатовъ. Во вторыхъ, она поставила себѣ задачей отмѣнить различныя сословныя и корпоративныя привилегіи, сохранившіяся въ мѣстномъ управленіи отъ феодальной эпохи. Французское учредительное собраніе не только не искало точки опоры въ старинныхъ установленіяхъ, но отвергало ихъ, какъ противныя началамъ разума и естественной свободы. „Декларация правъ человѣка и граждаина“ указала какими началами должны руководствоваться представители французскаго народа. Суверенитетъ принадлежитъ исключительно народу—таково одно изъ этихъ началъ; люди рождаются и пребываютъ равными и свободными въ своихъ правахъ — таково другое. Эти принципы учредительное собраніе рѣшилось провести и въ *мѣстномъ управленіи*.

Первымъ изъ относящихся сюда законовъ явился декретъ 14 декабря 1789 года объ устройствѣ муниципалитетовъ. Основная мысль закона выражается въ первыхъ же трехъ его статьяхъ. Законъ уничтожаетъ все прежніе муниципалитеты, какое бы названіе они ни носили, и права, принадлежавшія по управленію городами мѣстной аристократіи и представителей короны. Замѣщеніе должностныхъ лицъ и членовъ муниципалитета предоставлено *выбору* гражданъ и во главѣ муниципалитетскихъ управленій поставлены выборныя *меры*. Независимо отъ членовъ муниципалитета, общинамъ предоставлено избирать *прокуроровъ*, для защиты ихъ интересовъ.

Эта новая организациа распространилась на *всѣ* общины; законъ отмѣнилъ различіе, существующее въ другихъ странахъ, между городами и селами, оставивъ только различіе количественное, *въ числѣ членовъ муниципалитета*. Исключеніе сдѣлано для города Парижа. Какія дѣла были предоставлены вѣдѣнію общинъ? По мысли новаго закона они явились основными единицами *управленія* вообще. Муниципалитетамъ предоставлено два рода дѣлъ: одни названы дѣлами непосредственно принадлежащими муниципальной власти (*affaires au pouvoir municipal*): другія относятся къ общему государственному управленію и делегируются (поручаются) общинѣ по мѣрѣ надобности.

Къ первому роду дѣлъ относится попеченіе объ имуществахъ и доходахъ общины, расходованіе доходовъ на мѣстныя нужды, производство общественныхъ работъ, управленіе разными установленіями, принадлежащими общинѣ и, наконецъ, мѣстная *полиція*, какъ благоустройства, такъ и *безопасности*. Къ дѣламъ

порученнымъ относятся: раскладка, взысканіе и доставленіе податей, непосредственное завѣдываніе разными общественными работами и т. п. Муниципалитеты подчинены *надзору* департаментскихъ и окружныхъ администрацій по дѣламъ перваго рода и *зависятъ* отъ нихъ по дѣламъ втораго. Такимъ образомъ общины явились съ одной стороны самостоятельными союзами, а съ другой неспими единицами мѣстнаго управленія.

Преобразование мѣстной администраціи въ цѣломъ ея составѣ послѣдовало въ силу закона 22 декабря 1789 года. Этимъ закономъ уничтожено прежнее дѣленіе королевства на *провинции*, съ ихъ историческими особенностями и различіемъ между *paus d'états* и *paus d'élection*. Во всей странѣ было примѣнено однообразное дѣленіе на *департаменты*, округа (*districts*) и кантоны ¹⁾. На такихъ же однообразныхъ основаніяхъ устроено и мѣстное управленіе. Въ департаментахъ учреждена департаментская, въ округахъ окружная „администрація“. Члены той и другой замѣщаются по выбору. Какъ въ округахъ, такъ и въ департаментахъ „администрація“ раздѣляется на двѣ части: одной, подъ названіемъ *совѣта* (*conseil*), присваивается власть совѣщательная и распорядительная, другой, подъ именемъ директоріи (*directoire*), дается власть исполнительная. При администраціяхъ состоятъ выборные прокуроры-синдики.

Кругъ дѣлъ, предоставленный „администраціямъ“, обширенъ. Имъ ввѣрены раскладка и взиманіе налоговъ и управленіе по части призрѣнія бѣдныхъ, благотворительныхъ учреждений и тюремъ; попеченіе о народномъ образованіи, земледѣліи и промышленности, объ общественныхъ сооружеціяхъ, полиціи благоустройства и безопасности и извѣстная доля дѣлъ по управленію національною гвардіею. Въ этомъ кругѣ дѣлъ администрація дѣйствуетъ подъ непосредственнымъ контролемъ *верховнаго* правительства, т. е. короля и законодательнаго корпуса; между ними не допускается никакого посредника.

На такихъ началахъ предполагалось основать *самоуправле-*

¹⁾ Кантонъ сохранилъ свое значеніе и до настоящаго времени. Онъ обнимаетъ нѣсколько общинъ и есть подраздѣленіе округа (*arrondissement*). Большія общины сами раздѣляются на кантоны. Назначеніе его состоитъ въ слѣдующемъ: 1) кантонъ есть округъ для мировой юстиціи (*judge de paix*); 2) выборы въ члены департаментскихъ и окружныхъ совѣтовъ производится по кантонамъ; 3) въ главной общинѣ кантона производится выкупъ жребія лицами, призваемыми къ отправленію воинской повинности. Здѣсь-же засѣдаетъ ревизіонный совѣтъ по дѣламъ этого рода.

не. Мѣстная администрація была отдана въ руки народу; выборное начало торжествовало повсюду. Между тѣмъ, чрезъ десять лѣтъ послѣ изданія этихъ законовъ, первый консулъ установилъ во Франціи такую правительственную централизацію, какой не знала даже старая монархія. Какъ объяснить эту перемену? Отдавая всю справедливость благимъ намѣреніямъ учредительнаго собранія и его возвышеннымъ идеямъ, нельзя не сказать, что причина крушенія созданныхъ имъ установленій лежала въ его же законахъ.

Система выборныхъ должностей не могла, сама-по-себѣ, создать мѣстнаго самоуправления. Должности имѣютъ силу и значеніе въ качествѣ представителей или органовъ общественныхъ союзовъ или классовъ мѣстнаго населенія. Онѣ должны имѣть опредѣленную опору въ *мѣстности*, какъ извѣстномъ общественномъ организмѣ. Должности, созданныя учредительнымъ собраніемъ, не имѣли такой точки опоры. Они были организованы ради осуществленія общаго и отвлеченнаго принципа народнаго верховенства и явились именно въ ту эпоху, когда прежніе муниципалитеты, провинціи и т. д. прекратили свое существованіе и были замѣнены однообразнымъ и *механическимъ* дѣленіемъ страны на общины, кантоны, округа и департаменты. Наиболѣе органическое значеніе имѣли общины. Но и эти единицы испытали на себѣ всю силу нивелирующихъ стремленій эпохи. Во-первыхъ законъ 14 декабря 1789 года смѣшалъ въ одну массу города и села, не смотря на все ихъ естественное и историческое различіе. Во-вторыхъ, онъ разсматриваетъ общины какъ подчиненную административную единицу, находящуюся въ концѣ установленной имъ іерархіи. Этотъ взглядъ отразился на судьбѣ общинъ.

Другія единицы не заключали въ себѣ никакихъ признаковъ общественнаго организма. Конституція 1791 года заботливо постановляетъ, что департаментскія и окружныя администраціи не имѣютъ характера представительства: „они суть агенты, выбранные на срокъ народомъ, чтобы отправлять, подъ надзоромъ короля, административныя обязанности“. Другими словами, мѣстные администраторы суть выборные чиновники. При такихъ условіяхъ новыя учрежденія не могли выдержать испытаній труднаго времени, пережитаго Франціею съ 1789 по 1799 годъ.

Они не удовлетворяли понятіямъ о самоуправленіи, потому что

повой администраціи не соответствовали общественныя силы вновь созданныхъ единицъ. Можно-ли было говорить о департаментскомъ обществѣ и его мѣстныхъ интересахъ, когда самый департаментъ былъ пока механическимъ подраздѣленіемъ страны, созданнымъ ради административныхъ удобствъ? Съ другой стороны, новая администрація мало удовлетворяла и интересамъ *центральной* власти. Департаментскія администраціи дѣйствовали подъ надзоромъ короля. Но прерогативы короля ограничивались правомъ отмѣны незаконныхъ актовъ администраціи и временнаго устраничія ея отъ должности. Коротко говоря, новыя учрежденія были недостаточно сильны для истиннаго представительства мѣстныхъ интересовъ; центральная власть имѣла слишкомъ мало правъ для проведенія самыхъ законныхъ своихъ дѣлей.

Въ теченіи послѣднихъ десяти лѣтъ XVIII ст. въ неудобства, возникавшія изъ новаго порядка вещей, рѣшались прежде всего *фактическимъ* перевѣсомъ центральной политической власти надъ мѣстною администраціею. Коммиссары конвента пользовались своими диктаторскими полномочіями, не справляясь съ желаніями мѣстныхъ властей. Затѣмъ конституція 1795 года ясно показала, какъ мало было жизненныхъ силъ въ учрежденіяхъ 1789 года. Она измѣнила установленное въ 1789 году административное дѣленіе, именно исчезли округа (districts). Страна подраздѣлилась на департаменты, кантоны и общины. Еще больше перемѣнъ произошло въ административномъ устройствѣ. Конституція признаетъ только два рода администрацій: департаментскую, въ качествѣ центральной, и муниципальную, учреждаемую въ *кантонахъ*. И тамъ и здѣсь нѣтъ болѣе административныхъ *советовъ*; департаментская администрація состоитъ изъ пяти членовъ, избираемыхъ на пять лѣтъ ¹⁾. Муниципальная администрація построена на совершенно новыхъ основаніяхъ. По общему правилу, муниципалитеты суть установленія не общинныя, а кантональныя. Только общинамъ, имѣющимъ отъ 5 до 100 тысячъ жителей, дается свой муниципалитетъ, въ составѣ отъ 5 до 9 лицъ. Малыя общины имѣютъ муниципальнаго агента съ помощникомъ; изъ собранія этихъ агентовъ составляется кантональный муниципалитетъ. Не давая малымъ общинамъ самостоятельныхъ муниципалитетовъ, конституція относится недовѣрчиво и къ слишкомъ большимъ общинамъ, т. е.

¹⁾ Эта мѣра была объяснена тѣмъ, что совѣты «препятствовали» свободѣ дѣйствій директоріи.

съ населеніемъ свыше 100,000. Эти общины раздѣляются по-крайней-мѣрѣ на три округа (*arrondissement*) и каждый изъ нихъ имѣетъ свой муниципалитетъ. Для дѣлъ общинъ всѣмъ округамъ учреждается центральное „бюро“ изъ трехъ лицъ, назначенныхъ департаментской администраціей съ утвержденія высшей исполнительной власти. Наконецъ конституція 1789 года усиливаетъ и средства надзора за мѣстнымъ управленіемъ, въ лицѣ комиссаровъ при департаментскихъ администраціяхъ, министрахъ и директоріи.

Всѣ эти постановленія показываютъ, какъ неустойчивы были мѣстные „организмы“ и какъ легко поддавались они всевозможнымъ комбинаціямъ. Въ конституціи 1795 года мы не видимъ уже никакихъ слѣдовъ мѣстнаго представительства; общины играютъ невидную роль въ управленіи; въ большихъ городахъ назначенные бюро вѣдаютъ главнѣйшіе предметы администраціи, въ томъ числѣ и мѣстную полицію. Составители конституціи думали упростить административную машину, созданную въ 1789 году. вмѣсто того, они пришли къ смѣшенію административныхъ функцій и къ хаосу въ администраціи. Законодательство перваго консула внесло больше порядка въ мѣстное управленіе, но этотъ порядокъ былъ построенъ на иныхъ началахъ.

Не должно думать, чтобы реформа мѣстныхъ установленій, осуществленная въ 1799 году, была дѣломъ, независимымъ отъ политическихъ перемѣнъ, совершившихся во Франціи. Напротивъ, она органически связана съ новою французскою конституціею, проектированную *Ciyesomz* и предложенною въ измѣненномъ видѣ всенародному голосованію. Одна изъ основныхъ мыслей этой конституціи выражается въ слѣдующей формулѣ: „довѣріе должно идти снизу, а власть сверху“. На практикѣ эта формула означала, что народъ не можетъ избирать непосредственно ни своихъ представителей, ни администраторовъ. Онъ только указываетъ правительству тотъ кругъ лицъ, къ коимъ онъ питаетъ довѣріе ¹⁾.

¹⁾ Довѣренные списки (*listes de confiance*) были трехъ степеней: *окружные* или общинные, куда вносилась $\frac{1}{10}$ гражданъ каждаго округа, по выбору послѣднихъ; *департаментскіе*, куда помещалась $\frac{1}{10}$ изъ лицъ, внесенныхъ въ окружные списки, по избранію этихъ лицъ; *національный*, состоявшійся изъ $\frac{1}{10}$ лицъ, помещенныхъ въ департаментскіе списки, гѣмъ-же порядкомъ. Внесеніе лица въ одинъ изъ этихъ списковъ давало правительству право назначать его на должность соотвѣтствующую разряду списка. Правительству предстоялъ широкій выборъ. Въ окружныхъ спискахъ значилось не менѣе 600,000, департаментскихъ 60,000, въ національномъ 6,000.

Изъ этого круга правительство *назначаетъ* судей и администраторовъ. Такимъ образомъ принципъ назначенія получилъ конституціонное освященіе. Второй принципъ, опредѣлившій строй новой администраціи, выраженъ въ извѣстной формулѣ *Родерера*, въ докладѣ трибунату объ административной реформѣ: „судить — дѣло многихъ; управлять — дѣло одного“. Поэтому административное дѣйствіе ввѣрялось единоличнымъ властямъ, обставленнымъ только *совѣтами*, неимѣющими дѣйствительной власти.

Законъ 28 плувіоза VIII года (1799) провелъ эти начала весьма логично. Страна раздѣлена на департаменты и коммунальные округа (*arrondissements*). Въ департаментѣ администрація ввѣрена префекту, назначенному первымъ консуломъ. Затѣмъ, извѣстная доля участія въ мѣстной администраціи предоставлена двумъ совѣтамъ: совѣту префектуры (*conseil de prefecture*) и общему департаментскому совѣту (*conseil général de département*). Первому предоставлены дѣла по административной юстиціи, второму по раскладкѣ податей между округами, по установленію сборовъ на нужды департамента (*centimes additionels*), и контроль надъ употребленіемъ послѣднихъ. Ему предоставлено также право представлять свои мнѣнія (*opinions*) о состояніи департамента и его нуждахъ министру внутреннихъ дѣлъ. Члены совѣта префектуры назначаются первымъ консуломъ непосредственно, члены общаго совѣта изъ двухъ кандидатовъ, представленныхъ избирательнымъ собраніемъ департамента (*collège électoral*).

Эта однообразная система проведена по всѣмъ инстанціямъ. Окружная администрація ввѣрена подпрефекту, назначенному первымъ консуломъ; дѣло по раскладкѣ податей и департаментскихъ сборовъ окружному совѣту, составленному на подобіе совѣта департаментскаго. Въ общинахъ административная власть поручена мерамъ и ихъ помощникамъ, назначаемымъ первымъ консуломъ въ общинахъ съ населеніемъ свыше 5,000 ж., и префектамъ въ общинахъ съ меньшимъ населеніемъ. Законъ предписываетъ право назначать этихъ лицъ изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта; но самъ муниципальный совѣтъ составленъ изъ лицъ, назначенныхъ префектомъ изъ числа кандидатовъ, представленныхъ ему собраніемъ кантона.

Таковы были главные основанія этой системы, въ предѣлахъ которой вращается французская администрація до настоящаго времени. Реставрація (1815 — 1830 г.), воздвигшая гоненіе на все,

что было сдѣлано съ 1789 года, не тронула этого всеильнаго орудія центральной власти. Напротивъ, она усилила правительственное начало въ мѣстномъ управленіи, уничтоживъ то подобіе выборнаго начала въ мѣстныхъ совѣтахъ, какое сохранили законы перваго консула.

Юльскія монархія первая тронула этотъ насущный вопросъ. Сама конституція 1830 года обратила на него вниманіе законодательной власти, указавъ, что будущая реформа должна дать развитіе *выборному* началу ¹⁾. Законодательная власть исполнила, въ извѣстной мѣрѣ, предписаніе конституціи. Результатомъ ея работъ были законы: 21 марта 1831 г. объ муниципальномъ устройствѣ, 18 іюля 1837 г. о муниципальномъ управленіи, 22 іюня 1833 г. объ устройствѣ департаментскихъ и окружныхъ совѣтовъ и 10 мая 1833 г. о предметахъ вѣдомства этихъ совѣтовъ. Эти законы заслуживаютъ названіе органическихъ и сохранили свое значеніе до настоящаго времени. Но нельзя сказать, что общаго, данное конституціею, осуществилось вполнѣ и что Франція вступила на путь самоуправленія. Во первыхъ, названные законы остались вѣрными началу консульскихъ законовъ: „управлять — дѣло одного“. Префекты, подпрефекты и меры остались въ прежней силѣ и притомъ агентами, назначенными правительствомъ. Во вторыхъ, префекты и меры, сосредоточивая въ своихъ рукахъ административную власть, могли имѣть подлѣ себя только *советы*. Этотъ принципъ также сохраненъ новыми законами. Въ третьихъ, агенты, назначенные правительствомъ, за отсутствіемъ настоящаго мѣстнаго представительства, по самой необходимости играли двойную роль: представителей правительства въ мѣстности и представителей мѣстности, какъ юридическаго лица (департаментъ, община) предъ правительствомъ и частными лицами.

Такимъ образомъ составители новыхъ законовъ начертали себѣ довольно тѣсную программу. Реформа, вмѣстѣ съ возвѣщеннымъ ею „выборнымъ началомъ“ коснулась именно *советовъ*. Департаментскіе и окружные совѣты составлены изъ выборныхъ въ числѣ, равномъ числу кантоновъ въ департаментѣ или округѣ. Муниципальные совѣты составились изъ совѣтниковъ, избранныхъ

¹⁾ Стр. 96, п. 7. «Il sera pourvu succesivement, par des lois séparées et dans le plus court délai possible, aux objets qui suivent... 7-e des institutions départementales et municipales, fondées sur un système électif».

общиннымъ собраніемъ выборныхъ. Для оцѣнки этого выборнаго права должно помнить, что оно было крайне ограничено условіями высокаго ценза, какъ это было и въ области политическихъ выборовъ. Даже при наличности такого условія, законодательная власть не нашла возможнымъ сдѣлать выборною должность меровъ. Правда, законъ призналъ эту должность безвозмездною и постановилъ, что меръ назначается изъ членовъ муниципальнаго совѣта. Но это нисколько не измѣнило административнаго характера учрежденія. Затѣмъ новые законы расширили права совѣтовъ, если подъ именемъ права разумѣть предметы вѣдомства. Не смотря на это, мы можемъ утвердительно сказать, что общее положеніе совѣтовъ не измѣнилось, такъ какъ они по прежнему были устранены отъ дѣятельнаго участія въ управленіи. Даже въ предѣлахъ своихъ совѣщательныхъ занятій, совѣты были сильно ограничены. Засѣданія ихъ были негласны; строго воспрещалось генеральному совѣту одного департамента входить въ сношенія съ совѣтомъ другаго; постановленія совѣтовъ нуждались въ утвержденіе короля, министра или префекта, смотря по важности предмета.

Если и видѣть въ названныхъ законахъ зачатки самоуправленія, то нельзя не признать, что зачатки эти весьма слабы, особенно въ виду шумнаго обѣщанія конституціи 1830 года. Серьезный шагъ впередъ, сдѣланный закономъ о департаментскихъ совѣтахъ, состоялъ въ томъ, что департаменты окончательно были признаны юридическими лицами, съ своимъ хозяйствомъ и бюджетомъ, хотя права активнаго хозяйствованія остались въ рукахъ префектовъ. Во всякомъ случаѣ департаменты перестали быть простымъ „административнымъ дѣленіемъ“ государства. За ними была признана личность. При лучшихъ условіяхъ законъ могъ призвать эту личность въ жизни; но ей суждено было долго лежать подъ сномомъ.

Революція 1848 года не имѣла практическихъ послѣдствій для мѣстнаго управленія. За то государственный переворотъ 1851 года и вторая имперія имѣли ихъ очень много и не въ хорошую сторону. Правда, новые законы расширили условіе избирательнаго права, примѣняясь къ установившейся системѣ всеобщей подачи голосовъ, оказавшей такія услуги Наполеону III. Но это нисколько не увеличило значенія „выборныхъ“ совѣтовъ. Новый глава государства въ самой конституціи выговорилъ себѣ право назначать меровъ изъ лицъ, не принадлежащихъ къ му-

ниципальному совѣту. Закономъ 7 іюля 1852 г. департаментскіе совѣты были лишены права избирать своихъ предсѣдателей и товарищей предсѣдателя и секретарей. Президенту республики (послѣ императору) предоставлено право назначать ихъ изъ числа членовъ совѣта. Тоже право предоставлено префекту относительно окружныхъ совѣтовъ. Отсюда понятно будетъ, какое ~~важное~~ ~~имѣлъ~~ знаменитый декретъ 25 марта 1852 года, изданный подъ громкимъ названіемъ декрета объ административной децентрализаціи. Онъ былъ дополненъ въ 1861 году. Означенная децентрализація состояла въ томъ, что *префектамъ* было предоставлено право своею властью разрѣшать множество вопросовъ, прежде представлявшихся на разрѣшеніе министровъ. Прочитывая длинный списокъ этихъ предметовъ, нужно только удивляться тому, какое количество неважныхъ дѣлъ восходило къ разсмотрѣнію центральныхъ установленій, но нельзя видѣть въ названномъ декретѣ попытки „оживить“ департаменты, какъ это возвѣщаль Наполеонъ ¹⁾. Неудивительно, что декретъ былъ встрѣченъ недоброжелательно и даже насмѣшками ²⁾.

Конецъ царствованія Наполеона III, когда диктаторъ долженъ былъ уступить предъ напоромъ демократической оппозиціи, ознаменовался нѣкоторымъ расширеніемъ мѣстныхъ вольностей. Таковъ прежде всего законъ 18 іюля 1866 г. о департаментскихъ совѣтахъ. Существенное улучшеніе, внесенное этимъ закономъ, состояло въ томъ, что совѣтамъ дано было право дѣлать *окончательныя* постановленія, по предметамъ, требовавшимъ прежде утвержденія высшихъ властей. Такія постановленія должны быть приводимы въ исполненіе, если въ теченіи двухъ мѣсяцевъ со дня закрытія сессіи, они не будутъ кассиро-

¹⁾ Въ министерскомъ циркулярѣ, изданномъ по поводу декрета 1852 года, говорилось между прочимъ: «Г. префектъ, мысль, диктовавшая декретъ 25 марта, имѣла въ виду дать департаментамъ больше *личнаго существованія* и для этого дано намъ больше свободы въ управленіи тѣми вопросами, которые до него касаются». Мысль оригинальная: хлопотать объ «личности департамента» и усиливать власть префекта...

²⁾ Одинъ изъ французскихъ публицистовъ, *Фьезе*, такъ рассуждалъ объ этомъ декретѣ: «Децентрализація 1852 г. есть домашняя сдѣлка между министромъ и префектами. Она предоставляетъ префектамъ ~~некоторые~~ ~~важные~~ подробности, восходившія прежде въ Парижъ, и это называется «уничтоженіемъ стѣсненій», установленныхъ излишнею наклонностью къ централизаціи... Префектамъ, какъ странствующимъ прикащикамъ (*commis-voyageurs*) министра, предоставляло то, что надо было дѣлать его осѣдлымъ прикащикамъ (*commis-fixes*) и чего они часто не дѣлали. Дѣло пойдетъ скорѣе, говорятъ намъ; но пойдетъ-ли оно лучше и въ болѣе благоприятномъ смыслѣ для свободы?»

вапы за превышеніе власти или незаконность. Право отміны принадлежит императору и распоряженіе о томъ можетъ состояться только по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта. Затѣмъ въ 1870 году департаментскимъ совѣтомъ предоставлено право избирать своихъ предсѣдателей и право придавать нѣкоторую гласность своимъ преніямъ. Равнымъ образомъ возстановлено правило, по которому меры должны быть назначаемы изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта.

Оба послѣдніе закона обнародованы 22 іюля 1870 года, т. е. въ грозную для Франціи минуту, когда страна, вовлеченная въ несчастную войну съ Германіею, готовилась искупить всѣ грѣхи постыдной правительственной системы. Въ сентябрѣ 1870 года имперія пала. Страна конвульсивно билась подъ рукою побѣдителя. Но „самый блестящій и самый опасный изъ народовъ Европы“, какъ называлъ его Токвиль, не умираетъ. Неоправившись еще отъ жестокаго пораженія и отъ страшной внутренней борьбы, онъ обращается къ внутреннимъ реформамъ и ищетъ своего спасенія въ переустройствѣ мѣстнаго управленія.

Для нашей цѣли важны не столько практическіе результаты реформъ, произведенныхъ съ 1870 года, сколько общее ихъ направленіе. Задумавъ переустройство мѣстнаго управленія, національное собраніе не поставило себѣ задачей „выдѣлать“ извѣстный кругъ дѣлъ въ „самостоятельное“ завѣдываніе извѣстныхъ „общественныхъ“ установленій, въ противоположность установленіямъ правительственнымъ. Напротивъ, рѣчь шла именно о томъ, чтобы усилить значеніе мѣстнаго общества въ администраціи.

Первымъ закономъ, предназначеннымъ для достиженія этой цѣли, былъ законъ 14 апрѣля 1871 года о муниципальных выборахъ. Извѣстно, что центральное правительство ревниво сохраняло въ своихъ рукахъ право назначенія меровъ и по очень понятной причинѣ. Меры являются не только главами общиннаго управленія; въ ихъ рукахъ сосредоточиваются разныя правительственныя и полицейскія функціи. Словомъ, меръ есть чрезвычайно важная мѣстная власть. Поэтому возвращеніе къ системѣ *выборныхъ* меровъ для правительства было шагомъ довольно труднымъ. Въ данную минуту французское законодательство остановилось на половинѣ дороги. Законъ 1871 г. предоставилъ общинамъ, съ населеніемъ менѣе 20,000 человекъ, право избранія меровъ. Въ общинахъ малолюдныхъ (т. е. съ населеніемъ

свыше 20,000) и въ административныхъ центрахъ департаментовъ и округовъ законъ временно (по настоянію Тьера) оставилъ систему правительственнаго назначенія, но съ тѣмъ, чтобы назначаемыя лица принадлежали къ составу муниципальных совѣтовъ. Это временное правило было обращено въ общій законъ въ 1876 году. Президенту республики предоставлено право назначать меровъ въ административные центры, избирая этихъ лицъ изъ числа членовъ муниципального совѣта, т. е. изъ числа 30 — 36 лицъ, муниципальных совѣтниковъ, выбранныхъ общиною. Такимъ образомъ право назначенія является ограниченнымъ и, до извѣстной степени, согласованнымъ съ началомъ выборнымъ.

Второй преобразовательный законъ, именно законъ 10 августа 1871 года, касается департаментскихъ совѣтовъ. Онъ замѣчательнъ, повторяемъ, не столько объемомъ правъ, предоставленныхъ этимъ установленіямъ, сколько по цѣлямъ законодателя, ясно обнаруженныхъ въ мотивахъ къ-законопроекту.

Коммиссія, выработывавшая проектъ по порученію національнаго собранія, состояла изъ наиболѣе компетентныхъ членовъ, въ числѣ коихъ можно назвать Родо, Ваддингтона, Риве, Савари, Маънена, Бетмона, Тарже и друг. Докладъ, сдѣланный собранію Ваддингтономъ (послѣ министр народнаго просвѣщенія), заключаетъ въ себѣ подробное изложеніе мотивовъ къ законопроекту. Остановимся на основной его мысли.

При первоначальномъ дѣленіи страны на департаменты, они разсматривались какъ простыя территоріальныя единицы. Только постепенно законъ призналъ за ними право юридической личности. Законы 1833 и 1838 гг. объ организаціи и предметахъ вѣдомства департаментскихъ совѣтовъ, законъ 1836 г. о мѣстныхъ путяхъ сообщенія (*chemins vicinaux*) расширилъ предметы ихъ вѣдомства. Но они оставались подъ строгой опекой, даже въ предѣлахъ мѣстнаго хозяйства и благоустройства. Всѣ почти ихъ постановленія нуждались въ правительственномъ утвержденіи. Законъ 1866 г. далъ имъ право дѣлать окончательныя постановленія по всѣмъ предметамъ мѣстнаго интереса, сохраняя за центральнымъ правительствомъ право отмѣнять постановленія незаконныя. „Однимъ словомъ, говоритъ докладъ, департаментскій совѣтъ приобрѣлъ полное право веденія департаментскаго хозяйства; въ этомъ отношеніи онъ облеченъ полною автономією; но онъ не имѣетъ никакого прямого дѣйствія на администра-

цію; когда его постановленіе состоялось, онъ уже не можетъ вступаться въ дѣло и, въ промежуткахъ между сессіями, онъ не могъ ни контролировать дѣйствіе префекта, ни обратиться къ нему съ указаніемъ.“

И такъ законодатель былъ озабоченъ тѣмъ, что совѣты не имѣютъ прямого вліянія на мѣстную администрацію, ни средствъ контроля надъ ея дѣйствіями. Эти недостатки и имѣлъ въ виду устранить законъ 1871 года. Средства, предполагаемые имъ, не отличаются особою оригинальностью: главные нововведенія заимствованы изъ законодательства Бельгійскаго. Ихъ нельзя назвать радикальными: сами составители закона смотрѣли на него, какъ на первый шагъ по новому пути. Но путь этотъ указанъ ясно и откровенно: „il s'agit, говоритъ докладъ, de fonder à tous les degrés le gouvernement du pays par lui même.“

Главнѣйшія нововведенія состоятъ въ слѣдующемъ. Во первыхъ, кругъ вѣдомства совѣтовъ расширенъ и права ихъ увеличены. Въ настоящее время, за немногими исключеніями всѣ постановленія совѣта получаютъ окончательную силу. Префекту дается право въ двадцати-дневный срокъ представлять объ ихъ незаконности или въ случаѣ превышенія власти. Если центральное правительство не отмѣняетъ постановленія въ теченіи двухъ мѣсяцевъ, оно вступаетъ въ законную силу. Исключеніе изъ этого правила составляютъ нѣкоторыя постановленія, касающіяся предметовъ, связанныхъ съ общегосударственными интересами. Но эти постановленія не нуждаются въ правительственномъ *утвержденіи*. Законъ гласитъ, что они приводятся въ исполненіе, если въ теченіи трехъ мѣсяцевъ со дня открытія сессіи, мотивированный декретъ президента республики не приостановилъ приведеніе ихъ въ дѣйствіе.

Во вторыхъ, законъ 1871 года создаетъ совершенно новое учрежденіе, именно *департаментскую комиссію*, избираемую совѣтомъ. Назначеніе ея, въ качествѣ уполномоченнаго совѣта, состоитъ въ контролированіи и руководствѣ префекта по дѣламъ мѣстной администраціи. Кромѣ того ея разрѣшенію предоставлены разные предметы, прежде подлежавшіе префекту или совѣту префектуры.

За тѣмъ новый законъ разрѣшаетъ департаментскому совѣту входить въ сношеніе съ совѣтами другихъ департаментовъ, по дѣламъ, имѣющимъ общій для нихъ интересъ.

Наконецъ совѣтомъ предоставлены извѣстныя права контроли

надъ общинами, права, прежде принадлежавшія префектамъ и совѣтамъ префектуры. Это нововведеніе весьма важно, такъ какъ оно является серьезнымъ шагомъ въ освобожденіи общинъ отъ правительственной опеки.

Такимъ образомъ классическая сторона „централизаціи“ готова вступить на иной путь. Нѣтъ сомнѣнія, что ей остается сдѣлать еще много улучшеній и усилій. Но то, что уже сдѣлано, показываетъ, что въ общественномъ мнѣніи страны произошелъ значительный переворотъ.

VI.

Если Франція возвращается въ кругу идей, завѣщанныхъ ей великою *революціею*, и изъ нихъ черпаетъ начало какъ централизаціи, такъ и самоуправленія, то Пруссія усиливается въ настоящее время выйти изъ учрежденій *старого порядка*, отошедшаго во Франціи въ область преданій. Во Франціи борьба идетъ между административною диктатурою, утвержденною правительствомъ перваго консула, и народными правами, возвѣщенными въ 1789 году. Въ Пруссіи мѣстные учрежденія соответствовали началамъ абсолютной монархіи и сословно-феодальнаго порядка, одинаково несомѣстными съ требованіями конституціоннаго государства, утвердившагося здѣсь съ 1848 года.

Развитіе королевской власти въ Пруссіи ознаменовалось паденіемъ стараго городского самоуправленія и сословной организаціи областнаго управленія. Королевская администрація постепенно конфисковала права прежнихъ общинныхъ и сословныхъ властей и подчинила своей опекѣ то, что осталось за ними. Но по сколько городскія общины и мѣстные чины сохранили свое значеніе, по столько организація ихъ осталась вѣрна феодальнымъ началамъ. Остатки стараго порядка видны были и въ учрежденіи вотчинной полиціи и въ устройствѣ городскихъ властей и въ организаціи мѣстнаго представительства по уѣздамъ (Kreise). До реформы уѣзднаго управленія изъ общаго числа всѣхъ членовъ уѣзднаго представительства (Kreisstände)—11,954, до 10000 приходилось на владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній, являвшихся на собранія по *собственному* праву; города имѣли 970, сельскія общины 975 представителей. Самый порядокъ избранія

депутатовъ былъ приноровленъ къ воззрѣніямъ феодальнаго общества ¹⁾.

Внутреннее управленіе Пруссіи покоилось, такимъ образомъ, съ одной стороны на началахъ централизаціи и административной опеки, съ другой на недостаточной дѣятельности сословій и корпорацій, сохранившихъ свой феодальный отпечатокъ. Абсолютизмъ достигъ въ Пруссіи своего высшаго предѣла въ концѣ XVIII столѣтія. Борьба Германіи съ Наполеономъ I поколебала значеніе Пруссіи, а разгромъ государства послѣ сраженія при Іенѣ заставилъ правительство подумать о серьезныхъ внутреннихъ преобразованіяхъ. Геніальный Штейнъ смѣло взялся за возрожденіе государства. Руководящею мыслью его преобразованій было возрожденіе общественной самостоятельности въ мѣстныхъ корпораціяхъ ²⁾ Къ сожалѣнію ему удалось положить только начало великому дѣлу. Практически онъ остановился на преобразованіи *городскаго* самоуправленія. Притомъ и это преобразование подверглось значительнымъ перемѣнамъ впоследствии. Время послѣ 1815 до 1848 года не было особенно производительнымъ для внутреннихъ перемѣнъ. Правда, королевскіе указы 1823—1828 гг. организовали уѣздное провинціальное представительство, но центръ тяжести управленія по прежнему лежалъ въ правительственныхъ установленіяхъ.

Революціонное движеніе 1848 не отразилось непосредственно на системѣ мѣстнаго управленія. Но водвореніе конституціонныхъ началъ въ высшихъ сферахъ управленія повело за собою требованія коренной реформы въ сферахъ низшихъ. Требованиямъ этимъ суждено было осуществиться только въ наше время. Реакція, послѣдовавшая съ 1851 до 1858 года, остановила все попытки преобразованій. Начало регенства нынѣшняго короля (1858—1861) ознаменовалось возбужденіемъ разныхъ внутреннихъ вопросовъ. Въ 1860 году министръ, графъ Шверинъ, представилъ ландтагу проектъ уѣздной реформы. Проектъ не имѣлъ успѣха. Затѣмъ наступилъ періодъ великихъ войнъ, періодъ перерожденія Германіи, когда все внутренніе вопросы

¹⁾ Rönné, Das Staatsrecht der Pr. М. т. I, отд. II, стр. 563, прим. 1-е.

²⁾ Вотъ какъ онъ выражалъ тогда свою мысль: «наизвѣстное вмѣшательство государственныхъ установленій въ частна и общинна дѣла должно прекратиться; мѣсто его займетъ дѣятельность гражданина, который живетъ не въ формахъ и въ бумагахъ, но дѣйствуетъ крѣпко, потому что его отношенія зовутъ его въ дѣйствительную жизнь и заставляютъ его принимать участіе въ вихрѣ человеческихъ дѣлъ.»

отступили на задній планъ. Только въ 1872 году былъ сдѣланъ первый, но очень серьезный шагъ къ переустройству ^{всѣхъ провинцій} ~~вѣдѣннаго~~ управления. Въ этомъ году король утвердилъ разсмотрѣнное ландтагомъ уѣздное положеніе (Kreisordnung) для провинцій Пруссіи, Бранденбурга, Помераніи, Силезіи, Познани и Саксоніи.

Для уразумѣнія смысла этого закона, необходимо хотя въ немногихъ словахъ объяснить административное дѣленіе Пруссіи. Эта монархія раздѣляется, во первыхъ, на провинціи (Provinzen), коихъ въ настоящее время, послѣ присоединенія Ганновера, Шлезвигъ-Гольштейна, Гессена и Нассау, одиннадцать. Они находятся подъ управленіемъ оберъ-президентовъ, въ рукахъ которыхъ сосредоточенъ главный надзоръ подъ мѣстнымъ управленіемъ. Съ 1823 года провинціи имѣютъ свое представительство, которому отведена была довольно незначительная роль. Затѣмъ въ *правительственномъ* отношеніи провинціи раздѣляются на *округи* (Regierungsbezirke), въ коихъ сосредоточивается дѣятельность правительственныхъ установленій. Главное управленіе ввѣрено президенту. Подъ его главнымъ начальствомъ дѣйствовали разныя отдѣленія, состоявшія изъ старшихъ совѣтниковъ (Oberregierungsrath) и совѣтниковъ. Округи подраздѣляются на *уѣзды* (Kreise), въ коихъ правительственная власть принадлежитъ ландрату, назначавшемуся королемъ изъ числа кандидатовъ, предлагаемыхъ мѣстнымъ представительствомъ. Последнее въ известной степени раздѣляло съ ландратомъ административныя заботы. Наконецъ уѣзды дѣлились на *общины* (Gemeinde). Эти единицы имѣли и имѣютъ различное значеніе, въ виду того, что прусское законодательство различаетъ 1-е общины *городскія* (Stadtgemeinden) отъ сельскихъ (Landgemeinden) и 2-е въ кругу послѣднихъ приводитъ различіе между общинами самостоятельными, не знающими вотчинной полиціи владѣльца и общинами, подчиненными такой власти.

Реформа мѣстнаго управленія началась съ *уѣздовъ*, такъ какъ эти единицы были признаны основными и имѣющими какъ правительственное, такъ и земское значеніе ¹⁾. Но эта реформа

¹⁾ Въ мотивахъ къ уѣздному устройству мы находимъ слѣдующія соображенія по этому предмету. *Общины* казались слишкомъ мелкими и недостаточными союзами, чтобы играть роль основныхъ единицъ въ мѣстномъ управленіи. *Провинціи* были слишкомъ велики и превращеніе ихъ въ автономическія единицы несогласовалось съ требованіями политическаго единства страны. Выборъ оставалось сдѣлать между *округами* (Regierungsbezirke) и *уѣздами* (Kreise). Но округа были правительственнымъ подраздѣленіемъ страны въ точномъ смыслѣ.

имѣть и общее значеніе, такъ какъ проведенныя въ ней пачала должны лечь въ основаніе реформы другихъ мѣстныхъ единицъ. Это и доказалъ законъ въ провинціальномъ устройствѣ (Provincialordnung) 29 іюня 1875 года. Нѣтъ сомнѣній, что мы встрѣтимся съ тѣми же началами и въ законѣ объ общинномъ управленіи, разсматриваемомъ теперь ландтагомъ. Притомъ уѣздная реформа, задуманная подъ влияніемъ общегосударственныхъ воззрѣній, по необходимости вышла за предѣлы уѣзднаго устройства въ собственномъ смыслѣ и коснулась устройства общинныхъ властей, поскольку ихъ дѣятельность связана съ общими задачами мѣстнаго управленія. Въ виду этихъ условій, здѣсь полезно будетъ указать на существенныя черты новаго уѣзднаго устройства.

По заявленію комиссіи палаты депутатовъ, предварительно разсматривавшей законопроектъ объ уѣздной (докладчикъ д-ръ Фриденвальдъ), одно изъ главнѣйшихъ достоинствъ закона заключается въ томъ, что онъ устраняетъ *дуализмъ* въ мѣстномъ управленіи, т. е. такой порядокъ, при которомъ установленія правительственныя и учрежденія общественныя дѣйствуютъ какъ особыя единицы. Новый законъ стремится возсоздать *единство власти* и призвать какъ правительственныя, такъ и общественныя элементы къ *совмѣстному* дѣйствію въ составѣ однакъ и тѣхъ же учреждений. Поэтому всѣ должностныя лица, дѣйствующія въ уѣздномъ управленіи, являются одинаково *властями*, облеченными государственными полномочіями. При этомъ характеристическою чертою новаго закона является стремленіе организовать, на подобіе стараго англійскаго права, систему безвозмездныхъ должностей, отбываемыхъ въ качествѣ повинности. „Необходимо, говорилъ д-ръ Фриденвальдъ отъ имени комиссіи, организовать народную силу на службу государству“.

Указавъ на исходную точку уѣздной реформы, обратимся къ главнѣйшимъ ея подробностямъ. Начнемъ съ нисшихъ единицъ мѣстнаго управленія.

Новый законъ подраздѣляетъ уѣзды во первыхъ по волости (Amtsbezirke); волости состоятъ изъ нѣсколькихъ *общинъ*, между кѣими различаются свободныя сельскія общества и владѣль-

Окружная администрація была представительницею централизаціи и правительственной опеки. Напротивъ уѣзды были стариннымъ и *земскимъ* подраздѣленіемъ государства. Здѣсь сосредоточивалась дѣятельность земскихъ членовъ и самый ландтратъ былъ первоначально ихъ органомъ. Реформа, задуманная въ духѣ самоуправленія, должна была искать точки опоры именно въ этой единицѣ.

чекіе округи (Gutsbezirke). Сельскою властью въ вольныхъ общинахъ является установление, носящее общее названіе сельской управы (Gemeinde-vorstand). Оно состоитъ изъ старосты (Gemeinde-vorsteher) и двухъ шеффеновъ. Первый и послѣдніе избираются общиною на шесть лѣтъ и утверждаются въ должности ландратомъ по выслушаніи мѣстной волостнаго старшины. Ландратъ не можетъ однако отказать въ своемъ утвержденіи безъ согласія уѣзднаго комитета (Kreisausschuss). Староста есть общинное *начальство* (Obrigkeit), органъ волостнаго старшины по дѣламъ полицейскимъ.

Иначе организована мѣстная власть въ вотчинныхъ округахъ, гдѣ до послѣдняго времени существовало право вотчинной полиціи. Новый отмѣнилъ это право, но оставилъ за мѣстными владѣльцами нѣкоторыя привилегіи, согласовавъ ихъ съ требованіями государственнаго порядка. Именно владѣлецъ имѣетъ право принять на себя обязанности старосты лично или чрезъ уполномоченное отъ него лице. Установивъ такой общій принципъ законъ переходитъ къ ограниченію его во имя государственной пользы. Во первыхъ законъ указываетъ случаи, когда владѣлецъ *обязанъ* назначить вмѣсто себя уполномоченнаго. Во вторыхъ—и это самое важное— *утвержденіе* въ должности старосты, какъ самаго владѣльца, такъ и его уполномоченнаго, принадлежитъ ландрату, который съ согласія уѣзднаго комитета можетъ отказать ему въ этомъ утвержденіи и назначить другое лице.

Должности старосты и шеффеновъ обязательны и безвозмездны.

Второю единицею преобразованнаго уѣзднаго управленія является волость (Amtsbezirk). Она составляется, какъ мы видѣли, изъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, съ тѣмъ изъятіемъ, что значительныя общины могутъ составить самостоятельныя волости. Волостными установленіями являются: старшина (Amtsvorsteher) и волостная управа (Amtsausschuss) — должности безвозмездныя и обязательныя. Въ этихъ установленіяхъ мы видимъ уже сочетаніе началъ назначенія и выборнаго.

Волостной старшина *назначается* оберъ-президентомъ провинціи, по представленію уѣзднаго собранія (Kreistag), указывающаго на лицъ, способныхъ къ отправленію этой должности *изъ числа жителей волости*. Если принять во вниманіе, что должность старшины безвозмездна, понятно будетъ, что назначеніе должно пасть на вліятельнѣйшихъ жителей мѣстности. Старшина есть мѣстная административная и полицейская власть въ обшир-

номъ смыслѣ. Ему принадлежатъ полиція безопасности, благочинія, нравовъ, здравія, сухопутныхъ и водяныхъ сообщеній, полиція лѣсная, строительная ремесленная и т. д., поскольку онъ не принадлежитъ ландрату и другимъ лицамъ. За симъ онъ вѣдаетъ и другія дѣла мѣстнаго управленія.

Волостная управа состоитъ изъ представителей общинъ, входящихъ въ составъ волости. Число представителей различно и определяется, пропорціонально числу жителей и платимыхъ ими податей, уѣзднымъ собраніемъ, по представленію комитета, обязаннаго выслушать и заявленіе мѣстныхъ жителей. Изъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію управы, важнѣйшія суть: 1) контроль надъ всеми расходами по управленію волости и утвержденіе тѣхъ изъ нихъ, кои отнесены на счетъ послѣдней; 2) постановленіе заключеній относительно полицейскихъ правилъ, которыя старшина имѣетъ право постановлять при участіи управы; 3) заключеніе относительно другихъ дѣлъ, предлагаемыхъ управѣ старшиной. Предсѣдательство въ управѣ принадлежитъ старшинѣ.

Изъ совокупности общинъ и волостей составляется *уѣздъ*. Законъ, какъ и прежде, но съ большимъ правомъ, признаетъ его общиннымъ союзомъ (Kommunalverband), коему предоставляется самоуправленіе относящимся до него дѣлами съ правами корпорация ¹⁾. Съ другой стороны уѣздъ есть и правительственная единица. Но этотъ двойственный характеръ уѣзда не препятствуетъ единству внутренняго управленія. Оно покоится на дѣятельности мѣстнаго пародонаселенія.

Уѣздными жителями (Kreisangehörige) признаются всѣ имѣющіе здѣсь мѣстожительства (Wohnsitz), за исключеніемъ военныхъ, состоящихъ на дѣйствительной службѣ и не осѣдлыхъ въ уѣздѣ. Уѣздные жители могутъ, при соблюденіи извѣстныхъ условій, принимать участіе въ управленіи и представительствѣ уѣзда и пользоваться мѣстными установленіями и учрежденіями. Съ другой стороны, на нихъ лежатъ и извѣстныя обязанности. Между ними, не говоря уже объ обязанности участвовать въ платѣжѣ мѣстныхъ налоговъ, первое мѣсто занимаетъ обязанность принимать на себя безвозмездныя должности въ мѣстномъ управленіи и представительствѣ. Таковыми являются должности сельскаго старшины, шеффеновъ, волостныхъ старшинъ, членовъ уѣзднаго собранія и комитета.

¹⁾ Города, съ населеніемъ свыше 25,000, могутъ выдѣлиться изъ уѣзда и образовывать самостоятельную единицу.

Установленіями уѣзда являются: ландратъ, уѣздное собраніе и уѣздный комитетъ.

Ландратъ назначается королемъ, но уѣздному собранію принадлежить право представлять королю, въ случаѣ ваканціи на мѣста ландрата, известное число лицъ изъ круга мѣстныхъ землевладѣльцевъ и волостныхъ старшинъ, способныхъ къ занятію этой должности. Въмѣстѣ съ тѣмъ уѣздному собранію предоставляется право избирать двухъ депутатовъ для исправленія, въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, должности ландрата. Выборы утверждаются оберъ-президентомъ.

Должность ландрата, согласно ея историческому происхожденію, слагается изъ правъ и обязанностей, относящихся къ общегосударственному управленію и къ общественному управленію уѣзда. Онъ является одновременно и органомъ правительства и председателемъ какъ уѣзднаго собранія, такъ и комитета. Для нашей цѣли важно разсмотрѣть не всѣ разнообразныя его занятія, а способъ совмѣстнаго его дѣйствія съ уѣздными: собраніемъ и комитетомъ.

Уѣздное собраніе (Kreisstag) составляется изъ представителей, избираемыхъ уѣзднымъ населеніемъ пропорціонально его числу. Порядокъ избранія депутатовъ совершенно почти сходенъ съ порядкомъ избранія гласныхъ въ наши земскія собранія. Именно избраніе представляется тремъ избирательнымъ сѣздамъ: сѣзду крупныхъ землевладѣльцевъ, сѣзду сельскихъ общинъ и сѣзду городскихъ обывателей. Каждый сѣздъ избираетъ определенное число гласныхъ изъ общаго числа, приходящагося на уѣздъ. Депутаты избираются на 6 лѣтъ.

Собраніе есть совѣщательная и распорядительная власть въ уѣздѣ. Ему принадлежитъ право изданія мѣстныхъ статутовъ и распоряженій. Оно дѣлаетъ постановленія относительно раскладки государственныхъ повинностей, возложенныхъ на уѣздъ, опредѣляетъ размѣръ расходовъ по управленію уѣздомъ, распоряжается уѣзднымъ имуществомъ, облечено правомъ дѣлать займы, облагать сборами мѣстныхъ жителей, разсматривать и утверждать уѣздную роспись, разсматривать отчеты по употребленію ассигнованныхъ суммъ. Собраніе опредѣляетъ правила относительно управленія имуществомъ уѣзда и уѣздными установленіями; ему принадлежитъ право учрежденія уѣздныхъ должностей и назначенія имъ содержанія; оно избираетъ членовъ уѣзднаго комитета и комиссій, предназначенныхъ для разныхъ отраслей управленія. Наконецъ со-

браніе имѣетъ право представлять заключеніе по предметамъ, предложеннымъ ему правительствомъ. Этими общими опредѣленіями закона 1872 года не исчерпывается компетенція собранія. Она можетъ быть расширена и уже расширенъ другими законами и королевскими распоряженіями.

Предсѣдательство въ собраніи принадлежитъ ландрату, который обязанъ созывать его по крайней мѣрѣ два раза въ годъ и чаще, по мѣрѣ надобности.

До сихъ поръ постановленія новаго закона представляютъ сходство съ прежними узаконеніями. Устранена, правда, сословная организація собранія, развиты отдѣльныя права, но мѣстное представительство не имѣло бы дѣйствительнаго значенія и вліянія въ уѣздномъ управленіи безъ новаго созданія закона 1872 года, именно безъ уѣзднаго комитета.

Уѣздный комитетъ (Kreisausschuss) имѣетъ извѣстную историческую связь съ уѣздными *коммиссіями* прежняго времени. Но его роль въ управленіи, юридическое его положеніе и связь съ общими управленіемъ страны суть созданія новаго законодательства, т. е. уѣзднаго положенія 1872 года и закона 3 іюня 1875 г. объ административныхъ судахъ.

Комитетъ состоитъ изъ ландрата и 6 членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ на 6 лѣтъ ¹⁾. Собраніе можетъ также назначать въ управу *синдика*, изъ лицъ, имѣющихъ право на высшія судебныя должности. Роль синдика будетъ понятна изъ разсмотрѣнія судебно-административныхъ обязанностей комитета.

Кругъ вѣдомства комитета слагается изъ обязанностей двоякаго рода.

Во первыхъ онъ является *органомъ уѣзднаго собранія* по хозяйственно-административнымъ дѣламъ уѣздной корпораціи. На этомъ основаніи, комитетъ изготавляетъ и приводитъ въ исполненіе постановленія собранія, завѣдуетъ дѣлами уѣздной корпораціи, на основаніи закона и постановленій собранія, назначаетъ должностныхъ лицъ уѣзда, наблюдаетъ за ихъ дѣятельностію и т. д.

Во вторыхъ комитетъ является главною *правительственною* коллегіею въ уѣздѣ. Въ этомъ отношеніи ей предоставляется двоякая роль. 1) комитетъ раздѣляетъ съ ландратомъ завѣдываніе нѣкоторыми дѣлами, предоставленными по закону послѣднему. Такъ

¹⁾ Онъ возобновляется по частямъ, каждыя два года выбываетъ $\frac{1}{3}$ членовъ. Они могутъ быть избраны вновь.

онъ даетъ свое согласіе на изданіе ландратомъ полицейскихъ правилъ въ уѣздѣ; ландратъ утверждаетъ или назначаетъ волостныхъ старшинъ съ согласія комитета и т. д. 2) Комитетъ является органомъ правительственнаго надзора и административной юстиціи въ уѣздѣ. Ему принадлежитъ надзоръ за веденіемъ общественнаго управленія въ волостяхъ, сельскихъ общинахъ и во владѣльческихъ округахъ. Обширный кругъ дѣлъ предоставляется рѣшенію комитета въ области полиціи благосостоянія и безопасности. Именно комитету предоставляется разсматривать жалобы, разрѣшать пререканія и дѣлать постановленія по дѣламъ управленія бѣдными, полиціи дорожной, ремесленной, строительной, полевой, здравія, по части училищной, по дѣламъ судебного управленія и т. д. Такъ какъ законъ 1872 г. предоставляетъ разрѣшенію комитета только отдѣльные вопросы по всѣмъ этимъ частямъ общаго управленія, то ему пришлось опредѣлить его компетенцію подробными постановленіями. Наконецъ закономъ 1875 г. комитеты введены въ кругъ нормальныхъ органовъ административной юстиціи.

Начала управленія, только что разсмотрѣнные нами, получили уже новое примѣненіе въ преобразовательномъ устройствѣ провинцій. Положеніе о провинціальномъ устройствѣ 29 іюня 1875 г. было логическимъ послѣдствіемъ реформы уѣздной. До 1872 г. центръ тяжести мѣстной администраціи лежалъ, какъ мы видѣли, въ окружныхъ управленіяхъ (Bezirksregierungen), состоявшихъ изъ правительственныхъ должностныхъ лицъ. Реформа 1872 года перенесла центръ тяжести въ уѣздныя установленія, образованныя на началахъ самоуправленія. Поэтому законодательство должно было видоизмѣнить провинціальное устройство, приуроченное прежде къ идеямъ бюрократическаго государства. Законъ 1875 г. выполнялъ эту задачу относительно пяти провинцій¹⁾; онъ преобразовалъ ихъ устройство, коснувшись въ тоже время и *окружнаго* управленія. Слѣдуетъ, впрочемъ замѣтить, что въ новомъ провинціальномъ устройствѣ законъ въ подробностяхъ отступилъ отъ началъ управленія уѣзднаго, по скольку того требовали особенности провинціи.

Провинціальными установленіями являются оберъ-президентъ, ландтагъ, провинціальный комитетъ съ земскимъ правителемъ (Landesdirektor) и провинціальный совѣтъ.

Первое различіе отъ уѣзднаго устройства, бросающееся въ глаза

¹⁾ Для всѣхъ восточныхъ провинцій, кромѣ Познани.

при простомъ перечисленіи провинціальныхъ установленій, состоятъ въ наличности *двухъ* исполнительныхъ учреждений: комитета и совѣта. Чѣмъ объясняется это различіе?

Для объясненія его должно обратить вниманіе на общее отношеніе элементовъ правительственнаго и общественнаго въ провинціальныхъ учрежденіяхъ. Во главѣ провинціального управленія поставленъ оберъ-президентъ, должность чрезвычайно важная не только въ административномъ, но и въ *политическомъ* отношеніи. Онъ является, вмѣстѣ съ министромъ внутреннихъ дѣлъ, органомъ правительственнаго *надзора* надъ мѣстнымъ управленіемъ. Сблизить эту должность съ органами мѣстнаго самоуправленія, такъ какъ это сдѣлано съ должностью ландрата, было трудно. Притомъ и провинціальный ландтагъ поставленъ нѣсколько иначе, чѣмъ уѣздное собраніе. Предсѣдательство въ ландтагѣ принадлежитъ не оберъ-президенту, но лицу, избранному ландтагомъ. Оберъ-президентъ, какъ королевскій комиссаръ, есть посредствующее лице между ландтагомъ и королемъ. Онъ сообщаетъ сейму (ландтагу) правительственныя предложенія и заключенія. Онъ созываетъ сеймъ отъ имени короля, открываетъ и закрываетъ сессию; ему дается право присутствовать при преніяхъ какъ въ сеймѣ, такъ и въ его комиссіяхъ, и объясненія его должны быть выслушаны всякій разъ, какъ онъ того потребуетъ. Но, во всякомъ случаѣ, онъ относится къ сейму какъ особый элементъ.

Такимъ образомъ полное единство правительственнаго и общественнаго элементовъ не могло состояться въ области совѣщательно-распорядительной. Могло-ли оно быть удержано въ области *исполненія*? Составители правительственнаго проекта полагали, что да. Правительственный проектъ предполагалъ ввѣрить провинціальному комитету функціи двоякаго рода. Одни, относящіяся къ вопросамъ общественнаго провинціального управленія, другія къ управленію общегосударственному. Первые дѣла комитетъ долженъ вѣдать подъ контролемъ и по указанію сейма и чрезъ посредство главной исполнительнаго должности — земскаго правителя (Landesdirektor, Landeshauptmann). Дѣла втораго рода предполагалось разсматривать въ комитетѣ подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента.

Это предложеніе прошло въ палатѣ депутатовъ. Но въ палатѣ господъ оно встрѣтило сильныя возраженія. Кромѣ соображеній объ особомъ отношеніи оберъ-президента къ сейму и къ комитету по дѣламъ общественнымъ, комиссія палаты обратила вниманіе и на особенности самаго провинціального комитета. Полное единство

власти, осуществленное въ *уѣздномъ* комитетѣ, не могло быть выдержано въ дальнѣйшихъ инстанціяхъ. Уѣздный комитетъ сосредоточиваетъ въ своихъ рукахъ функціи тройкаго рода: по общественному управленію уѣзда, по общимъ правительственнымъ дѣламъ и по административной юстиціи. Онъ дѣйствуетъ вмѣстѣ съ ландратомъ, которому принадлежитъ предсѣдательство въ комитетѣ. Провинціальный комитетъ не имѣетъ обязанностей по дѣламъ административной юстиціи; второю инстанціею административнаго суда является судъ *окружной* (Bezirksverwaltungsgericht), а высшею берлинскій центральный судъ (Oberverwaltungsgericht). Затѣмъ „общія правительственныя дѣла“ явились бы въ провинціальномъ комитетѣ какимъ-то несамостоятельнымъ придаткомъ къ общему кругу его вѣдомства и завѣдываніе ими представляло-бы большія неудобства. Оберъ-президентъ не связанъ органически съ комитетомъ подобно ландрату, постоянно предсѣдательствующему въ комитетѣ уѣздномъ. Провинціальный комитетъ имѣетъ особаго, выборнаго предсѣдателя. Оберъ-президенту пришлось-бы принимать на себя предсѣдательство по дѣламъ правительственнымъ каждый разъ особо, а предсѣдателю каждый разъ уступать ему свое мѣсто. Все это повело-бы къ важнымъ неудобствамъ и столкновеніямъ, нисколько не обезпечивая серьезнаго вліянія комитета на администрацію. Поэтому палата господъ предложила организовать особый правительственный совѣтъ (Regierungsrath). Поправка была принята палатой депутатовъ и вошла въ законъ 1875 г.

Совѣтъ состоитъ подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента или заступающаго его мѣсто, изъ одного чиновника, назначеннаго министромъ внутреннихъ дѣлъ, и пяти членовъ, избранныхъ провинціальнымъ комитетомъ изъ своей среды. По образцу провинціальнаго совѣта, для завѣдыванія извѣстными правительственными дѣлами и впредь до изданія общаго закона о мѣстномъ управленіи, устроены *окружные* совѣты (Bezirksrath). Окружной совѣтъ, подъ предсѣдательствомъ окружнаго президента, состоитъ изъ одного чиновника, назначеннаго министромъ внутреннихъ дѣлъ, и четырехъ лицъ, избранныхъ провинціальнымъ комитетомъ. Члены провинціальнаго совѣта не могутъ быть членами совѣта окружнаго.

Разсматривая характеръ этой важнѣйшей особенности провинціальнаго закона, нельзя не замѣтить, что она нисколько не идетъ противъ общей идеи закона объ уѣздахъ. Напротивъ, если-бы законодатель во что бы ни стало захотѣлъ воспроизвести *форму* уѣзднаго устройства въ учрежденіяхъ провинціальныхъ, онъ менѣе

обеспечилъ-бы развитіе его *идеи*, чѣмъ это сдѣлала поправка палаты господъ. Симметрия учрежденій не всегда доказываетъ единство ихъ идеи. Сохранить значеніе общаго принципа, видоизмѣняя гдѣ нужно форму учрежденій — въ этомъ состоитъ достоинство законодателя.

Если бы мы намѣревались представить здѣсь полную картину новыхъ прусскихъ учрежденій, намъ пришлось-бы подробно описать предметы ихъ вѣдомства, порядокъ дѣйствія и главное — порядокъ государственнаго надзора и способы охраненія права въ администраціи, т. е. установленіе административной юстиціи, организованной законами 3-го Іюля 1875 года (устройство судовъ и порядокъ дѣлопроизводства) и 26-го Іюля 1876 года (компетенція судовъ). Но мы желали остановить вниманіе читателей на принципѣ *организации* мѣстныхъ властей, имѣя въ виду показать, какъ разрѣшаетъ прусское законодательство вопросъ о самоуправленіи. Отвѣтъ на этотъ вопросъ довольно ясенъ. Организуя самоуправленіе, новое прусское законодательство желало призвать общество на *службу* государству, ввести „излюбленных“ людей въ кругъ государственныхъ установленій, облечь ихъ государственными полномочіями и подчинить ихъ государственнымъ обязанностямъ. Отъ такой постановки вопроса выиграетъ *сила* государства, учрежденія котораго обогатятся новыми элементами и освѣжятся соприкосновеніемъ съ живыми силами общества, и обеспечится серьезное *вліяніе* послѣдняго на ходъ администраціи.

VII.

Мы остановились на *новѣйшихъ* попыткахъ преобразованія мѣстнаго управленія. Они показали намъ: куда и какъ идутъ современные общества Западной Европы. Но на какую бы страну Европы мы ни обратили вниманіе, вездѣ, т. е. тамъ, гдѣ можно говорить о *самоуправленіи*, мы найдемъ одинаковое разрѣшеніе вопроса. Венгерскіе комитаты, бельгійскія провинціи и города, всѣ одинаково свидѣтельствуютъ, что самоуправленіе состоитъ въ принятіи на себя мѣстными жителями государственныхъ обязанностей, для осуществленія которыхъ ихъ органы пользуются правами государственныхъ властей. Самоуправленіе нельзя основать путемъ выдѣленія въ пользу „общества“ извѣстныхъ предметовъ админи-

страція, путемъ образованія особыхъ „общественныхъ властей“, противоположныхъ властямъ государственнымъ. Такія власти не будутъ властями; ихъ управленіе не будетъ администраціею; вся ихъ дѣятельность не будетъ самоуправленіемъ. Права общества не увеличатся ни на одну йоту; интересы государства не выиграютъ ни въ чемъ.

Но, скажутъ намъ, къ чему эта ссылка на Западную Европу? Самоуправленіе, въ государственномъ смыслѣ, существуетъ тамъ — это правда. Но, за исключеніемъ Франціи (и то не совсѣмъ), оно проникнуто аристократическимъ характеромъ. Неужели-же другія страны обязаны воспроизводить у себя англійскую джентри, венгерское магнатство или прусское юнкерство? Нисколько. Самоуправленіе можетъ имѣть множество формъ, примѣнимыхъ къ самымъ разнообразнымъ общественнымъ условіямъ, начиная отъ самыхъ демократическихъ и кончая наиболѣе аристократическими. Демократическій сѣверъ Америки, т. е. сѣверные штаты, не воспроизвели у себя англійскаго графства — центра мѣстной аристократіи. Они нашли другую точку опоры — въ волости, подходящей къ демократическимъ требованіямъ. Если графство и существуетъ здѣсь, то скорѣе номинально, чѣмъ въ видѣ живой общественной единицы.

Затѣмъ въ примѣрѣ Западной Европы первенствующее значеніе имѣютъ не формы самоуправленія — весьма разнообразныя, — а общая его идея, свидѣтельствующая, что самоуправленіе тогда только живо и полезно, когда оно есть элементъ самого государства. Для того, чтобы страна развивалась, просвѣщалась и богатѣла, нужно дѣйствіе двухъ силъ — правительственной и общественной. Но для того, чтобы эти силы дѣйствовали плодотворно, имъ нужно идти вмѣстѣ, а не отдѣльно, въ качествѣ противоположныхъ и часто враждебныхъ организмовъ.

Отдѣльно отпечатано изъ «Сборника Государственныхъ Знаній». Т. V.

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ. 23 Марта 1878 года.

СИСТЕМЫ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ НА ЗАПАДѢ ЕВРОПЫ И ВЪ РОССІИ.

А. Д. ГРАДОВСКАГО,

ПРОФЕССОРА С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА.

СТАТЬЯ ВТОРАЯ.

I.

По мѣрѣ ознакомленія съ западно-европейскою наукою и послѣ реформъ 1861 и слѣдующихъ годовъ въ насъ умъ утвердилось противуположеніе между *бюрократіею* и *самоуправленіемъ*. Но врядъ ли мы задумывались надъ отношеніемъ этихъ понятій къ историческимъ элементамъ *нашего* общества. Мы не видѣли въ этомъ особой нужды. Примѣръ западной Европы давалъ, повидимому, готовый отвѣтъ на всѣ вопросы. Дѣйствительно образованный человекъ на западѣ Европы отчетливо знаетъ, что такое бюрократія и умѣетъ отличить ее отъ самоуправления. Онъ видитъ въ бюрократіи особый организмъ должностей, даже особый *классъ лицъ*, рѣзко выдѣленный изъ остального общества и связанный исключительно съ центральною властью. Европейецъ знаетъ и помнитъ что эта бюрократія была сильнымъ орудіемъ въ рукахъ королевской власти въ эпоху объединенія государства и ожесточенной борьбы съ феодализмомъ. Борьба эта на континентѣ Европы кончилась подавленіемъ могущественныхъ иѣкогда „сословіи“ и городскихъ корпорацій въ пользу органовъ центральной

власти. Вся континентальная Европа пережила эпоху сильной бюрократической опеки и этой эпохѣ соответствовали очень опредѣленный типъ государства — государства *полицейскаго*. Конституціонное движеніе, начавшееся съ 1789 года, внесло общественные элементы въ область высшаго государственнаго управленія. Затѣмъ и мѣстное управленіе должно было преобразоваться по новому типу. Законодательство должно было *возвратить* мѣстнымъ обществамъ извѣстную долю ихъ самостоятельности и участія въ управленіи. Конечно и сами общества перерождаются подѣ влияніемъ новыхъ условій. Начало всеословности постепенно замѣняетъ старыя словныя привиды. Но это не измѣняетъ существа дѣла. Законодательство призываетъ къ новой жизни общественныя силы, долго лежавшія подѣ спудомъ — городскія общины и землевладѣльческій классъ, сохранившіе свое историческое значеніе именно въ *мѣстности*.

Такая программа очень ясна, но едва-ли она прикладывается къ Россіи. Собиратели русской земли не имѣли предѣ собою ни крѣпкихъ мѣстныхъ корпорацій, подобныхъ западно-европейскимъ городамъ, ни сословій, сильныхъ своимъ *мѣстнымъ* значеніемъ, подобно земельной аристократіи на западѣ Европы. Феодалное государство западной Европы не утрачивало своей особености, даже потерявъ свою политическую самостоятельность, обратившись въ „провинцію“ другаго государства. Провинція утрачивала „своего“ государя, но сохраняла свой крѣпкій общественный строй, свои городскія корпораціи, свою поземельную аристократію, даже свое мѣстное представительство. Извѣстно къ какимъ мѣрамъ должны были прибѣгать французскіе короли, чтобы стереть мѣстныя особености въ провинціяхъ. Только послѣ вѣковой работы королей, французская революція могла замѣнить историческое дѣленіе страны на провинціи искусственнымъ — на департаменты. Въ Россіи старыя княжества и вѣчевыя области держались политическою силою своихъ князей и „старшихъ городовъ“. Достаточно было побороть князя или сломить вѣчевый городъ, чтобы область, имъ принадлежавшая, *разсыпалась* на свои составныя части ¹⁾.

Этотъ поразительный фактъ лучше всего обнаруживается на характерѣ *административнаго дѣленія* московскаго государства.

¹⁾ Ср. П. А. Лоханскій, Губернія и т. д.

Мѣстные единицы отличаются значительною дробностію; затѣмъ изъ этихъ дробныхъ единицъ составляются, для цѣлей высшаго управленія, самыя искусственныя комбинаціи. Области, подвѣдомственныя областнымъ приказамъ, разряды, вполѣдствіи губерній Петра-Великаго — все поражаетъ своимъ искусственнымъ составомъ, чуждымъ какихъ бы то нибыло историческихъ воспоминаній. Иначе и быть не могло при отсутствіи серьезной организаціи мѣстнаго общества.

Въ древней Россіи нельзя найти крѣпко организованныхъ сословій, способныхъ сдѣлаться правящимъ элементомъ въ мѣстности. Поземельное владѣніе не было связано у насъ съ политическими правами и обязанностями, какъ на западѣ Европы. Управление сосредоточивалось въ рукахъ князя. По этому и участіе въ управленіи, по общему правилу, возможно было только *черезъ* князя, въ качествѣ его помощника и слуги. Конечно, князь старался составить свою дружину изъ вліятельнѣйшихъ лицъ въ княжествѣ. Но это не измѣняло существо дѣла. Во первыхъ сама дружина не составляла постоянной и плотной корпораціи. Члены ея были связаны съ княземъ чисто личнымъ соприкосновеніемъ и не имѣли опредѣленныхъ связей съ своими товарищами. Каждый оставался на службѣ князю, пока ему было выгодно. Дружинникъ дорожилъ правомъ отъѣзда, — правомъ, выгоднымъ и для князей, которые, благодаря ему, могли перезывать къ себѣ на службу важнѣйшихъ бояръ изъ другихъ княжествъ. Во вторыхъ, князіе „мужа“ являлись въ мѣстность по княжескому назначенію и пожалованію, въ качествѣ намѣстниковъ и вѣлостелей. Эти лица получали право судить и управлять въ своемъ округѣ, пользуясь за то доходами, сопряженными съ отиравленіемъ должности, что и называлось *кормленіемъ*.

Съ возвышеніемъ Москвы и съ уничтоженіемъ удѣловъ, все, что входило въ составъ *государственнаго* элемента въ каждомъ княжествѣ, т. е. сами бывшіе князья и ихъ мужи, могли сохранить свое значеніе *съ новымъ* государствѣ, только *черезъ* Московскаго государя. Отъ него ждали они теперь службы и всякаго жалованья. Князья-Рюриковичи, бояре и всякіе вольные слуги устремились въ Москву, наперерывъ старались утвердиться на службѣ Московскому государю и попасть въ московскій списокъ служивыхъ людей. Все вліятельное оставило мѣстность, гдѣ уцѣлѣли только *тяглая* масса, посадскіе и крестьяне, да низшіе разряды служивыхъ людей, образовавшіеся по волѣ и прибору

московскаго правительства. Служба измѣнила свой характеръ. Она обращается *въ тѣло*. Уничтожается право отъѣзда. Бояре и прочіе служилые люди верстаются помѣстьями, съ которыхъ они должны отбывать службу государству. Служилые люди постепенно обращаются *въ сословіе*, члены котораго связаны правами и обязанностями. Но это сословіе, плодъ государственннхъ соображеній московскихъ государей, не вноситъ новыхъ началъ въ *мѣстное* управленіе. Оно имѣетъ *помѣстья*, но не является помѣстной силой: владѣніе помѣстьемъ обусловливается службою *не мѣстною*, полковою. Оно образуетъ сословіе, но сословіе общегосударственное, находившееся въ прямомъ завѣдываніи центральныхъ установленій — разряда и помѣстнаго приказа. Члены его могли явиться въ мѣстность именно въ качествѣ „служилыхъ людей“, посланныхъ центральнымъ правительствомъ для завѣдыванія тѣмъ, что осталось въ мѣстности — посадскими и волостными людьми.

Такимъ образомъ для *самоуправленія* съ самаго начала не доставало одного изъ важнѣйшихъ элементовъ — независимаго и тѣсно связаннаго съ мѣстностью землевладѣльческаго класса. Зато для *приказнаго* управленія открывалось широкое поле. Здѣсь полезно указать на историческія основанія этой системы, въ видахъ лучшаго разграниченія руководящихъ началъ нашей и западно-европейской исторіи. Въ Англіи государство вошло въ компромиссъ съ обществомъ, организовало службу мѣстной джентри и создало самоуправленіе. Во Франціи королевская власть уничтожила всякое административное значеніе дворянства, превратило его въ красивое, но бесполезное украшеніе двора и создала особый классъ чиповничества. Въ Россіи не случилось ни того ни другаго. Будущее дворянство не имѣло никакого значенія на мѣстѣ; *но оно само сдѣлалось бюрократіею*. На западѣ бюрократія набиралась изъ *средняго* класса, заключившаго въ свое время союзъ съ королевскою властью для низложенія феодализма. Французскій интендантъ или субделегатъ былъ человекъ „худородный“, враждебно настроенный къ гордой, хотя и безсильной провинціальной аристократіи. Въ Россіи именно аристократія — старая дружина и будущее дворянство явились въ роли приказныхъ людей и въ „уѣздахъ“ встрѣчали только „посадскихъ людншекъ“, да „государевыхъ сиротъ“, взиравшихъ на воеводу не только какъ на царскаго слугу, но и какъ на родовитаго человека.

Наша административная система была именно нѣкоторымъ способомъ управленія „мужей“ тяглыми мужиками. Она не только олицетворяла въ себѣ начало централизаціи и государственной опеки, какъ на западѣ Европы, но и служила для владычества одного сословія надъ другими. Въ этомъ состоитъ истинная причина ея неприглядности сравнительно даже съ европейскими „бюрократіями“. Тяжела была государственная опека, установленная „полицейскимъ государствомъ“ на западѣ; чиновничество давило живыя силы общества, его формализмъ парализовалъ всякую жизнь. Но все таки оно воплотило въ себѣ нѣкоторую государственную идею, служило ей довольно безкорыстно и сыграло видную историческую роль. Въ Россіи приказная система создавалась на подкладкѣ сословныхъ и потому личныхъ эгонистическихъ интересовъ. О служеніи „государственной идеѣ“ врядъ ли можно говорить безъ улыбки. Само государство не знаетъ какъ справиться съ хищниками, кормящимися отъ дѣль. Стонуть „государевы сироты“, бѣдствуетъ и государева казна. Не разъ высшее правительство пытается *устранить* воеводъ отъ особенно „лакомыхъ“ дѣль — отъ податей и пошлинъ. Но всѣ усилія его остаются тщетными.

Развитіе приказной системы, въ томъ видѣ, какъ она сложилась въ XVII вѣсѣ, было задержано разными обстоятельствами. Во первыхъ, процессъ образованія служилого сословія на новыхъ началахъ государственнаго тягла далеко не закончился. Для довершенія его нужны были расчетливая политика Василія Ивановича и жестокія мѣры Ивана Грознаго. Во вторыхъ, прежнія должности намѣтниковъ и волостелей, жалуемыя по старой памяти боярамъ и инымъ слугамъ, не удовлетворяли уже потребностямъ государства. На первый разъ, правительство довольствовалось тѣмъ, что сосредоточило главное завѣдываніе разными областями въ рукахъ московскихъ приказовъ, гдѣ орудіями его являлись ловкіе и знающіе дьяки. Но съ каждымъ годомъ обнаруживалась потребность въ новой системѣ управленія. Причины, ее вызвавшія, состояли, какъ извѣстно въ слѣдующемъ: 1) крайнія злоупотребленія намѣтниковъ и волостелей; 2) безсиліе ихъ для охраненія безопасности, разбои и грабежи множались, и крестьянство не имѣло никакой защиты; 3) нужды финансоваго управленія, искавшаго средствъ *обезпеченія* правильного поступленія сборовъ и ихъ *раскладки*.

Не находя, „въ служиломъ сословіи“ никакой точки опоры

для преобразованія гражданскаго управленія, правительство, при Иванѣ Грозномъ, обратилось къ „тяглымъ людямъ“, волостнымъ и посадскимъ. Цѣлый рядъ указовъ возложилъ на общины губное дѣло, судъ и финансовое управленіе. Эти мѣры не прошли безслѣдно. Плоды ихъ остались преимущественно въ области финансоваго управленія, въ порядкѣ раскладки податей и повинностей, въ отбываніи ихъ за круговою порукою и т. д. Но нельзя не сказать, что реформа Ивана Грознаго, въ виду независѣвшихъ отъ него государственныхъ условій, могла быть только мѣрою временною, неспособною къ дальнѣйшему развитію. Указавъ на причины этой временности, мы укажемъ вмѣстѣ съ тѣмъ и на причины возникновенія *восводскаго* управленія.

Во первыхъ, нельзя не обратить вниманія на тотъ фактъ, что служилые люди не участвовали въ этомъ самоуправленіи по *праву* мѣстныхъ землевладѣльцевъ. Правда законъ предписывалъ избирать *губныхъ старостъ* изъ мѣстныхъ дворянъ. Но это обстоятельство нисколько не свидѣтельствовало о тѣсной связи служилыхъ людей съ мѣстнымъ земствомъ. Правительство дозволяло выбирать въ старосты только тѣхъ дворянъ, которыхъ можно было „уволить“ отъ *настоящей* службы, т. е. службы полковой — именно „отставленныхъ отъ службы за старостью или за ранами, или за которыхъ служили дѣти ихъ и племянники, а за недостаткомъ дворянъ, дѣтей боярскихъ съ тѣми же условіями“. Такимъ образомъ для дворянства губная служба имѣла значеніе службы „заплатной“ и невыгодной. По обыкновенію, они начали „отбывать“ отъ нея, что вызвало карательныя мѣры правительства. Въ XVII вѣкѣ, воеводамъ предписывалось „если которые дворяне и дѣти боярскіе учнутъ ослушаться и не придутъ на выборы“, то у знатнѣйшихъ брать людей и крестьянъ и сажать въ тюрьму „пока не объявятся сами“, а менѣе знатныхъ самихъ сажать въ тюрьму. Неудивительно, что должность губныхъ старостъ скоро получила приказный характеръ, не смотря на выборное свое происхожденіе. Иногда старосты прямо назначались правительствомъ. За крестьянствомъ осталось номинальное право выбора старостъ и *обязанность* ставить къ губному дѣлу цѣловальниковъ, биричей и палачей,—обязанность, отъ которой правительство освобождало нѣкоторыя села въ видѣ особой милости. Такимъ образомъ единственная всесловная и всеуѣздная должность видоизмѣнила свой характеръ. Въ XVII вѣкѣ,

она то отмигается, то восстанавливается, пока, наконец, указъ 1702 года не прекратилъ ея существованія.

Оставались должности, избираемыя отъ общинъ. Но этотъ элементъ былъ крайне ненадеженъ. Онъ могъ имѣть смыслъ при *личной свободѣ* классовъ, призываемыхъ къ самоуправленію. Но именно это начало исчезаетъ въ московскомъ государствѣ. Въ концѣ XVI вѣка крѣпостное право дѣлаетъ быстрые успѣхи. Жизнь общины замираетъ подъ давленіемъ права владѣльческаго. Но и само „владѣльческое право“ не имѣло того мѣстнаго значенія, какое ему дано было напримѣръ въ Германіи или въ остзейскихъ провинціяхъ. Оно не могло служить основой для самоуправленія, хотя бы въ грубо-сословной формѣ. Помѣщикъ или вотчинникъ относился къ своему „имѣнію“ какъ паразитъ. Онъ видѣлъ въ немъ только доходную статью и, по буквѣ закона, обязанъ былъ видѣть только это, ибо „помѣстье“ давалось ему для того, чтобы ему было „съ чего государству службу служить“. Онъ могъ остаться въ помѣстьѣ только *уклоняясь* отъ службы, т. е. незаконно. Ему нечего было дѣлать въ селѣ, исключая неовой охоты и другихъ развлеченій. Вотъ почему въ Россіи типъ „неслужащаго дворянина“ получилъ такой неприглядный характеръ, не то комическій, не то отвратительный. Неслужащій дворянинъ — это человѣкъ бесполезный, уклоняющійся отъ службы или изгнанный изъ нея, недоросль, не знающій куда дѣвать ему свои силы, паразитъ, питающійся чужими соками безъ всякой пользы обществу. Но гдѣ, при данныхъ условіяхъ, могъ онъ принести эту пользу?

Личная свобода уцѣлѣла въ классѣ городскомъ и въ такъ называемыхъ „черныхъ“ волостяхъ. Но количество черныхъ волостей быстро сокращается, такъ какъ онѣ сливаются съ дворцовыми имѣніями. Только на сѣверѣ Россіи еще можно видѣть, чѣмъ *были* крестьяне во времена, предшествовавшія установленію крѣпостнаго права. Города были слишкомъ незначительны, чтобы сдѣлаться основой мѣстнаго самоуправленія. При томъ стремленія городского класса не были схожи съ стремленіями городскихъ общинъ на западѣ Европы. Между тѣмъ какъ послѣднія искали условій для своего экономическаго и политическаго развитія въ устройствѣ крѣпкихъ мѣстныхъ корпорацій, русскіе „торговые и посадскіе люди“ искали облегченія отъ государственнаго тягла и злоупотребленій администраціи или въ *бѣгствѣ* изъ общины или въ *общесословномъ устройствѣ*, съ

подчиненіемъ одному приказу. Финансовыя соображенія издавна побуждали города выдѣляться изъ состава уѣздныхъ волостей относительно раскладки и отбыванія податей и повинностей. Разнообразіе податей и различіе приказовъ, въ коихъ были „вѣдомы“ города, тягостно отзывались на интересахъ послѣднихъ, а потому заставляли ихъ желать бѣльшаго однообразія въ податяхъ и подчиненія всего городского класса одному „пристойному приказу“. Эти стремленія совпадаютъ и съ выгодами правительства, выдѣвшаго въ городахъ обильный источникъ дохода. Указы царя Михаила Федоровича и Уложеніе Алексея Михайловича тщательно выдѣляютъ города изъ состава прочаго поселенія. Въ новоторговомъ уставѣ 1667 года выражено желаніе, чтобы торговые люди были подчинены одному „пристойному приказу“¹⁾, что и было сдѣлано впоследствии, съ учрежденіемъ бурмистерскихъ палатъ (1699). Не говоримъ о другихъ важныхъ мѣрахъ, направленныхъ къ той же цѣли. Въ результатъ этого движенія получились не общины, взятшыя для мѣстнаго самоуправленія, а *сословіе*, державшееся за свои привилегіи и искавшее обезпеченія ихъ въ крѣпкой центральной власти.

Кромѣ этихъ внутреннихъ причинъ, вліявшихъ на преобразованіе мѣстнаго управленія, должно принять въ расчетъ и внѣшнія обстоятельства, именно событія смутнаго времени (1605 — 1613). Смутное время оставило Россію въ крайнемъ разстройствѣ. Движеніе народныхъ массъ спасло государство, но отдѣльные организмы этого народа находились въ бѣдственномъ положеніи. Города пустѣли и городскія общины жаловались съ одной стороны на бѣгство тяглыхъ людей, а съ другой на обиды сильныхъ людей²⁾. Пустѣли помѣстья и вотчины, такъ какъ кре-

¹⁾ П. С. З. № 408. «Для многихъ волокиъ во всѣхъ приказахъ купецкихъ людей пристойно вѣдать въ одномъ пристойномъ приказѣ, гдѣ великій государь укажетъ, который бы приказъ былъ купецкимъ людямъ во всѣхъ порубежныхъ городахъ и въ иныхъ государствахъ о проѣздахъ оборовою, и во всѣхъ городахъ отъ воеводскихъ налогъ купецкимъ людямъ былъ защитою и управою. А кому купецкимъ людямъ случится побити челомъ великому государю, о своихъ обидахъ какое ни на есть, на всякихъ чиновъ людей, и чтобъ всѣмъ купецкимъ людямъ давати судъ и управу на тѣхъ людей, въ томъ же одномъ приказѣ непременно, чтобъ купецкимъ людямъ, волочасъ по многимъ приказамъ, промысловъ своихъ не отбыть и чтобъ промыслъ безъ волокитъ множился, и въ томъ великаго государя казакъ будетъ въ поминкахъ не малое пополненіе» ст. 88 и 89.

²⁾ Напримѣръ: «и всего въ Муромѣ на посадѣ... въ землѣ черныхъ тяглыхъ дворовъ 111 дворовъ, до 107 дворовъ пустыхъ». Или въ 1619 году ослабленный соборъ заявлялъ: «А изъ-за м-сковскихъ и изъ за украинныхъ городовъ посадские всякіе люди, льгота себя, чтобъ имъ въ городахъ никакихъ податей не платить,

стьяне или уходили отъ крѣпостнаго права или шли на приманку богатыхъ вотчинниковъ и монастырей. Притомъ и „смута“ улеглась не сразу. Правда *существованіе* государства было уже внѣ опасности, но „воры“ были еще живы въ разбойничьихъ шайкахъ, разсыпавшихся всюду. Если прибавить къ этому, что государственныя границы не были еще обезпечены отъ крымцевъ, поляковъ и шведовъ; что съ востока надвигался новый врагъ — калмыки, то понятно будетъ, какихъ усилій требовалось для приведенія государства въ порядокъ.

Таковы были условія, подготовившія развитіе новой системы мѣстнаго управленія, при которой служилые люди, *присланные* изъ Москвы играютъ первенствующую роль. Въ исторіи мѣстнаго управленія, XVII вѣкъ можетъ быть названъ временемъ господства *воеводъ*. Эта должность не была новостью ни по названію, ни по существу дѣла. Имя *воеводъ* извѣстно старой Россіи и должность первоначально соответствовала своему названію, т. е. была должностію *военною* въ собственномъ смыслѣ. Затѣмъ въ XVI вѣкѣ въ крайніе города назначаются воеводы съ *военною административною* властью. Такихъ воеводъ мы встрѣчаемъ въ Казани, въ Сибири, въ Новгородѣ и во Псковѣ ¹⁾. Въ чрезвычайныхъ обстоятельствахъ, напимѣръ во время войны, воеводы назначаются и въ другіе города „для вящія осторожности“. Мало того: правительство уже проводитъ различіе между воеводами *полковыми* и *годовыми* (послѣ *городовыми*), отпускаявшимися для управленія данною мѣстностію.

Не смотря на это, обращеніе воеводъ въ повсемѣстную должность, было встрѣчено мѣстнымъ населеніемъ какъ новость и новость непріятная, къ которой трудно было привыкнуть. На земскомъ соборѣ 1642 года, гости и торговые люди, жалуясь царю на воеводъ, говорили: „при прежнихъ государѣхъ въ го-

и пріѣхали къ Москвѣ и живутъ въ Москвѣ, и по городамъ и у племенн и у друзей, и по городамъ, гдѣ кто жилъ напередъ сего, ѣхати не хотятъ. А изъ иныхъ изъ-за украинныхъ городовъ посадскіе люди бьютъ челомъ о льготѣ, чтобъ имъ для раззоренія во всякихъ податяхъ дать льготы; а иные посадскіе и уѣздные люди заложились въ закладчики за бояръ изъ всякихъ людей, а податей никакихъ съ своею братьею съ посадскими и съ уѣздными людьми не платятъ, и иные люди намъ бьютъ челомъ на бояръ и всякихъ чиновъ въ насильствѣ и въ обидахъ, чтобы ихъ пожаловать и велѣти отъ сильныхъ людей оборонятися. З. Г. Г. и Д. III, Ас. 47.

¹⁾ Для всего послѣдующаго см. мою «Исторію мѣстн. упр.», стр. 285—297. Ср. О. М. Дмитріева «Исторія судебныхъ инстанцій», стр. 75. Н. Е. Андреевскаго «О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ», стр. 37 и слѣд.

родѣ вѣдали губные старосты, а посадскіе люди судились сами промежъ себя, а воеводѣ въ городѣхъ не было, а воеводы были посланы, по прежнихъ государей указу, съ ратными людьми только въ украинные города, для береженья отъ тѣхъ же турецкихъ, крымскихъ и погайскихъ татаръ, отъ ихъ разоренья“. Въ виду несомѣнныхъ фактовъ, слова эти оказываются по совершенно вѣрнымъ. Но они показываютъ, какъ относилось мѣстное населеніе къ новой должности.

Все зависѣло конечно отъ характера, тона произведенной перемѣны. Развитіе воеводской должности сопровождалось умаленіемъ правъ городовъ и „волостей“, рѣшительнымъ торжествомъ приказнаго начала надъ земскимъ, даже больше того — торжествомъ московскаго дворянства надъ „государевыми сиротами“. Въ „городѣхъ“ появились въ качествѣ мѣстныхъ правителей, люди первѣйшихъ фамилій — князя Долгорукіе, Мосальскіе, Клубковы-Мосальскіе, Хованскіе, Звенигородскіе, Пріимковы-Ростовскіе, Вахтеяровы-Ростовскіе, Ромодановскіе и т. д. Перемѣна, значительная сравнительно съ тѣмъ, напримѣръ временемъ, когда на Двинѣ, по отбѣздѣ въ 1552 году помѣднаго намѣстника, кн. Микулинскаго, „были выборные холмогорскіе головы Филиппъ Родіоновъ да Фофанъ Макаровъ и съ нимъ двинскіе выборные судьи, и судили на Холмогорахъ въ верхней и въ нижней половинѣ.“ Лѣтъ чрезъ тридцать, правда, на Двинѣ появляются воеводы, но они еще живутъ въ ладу съ „выборными“. Но въ 1613 году двинскій лѣтописецъ отмѣчаетъ пріѣздъ новаго воеводы Пушкина слѣдующимъ извѣстіемъ: „до сего воеводы Нивиты Пушкина, съ воеводами судили вмѣстѣ Двинскіе выборные судьи, а сей воевода двинскимъ выборнымъ судьямъ земскимъ съ собою въ товарищахъ быть не велѣлъ“. Скоро торговые люди получили много поводовъ жаловаться. Жалобы доходили до Царя. Въ 1615 году Шуяне били челомъ о возвращеніи имъ права судиться самимъ, ибо, отъ воеводъ имъ чинитца продажа и убытки великіе“. Царь удовлетворилъ этому ходатайству ¹⁾. Въ 1620 г. царь Михаилъ писалъ въ Муромъ: „вѣдомо намъ учинилось, что въ городѣхъ воеводы и приказные люди наши всякія дѣла дѣлають не по нашему указу, и монастырямъ, и служи-

¹⁾ Въ 1620 г. право суда снова предоставлено шуйскимъ воеводамъ.

лымъ, и посадскимъ и уѣзднымъ людямъ чинять насильство и убытки и продажи великіе, и посулы и кормы емлютъ много“¹⁾.

Само центральное правительство, какъ видно, не возлагало особыхъ упованій на воеводу. Но при данныхъ условіяхъ эта должность была единственнымъ выходомъ изъ всеобщей безурядицы. Воеводы славилась своими злоупотребленіями; но не менѣе славилась ими и выборные земскіе люди²⁾. Вся система тогдашнихъ учрежденій была такова, что злоупотребленія сами собою рождались отъ отсутствія *точныхъ* и *общихъ* правилъ, коими опредѣлялась бы степень власти каждаго лица, отъ отсутствія средствъ *надзора* и *отвѣтственности* должностныхъ лицъ. Мы увидимъ, кромѣ того, что правительство *не могло* даже провести логически идеи воеводскаго управленія.

Начать съ того, что должность воеводы, по закону даже, представляется чѣмъ то незаконченнымъ, неопредѣленнымъ. Конечно, въ этой должности больше государственныхъ началъ, чѣмъ въ должности прежнихъ намѣтниковъ. Воевода въ самомъ дѣлѣ долженъ быть орудіемъ высшаго правительства. При отправленіи на должность ему дается *наказъ*³⁾, въ коемъ опредѣляется, какъ онъ долженъ „промышлять государевымъ дѣломъ“. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, служба „годовыхъ“ воеводъ не разсматривалась какъ настоящая служба, а скорѣе какъ милость, временный отпускъ, ради управленія дѣлъ на счетъ ввѣреннаго города. Начало „кормленія“ въ самомъ извращенномъ его смыслѣ уцѣлѣло, стало быть, и въ воеводской должности. При такихъ условіяхъ воевода не могъ сдѣлаться вполнѣ надежнымъ оплотомъ правительства, лицомъ, на которое оно могло-бы положиться всегда и во всякихъ дѣлахъ.

¹⁾ Злоупотребленія воеводъ подробно разсмотрѣны въ соч. В. Н. Чичерина: «Областная учрежденія XVII вѣка». Грустно, но вѣримъ слѣдующія слова С. М. Соловьева: «радъ дворянинъ собраться въ городъ на воеводство, — и честь большая, и кормъ сытный. Радуется жена: ей тоже будутъ приносы, радуются дѣти и племянники: послѣ бабюшки и матушки, дядюшки и тетушки земскій староста зайдетъ и къ нимъ съ поклономъ; радуется вся дворня — ключники, подклѣпные, — будутъ сыты; прыгаютъ малые ребята — и ихъ не забудутъ; пуще прежняго песеть вздорный рѣчи юродивый, живущій во дворѣ: ему также будутъ подачи. Все поднимается, ѣдетъ на вѣрную добычу». Ист. Россіи, т. XIII, стр. 96, ср. 111 и 112.

²⁾ П. И. Костомаровъ «Бунтъ Стеньки Разина», стр. 34 и слѣд. Соловьевъ Тамъ же, XIII, стр. 114 и слѣд.

³⁾ Наказы писались приблизительно по одному образцу. Вопросъ этотъ, равно какъ и всѣ относящіеся сюда мѣнія разсмотрѣны въ моей «Исторіи мѣснаго управленія», стр. 299 и слѣд.

Воеводѣ съ „товарищами“ поручены чуть не все дѣла мѣстнаго управленія. Онѣ вѣдають и „городовое строеніе“ и служилыхъ людей всякими службами, имѣють береженіе отъ окрестныхъ государствъ (если городъ пограничный), охраняють тишину и спокойствіе, принимаетъ мѣры противъ пожаровъ, заразительныхъ болѣзней, запрещенныхъ игръ, соблазнительныхъ зрѣлищъ, корчемства; ему принадлежитъ судъ по гражданскимъ дѣламъ, а гдѣ нѣтъ губныхъ старостъ, то и по „разбойнымъ, татебнымъ и убійственнымъ“; онѣ наблюдаютъ за бездомочнымъ и исправнымъ отбываніемъ всехъ податей и повинностей, смотритъ за всеми должностными лицами въ уѣздѣ. Коротко говоря — *смызжая изба*, гдѣ присутствуетъ воевода и помѣщается его канцелярія, является средоточіемъ всехъ уѣздныхъ дѣлъ.

Но это „средоточіе“ не внушало къ себѣ безусловнаго довѣрія правительства. Были такія деликатныя дѣла, къ которымъ правительство не могло, въ виду собственныхъ интересовъ, пустить воеводу. Сюда относились прежде всего дѣла по *финансовому управленію*. Конечно воеводамъ было предоставлено *наблюденіе* за исправнымъ поступленіемъ всякихъ податей, и отбываніемъ всякихъ повинностей. Но *непосредственное* завѣдываніе этими дѣлами не могло быть имъ поручено, такъ какъ правительство не могло быть обезпечено ихъ отвѣтственностію, а мѣстные жители справедливо ожидали всякихъ притѣсеній и произвольныхъ поборовъ отъ воеводъ. Поэтому правительство должно было остаться при способахъ, выработанныхъ еще въ XVI вѣкѣ, т. е. при земскихъ должностяхъ, обезпеченныхъ отвѣтственностію общины.

Такимъ образомъ, рядомъ съ приказными должностями, остался цѣлый институтъ *земскихъ*, выборныхъ должностей, низведенныхъ, правда, на степень служебнаго средства, тяжелой повинности, но все-таки отдѣльныхъ отъ должностей приказныхъ. Институтъ этотъ, съ вѣншей стороны, представлялъ довольно широкое развитіе. Во главѣ ихъ стоялъ всеуѣздный или *головной* староста, главный органъ посадскихъ и уѣздныхъ людей, сносившійся съ правительствомъ ¹⁾. За симъ слѣдовали земскіе старосты и цѣловальники, вѣдавшіе мірскими дѣлами. Такими дѣ-

¹⁾ Н. В. Калачова, «Разборъ сочиненія г. Андреевскаго «О намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ», стр. 36 и слѣд. Соловьева, «Исторія Россіи», т. XIII, стр. 38 и слѣд.

лами были: 1-е распоряженіе общинною землею и общественнымъ имуществомъ; 2-е записка въ тягло; 3-е раскладка и сборъ податей; 4-е отправленіе повинностей; 5-е производство мірскихъ выборовъ, и 6-е мѣстная полиція 1).

Земскіе старосты и дѣловальники являлись органами какъ общины, такъ и правительства, по раскладкѣ и сбору прямыхъ податей и отбыванію натуральныхъ повинностей. Но въ области финансоваго управленія была одна отрасль, гдѣ нормальная отвѣтственность общины была недостаточна. Мы говоримъ о косвенныхъ налогахъ, о „таможенныхъ и кабацкихъ сборахъ“, гдѣ невозможенъ былъ прямой и наглядный учетъ, гдѣ приходилось возиолять отвѣтственность общины лично отвѣтственноію должностнаго лица, отдавъ ему *на вѣру* извѣстный сборъ. Такъ возникли *вѣрныя* должности таможенныхъ и кабацкихъ *головъ*. Головы ставились къ „государеву дѣлу“ или общиною изъ зажиточныхъ обывателей, или прямо назначались правительствомъ изъ торговыхъ людей 2). Иногда вѣрная служба просто замѣнялась откупомъ 3).

Наконецъ, разбойныя, татѣбныя и убійственныя дѣла остались въ рукахъ *губныхъ старостъ*, кругъ вѣдомства коихъ расширился даже новыми дѣлами 4). Иногда на губныхъ старостъ возлагались и административныя обязанности.

Такова была эта сложная и довольно пестройная система мѣстной администраціи. Недостатки ея бросаются въ глаза съ перваго же взгляда. Центръ тяжести управленія перенесенъ на служебно-приказный элементъ; но онъ то и представляется наименѣе организованнымъ. Воевода, назначаемый на короткій срокъ — годовой или двухлѣтній 5) — конечно не можетъ вникнуть въ „мѣстныя условія“. Онъ самъ смотритъ на свою службу, какъ на отдыхъ, и законъ говоритъ тоже; хуже того: воевода видитъ въ своемъ воеводствѣ средство поправить свои дѣла. Земскій элементъ, несущій *дѣйствительную* отвѣтственность, обремененный *настоящими* обязанностями, приниженъ и задавленъ до такой степени, что не можетъ справиться съ своими

1) *Чичерина*, назв. соч., стр. 514 и слѣд.

2) Тамъ же, 397 и слѣд., 403 и слѣд.

3) Тамъ же, 403 и слѣд.

4) Еще въ 1634 г. дѣла о поджогахъ были присоединены къ губнымъ. Въ 1669 году къ нимъ присоединены: совращеніе отъ вѣры, насиліе надъ женщинами, сводничество и непочтеніе къ родителямъ. Мое назв. соч., стр. 345.

5) Тамъ же, стр. 295 и слѣд.

выборными, когда они, *стакнувшись съ воеводою*, позволяют себѣ всяческія злоупотребленія ¹⁾. Этотъ коренной порокъ администраціи ясенъ самъ собою. Но онъ проявляется и во всѣхъ подробностяхъ.

Воеводы являются органами центрального правительства, но нельзя сказать, чтобы они имѣли въ рукахъ своихъ средства удовлетворять самымъ законнымъ нуждамъ мѣстнаго народонаселенія. Имъ было предоставлено право гражданскаго суда, но въ такомъ ничтожномъ объемѣ ²⁾, что мѣстные жители по скольконибудь важному дѣлу должны были отправляться въ Москву, гдѣ дѣлались жертвами знаменитой „волокуты“. Власть воеводы по дѣламъ помѣстнымъ была ограничена до такой степени, что небогатые служилые люди раззорялись поѣздками въ Мосеву для росписки помѣстій ³⁾. Какой бы „мѣстный интересъ“ мы ни взяли, вездѣ возможность удовлетворенія его воеводскою властью представлялась весьма малою. Воевода могъ позволить себѣ всякія злоупотребленія, но онъ не могъ, какъ увидимъ ниже, хорошо служить интересамъ даже центрального правительтва.

Злоупотребленія воеводы обнаруживались главнымъ образомъ въ его отношеніяхъ къ тяглымъ людямъ. Конечно наказъ предпосылалъ ему „стоять за нихъ и беречь“, но на дѣлѣ выходило не то. Положеніе „тяглыхъ“ было по истинѣ безпомощно. Наказъ воспрещалъ воеводамъ вмѣшиваться въ мірскіе выборы, въ раскладку и сборъ податей. На дѣлѣ случаи „вмѣшательства“ бывали чрезвычайно часты и, что грустнѣе всего, нерѣдко вызывались злоупотребленіями выборныхъ и „лучшихъ“ людей, тѣснившихъ людей „молодшихъ“ ⁴⁾. Затѣмъ вмѣшательство воеводъ обусловливалось и тѣмъ, что по вѣрному замѣчанію г. Чичерина, земскіе старосты не имѣли *никакой власти*, а могли только извѣщать воеводу о неисполненіи закона ⁵⁾. Законодатель

¹⁾ *Соловьева*, назв. соч. т. XIII, стр. 114 и слѣд. «Противъ дурнаго старосты, избраннаго, у избирателей нѣтъ другаго средства, какъ просить правительство «вывести» его изъ города». Это грустное заключеніе выведено изъ слѣдующей чѣлобитной «мірскихъ людей» на своего старосту: «въ нашихъ мірскихъ дѣлахъ училиль большое дурно, въ денежныхъ приходахъ и расходахъ большую хитрость, а себѣ корысть; подговаривался къ воеводѣ и къ таможенному откупицику, пьетъ и ѣсть съ ними безпрестанно и ночи просияживаетъ, на насъ воеводѣ и откупицику наговариваетъ, и насъ продають и убытчатъ: вели, государь, отъ насъ его вывестъ».

²⁾ *Мое* назв. соч., стр. 351 и слѣд.

³⁾ Тамъ же, стр. 315 и слѣд.

⁴⁾ Тамъ же, стр. 322 и слѣд.

⁵⁾ Назв. соч. стр. 517 и слѣд.

непрерывно долженъ былъ подтверждать о „невмѣшательствѣ“, но частныя подтвержденія лучше всего доказываютъ глубину зла.

Могли-ли воеводы быть дѣйствительными органами центрального правительства? На этотъ вопросъ также врядъ-ли можно дать утвердительный отвѣтъ.

Во первыхъ, въ организаціи самого „центрального“ правительства имѣлись существенные недостатки. Государственные дѣла вѣдались множествомъ приказовъ, съ весьма неопредѣленною и смѣшанною компетенціею, съ совершенно неопредѣленными отношеніями. Легко представить себѣ, какъ эта неурядица отражалась на мѣстномъ управленіи, гдѣ воеводы или „бездѣйствовали“ или „злоупотребляли“, пользуясь борьбою приказовъ ¹⁾.

Во-вторыхъ, указы имѣли органовъ своей неурядицы и на мѣстахъ. Воевода считался главнымъ начальникомъ всѣхъ приказныхъ людей въ уѣздѣ. Таковыхъ было очень много. Въ городахъ имѣлись ямскіе и городовые прикащики, стрѣльцкіе, пушкарскіе, засѣчные, житничные головы. Эти люди, находясь подъ главнымъ начальствомъ воеводы, дѣйствовали болѣею частью по наказамъ изъ Москвы ²⁾. Затѣмъ у Московскаго правительства возникли въ разное время потребности, удовлетвореніе которыхъ оно не хотѣло поручить мѣстному начальству. Отсюда множество „просильныхъ людей изъ Москвы“. Таковы сыщики по губнымъ дѣламъ, сыщики бѣглыхъ, горододѣльцы, сборщики хлѣбнаго и денежнаго сбора и т. д. Между всѣми этими лицами не было никакихъ іерархическихъ отношеній. По общему правилу, приказные люди подчинялись воеводѣ. Но и воеводѣ не довѣряли. Если ему поручалось „смотреть“ за разными головами и старостами, то и старостамъ подъ рукою рекомендовалось „смотреть“ за воеводою. Воевода писалъ въ Москву на головы, головы—на воеводѣ. Но дѣла отъ этого не шли лучше, а мѣстнымъ жителямъ не было легче ³⁾.

Въ 1695 году, великіе государи Иванъ и Петръ Алексѣевичи указали послать въ *Сибирскіе* города ⁴⁾ такой указъ. Изложивъ всѣ злоупотребленія, учиненныя воеводами, государи

¹⁾ Мое назв. соч., стр. 361—370.

²⁾ Тамъ же, стр. 372 и слѣд.

³⁾ Въ 1679 году было сдѣлано распоряженіе объ уничтоженіи всѣхъ этихъ должностей, «а всякое дѣло вѣдать воеводамъ однимъ». П. С. З. № 779.

⁴⁾ Сибирскіе города, по своей отдаленности, были особенно удобны для злоупотребленій.

повелѣваютъ: „и впредь для всякаго страха, чтобъ тѣхъ воеводъ отъ такихъ вымысленныхъ и ихъ великихъ государей казнѣ и людямъ разорительныхъ поступокъ унять, написать имъ изъ указовъ и изъ наказовъ по городамъ, смотря какое дѣло въ коемъ городѣ къ остереганью подобно статьи... а буде который воевода учнетъ что дѣлать чрезъ тѣ ему данныя статьи *и имъ, всякаго чину жителямъ въ томъ его не слушать*, а посылать къ Москвѣ на того воеводу за своими руками челобитныя“ ¹⁾).

Это уже не указъ, а крикъ отчаянія, вырвавшійся отъ сознанія полного своего безсилія. Только сильная рука Петра могла вывести Россію, не скажемъ на *лучшую* дорогу, но хотя бы на какойнибудь опредѣленный путь.

II.

Первоначальныя условія развитія учреждений кладутъ неизгладимый отпечатокъ на послѣдующую ихъ судьбу. Это вполнѣ примѣняется и къ исторіи мѣстныхъ установленій въ Россіи. Не смотря на всѣ радикальныя мѣры Петра Великаго и на преобразованія Екатерины II, законодательныя измѣненія были безсильны предъ фактическимъ положеніемъ вещей. Даже теперь, послѣ освобожденія крестьянъ и провозглашенія земскаго начала, чувствуется давленіе того времени, когда московскіе государи еще „собирали землю“ и закрѣпляли сословія на службу государству.

Тяглое отношеніе сословій къ государству не измѣнилось, конечно, и при Петрѣ Великомъ. Напротивъ, онъ повысилъ государственныя требованія въ особенности относительно служилыхъ людей. Онъ указалъ слабой, бѣдной и необразованной странѣ такія высокія задачи, заставилъ ее бороться съ такими сильными сосѣдями, что страна должна была отвѣчать ему страшнымъ напряженіемъ всѣхъ своихъ силъ. Но одного напряженія силъ было мало. Страна нуждалась въ новой организаціи. Съ 1701 года Россія вступила въ продолжительную борьбу уже не съ „стихійною силою“ — Татарами и Турками, а съ сильнымъ и отлично устроеннымъ государствомъ — со Швеціею. Съ первыхъ же шаговъ этой борьбы чувствовалось, что Швеція бьетъ Рос-

¹⁾ П. С. З. № 1511.

сію именно какъ государство, какъ организація. Затѣмъ необходимость государственнаго переустройства обусловливалась и другимъ стремленіемъ Петра—ввести Россію въ кругъ европейскихъ державъ. Здѣсь не было уже мѣста тому полу-патріархальному быту, среди котораго выросъ Петръ и который онъ ненавидѣлъ отъ всей души. Но эти общія государственныя стремленія Петра выразились въ опредѣленныхъ формахъ, воплѣ соответствовавшихъ и личному его положенію и условіямъ его времени. Укажемъ на эти условія, такъ какъ они опредѣлили и характеръ созданной имъ *губерніи*.

Прежде всего должно имѣть въ виду, что въ своей преобразовательной дѣятельности Петръ Великій шелъ почти *одинъ*. Кругомъ себя онъ видѣлъ страшныя и неотложныя нужды и не находилъ средствъ къ исправленію. У него были даровитые помощники, но ни одного руководителя и друга. Не было почти ни одного человѣка, въ которомъ бы онъ не разочаровался къ концу своей жизни. Гагаринъ былъ казненъ, Нестеровъ казненъ, Курбатовъ умеръ подъ судомъ, Шафировъ едва избѣгъ смертной казни, Меньшиковъ держался только благодаря заступничеству Императрицы. Въ народѣ слышался глухой, а иногда и явный ропотъ на непомѣрныя тягости, требуемыя содержаніемъ арміи и флота, на рекрутчину, на церковную реформу, на новые обычаи. Умирая, Преобразователь не зналъ, въ чьи руки попадутъ плоды „многихъ и несносныхъ“ трудовъ его. При жизни онъ чувствовалъ, что всякое дѣло требуетъ его пристрастнаго и что ничто не начнется безъ него. Одинъ и тотъ же человѣкъ долженъ былъ заводить армію и беречь лѣса, создавать флотъ и улучшать породы рогатаго скота, вести сложныя внѣшнія отношенія и заводить мануфактуры, учреждать сенать съ коллегіями и губерніями и изобрѣтать гражданскій прифтъ, руководить дѣйствіями неопытныхъ и полуграмотныхъ сановниковъ и просматривать переводы „экономическихъ книгъ“, издававшихся для всенароднаго наставленія. Это безусловное одиночество среди людей, изъ коихъ одни не понимали реформъ, а другіе понимали, но „приличалися въ воровствѣ“, среди народа, видѣвшаго пока только тягость, *стоимость* реформы, должно было развить въ Петрѣ увѣренность, что преобразование не могло быть осуществлено иначе, какъ *насильственно*. „Нашъ народъ, писалъ онъ, яко дѣти, не ученія ради никогда за азбуку не пріймутся, когда отъ мастера неприневолены бывають, которымъ сперва досадно ка-

жется, но когда выучатся, потомъ благодарятъ, что явно изъ всѣхъ нынѣшнихъ дѣлъ; не всемъ неволею сдѣлано? И уже за многое благодареніе слышится, отъ чего уже плодъ произошелъ“.

Эта теорія „неволи“ была, какъ я уже замѣтилъ, результатомъ личной обстановки Петра. Но кромѣ того, она подсказывалась ему и примѣромъ Европы. Не находя въ своей русской средѣ никакихъ руководящихъ началъ для реформы, Петръ внимательно смотрѣлъ на западъ, жадно вдыхалъ въ себя воздухъ западной культуры. Какую же Европу видалъ Петръ? Извѣстно, что образцовъ политическихъ учрежденій онъ искалъ въ Швеціи и Германіи. Въ этихъ странахъ закончился процессъ образованія новаго государства. Главнымъ фактомъ этого процесса была монархическая власть, стоявшая теперь въ полномъ сознаніи своего могущества предъ безсильными „сословіями“ и городскими общинами. Всесильная администрація, особенно въ Пруссіи, проникала во всѣ подробности общественной жизни, подчиняя своей строгой опеке торговлю, ремесла, образованіе, церковь, земледѣліе. Просвѣщенный абсолютизмъ считался великимъ и единственнымъ рычагомъ цивилизаціи и нашелъ себѣ освященіе въ философскихъ и политическихъ трактатахъ. Коротко говоря — Петръ Великій столкнулся съ типомъ *полмиссискаго государства* въ полномъ его развитіи. Онъ видѣлъ предъ собою типы государей-хозяевъ, каковы были Фридрихъ I и Фридрихъ Вильгельмъ I Прусскіе, или военныхъ командировъ, какъ Карлъ XII Шведскій.

Въ Германіи „полицейское государство“ уложилось въ извѣстныя формы. Лейбницъ, въ одномъ изъ своихъ писемъ къ Петру, уподобляетъ монарховъ Богу, правящему міромъ по извѣстному порядку и неизблемымъ законамъ. Государственная администрація должна быть подобно часамъ, гдѣ каждому колесу и винтику отведено опредѣленное мѣсто, согласно плану цѣлаго механизма. Правда, рядомъ съ государственною машиною на западѣ имѣлись нѣкоторые — общественные остатки — города и мѣстные чины, придавленные, приниженыя всемогущею машиною, но сохранившіе отпечатокъ прежняго величія. Петру не было времени разбирать, что въ этомъ случаѣ было однородно и что разнородно, что ново и что старо. Онъ взялъ себѣ въ образецъ западно-европейское государство въ полномъ его составѣ и принялъ городскія установленія и мѣстные чины за про-

долженіе той же административной машины. Съ точки зрѣнія *фактическаго* положенія вещей, опъ былъ правъ, а этого довольно для объясненія его реформы.

Въ первый разъ, послѣ долгаго вырожденія московскихъ учреждений, въ Россіи было поднято высоко знамя государетва. „Петръ“, говоритъ Хомлаковъ ¹⁾, „по какому-то странному инстинкту души высокой, обнявъ однимъ взглядомъ все болѣзни отечества, постигнувъ все прекрасное и высокое значеніе слова—государство, ударилъ по Россіи, какъ страшная, но благодѣтельная гроза. Ударъ по сословію судей-воровъ; ударъ по боярамъ, думающимъ о родахъ своихъ, но забывающихъ родину; ударъ по монахамъ, ищущимъ дупеспасенія въ келіяхъ и поборахъ по городамъ, а забывающимъ церковь и челоувѣчество и братство христіанское. За кого изъ нихъ заступится исторія?“

Крута и насильственна была реформа Петра, но исторія неумолима. Величайшій изъ русскихъ государей, отрѣшившійся по видимому отъ всякой исторіи, принужденъ былъ вращаться въ кругу историческихъ элементовъ, завѣщанныхъ ему прошлымъ. Посмотримъ, въ самомъ дѣлѣ, что сдѣлалъ и что могъ сдѣлать Петръ для исправленія администраціи вообще и мѣстнаго управленія въ особенности.

Мы видѣли, какъ была организована служба въ московскомъ государствѣ и какъ московская „бюрократія“ въ итогъ сдѣлалась орудіемъ эксплуатаціи нишихъ классовъ и самаго государства „служилыми людьми“. Петръ Великій не измѣнилъ отношеній между сословіями. Крѣпостное право дѣлаетъ быстрые успѣхи въ XVIII вѣкѣ. Крестьянство отдается въ полное распоряженіе владѣльцевъ; затѣмъ массы крестьянъ „принисываются“ къ разнымъ вѣдомствамъ, къ фабрикамъ и заводамъ. Въ теченіи XVIII вѣка крестьянами *управляютъ* въ полномъ смыслѣ этого слова. „Купецкіе люди“, горожане сохраняютъ свою свободу. Ихъ даже стараются сберечь, приласкать въ виду ожидаемыхъ отъ нихъ польвъ государству. Но это береженіе, какъ мы увидимъ ниже, состояло преимущественно въ томъ, что имъ давали „особое управленіе“ по старому завѣту Москвы. Истинно правящимъ классомъ, призваннымъ на государственную службу, осталось служилое сословіе, переименованное въ „шляхетство“, а потомъ въ *дворянство*. Этого факта Преобразователь измѣ-

¹⁾ Собраніе сочиненій, I, 375.

нить не могъ и не хотѣлъ. *Каждый дворянинъ* призывался къ службѣ, *каждый служащій* выходилъ въ *дворяне*, по табели о рангахъ. Петръ Великій хотѣлъ только заставить дворянство дѣйствовать въ новыхъ формахъ, въ новыхъ учрежденіяхъ. И эти формы были заимствованы отъ *чиновнаго* государства западной Европы. Въ этомъ образцѣ Преобразователь искалъ средствъ для „порядочнаго управления“, для обезпеченія законности и государственной пользы. Правителямъ придаются „товарищи“, а послѣ образуются коллегіи. Онѣ дѣйствуютъ по регламентамъ, а отдѣльныя должностныя лица по общимъ инструкціямъ, коими опредѣляется и компетенція, и дѣлопроизводство, и взаимныя отношенія учреждений. Устанавливаются правила отчетности и отвѣтственности каждаго. Образуются органы государственнаго надзора въ лицѣ фискаловъ и прокуроровъ. Строгія наказанія грозятъ за неисполненіе долга и часто эти угрозы приводятся въ исполненіе.

Эти общія стремленія нашли себѣ примѣненіе какъ въ области центральнаго, такъ и мѣстнаго управления. Петръ Великій создалъ губернію, и созданное имъ осталось навѣки. Но мы должны объяснить, въ какомъ именно смыслѣ его должно считать творцемъ губернскихъ установленій. Во первыхъ, онъ положилъ основаніе правильному и однообразному дѣленію страны, замѣнившему хаотическія „единицы“ прежняго времени. Во вторыхъ, онъ попытался посредствомъ общихъ наказовъ опредѣлить предметы вѣдомства *мѣстнаго* управления и провести нѣкоторую границу между задачами мѣстныхъ и центральныхъ установленій. Въ третьихъ, онъ поставилъ мѣстныя должности въ условія *гражданской службы* и открылъ такимъ образомъ возможность обратиться въ пользу государства силы мѣстнаго дворянства. Въ четвертыхъ, наконецъ, ему принадлежитъ первая попытка разграничить предметы вѣдомствъ разныхъ установленій и спеціально указать нѣкоторыя основанія для отдѣленія *суда* отъ *администраціи*. Коротко говоря—Петръ Великій создалъ формальныя условія существованія губерніи, какъ административной мѣстной единицы. Но не отъ него зависѣло дать этой новой формѣ необходимое содержаніе. Въ подробностяхъ своей реформы онъ столкнулся съ историческими условіями и объ нихъ разбился многія изъ его начинаній.

Губерніи были созданы, но онѣ остались искусственными подраздѣленіями государства. Въ 1708 году, въ составъ первыхъ

восьми губерній вошли самыя разнородныя мѣстности. Новыя дѣленія очевидно были созданы ради административныхъ удобствъ. Такимъ-же характеромъ отличались и подраздѣленія губерній — доли, ввѣренныя ландратскому управленію. Въ долѣ положено по 5536 дворовъ: одно основаніе такого дѣленія показываетъ всю его искусственность. Между этими дѣленіями существуютъ еще провинціи, сначала въ видѣ спеціального, для бурмистерскаго управленія, а потомъ въ видѣ общаго. Въ 1719 году количество губерній увеличивается; къ концу царствованія Петра, оно доходитъ до 12. Губерніи подраздѣляются на провинціи, провинціи на уѣзды. Но во всѣхъ этихъ единицахъ, мы не видимъ мѣстныхъ обществъ; каждая изъ нихъ остается округомъ извѣстныхъ должностныхъ лицъ. Число послѣднихъ съ 1719 года быстро увеличивается.

Въ первое время реформы (1708 — 1719), губерніи управляются главными начальниками съ различными наименованіями (генераль-губернаторы, губернаторы, вице-губернаторы), при нихъ состоятъ ландрихтеры, ландраты, оберъ-коменданты и коменданты. Подъ главнымъ управленіемъ сената, за ними „смотрятъ“ фискалы и провинціаль-фискалы ¹⁾. Съ 1719 года, создается новая серія должностей, съ отиѣною нѣкоторыхъ прежнихъ. Исчезаютъ ландраты и ландрихтеры, но являются камериры (надзиратели сборовъ), рентмейстеры (казначей), ассесоры при воеводахъ и губернаторахъ, судебные комиссары въ уѣздахъ, надворные суды въ нѣкоторыхъ большихъ городахъ, земскіе комиссары, установленные ближайшимъ образомъ для собираванія налоговъ въ уѣздахъ, но затѣмъ облеченные всѣми правами гражданскихъ начальниковъ уѣздовъ, при нихъ нижніе комиссары, мостовые надзиратели и т. д. За дѣйствіями этихъ лицъ смотрятъ и фискалы и полковники расположенныхъ въ губерніяхъ войскъ. Число должностныхъ лицъ считается теперь сотнями и тысячами. По расчету Голикова всѣхъ судебныхъ чиновъ въ 1725 г. было 1179, чиновъ фискальныхъ 289, камерировъ и рентмейстеровъ 132, земскихъ комиссаровъ 120, канцелярскихъ чиновъ въ центральныхъ и мѣстныхъ установленіяхъ 3772.

Но все это количество должностей не свидѣтельствовало объ оживленіи мѣстныхъ обществъ. Правда, въ числѣ ихъ можно

¹⁾ Для исторіи губерній до 1719 г. см. г. Мрочекъ-Дроздовскаго «Областное управление Россіи въ XVIII вѣкѣ».

указать лицъ выборныхъ. Таковы были ландраты до 1719, земскіе комиссары послѣ этого года. Они избирались мѣстнамъ дворянствомъ. Но, выборные по происхожденію, они быстро обратились въ приказныхъ людей, дѣйствовавшихъ подъ командой губернаторовъ и воеводъ. Ландраты первоначально были учреждены въ видѣ *collegii*, предназначались дѣйствовать вмѣстѣ съ губернаторами. Послѣднимъ даны были только права председателей — „и губернаторъ между ними не яко властитель, но яко президентъ.“ По съ учрежденіемъ „долей“ ландраты обратились въ ихъ правителей, причѣмъ „властительскія“ права губернаторовъ быстро развились. Земскіе комиссары, учрежденные въ концѣ царствованія Петра, не успѣли окрѣпить, и мы не знаемъ, что вышло бы изъ этой должности при благопріятныхъ условіяхъ.

Такимъ образомъ губернская, да и вся вообще, реформа Петра была попыткою дисциплинировать службу дворянства посредствомъ новыхъ учрежденій. Но эта попытка не привела къ желанному результату. Старое отношеніе служилого сословія, „мужей къ мужикамъ“, говоря словами С. М. Соловьева, осталось тоже. Сплоченное въ новую административную машину, вооруженное новыми государственными правами, это сословіе давило народъ съ еще большею силою. При полной безгласности мѣстнаго населенія, открывался широкій просторъ всякимъ злоупотребленіямъ. Не даромъ Петръ Великій принужденъ былъ прибѣгнуть къ учрежденію страшной и можно сказать безирравственной должности фискаловъ, о которой онъ самъ говорилъ, что „чинъ фискальскій зѣло тяжель и ненавидимъ“. Тщетно показывались примѣры строгости; тщетно инструкции и указы грозили жестокииъ наказаніемъ за „богопротивное лакомство“, за хищничество и взятки. Если прибавить къ этому неумѣлость служилыхъ людей дѣйствовать въ новыхъ установленіяхъ и новость учрежденій для всего общества, мы поймемъ, что только сильная рука Петра кое-какъ поддерживала ходъ „машинъ“.

Не стало преобразователя, некому было и вести новыя установленія. Все пошло въ разбродъ, все бросилось на добычу. Горькою правдою дышатъ слѣдующія слова указа 1727 года, которымъ отмѣнялись многія установленія Петра: „Умноженіе правителей и канцелярій во всемъ государствѣ не токмо служить къ великому отягощенію штата, но и къ великой тягости народной; понеже вмѣсто того, что прежде къ одному правителю адресоваться имѣли во всѣхъ дѣлахъ, нынѣ къ десяти и можетъ и больше,

а всё тѣ разные управители имѣютъ свои особливья канцеляріи и канцелярскихъ служителей и особливый свой судъ, и каждый по своимъ дѣламъ бѣдный народъ волочить, и всё тѣ управители и канцелярскіе служители *пропитанія своего хотятъ*, умалчивая о другихъ не порядкахъ, которые отъ безсовѣстныхъ людей къ вѣщей народной тягости ежедневно происходятъ или и происходятъ будутъ“¹⁾.

Таково было положеніе вещей, при которомъ высшему правительству невольно приходилось беречь народъ отъ своихъ собственныхъ органовъ. Не всё классы общества были настолько счастливы, чтобы вызвать такую правительственную заботу. Но былъ одинъ классъ, выгоды котораго были непосредственно связаны съ интересами самого государства — классъ торгово-промышленный. Онъ несъ всякія повинности съ своихъ „торговъ и промысловъ“ и потому развитіе послѣднихъ было въ прямой связи съ выгодами казны. Затѣмъ изъ него ставились разные головы и пѣловальники къ разнымъ казеннымъ службамъ. Онъ особенно страдалъ отъ приказнаго и воеводскаго раззоренія и не разъ правительство задумывалось надъ средствами избавить ихъ отъ этого двойнаго гнета, обезпечивъ тѣмъ и казенный интересъ. Мы видѣли, что сами купецкіе люди искали своего спасенія въ учрежденіи надъ ними *особаго* управленія въ одномъ „простойномъ“ приказѣ. Но правительство не приступало къ общему рѣшенію вопроса до Петра Великаго.

Два раза, Петръ Великій принимался за „особое“ устройство городского управленія: въ 1699 году, учрежденіемъ бурмистерской палаты (Ратуши) и земскихъ избъ и въ 1721 году, учрежденіемъ главнаго магистрата и магистратовъ. Оба раза, реформа его потерпѣла неудачу, не смотря на то, что въ 1721 году она была построена на широкихъ основаніяхъ.

Законъ о бурмистерской палатѣ и земскихъ избахъ былъ собственно продолженіемъ и обобщеніемъ мѣръ, принятыхъ еще въ прежнія царствованія. Это видно и въ мотивахъ реформы и въ способахъ ея осуществленія. Вотъ что говорятъ мотивы: „всѣ черныхъ сотенъ и слободъ посадскіе и купецкіе и промышленные люди купецкими и всякими расправными дѣлами и его великаго государя доходами вѣдомы въ *разныхъ приказахъ*; и во всякихъ промыслахъ чинятся имъ большіе убытки и раззоренье,

¹⁾ П. С. З. № 5017, п. 5.

а его великаго государя съ нихъ окладные многіе доходы учинились въ доимкѣ, а пошлиннымъ сборамъ и инымъ поборамъ большіе недоборы“. Послѣдствіемъ этого и было распоряженіе, чтобы „у его великаго государя всякихъ расправныхъ дѣлъ всего московскаго государства купецкаго чину людей и у приему и расходу его великаго государя казны всякихъ доходовъ быть президентамъ и бурмистрамъ, а въ городѣхъ у сбора всякихъ доходовъ быть тѣхъ же городовъ кого выберутъ всемъ городомъ въ бурмистры и корчемныя выемки вѣдать имъ,.... и воеводамъ вѣдать не вельно“¹⁾.

Это выборное управленіе не создало, однако, самоуправленія. Указы 1699 года имѣли въ виду организацію именно „купецкихъ и промышленныхъ людей“, какъ *общегосударственнаго сословія*. Она не исходятъ отъ понятія *города*, какъ общины. Названные законы устранивають управленіе торговъ промышленнымъ сословіемъ и опредѣляютъ порядокъ исправленія выборными людьми разныхъ казенныхъ службъ. И въ этомъ и въ другомъ отношеніи бурмистры посланы подъ главное начальство московской ратуши, которая и играла роль центрального установленія по всемъ „купецкимъ расправнымъ дѣламъ“ и по всякимъ сборамъ. Понятно само собою, что степень „особности“ этого управленія зависѣла прежде всего отъ самостоятельности московской ратуши, какъ главнаго начальства всехъ торговыхъ и посадскихъ людей. Торговые и промышленные люди не имѣли опоры въ *городѣ*, какъ въ самостоятельной *общественной* единицѣ, а именно въ этомъ особомъ, центральномъ начальствѣ. Положеніе же послѣдняго зависѣло отъ степени довѣрія къ нему государственной власти. Послѣднее скоро было поколеблено, а вмѣстѣ съ тѣмъ рушилось зданіе, созданное въ 1699 году. Для объясненія этого явленія необходимо имѣть въ виду слѣдующій фактъ. Въ средѣ купецкихъ и промышленныхъ людей издавна образовался классъ лицъ, по понятіямъ и привычкамъ своимъ близке подходившій къ сословію служилыхъ людей. Торговые люди постоянно ставились къ разнымъ государственнымъ казеннымъ дѣламъ, къ продажѣ казенныхъ товаровъ и къ сбору всякихъ пошлинъ. На этомъ поприщѣ, гости и другихъ чиновъ купецкіе люди приходили въ соприкосновеніе съ настоящимъ слу-

¹⁾ П. С. З. № 1674, 1675, 1685, 1686, 1697, 1698, 1704, 1706, 1708, 1718, 1719, 1722.

жилымъ сословіемъ, здѣсь оно воспринимало его взгляды и, вражду съ воеводами, нерѣдко уподоблялось имъ по части хищенія казны и обидъ подвластнымъ. Тоже случилось и съ новыми бурмистрами. Не успѣло устанавиться новое учрежденіе, какъ уже послышались жалобы, что бурмистры вмѣстѣ съ богатѣйшими „гражданами“ чинятъ великіе налоги „маломочнымъ“ и тѣснятъ ихъ всякими способами. Не лучше пошло дѣло и съ государственной казною. Уже въ 1704 году, ратуша отдана подъ присмотръ особымъ надсмотрщикамъ, а въ 1705 учреждена должность инспекторовъ ратуши. Курбатовъ, которому была поручена ревизія бурмистерскихъ установленій, раскрылъ страшныя злоупотребленія. Довѣріе къ ратушамъ рушилось и уже не возстановлялось. До 1721 года, мы присутствуемъ при постепенномъ вымираніи этихъ учрежденій.

Съ наденіемъ московской ратуши, правительство искало новаго начальства для городовъ. Оно нашло ихъ въ лицѣ губернаторовъ, а съ 1719 года — въ лицѣ губернаторовъ и воеводъ. Правда, нисшимъ правителямъ — ландратамъ, а потомъ земскимъ комиссарамъ не велѣно вмѣшиваться въ городскія дѣла. Но губернаторы и воеводы были облечены достаточною властью надъ этими выборными должностями.

Испытавъ неудачу на этомъ пути, Петръ Великій не отказался однако отъ мысли пересоздать городское управленіе. Онъ былъ заинтересованъ этимъ вопросомъ именно значеніе городского класса для торговли, которую Преобразователь старался поднять всѣми силами. Въ 1719 году данъ былъ регламентъ *коммерцъ-коллегии*, которой поручено „смотрѣніе въ двухъ важныхъ вещахъ... въ морскомъ хожденіи и въ купечествѣ“. Такимъ образомъ купечество снова находило общаго попечителя о своихъ нуждахъ. „Коммерцъ-коллегии, продолжаетъ регламентъ, подлежитъ все, что купечество способствовало и въ доброе состояніе привести можетъ, не токмо въ довольномъ смотрѣніи имѣть, но и трудиться, чтобы такое сокровище утрачено не было“¹⁾. Поэтому коллегіи были предоставлены обширныя права относительно управленія городами. Но послѣдніе нуждались еще въ новомъ устройствѣ и оно дано было имъ регламентомъ главному магистрату 1721 и инструкціею отъ послѣдняго городскимъ магистратамъ 1724 года.

¹⁾ П. С. З. № 3318.

Не подлежит сомнѣнію, что городовое устройство, проектированное регламентомъ, по идеѣ своей гораздо выше городского положенія Екатерины II. Оставимъ въ сторонѣ его сословный характеръ, заимствованный отъ Риги и Ревеля, съ ихъ гильдіями и пожизненными магистратами. Сословный характеръ учрежденія былъ вполне въ духѣ времени. Но регламентъ имѣетъ въ виду сдѣлать изъ магистрата „главу и начальство всему гражданству“, со всеми признаками истинной *городской власти*. Имъ принадлежала власть судебная, хозяйственная, финансовая и *полицейская*. Притомъ магистратъ являлся *единственнымъ* правительствомъ города. Губернаторамъ и воеводамъ запрещено вступаться въ городское управленіе, подчиненное только главному магистрату. Не смотря на это или, можетъ быть, именно поэтому, городскія установленія пережили только нѣсколько лѣтъ смерть своего основателя.

Мы не имѣемъ возможности судить, чѣмъ были-бы магистраты при жизни Петра, такъ заботливо относившагося къ городамъ. Городовые магистраты открыты всего за годъ до его кончины — слишкомъ малый срокъ, чтобы судить о достоинствѣ учреждений. Но нельзя не указать здѣсь нѣкоторыхъ общихъ условий недолговѣчности новыхъ городскихъ властей.

Первая изъ нихъ заключается конечно въ неудовлетворительномъ *экономическомъ* состояніи городовъ. Слабыя городскія общины не могли выдержать всѣхъ тягостей новаго и сложнаго управленія. Во вторыхъ, „самостоятельность“ городского управленія не мирилась съ воззрѣніями „настоящихъ“ служилыхъ людей, занимавшихъ должности воеводъ, ассесоровъ и т. д. „Градское начальство“ было слишкомъ низко породой, слишкомъ приближалось къ „мужикамъ“, чтобы тягаться съ „мужами“, нерасположеніе которыхъ къ посадскимъ людшкамъ усиливалось, по замѣчанію С. М. Соловьева, именно этимъ „самоуправленіемъ“, отнимавшимъ у нихъ богатую добычу. Что дѣлали „мужи“ надъ этими „мужиками“, возведенными въ рангъ городскихъ патриціевъ, видно изъ многихъ фактовъ. Въ Костромѣ, воевода самовольно отнялъ у города зданіе ратуши, построенное изъ „купецкихъ мірскихъ денегъ“. Магистратъ покорился и занялъ другой домъ, взятый на городъ отъ какого то „оскудѣлаго“ посадекаго человѣка. Но и этотъ домъ понадобился полковнику Татариннову, изгнавшему ратушу изъ ея убѣжища и затѣмъ сдавшему его ассесору Родялову. Ратушскіе чины остались безъ пристанища,

пока не нашли его въ Николаевской Пустынь, гдѣ имъ дали келью, „самую малую и утѣшенную“, отчего „сборовъ собирать негдѣ и въ дѣлахъ не малая остановка“ (еще бы!). Не стоитъ останавливаться на другихъ „случаяхъ“: какъ генераль Салтыковъ избилъ „смертнымъ боемъ“ бурмистра Коломенскаго магистрата Ушакова, какъ драгунскій „oberъ - офицеръ“ Волковъ велѣлъ своимъ драгунамъ бить Коломенскаго-же бурмистра Волкова „палками, топтуками, ефесами и потомъ плетью смертно“! Всѣ подобныя событія краснорѣчиво разсказаны С. М. Соловьевымъ.

Въ виду этихъ фактовъ, мы найдемъ достаточное оправданіе для учрежденія, съ виду плохо согласующагося въ идею „самоуправленія“, именно для Главнаго Магистрата, которому было вѣрено главнѣе начальство надъ всеми магистратами Имперіи. Во-первыхъ, не надо забывать, что начало государственной опеки играетъ большую роль въ системѣ Петра Великаго; оно объясняется достаточно извѣстными намъ привычками „купецкихъ людей“, призванныхъ теперь къ начальствованію надъ городомъ. Во-вторыхъ, все городское сословіе находилось еще въ томъ положеніи, когда оно могло быть обезпечено отъ всѣхъ генераловъ, штабъ и oberъ-офицеровъ именно своимъ особымъ „главнымъ начальствомъ“. Нужно было найти защитника „купецкихъ людей“ именно въ средѣ тѣхъ же генераловъ и полковниковъ. Таково и было назначеніе Главнаго Магистрата. Не даромъ его поторопались уничтожить при общей ломкѣ петровскихъ учреждений въ 1727 году. Не даромъ, впоследствии сенатъ находилъ, что „бургомистры какъ къ распорядкамъ гражданскаго попеченія, такъ и къ ихъ самимъ защищенію *смѣлости не имютъ*, отъ чего петербургское гражданство пришло въ крайнее изнеможеніе“. Причину такого явленія сенатъ видѣлъ въ томъ, что бурмистры и Ратуши „обрѣтаются безъ главнаго командира“. По своему сенатъ былъ правъ.

Къ сожалѣнію и положеніе „главнаго командира“ было крайне неопредѣленно. Коллегіи, даже при Петрѣ Великомъ, обходятъ главный магистратъ, затираютъ его, сползая съ городскими магистратами прямо, илютъ имъ указы мимо главнаго. „Главный командиръ“ оказывается безильнымъ не только предъ коллегіями, но и предъ всякимъ oberъ-офицеромъ, поднявшимъ плеть на „градское начальство“. Наконецъ, нельзя не обратить вниманіе еще на одинъ чрезвычайно важный фактъ. При самомъ

Петръ Великомъ, рядомъ съ градскимъ начальствомъ, которому по регламенту принадлежитъ и *полицейская* власть, зарождается учрежденіе городской полиціи. Правда, при самомъ Петрѣ это новое учрежденіе не пошло далеко. Онъ ограничился учрежденіемъ въ 1718 году генераль-полиціймейстера въ Петербургѣ и въ 1721 году оберъ-полиціймейстера. Генераль-полиціймейстеру тогда же даны „пункты“, по коимъ онъ долженъ былъ управлять. Предметами столичнаго полицейскаго управленія явились кромѣ полиціи безопасности, въ тѣсномъ смыслѣ, наблюденіе за строениями, за проведеніемъ улицъ и ихъ чистотою, за продажей съѣстныхъ припасовъ, мѣрами и вѣсами и т. д. Для осуществленія его обязанностей, генераль-полиціймейстеру предоставлено пользоваться службою обывателей, отбываемой въ видѣ повинности и повинности крайне тяжелой. На этихъ же началахъ устроилась полиція и въ Москвѣ. Такъ явилось въ двухъ важнѣйшихъ городахъ Россіи „градское начальство“ поважнѣе и пострашнѣе магистратовъ. Впослѣдствіи этотъ зачатокъ далъ свои плоды и конечно не къ пользѣ городского „самоуправленія“.

III.

Не успѣлъ Петръ Великій закрыть глазъ, какъ почти все сдѣланное имъ подверглось ломкѣ. Какъ ни выгодно было „умноженіе правителей и канцелярій“ для интересовъ этихъ лицъ и мѣсть, но строгія формы отчетности, отвѣтственности и надзора, установленныя Преобразователемъ, были не по душѣ служилымъ людямъ, привыкшимъ къ безформенности прежняго воеводскаго управленія. На сколько искренни были заявленія указа 1727 года, приведеннаго выше, судить трудно. Не подлежитъ сомнѣнію, что злоупотребленія многочисленныхъ правителей и канцелярій были велики. Но врядъ-ли этотъ мотивъ привелъ къ отмѣнѣ многихъ учрежденій Петра; врядъ ли также злоупотребленія исчезли отъ восстановленія старыхъ порядковъ. Истинная причина возвращенія къ старинѣ состояла, кажется, въ ненависти къ новымъ формамъ администраціи, установленнымъ Петромъ. Ломка шла довольно быстро. Уже лѣтомъ 1726 года, верховный тайный совѣтъ принялъ намѣреніе восстановить должность воеводы во всѣхъ городахъ, гдѣ она было раньше того, отмѣнивъ учреж-

денныхъ Петромъ судебныхъ комиссаровъ. Совѣтъ разсуждалъ, что прѣжнее управленіе „однимъ человѣкомъ“, безъ жалованья было лучше и люди были довольны. Въ февралѣ 1727 года, послѣдовалъ извѣстный намъ указъ, по которому велѣно „какъ надворные суды, такъ и всѣхъ лишнихъ управителей и канцелярій и конторы земскихъ комиссаровъ и прочихъ тому подобныхъ *во все отставить* и положить всю судъ и расправу по прѣжнему на губернаторовъ и воеводъ, а отъ губернаторовъ апелляцію въ юстицъ-коллегію“. За этой мѣрой послѣдовалъ рядъ другихъ, клонившихся къ той же цѣли. Воеводъ велѣно посылать изъ сената, причемъ имъ назначены товарищи изъ ассесоровъ ¹⁾; они (воеводы) подчинены губернаторамъ, а магистраты губернаторамъ и воеводамъ ²⁾. Количество воеводъ увеличено; они посылаются какъ въ провинціи, такъ и въ пригороды; воеводамъ провинціальнымъ данъ рангъ майорскій, а пригороднымъ поручичій; послѣдніе замѣнили собою судебныхъ комиссаровъ ³⁾. Съ подчиненіемъ магистратовъ губернаторамъ и воеводамъ, главный магистратъ сдѣлался лишнимъ установленіемъ: въ томъ же 1727 году онъ былъ закрытъ ⁴⁾. Скоро и самыя магистраты оказались излишними; въ 1728 году велѣно вмѣсто нихъ быть ратушамъ ⁵⁾. Управленіе и судъ дѣйствительно сосредоточились въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ различныхъ наименованій — провинціальныхъ, городскихъ и пригородныхъ. Въ городахъ судебная власть, кромѣ дѣлъ разбойныхъ, татинныхъ и убійственныхъ, осталась за ратушами, но подъ надзоромъ и подъ апелляціею воеводъ ⁶⁾. Земскіе комиссары остались для сбора подушныхъ денегъ, подъ смотрѣніемъ воеводъ городскихъ и провинціальныхъ. Впрочемъ, съ 1732 года, ихъ предположено уничтожить въ виду того, что сборъ подушныхъ денегъ поручится воеводамъ съ офицерами, обрѣтающимися на вѣчныхъ квартирахъ подъ отвѣтственностью помѣщиковъ ⁷⁾.

Такъ образовалось управленіе, которымъ были бы „довольны люди“. Но старыя порядки приводили къ прѣжнимъ злоупотребленіямъ и вызывали старыя мѣры исправленія. Такъ, въ 1730

¹⁾ П. С. З. № 5029.

²⁾ Тамъ же, № 5033.

³⁾ Тамъ же, № 5053, 5056.

⁴⁾ Тамъ же, № 5142, 5212.

⁵⁾ Тамъ же, № 5302.

⁶⁾ Тамъ же, № 5333.

⁷⁾ Тамъ же, *ibid.* и № 5789, п. 5, 6 и 8.

году, вышел указъ, повелѣвавшій перемѣнять воеводъ во всѣхъ городахъ. Черезъ два года, по истеченіи которыхъ имъ велѣно являться въ Сенатъ съ росписными и счетными книгами. По провѣркѣ счетовъ, Сенатъ могъ опредѣлить на воеводство вновь только тѣхъ, на которыхъ въ теченіи года жалобъ не послѣдуетъ ¹⁾. Это показываетъ, что воеводы, служившіе теперь безъ жалованья, обратились къ старымъ привычкамъ, желая своего „пропитанія“. Правительство по прежнему не имѣло надлежащихъ средствъ надзора, а жители не „дерзали“ жаловаться пока воевода былъ на мѣстѣ. Нужно было вызвать его и смѣнить, чтобы жители дерзнули припестить жалобу, если къ тому былъ поводъ. Нужно было вызвать воеводу и для того, чтобы Сенатъ могъ получить отъ него „счета“, которыхъ въ противномъ случаѣ онъ не получилъ бы во вѣки.

Велики были злоупотребленія; не исчезла и медленность. Въ томъ же 1730 году явилась необходимость возстановить для Московской губерніи судный и сысевой приказъ, въ виду нѣсколькихъ тысячъ невершенныхъ дѣлъ, оказавшихся въ московской губернской канцеляріи ²⁾. По причинѣ великихъ злоупотребленій, оказавшихся въ сибирскихъ провинціяхъ, найдено необходимымъ возстановить сибирскій приказъ ³⁾. Земское, выборное начало оказалось въ томъ же положеніи, въ какомъ оно было въ московское время,—въ видѣ „добавочной“ и повинностной службы, отправляемой посадскими и купецкими людьми подъ командой приказныхъ людей. Кромѣ службы въ ратушѣ, люди эти ставятся къ таможеннымъ и кабацкимъ сборамъ, въ счетчики у губернаторовъ и воеводъ для „счета мелкихъ и серебряныхъ денегъ“, и въ сибирскій приказъ „для пріему, разцѣпки и продажи товаровъ“ ⁴⁾.

Здѣсь не мѣсто слѣдить за всѣми перемѣнами, приключившимися въ мѣстномъ управленіи до воцаренія Екатерины II. Трудно найти въ нихъ какую нибудь систему. Дѣянія Петра Великаго имѣли такое значеніе для его преемниковъ, что полное отреченіе отъ его реформъ было невысказано. Созданная имъ губернія формально продолжала свое существованіе. По рядомъ съ нѣкоторыми новыми установленіями оживали старыя должности.

¹⁾ Тамъ же, № 5522, 5598, 5725, 6009.

²⁾ Тамъ же, № 5521, 5597.

³⁾ Тамъ же, № 5659.

⁴⁾ Тамъ же, № 5794, 5847, 6636.

Созданное Петромъ то оти́нялось, то возстановлялось, какъ это было при Елизаветѣ Петровнѣ, когда были возстановлены магистраты, съ раздѣленіемъ ихъ на городовыя, провинціальныя и губервскіе ¹⁾).

Гораздо важнѣе всѣхъ этихъ законодательныхъ перемѣнъ были перемѣны въ самихъ жизненныхъ условіяхъ, подготовившихъ реформу Екатерины II. Между этими условіями на видномъ мѣстѣ стоитъ фактическое образованіе мѣстныхъ дворянскихъ обществъ. Принципъ обязательной службы дворянства, установленный еще въ московское время, никогда не примѣнялся строго на практикѣ. Петру Великому, нуждавшемуся въ службѣ, приходилось принимать строгія мѣры противъ уклоненія отъ службы, — угрожать отнятіемъ чести и имѣнія. Мѣры, принятыя имъ, были такъ энергичны, что въ послѣдствіи его считали творцемъ служебнаго тягла. Не смотря на это, даже при немъ уклоненіе отъ службы не было рѣдкостію. Послѣ его смерти, строгость тягла постепенно ослабляется, въ виду хозяйственныхъ причинъ. Мотивъ перемѣны вѣрно выраженъ въ извѣстномъ „доношеніи“ Ягужинскаго, поданномъ имъ Екатеринѣ I. Вотъ что здѣсь сказано между прочимъ:

„Что домъ всякій безприметру господина раззоряется и такъ для содержанія того, изволилъ Его Величество опредѣлить и отпускать шляхетство и прочихъ, которые вотчины имѣютъ, по перемѣнамъ въ дома; а нынѣ, хотя по нуждамъ позваны, которые уже были отпущены, пока къ командамъ, то однако же, ежели не имѣется великая въ нихъ нужда пока ихъ срокъ выжльть, нынѣ немедленно отпустить надлежитъ, и мнится, что ежели возможно въ которыхъ наслѣдникахъ нужды нѣтъ къ дѣламъ, чтобы они въ домахъ жили и смотрѣли“.

Конечно эти соображенія касались далеко не всѣхъ слоевъ дворянства. Они имѣли значеніе преимущественно для дворянства „нишлаго“, не имѣвшего шансовъ на служебныя успѣхи. Для него „смотрѣніе за своими домами“ дѣйствительно имѣло практическое значеніе; оно по преимуществу выигрывало отъ постепеннаго ослабленія служебнаго тягла, прекращеннаго жалованною грамотою Петра III (1762 г.). Уѣзды наполнялись дворянами, живущими въ своихъ помѣстьяхъ. Они входили въ составъ мѣстныхъ жителей и вмѣстѣ съ ними терпѣли невзгоды отъ плохой

¹⁾ Тамъ же, № 6584.

и притѣснительной администраціи. Они видѣли, какъ ихъ деревни раззорились воинскимъ постоемъ и всякими повинностями, расположенными неуравнительно и взимаемыми произвольно; они страдали отъ медленности въ правосудіи и неправосудія, отъ отсутствія всякой полиціи, отъ разбоевъ и воровства. Они испытывали на себѣ всю невзгуду находиться подъ чужимъ управленіемъ, въ которомъ имъ не было предоставлено участія. Эти обстоятельства и послужили мотивами жалобъ, послышавшихся въ Коммиссіи для составленія новаго уложенія 1767 г.

Задолго до созванія коммиссіи Екатерина II обратила вниманіе на мѣстное управленіе, руководствуясь мыслью, что „цѣлое не можетъ быть хорошо, если отдѣльныя его части будутъ не въ исправленіи“. Уже въ 1763 году она возвратилась къ мысли Петра Великаго, издавъ новыя штаты, назначивъ служащимъ жалованье, съ тѣмъ, чтобы они „не имѣли уже причины сверхъ того къ богоненавистой корысти и въ случаѣ нашихъ о томъ прошеній не могли-бъ извинять себя тѣмъ, что они, не получая жалованья, принужденно для своего пропитанія въ преступленіе входятъ“. Въ 1764 году она издала свое „заставленіе губернаторамъ“, имѣвшее въ виду иначе поставить эту должность. Въ то же время были приняты мѣры къ лучшему разграниченію уѣздовъ, къ опредѣленію городовъ и ихъ правъ на владѣныя ими земли и т. д. Но общія и коренныя реформы были произведены послѣ коммиссіи для составленія новаго уложенія. Въ декабрѣ 1766 года вышелъ манифестъ о выборѣ депутатовъ въ коммиссію вмѣстѣ съ обрядомъ выборовъ. Право на избраніе депутатовъ было предоставлено сословіямъ. Дворяне (гдѣ они были) высылали отъ каждаго *уѣзда* по одному депутату; городскіе обыватели по одному отъ *города*; прочія сословія и званія по одному отъ своей *провинціи*. Такимъ образомъ манифестъ признавалъ за уѣздными дворянами и городами качества мѣстныхъ обществъ, давая имъ право быть представленными въ коммиссіи. Онъ даетъ этимъ обществамъ и видимыхъ органовъ. Дворянство каждаго уѣзда избираетъ себѣ предводителя, а городъ голову; подъ руководствомъ этихъ лицъ, общества избираютъ депутатовъ и даютъ имъ наказы.

Депутатскіе наказы представляютъ неоцѣненный матерьялъ для опредѣленія стремленій русскаго общества во второй полови-

нѣ XVIII вѣка ¹⁾. Желанія, выраженные въ наказахъ, равно какъ и заявленія различныхъ депутатовъ отличаются *сословными* характеромъ. Въ этомъ нѣтъ ничего удивительнаго, такъ какъ Россія въ XVIII столѣтїи была государствомъ сословнымъ, да и самъ наказъ Екатерины II, хотя и проникнутый философскими стремленіями, имѣлъ въ виду организовать именно сословное государство. Но для насъ важенъ тотъ фактъ, что эти сословныя стремленія разнятся отъ сословныхъ воззрѣній московскаго времени. Тогда каждое сословіе чувствовало себя прежде всего общегосударственнымъ установленіемъ и если стремилось къ „особому“ положенію, то именно въ качествѣ общегосударственнаго тѣла. Теперь въ этихъ сословныхъ заявленіяхъ слышатся уже голоса мѣстныхъ обществъ, говорящихъ о своихъ мѣстныхъ нуждахъ. Болѣе всего свѣдѣній мы имѣемъ о дворянскихъ наказахъ, а потому начнемъ съ нихъ.

Прежде всего дворянство хочетъ быть „корпусомъ“, обществомъ и ходатайствовать, „чтобы права и преимущества дворянству сродныя и принадлежащія, въ чемъ имъ состоятъ, съ точностію изъяснены, и притомъ единожды навсегда и твердое положеніе сдѣлано было, кому нибѣ тѣми правами и преимуществами пользоваться“ ²⁾.

Затѣмъ слѣдуютъ указанія на различныя права по уравниванію, которыя должны бы быть предоставлены мѣстнымъ дворянскимъ обществамъ. Сюда относятся прошенія объ устройствѣ мѣстныхъ судовъ и администрацій, причемъ эти желанія выражались въ различныхъ формахъ. Иныя дворянскія общества предполагали возвратиться къ временамъ Петра, требуя для себя выборныхъ комиссаровъ для разбора мелкихъ споровъ и огражденія интересовъ мѣстныхъ жителей ³⁾. Другія просили ландратовъ и уѣздныхъ комиссаровъ, которымъ подчиняются дворяне и крестьяне по слѣдующимъ дѣламъ: по суду и расправѣ въ „мелкихъ дѣлахъ“, по ловлѣ разбойниковъ и корчемниковъ, по „провожденію войскъ“, ландрату принадлежитъ защита уѣзда

¹⁾ Извѣстно, что многіе изъ этихъ наказовъ напечатаны въ разныхъ томахъ «Сборника Русскаго Историч. Общества». Пользуясь этимъ изданіемъ, я буду указывать только на указы и ихъ статьи.

²⁾ Наказъ московскій. Ср. указы волоколамскій, ст. 1, костромской ст. 1, калужскій и медвѣдскій, ст. 1, Ярославскій, I, 1 (особенно краснорѣчиво), мало-ярославецкій, кашинскій и переяславскій.

³⁾ Московскій, ст. 11, костромской, ст. 4, уланскій, ст. 3, переяславскій, ст. 5.

(онъ яко опекунъ уѣзда) и онъ обязанъ отчетностію предъ дворянствомъ ¹⁾). Третьи, кромѣ выборныхъ станowychъ комиссаровъ думаютъ воспользоваться вновь учрежденною должностію предводителя и создать подъ его предѣдательствомъ выборную судебную-административную коллегію — земскій судъ, изъ дворянъ, живущихъ въ отставкѣ, по выбору дворянства. Суду предполагается предоставить разборъ ссоръ и споровъ, смотрѣніе за дорогами, завѣдываніе квартирною повинностію, охраненіе наслѣдствъ и опеку надъ малолѣтними, безумными и „мучителями“ ²⁾). Четвертые просятъ прямо выборныхъ отъ дворянства *воеводъ*, мотивируя это желаніе тѣмъ, что „отъ прежде бывшихъ временъ и до нынѣ изъ Правительствующаго Сената въ города опредѣляются воеводы; а къ должности принадлежащихъ качествъ Правительствующему Сенату, за множественнымъ числомъ оныхъ опредѣляемыхъ въ воеводы знать невозможно“ ³⁾). Нѣкоторые ограничиваются прошеніемъ о выборѣ воеводскихъ товарищей; требованія другихъ не идутъ далѣе учрежденія „словесныхъ судовъ“, на подобіе учрежденныхъ уже для купечества. Иные ограничиваются просьбою объ учрежденіи судовъ, подобныхъ малороссійскимъ подкамернымъ судамъ ⁴⁾).

Какъ ни разнообразны эти требованія, но вездѣ они вытекаютъ изъ однообразныхъ мотивовъ—отсутствія близкаго и скорого суда, отсутствія безопасности и тягости повинностей. „Сколь тягостны крестьянамъ полковые постои, говорить псковскій наказъ, извѣстно безъ описанія великому и единое воображеніе о томъ имѣющему“. Тотъ же наказъ требуетъ учрежденія выборныхъ станowychъ опекуновъ, долженствующихъ замѣнять „нынѣшнихъ уѣздныхъ комиссаровъ, коихъ званіе, дѣла и безсилая власть давно уже вошли въ безпорочное состояніе“.

Требую выборныхъ уѣздныхъ должностей, дворянскіе наказы стремятся поставить ихъ подъ контроль мѣстнаго дворянскаго общества и дать послѣднему дѣятельную роль въ управленіи. Боровскій наказъ требуетъ, чтобы „дозволено было дворянамъ, чрезъ великіе два года, въ городѣ, гдѣ заблагоразсудятъ, по въ своемъ уѣздѣ съѣздъ имѣть и на ономъ разсуждать и разсматривать, все ли въ уѣздѣ въ силѣ законовъ исполняется и не бываетъ-ли

¹⁾ Боровскій.

²⁾ Костромской и многіе другіе.

³⁾ Козельскій, мощовскій, вологодскій, чухломской.

⁴⁾ Старицкій.

кому отъ судебныхъ мѣстъ и прочихъ лицъ утѣшенія и о томъ подавать жалобы въ сенатъ“.

Подобныя-же заявленія послышались и отъ городовъ. Иркутскій городской депутатъ *Сибиряковъ* заявилъ въ комиссіи, послѣ многихъ жалобъ на злоупотребленія администраціи, что „надлежало бы нѣсколькимъ изъ судей быть чину по гражданству такого-же, какого и отвѣтчикъ, т. е. ему равнымъ, чтобъ онъ не могъ подумать, будто попалъ въ руки такихъ людей, которые въ его дѣлѣ насильство во вредъ ему употребить могутъ. Поэтому Сибиряковъ предлагалъ „опредѣлять въ магистраты не изъ дальнихъ городовъ, а изъ мѣстнаго купечества по три человѣка по выбору“. Депутатъ отъ жителей св. Елисаветы Вѣлезный заявлялъ: „не будетъ-ли признано нужнымъ во всѣхъ городахъ, гдѣ не установлены суды и расправы по дѣламъ между купечествомъ, учредить магистраты, утвердить ихъ привилегіями и имѣть въ нихъ настольныя зеркала“. Этими магистратамъ подчинить городскихъ обывателей, а для разсмотрѣнія дѣлъ общественныхъ составлять соединенное присутствіе изъ магистрата и 12 лицъ, выборныхъ отъ общества. Съ мнѣніемъ Вѣлезлаго согласились депутаты городовъ Каширы, Шуи, Волоколамска, Боровска, Муромъ, Алексина, Судиславля, Касимова, Нижняго-Новгорода, Арзамаса и Вязниковъ.

Требуютъ выборныхъ и некрѣпостные крестьяне. Депутатъ отъ пѣхотныхъ солдатъ Нижегородской провинціи Иванъ Жеребцовъ проситъ объ отменѣ правителей дворцовыхъ, экономическихъ и прочихъ государственныхъ крестьянъ и о порученіи ихъ должности старостамъ, выборнымъ и земскимъ судьямъ изъ ихъ же братья. Жеребцова поддерживаетъ депутатъ отъ ясачныхъ крестьянъ Казанской провинціи Иванъ Ковалевъ и вноситъ въ комиссію проектъ этихъ выборныхъ земскихъ судей. Давыдовъ, депутатъ отъ дворянъ Елецкой провинціи, ходатайствуетъ объ учрежденіи выборныхъ отъ дворянъ комиссаровъ.

Повидимому воскресали времена Ивана Грознаго, времена „отставки“ намѣстниковъ и волостелей и „возложенія“ всего мѣстнаго управленія на души мѣстныхъ жителей. Дѣйствительно, между жалобами „крестьянства“ временъ Ивана IV и заявлениями наказовъ много общаго. И тамъ и здѣсь слышится недовольство на управленіе чрезъ „пасыльныхъ людей“, чинящихъ великіе „продажи и убытки“ мѣстному населенію. Странно, повидимому, слышать эти жалобы отъ дворянства, котораго выгоды,

какъ мы видѣли, долго сливались съ выгодами администраціи. Но мы указали теперь, что по мѣрѣ ослабленія служебнаго тягла, мѣстность наполняется дворянствомъ, ищущимъ другихъ интересовъ, кромѣ службы. „Отставные и неслужащіе“ дворяне попадаютъ въ число „управляемыхъ“ и терпятъ вмѣстѣ съ ними всѣ невзгоды отъ „управленія“. Событія послѣдняго времени проводятъ границу между знатнымъ и чиновнымъ дворянствомъ, съ одной стороны, и незнатнымъ, нечиновнымъ, съ другой. Въ „деревняхъ“ сосредоточивается послѣднее. Отставные капраны и сержанты, поручики и секундъ-майоры, испытавъ неудачу по службѣ, обращаются къ сельскимъ занятіямъ и здѣсь на каждомъ шагѣ сталкиваются съ неудобствами административной системы.

„Наказы и заявленія“ не прошли безъ слѣда. Въ нихъ Екатерина II нашла богатый матеріалъ для своего учрежденія о губерніяхъ 1775 года. Мотивы знаменитаго учрежденія сжато повторяютъ тѣ жалобы, о которыхъ мы говорили выше. Императрица указываетъ на обширность губерній и недостатокъ въ нихъ правительствъ и людей. Существующія мѣста обременены управленіемъ. „Въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомы правленіе губерніи, и казенные доходы и счета, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются“. Тоже должно сказать о провинціяхъ и уѣздахъ, „ибо въ одной воеводской канцеляціи совокуплены находятся дѣла всякаго званія и рода“. Отсюда проистекаютъ медленность, упущеніе и волокита, зависяція также отъ множества апелляціонныхъ инстанцій; такъ для городскихъ обывателей имѣлись, въ послѣдовательномъ порядкѣ, магистраты: городской, провинціальный, губернской, главный и высшее для всѣхъ установленій — сенатъ. Отъ медлительности производства, къ великому вреду для жителей, рождаются своевольство и ябеда. Учрежденіе ставитъ себѣ цѣлю устранить эти недостатки, сократить объемъ административныхъ единицъ, умноживъ число должностныхъ лицъ и отдѣливъ судебныя мѣста отъ правительственныхъ.

Учрежденіе о губерніяхъ, вмѣстѣ съ уставомъ благочинія 1782 года и жалованными грамотами дворянству и городамъ 1785 года, явилось, въ главныхъ своихъ чертахъ, основаніемъ всей системы управленія и самоуправления до реформъ нынѣшняго царствованія. Здѣсь необходимо остановиться на разсмотрѣніи главныхъ началъ этой системы.

Прежде всего нельзя не замѣтить, что дѣйствительные мотивы реформы были гораздо глубже, и цѣли ея гораздо шире, чѣмъ мотивы и цѣли, указанные въ учрежденіи. Екатерина II задумала преобразовать всю административную систему государства, перенеся центр тяжести управленія въ *губернію*. Въ сущности она возвращалась къ идеямъ Петра Великаго. Послѣдній въ началѣ своей реформы также задумалъ сдѣлать изъ губернскихъ установленій сильныя правительства, поставленныя подъ прямой надзоръ государя и сената. Губернаторы съ ландратами и ландрихтерами какъ бы замѣнили собою областныя и нѣкоторыя другіе приказы, сосредоточивавшіе управленіе въ Москвѣ. Вотъ почему приказы эти, по мѣрѣ развитія губернаторской должности, закрываются и производящіяся въ нихъ дѣла передаются въ губерніи. Съ учрежденіемъ коллегій измѣнилось и положеніе губернскихъ должностей. Непосредственныя отношенія губерній къ сенату уничтожились; между тѣми и другимъ стали коллегіи, сосредоточившія въ своихъ рукахъ власть управленія и суда. Имъ, и въ особенности камеръ и юстицъ-коллегіямъ, были подчинены губернаторы, воеводы и другія мѣстныя власти. Петру не удалось провести точную границу между центральными и мѣстными установленіями. При преемникахъ его начало безусловной централизаціи получаетъ сильное развитіе. Сама Екатерина II указываетъ, что сенатъ „поработилъ“ себѣ коллегіи, а послѣднія привели въ „безмолвное состояніе“ губернскія власти. Въ началѣ своего царствованія, она старалась дать больше значенія коллегіямъ и приблизить къ себѣ губернаторовъ. Это видно изъ наказа губернаторамъ 1764 года. Но эти переходныя мѣры не рѣшали вопроса.

Нужно было найти какое нибудь общее основаніе для административно-судебной системы, т. е. сдѣлать выборъ между губерніями и коллегіями. Екатерина рѣшила вопросъ въ пользу губерній и по мѣрѣ открытія ихъ мы замѣчаемъ то же, что видѣли въ началѣ царствованія Петра, только въ бѣльшихъ размѣрахъ. Коллегіи закрываются въ столицѣ и восстанавливаются *въ губерніяхъ* въ видѣ палатъ и другихъ установленій ¹⁾. Екатерина настаиваетъ на этомъ значеніи палатъ. „Казенная па-

¹⁾ Конечно мы говоримъ о коллегіяхъ, вѣдавшихъ дѣла по внутреннему управленію въ собственномъ смыслѣ. «Государственныя коллегіи» — иностраннымъ дѣламъ, военная и адмиралтействъ остались неизрѣченными.

лата, говорится въ учрежденіи, не что иное есть, какъ соединенный департаментъ камеръ и ревизионной коллегіи“. Уголовная палата опредѣляется какъ „департаментъ“ юстиціи, гражданская какъ департаментъ юстиціи и вотчинной коллегіи. Этого мало. Екатерина не только переносила въ мѣстность дѣла управленія и суда, но создавала въ ней важную *политическую* должность для общаго надзора и высшаго управленія въ лицѣ генералъ-губернатора или государева намѣстника, подчиненнаго прямо императрицѣ и сенату. Такимъ образомъ губернія образовала самостоятельную административную единицу.

Загѣмъ реформа Екатерины II имѣла въ виду двойное основаніе для административно-судебной системы—правительственное и общественное. Мѣстныя общества—дворянское и городское—играютъ уже видную роль въ губернскихъ учрежденіяхъ. Утверждаются должности дворянскаго предводителя и городского головы, являются выборные суды, выборныя полицейскія установленія. Наконецъ Екатерина полагаетъ извѣстное основаніе для раздѣленія мѣстъ судебныхъ и административныхъ и „умножаетъ“ количество должностныхъ лицъ и мѣстъ, съ сокращеніемъ объема губерній.

Такимъ образомъ учрежденіе о губерніяхъ было задумано на довольно широкихъ началахъ, развитыхъ внослѣдствіи жалованными грамотами дворянству и городамъ. Но отъ началъ и *цѣлей* реформы должно отличать *средства* выполненія, которыя едва-ли соотвѣтствовали и едва-ли могли соотвѣтствовать намѣреніямъ императрицы, возвѣщеннымъ въ пышныхъ введеніяхъ къ „учрежденію“ и къ жалованнымъ грамотамъ.

Во первыхъ, губернія Екатерины II была чисто *сословною* и потому ни губерніи, ни уѣзды не могли получать значенія *общественныхъ* (земскихъ) единицъ. На мѣстахъ имѣются только два общества: дворянское, учрежденное для цѣлой губерніи, и городское, образуемое городами. Масса крестьянства находилась въ крѣпостномъ состояніи и не имѣла голоса въ общественныхъ дѣлахъ. Правда, свободнымъ сельскимъ обывателямъ даны свои „расправы“, но не безусловно, а гдѣ къ тому представляется необходимость и возможность. Присутствіе засѣдателей отъ поселянъ въ нижнемъ земскомъ судѣ также не обезпечивало интересовъ этого сословія, общее устройство котораго осталось въ проектѣ.

Во вторыхъ, „самоуправленіе“, данное теперь дворянству и городамъ, имѣло особое значеніе и представляло оригинальнѣе

черты, объясняющія характеръ и нынѣшнихъ реформъ. Дворянскимъ и городскимъ обществамъ дано было два права: 1-е избирать должностныхъ лицъ, для завѣдыванія *ихъ общественными дѣлами*, 2-е судиться равными себѣ въ первыхъ двухъ инстанціяхъ. Наконецъ, дворянству ввѣрена была *уѣздная* полиція, чрезъ избранный отъ него нижній земскій судъ. Для суда дворянство получило суды — верхній земскій и уѣздный; городскіе обыватели городской и губернской магистраты. Но высшею инстанціею по губерніи остались *коронныя* установленія — палаты уголовная и гражданская. Къ самымъ сословнымъ судамъ выборное начало не было примѣнено вполнѣ. Предсѣдатели верховнаго земскаго суда назначались Государемъ по представленію сената. Сенатомъ, по представленію наместническаго правленія, опредѣлялись 1-й и 2-й предсѣдатели губернскаго магистрата и верхней расправы (гдѣ оно было). Второе право, предоставленное „обществамъ“, право завѣдыванія своими общественными дѣлами не могло не породить значительныхъ недоразумѣній. Прежде всего, представлялось неяснымъ, какія „общественныя“ дѣла могли быть у дворянства? Оно не было представителемъ ни губерніи, ни уѣзда: оно не могло выразить потребности какой бы то ни было общественной единицы. Собственные же его интересы были слишкомъ несложны, влѣдствіе чего многія изъ данныхъ ему должностей оказались излишними. Таково, напримѣръ, депутатское собраніе, установленіе, оставшееся на бумагѣ. Должность предводителей дворянства получила бѣльшее развитіе, но это случилось благодаря тому *правительственному* значенію, какое они получили впоследствии.

Городская община, которую думала создать Екатерина II, увлекаясь идеями о западно-европейскомъ „третьемъ сословіи“, дѣйствительно имѣла свои великіе сословные интересы. Но Екатерина II положила основаніе для раздѣленія *общественнаго* управленія городовъ и управленія *полицейскаго*, сдѣлавъ такимъ образомъ шагъ назадъ сравнительно съ регламентомъ главному магистрату Петра Великаго. Она поставила рядомъ городскія думы съ довольно неопредѣленною компетенціею по дѣламъ общественнымъ, и полицеймейстеровъ съ городничими, со стольже неопредѣленнымъ вѣдомствомъ по дѣламъ полицейскимъ. Плоды такого „составленія“ дали себя знать впоследствии.

Но въ уѣздахъ *дворянство* было вооружено мѣтною полиціею. Оно избирало капитанъ-исправника и засѣдателей въ нижній земскій судъ. Этотъ судъ вѣдалъ и дворянъ и крестьянъ.

Надъ нимъ однако стояла всемогущая власть намѣстниковъ и намѣстническихъ правленій. Каждый изъ насъ помнить, какую роль игралъ исправникъ не только предъ губернаторомъ, но даже предъ всякимъ чиновникомъ особыхъ порученій. Кому непонятны слова, сказанныя графомъ Перовскимъ, во всеподданнѣйшемъ докладѣ за 1842 годъ: „званіе земскихъ исправниковъ и застѣдателей слишкомъ унижено въ общественномъ мнѣніи?“

Здѣсь мы касаемся новаго и чрезвычайно важнаго признака „учрежденія“. Рядомъ и даже *надъ* установленіями „общественными“ былъ поставленъ организмъ *правительственныхъ* властей, не имѣвшій связи съ первыми. Таковы: Казенная палата, вѣдавшая казенныя и „домостроительныя“ дѣла губерніи, многочисленная прокуратура, намѣстническое правленіе съ губернаторомъ, наконецъ всемогущій и всеисильный государевъ намѣстникъ. Должность послѣдняго не имѣетъ юридической опредѣленности и въ тоже время облечена громадными и всепроникающими правами.

Ему предоставлено „строгое и точное взысканіе чинить со всѣхъ подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ въ исполненіи закона.“ Въ этомъ отношеніи ему подчинены всѣ мѣста и лица. Право взысканія ограничено правиломъ, что безъ „суда да не накажетъ никого“. Но понятіе „о наказаніи“ было, особенно въ тѣ времена, довольно эластично. Вѣроятно учрежденіе имѣло въ виду право *уголовныхъ* наказаній; но и кромѣ уголовныхъ наказаній, какъ показалъ опытъ, существуютъ другія „мѣры“ достаточно сильныя. Намѣстникъ не судья и никого не судить. Но онъ смотритъ за отправленіемъ правосудія и имѣетъ право, въ извѣстныхъ случаяхъ, останавливать приговоры судебныхъ мѣстъ, представляя о томъ сенату и даже Императорскому Величеству. Генераль-губернаторъ не предназначенъ къ непосредственному управленію; но „попеченію“ его ввѣряется все — благоустройство, пресѣченіе злоупотребленій, тиранствъ, роскоши, волокиты, мѣры въ случаѣ недостатка хлѣба, соли, наблюденія за точностью сборовъ денегъ и рекрутъ. Всѣ губернскія установленія въ дѣйствіяхъ сихъ могутъ встрѣтиться съ этою сильною властью; всякія выборныя и коллегіальныя учрежденія, по выраженію г. Дохвицкаго, пересѣкаются единоличною властью государева намѣстника. Поставленный для надзора, онъ незамѣтно обращался во власть управляющую, и для управления онъ имѣлъ свой начальный органъ — губернское или намѣстническое правленіе.

Это учрежденіе съ трудомъ можетъ быть названо „установленіемъ“ въ смыслѣ Екатерины II, дававшей развитіе коллегіальному началу. Намѣстническое правленіе составлено изъ государева намѣстника, правителя или губернатора и 2 совѣтниковъ. Но послѣдніе опредѣляются въ правленіе для „вспоможенія“ губернатору и имѣютъ голосъ совѣщательный. Между тѣмъ это бюрократическое установленіе поставлено *надъ* всѣми учрежденіями губерній. По словамъ закона, оно *управляетъ* губернію именемъ Императорскаго Величества; оно обнародуетъ и объявляетъ повсюду законы и распоряженія правительства, смотритъ за ихъ исполненіемъ и чинитъ взыскаія за неисправность. Въстѣ съ тѣмъ въ его рукахъ сосредоточивается власть полицейская и нѣкоторая доля судебной.

Для объясненія этой системы можно привести много соображеній. „Верховенство“ государева намѣстника, наслѣдованное губернаторами, достаточно объясняется безправіемъ крестьянской массы, находившейся въ крѣпостномъ состояніи, влѣдствіе чего высшее правительство не могло дать достаточнаго развитія *дворянскому* самоуправленію. Напротивъ *надъ* дворянствомъ нужно было поставить власть, достаточно сильную для огражденія безправной массы. Не даромъ „учрежденіе о губерніяхъ“ вмѣняетъ намѣстнику въ обязанность пресѣкать „тиранства“ и жестокости. Выраженіе „тиранства“ не было риторическимъ оборотомъ; оно было направлено прямо по адресу общества, рождавшего Салтычихъ и пережившаго пугачевщину. „Грѣшно думать о свободѣ политической тамъ, гдѣ миллионы не имѣютъ свободы естественной“, говорилъ А. И. Тургеневъ при Александрѣ I. Не грѣшно, но фактически *невозможно* основать хотя бы мѣстную автономію при рабствѣ народа. Далѣе фактическое значеніе намѣстниковъ обуславливалось и крайнимъ необразованіемъ массы мѣстнаго „общества“ и старою привычкою къ злоупотребленіямъ, въвшешую въ нравы самой администраціи. Ярославскому намѣстнику Мельгунову приходилось имѣть дѣло съ кадниковскимъ исправникомъ Безобразовымъ, который, встрѣтившись на улицѣ съ священникомъ, учинилъ ему побои „и дароносицу, которую священникъ держалъ какъ щитъ отъ лютаго исправника, повредилъ и клокъ бороды вырвалъ.“ Въ тамбовскомъ-же намѣстничествѣ Державинъ явился воспитателемъ мѣстнаго дворянства, выписывая для него даже танцмейстеровъ.

Но послѣдствія такой системы, перешедшей даже законную

мѣру въ жизни, были также неизбежны и ясны. Надъ учрежденіями сословнаго „самоуправленія“ установился организмъ правительственныхъ должностей, гораздо болѣе сильныхъ и болѣе способныхъ къ жизни. Выборные люди обратились въ должностныхъ лицъ, поставленныхъ въ полную зависимость отъ правительственныхъ властей. Служба по выборамъ въ глазахъ мѣстнаго дворянства сразу сдѣлалась менѣе выгодною, чѣмъ служба въ установленіяхъ, хотя-бы въ той же мѣстности. Разъ выборныя должности были поставлены въ общія служебныя условія, то гораздо выгоднѣе было „служить“ совѣтникомъ губернскаго правленія, чѣмъ „капитанъ-исправникомъ“, тронетавшимъ передъ послѣднимъ чиновникомъ этого правленія. Еще болѣе выгодъ представляла, конечно, служба въ столичныхъ установленіяхъ, гдѣ открывался доступъ ко всемъ высшимъ должностямъ, служба полковая, столь привычная тогдашнему дворянству и открывавшая ему двери ко всемъ почестямъ безъ всякихъ выборовъ. Знатное, даже просто зажиточное дворянство тянуло въ столицу и въ полки. На мѣстахъ оставалось „маломочная“ и невѣжественная масса мелкопомѣстнаго дворянства, едвали способная выполнить даже скромныя предначертанія учрежденія о губерніяхъ и дворянской жалованной грамоты.

Уже современники Екатерины II скептически относились къ ея реформѣ, причѣмъ ихъ критика переходила въ прямое порицаніе и зашодозриваніе истинныхъ намѣреній императрицы. Таковъ отзывъ извѣстнаго *Винскаго* ¹⁾. „Важнѣйшимъ и точно полезнымъ, пожалованіемъ, говорить онъ, можно бы почестъ права и преимущества дворянству и городамъ данныя, ежели бы мы умѣли читать и понимать. Въ другомъ европейскомъ народѣ подобныя узаконенія неминуемо произвели бы во всемъ полезныя перемены, но Екатерина знала основательно своихъ Россіянь и твердо была увѣрена, что они не только не воспользуются даруемою свободою устраивать свое счастье, но не поймутъ ни содержанія, ни силы ея благоволенія, и что она не отваживая ни малѣйше симъ смѣлымъ поступкомъ своего самодержавія, броситъ пылъ въ глаза Европѣ и обморочитъ потомство. Сіе все въ точности воспослѣдовало: во всехъ собраніяхъ дворянства, кромѣ нелѣпостей, споровъ о пустякахъ и есорь, никогда ни одно дѣльное дѣло предлагаемо не было. Люди благонамѣренныя, съ знаніемъ и душами,

¹⁾ Записки Винскаго «Русскій Архивъ» 1877, № 1-й стр. 102 и слѣд.

или правительствомъ подъ различными видами устраняемы, или, ежели случалось въ оныхъ, были заглушаемы кликами черни. Такъ скажу смѣло, и всякъ благомыслящій меня одобритъ, что у насъ людей со свѣдѣніями весьма немного тогда было, потому что одни лучшіе и достаточнѣйшіе дома чрезъ воспитаніе доставали знанія, что изъ сихъ домовъ наполнялися дворъ, гвардія и важнѣйшія мѣста въ столицахъ, и что въ губерніяхъ таковыхъ особъ было весьма мало; жившее-же въ деревняхъ дворянство, по грубости своей и бѣдности, рѣдко даже бывавшее въ своихъ уѣздныхъ городахъ, съ нуждою наученное читать и писать, несправедливо-ли я называлъ чернью? И сія то благородная чернь, будучи самою людною, составляла дворянскія собранія! Надобно отдать Екатеринѣ справедливость, что, въ нѣсколькихъ дворянствахъ съ правителями распряхъ, она принимала сторону дворянъ. Но сіи борьбы были маловажны и рѣдки: ибо по духу рабствованія и невѣжеству дворянъ, правители гнули и вертели его, какъ податливый тальникъ, во всѣхъ смыслахъ“.

IV.

Для учрежденій Екатерины II уже настало время исторической оцѣнки. Подъ вліяніемъ преобразованій нашего времени, установленія, ею созданныя, или перерождаются или отмѣняются, замѣняясь новыми. Тѣмъ не менѣе, новѣйшія реформы будутъ непонятны, если мы не обратимъ вниманіе на судьбу установленій Екатерины въ XIX вѣкѣ. Не будемъ останавливаться здѣсь на кратковременномъ и полномъ всякихъ перемѣнъ царствованіи Павла I, поставившаго себѣ цѣлью измѣнить все, устроенное при Екатеринѣ. Но эти чрезмѣрные притязанія не имѣли прочныхъ результатовъ. Они дали только поводъ Александру I, при общемъ сочувствіи, возвратиться къ установленіямъ его бабки. Были однако нѣкоторыя перемѣны, принятія и Александромъ. Сюда относятся измѣненія въ должности государева намѣстника и уничтоженіе среднихъ губернскихъ инстанцій — верхнихъ земскихъ судовъ и расправъ, и губернскихъ магистратовъ. Уничтожились и низшія расправы. Затѣмъ уцѣлѣли и нѣкоторыя новыя установленія Павла I, именно новыя медицинскія установленія въ губерніяхъ и учрежденія для управленія госу-

дарственными и удѣльными крестьянами. Но не стоитъ останавливаться на этихъ отдѣльныхъ вопросахъ, обратимся къ общему движенію законодательства.

Важнѣйшею должностію въ мѣстномъ управленіи, по учрежденію о губерніяхъ, была конечно должность государева намѣстника. Но она-то и подверглась существеннымъ перемѣнамъ въ XIX столѣтіи. Уже сама Екатерина II отступила отъ первоначальнаго плана — дать генераль-губернаторовъ *каждой* губерніи. По росписи 1781 года въ 40 вновь открытыхъ губерній назначено 18 генераль-губернаторовъ — среднимъ числомъ по одному на двѣ ¹⁾. Въ иныя губерніи вовсе не назначено намѣстниковъ и они остались подъ управленіемъ губернаторовъ (Ревельская). Въ Петербургѣ положенъ генераль-губернаторъ только на случай отсутствія государя. Инымъ генераль-губернаторамъ дана одна губернія (Московскому, Рижскому). Такимъ образомъ „намѣстничества“ приняли новый видъ. Между тѣмъ какъ по „учрежденію“ „намѣстничество“ отождествлялось съ губерніею, въ дѣйствительности намѣстничество составлялось изъ двухъ, а иногда (Новороссійское) и большаго числа губерній. Понятно, что сами намѣстники не остались *губернскою* должностію, а стали надъ нѣсколькими губерніями, въ качествѣ ихъ „главныхъ начальниковъ“, въ видѣ новой инстанціи надъ губернскими властями. Естественнo также, что эта новая „инстанція“ нарушила всю экономію „учрежденія“ о губерніяхъ, тѣмъ болѣе, что отношенія губернскихъ властей и губернаторовъ къ „намѣстникамъ“ не были опредѣлены съ точностію самимъ учрежденіемъ. Павелъ I рѣшился уничтожить эту должность. Сокративъ число губерній, онъ поручилъ ихъ губернаторамъ ²⁾. Но должность послѣднихъ не имѣла достаточной опредѣленности. Преемнику его предстояло много трудовъ по устройству мѣстныхъ установленій, оставленныхъ Павломъ I въ „переходномъ положеніи“.

Вопросъ о „государевыхъ намѣстникахъ“ фактически былъ рѣшенъ при Павлѣ и въ началѣ царствованія Александра I. Въ 1802 г. были учреждены *министерства*, развившіяся и укрѣпившіяся въ нашемъ законодательствѣ. Здѣсь не мѣсто говорить о достоинствахъ этихъ установленій. Для нашей цѣли достаточно указать на тотъ несомнѣнный фактъ, что идея но-

¹⁾ П. С. З. № 15171.

²⁾ П. С. З. № 17634 и книгу Штатовъ 1800 годъ.

выхъ учреждений принадлежала къ совершенно иному кругу понятій, чѣмъ тѣ, коими руководствовалась Екатерина II при составленіи учрежденія о губерніяхъ. Раздѣленіе всѣхъ государственныхъ дѣлъ „на части“ и сосредоточеніе каждой части въ рукахъ установленія, завѣдующаго ею на всемъ пространствѣ имперіи, не ладило съ системою децентрализація и образованія изъ каждаго намѣстничества замкнутой административной единицы. Специально-же установленіе министерствъ шло въ разрѣзъ съ политической должностію генераль-губернаторовъ. Возстановленіе послѣднихъ всегда встрѣчало отпоръ именно въ министерствахъ, какъ это доказали проекты Балашова и другихъ лицъ, составлявшихъ планы о раздѣленіи Россіи на намѣстничества. Въ XIX столѣтіи генераль-губернаторы сдѣлались чрезвычайною, *исключительною* должностію, допущенною въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, въ видахъ особыхъ *государственныхъ* соображеній. *Нормальною* административною властью въ губерніяхъ сдѣлались *губернаторы*.

Это обстоятельство мало, впрочемъ, измѣнило характеръ мѣстнаго управленія сравнительно со временемъ учрежденія о губерніяхъ. Правда, дѣятельность губернскихъ мѣстъ была поставлена подъ строгій контроль и даже опеку министерствъ. Губернаторъ не былъ уже, подобно „намѣстнику“, непосредственнымъ уполномоченнымъ верховной власти. Онъ отданъ въ специальное вѣдѣніе министерства внутреннихъ дѣлъ и сдѣланъ органомъ всѣхъ министерствъ. Но въ кругу мѣстныхъ установленій, губернаторъ явился главнымъ представителемъ центральной власти, движущею пружиною всего управленія, *хозяйномъ* губерніи по словамъ самого закона. Въ этомъ новомъ видѣ должность губернатора получила окончательное опредѣленіе въ наказѣ 1837 года.

Для объясненія постепеннаго развитія какъ губернаторской должности, такъ и другихъ губернскихъ учреждений, нужно имѣть въ виду движеніе законодательства по предметамъ мѣстнаго управленія. Учрежденіе о губерніяхъ организовало на мѣстахъ судъ, казенное управленіе и полицію. Но для завѣдыванія мѣстнымъ благоустройствомъ оно организовало одно специальное установленіе — приказъ *общественнаго призрѣнія*, составленный подъ предсѣдательствомъ губернатора изъ сословныхъ засѣдателей. Но затѣмъ вопросъ о мѣстномъ благоустройствѣ и хозяйствѣ оставался открытымъ и требовалъ особаго вниманія законодательства. Между всѣми предметами этого рода обращали на себя вниманіе

вопросы о земскихъ повинностяхъ, о народномъ продовольствіи и путяхъ сообщенія. Съ великимъ трудомъ и очень медленно приступало законодательство къ рѣшенію этихъ вопросовъ. Два царствованія—Александра I и Николая I понадобились для разработки органическихъ законовъ по этимъ предметамъ. Такимъ образомъ явились: положеніе о земскихъ повинностяхъ 1805 года, о комитетахъ и присутствіяхъ земскихъ повинностей 1851 г., о квартирныхъ комиссіяхъ и комитетахъ 1808 и 1841, о губернскихъ и уѣздныхъ дорожныхъ комиссіяхъ 1833 г. и о комиссіяхъ народнаго продовольствія 1834 года. Ниже будутъ указаны недостатки этихъ законовъ, зависѣвшіе конечно отъ общихъ условій губернскаго управленія. Но здѣсь необходимо замѣтить, что они имѣли и свою хорошую сторону, такъ какъ ими было докончено образованіе губерній и отчасти уѣздовъ, какъ мѣстныхъ единицъ. Губернія и уѣзды были признаны отдѣльными единицами суда, казеннаго управленія, полиціи, а потомъ по назначенію и разверстки повинностей, по раскладкѣ податей, для дѣлъ народнаго продовольствія и т. д. Въ сознаніи законодателя утвердилось понятіе о „мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“ и связи установленной ими въ мѣстномъ населеніи. Почва для реформы была подготовлена. Но еще много времени прошло прежде, чѣмъ законодательство могло къ ней приступить.

Существо дореформенной системы управленія можно опредѣлить въ немногихъ словахъ. Управленіе губерніею было ввѣрено губернатору, обставленному извѣстнымъ числомъ правительственныхъ коллегій и нѣкоторыми сословіями (преимущественно дворянскимъ), имѣвшими право замѣщать, по своему выбору, извѣстныя должности.

Роль губернатора, если мы даже опредѣлимъ ее по одному губернаторскому наказу, была ролью дѣйствительнаго правителя губерніи во всѣхъ отношеніяхъ. Не было той отрасли мѣстной администраціи, которой бы онъ не касался такъ или иначе. Наказъ 1837 года расчитанъ на сверхчеловѣческія силы. Сдѣлать изъ одного и того же человѣка и главнаго блюстителя политическихъ интересовъ государства и рѣшителя самыхъ мелкихъ вопросовъ мѣстнаго благоустройства; возложить на него сложныя полицейскія обязанности и смотрѣніе за отправленіемъ правосудія; ввѣрить ему заботы объ интересахъ церкви вмѣстѣ съ попеченіемъ о народномъ продовольствіи и исправности дорогъ; призвать его къ участию какъ въ мѣстномъ хозяйствѣ, такъ и въ дѣ-

лахъ казеннаго управленія; поручить ему смотрѣніе за народною нравственностію и тѣлеснымъ здравіемъ — такова необъятная, невозможная и невыполнимая задача наказа 1837 года.

Если мы прибавимъ къ дѣйствию этой должности роль центральныхъ установленій — министерствъ, то значеніе тогдашнихъ элементовъ „самоуправленія“ будетъ достаточно понятно. Значеніе этихъ элементовъ должно быть разсмотрѣно въ двоякомъ отношеніи: въ области „общественнаго“ управленія каждаго сословія и въ области общей администраціи и суда. Говоря объ общественномъ управленіи сословій, мы должны имѣть въ виду сословія городскихъ обывателей, крестьянское и дворянское.

Города получили свою жалованную грамоту при Екатеринѣ II, выдѣлившей въ то же время область „общественнаго“ управленія. Повидимому города представляли большее число условій для развитія „самоуправленія“, чѣмъ другія сословія. Они не находились въ крѣпостной зависимости, подобно массѣ крестьянскаго сословія; городскіе обыватели легче могли чувствовать и сознать свои общіе интересы, чѣмъ дворяне, разсѣянные по пространству огромной губерніи. Накопецъ „мѣстныя пользы и нужды“ города были гораздо опредѣленнѣе, чѣмъ интересы всегубернскаго дворянскаго общества. Не смотря на это, время отъ 1785 до 1870 года можно назвать періодомъ постепеннаго и глубокаго упадка городскихъ установленій, основанныхъ Екатериною II ¹⁾. Причины этого явленія довольно понятны. Городское управленіе въ XIX столѣтіи осталось строго сословнымъ. По этому понятіе городского общества совпадало съ совокупностію тѣхъ городскихъ обывателей, которые по закону относятся къ „среднему роду людей“. Но „средній родъ людей“ уже по степени своего умственнаго развитія и образованія былъ непригоденъ для энергическаго и разумаго дѣйствія. Оставляя въ сторонѣ даже это обстоятельство, нельзя не видѣть, что *организация* городского управленія въ разсматриваемый періодъ приводила къ результатамъ, прямо противоположнымъ намѣреніямъ Екатерины.

Во первыхъ, въ городѣ не было одного „градскаго начальства“, о какомъ говорилъ регламентъ главному магистрату. Ихъ было два, даже больше — во главнымъ образомъ два: выборныя думы (или ратуши) и полицейскія управленія какъ органъ прави-

¹⁾ Относительно этого предмета см. И. Дитятина «Городское самоуправленіе въ Россіи». Ярославль, 1877 года.

тельственный. Одною этого сопоставленія, если вспомнить какую роль „полиція“ играетъ въ общей системѣ нашего управленія, достаточно для объясненія, почему каждый видѣлъ истинное начальство города въ полиціймейстерѣ или городничемъ, а никакъ не въ городскомъ головѣ съ думой. Самая полиція — непосредственный органъ губернскаго начальства и органъ облеченный огромными полномочіями, относилась къ „купцамъ и мѣщанамъ“, засѣдавшимъ въ думахъ и ратушахъ, именно съ начальственной точки зрѣнія. А такая точка зрѣнія была весьма неудобна, такъ какъ области думъ и полиціи не только не были вполне размежеваны, но имъ часто приходилось встрѣчаться на одномъ и томъ же поприщѣ. Присутствіе ратмановъ отъ городского общества въ полицейскихъ управленіяхъ конечно не измѣняло существа дѣла.

Раздвоеніе установленій имѣло особенное значеніе и потому, что „общественное“ управленіе было поставлено въ невыгодныя условія. Екатерина думала организовать городское представительство, дать городскому обществу постоянный органъ въ лицѣ *общей думы*. Но именно это установленіе исчезло изъ жизни, оставаясь на бумагѣ. Чѣмъ объяснить этотъ фактъ: тѣмъ ли, что въ самой жалованной грамотѣ роль общихъ думъ не была опредѣлена съ достаточною ясностію или тѣмъ, что позднѣйшее законодательство не пожелало дать развитія началамъ Екатерининскаго „положенія“? Вѣрнѣе всего предположить, что обѣ причины содѣйствовали исчезновенію общихъ думъ. Оставались: городское общество и такъ называемая шестигласная дума. Первое ограничивалось выборами должностныхъ лицъ и затѣмъ прекращало съ ними всякую связь. Дума, не обязанная отчетомъ предъ обществомъ, была отдана въ полное распоряженіе губернскаго начальства и министерства внутреннихъ дѣлъ. Законы и инструкціи предусматривали каждый шагъ, каждое движеніе думъ, стремились связать каждое ихъ распоряженіе въ области городского хозяйства всякими разрѣшеніями, отчетами и утвержденіями. Законодательство было настроено на тонъ опеки до такой степени, что натянуло всѣ струны, перешло за предѣлы возможнаго. Въ результатъ получилось то, чего и слѣдовало ожидать. Еще Екатерина II въ своемъ наказѣ сказала: „законы переходящіе мѣру въ благомъ, бывають причиною, что отсюда рождается зло безмѣрное“. Случается даже хуже того: такіе законы *не исполняются*. Законодательство думало организовать систему строгой опеки — на дѣлъ оно не сумѣло устроить даже необходимаго правительственнаго надзора.

„На самомъ дѣлѣ, говоритъ г. Дитятинъ, всѣ эти смѣты, росписи, почти вовсе не представлялись на разсмотрѣніе губернскаго начальства, и ревизіи казенной палаты почти не имѣли мѣста, опять потому же, что городскія учрежденія не представляли никакихъ книгъ и документовъ“. Но отъ этой безурядицы конечно не выигрывала „самостоятельность“ думъ, выигрывала власть думскихъ секретарей. Это явленіе имѣло мѣсто вездѣ, даже въ первопрестольной столицѣ — въ Москвѣ. Въ 1860 г. городскія установленія этого города были обревизованы д. с. с. Игнатьевымъ, который представилъ въ своемъ отчетѣ слѣдующую картину городской „жизни“. Шестичленная дума давно утратила свой коллегіальный характеръ и приняла видъ какой-то канцеляріи, безпрекословно исполнявшей всѣ предписанія и требованія начальства, ни мало не заботясь о городскихъ интересахъ. Она собирается, но далеко не въ полномъ составѣ, и притомъ собираются ея члены вовсе не для разсужденія о дѣлахъ, даже не для выслушиванія ихъ изъ устъ секретаря, а просто для подписыванія ихъ, когда они были заранѣе рѣшены въ канцеляріи. Въ 1873 году казанскій губернаторъ писалъ, что опредѣленнаго закономъ состава присутствія думы въ этомъ городѣ не существуетъ, ибо члены думы ежедневно виѣ присутствіи, между прочимъ „для исполненія различныхъ порученій высшаго начальства“. Канцелярія и секретари хозяйничали на свободѣ и безконтрольно. Не говоря уже о томъ, что „общество“ не могло добиться отъ нихъ никакого отчета, само правительство безсилно предъ ихъ пахальной косностью. Такъ, книги и отчеты города Ярославля за 1835 годъ „требуютъ“ къ ревизіи въ 1848 году, т. е. чрезъ 13 лѣтъ. Петербургскій губернаторъ доноситъ въ 1843 году, что нѣкоторыя дѣла по городскому управленію лежали не рѣшенными въ теченіи семи лѣтъ. Въ городѣ Даниловѣ „дѣло“ объ отпускѣ 32 руб. на покупку кожи для починки пожарныхъ рукавовъ тянется годъ. За то другое „дѣло“, объ отпускѣ изъ городскихъ суммъ 15 рублей на приобретение саши полудейскому чиновнику, рѣшено въ 17 дней.

Здѣсь не мѣсто останавливаться на безчисленныхъ фактахъ, собранныхъ г. Дитятинымъ и опубликованныхъ въ разныхъ изданіяхъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ. Но и сказанное достаточно свидѣтельствуетъ о томъ фактѣ, что на помощь прежнему „служилому элементу“ пришелъ на помощь другой элементъ, быстро расплодившійся со времени Екатерины II, особенно въ губерніяхъ. Губернскія и уѣздныя канцеляріи наполняются людьми, также „хо-

тащими своего прочитанія“, бурсаками, разночинцами, всё́мъ тѣмъ, что народъ мѣтко называлъ „крапивнымъ сѣменемъ“, предъ которыми паеуютъ всё „присутствія“, всё выборные люди, всякое начальство, съ губернаторомъ и министерствомъ включительно. „Das Beamtenwesen ist grässlich in Russland“, говорилъ Гакстгаузенъ своему русскому собесѣднику. Но при тогдашнихъ условіяхъ *дѣйствительная* власть *должна* была перейти къ этимъ людямъ, хотя бы потому, что они одни *знали* дѣло, конечно по своему и для себя.

„Посмотришь на этого салнаго протоколиста, говорить одинъ изъ талантливейшихъ публицистовъ нашихъ, протоколиста, который кланяется въ ноги исправнику, стоитъ дрожа предъ губернаторомъ—вѣдь это одна комедія. Онъ ровно смѣется въ душѣ надъ исправникомъ, какъ надъ губернаторомъ, онъ обманываетъ ихъ подлостью и они не имѣютъ средствъ его миновать, онъ понимаетъ свое превосходство надъ ними, свою необходимость. Вѣдь для практическаго и истиннаго исполненія ни одинъ законъ, ни одно распоряженіе не мигаетъ мелкаго чиновника, а онъ-то и обрѣжетъ крылья министерской фантазіи“. Между тѣмъ именно эти всемогущіе „секретари и протоколисты“ *не были* людьми выборными, а назначенными отъ правительства.

Нѣтъ нужды распространяться о томъ, что въ тѣ же условія были поставлены и *судебныя* установленія города.

Крестьянское сословіе долго оставалось безъ общей организаціи. Трудно было ожидать ее тамъ, гдѣ большая половина сословія находилась въ крѣпостной зависимости. Затѣмъ остальное крестьянство было росписано и приписано къ разнымъ „вѣдомствамъ“ и къ разнымъ цѣлямъ государственной администраціи. Оно распадалось на много отдѣловъ. Но между всеми этими отдѣлами, два обратили на себя особое вниманіе законодательства — крестьяне удѣльные и государственные, образовавшіеся изъ экономическихъ. Павлу I принадлежит починъ въ этомъ дѣлѣ. Закономъ 5 апрѣля 1797 года, на содержаніе членовъ императорскаго дома были назначены особыя удѣльныя имѣнія. Тогда же крестьянамъ этихъ имѣній было дано особое устройство, послужившее образцомъ для закона „о раздѣленіи *казенныхъ* еселеній на волости и о порядкѣ ихъ управленія“. Законъ этотъ вышелъ въ томъ же 1797 году ¹⁾.

Цѣль закона состоитъ въ томъ, чтобы дать крестьянамъ мірское выборное начальство. Въ каждой волости (размѣромъ до 3000

¹⁾ И. С. З. № 18,082.

дунь) велагается главное селеніе, въ коемъ помѣщается волостное правленіе, состоящее изъ головы, старосты и писаря. Голова избирается на два года обществами всѣхъ селъ и деревень. Сельскими головами являются выборные (старшины) и десятскіе. Выборные избираются на годъ, десятскіе на мѣсяць. Эти излюбленные люди являются настоящими крестьянскими властями, ибо имъ ввѣрено все, относящееся до интересовъ волостей и селъ, не исключая и полиціи. Головы и выборные обнародуютъ законы и распоряженія правительства, принимаютъ мѣры для охраненія благочинія и безопасности, заботятся о пожарной части, преслѣдуютъ бродягъ и бѣглыхъ, вѣдаютъ отлучками крестьянъ; имъ предписано наблюдать за нравственностію крестьянъ, за исполненіемъ ими религіозныхъ обрядовъ, принимать мѣры противъ пищенства, смотрѣть за хлѣбными запасными магазинами. Они собираютъ и доставляютъ въ казначейства подати и разиредѣляютъ повинности. Раскладка податей производится въ отдѣльныхъ сельскихъ обществахъ безъ вмѣшательства головъ. Выборнымъ людямъ предоставлена расправа въ маловажныхъ ссорахъ и искахъ между крестьянами, опека надъ малолѣтними, попечительства надъ вдовами, расточителями и нерадивыми.

Крестьяне, повидимому, получили то, что не имѣло ни одно сословіе. Но если въ городахъ не могли удержаться магистраты Петра Великаго, то тѣмъ болѣе крестьяне не могли получить выгоды отъ своего выборнаго начальства. Если городскіе обыватели и ихъ „общественное“ управленіе склонялись предъ всемогущею администраціею, то что же могли противопоставить ей крестьяне? По дѣламъ полицейскимъ, выборные люди едѣлались пассивнымъ орудіемъ земской полиціи, по дѣламъ финансовымъ — казенной палаты и полиціи, по отбыванію повинностей, особенно натуральныхъ, крестьянство осталось въ полномъ распоряженіи безконтрольной администраціи. Извѣстно, какими мотивами было вызвано въ 1838 году учрежденіе министерства государственныхъ имуществъ. Нужно было положить какой-нибудь предѣлъ угнетенію крестьянъ и расхищенію самихъ государственныхъ имуществъ, какъ мѣстною администраціею, такъ и „окрестными владѣльцами“. Но средство, избранное для защиты, въ сущности сходило со старыми преданіями Россіи. Подобно тому, какъ Петръ Великій велѣлъ „хранить“ городъ главному магистрату, казенные крестьяне были ввѣрены храненію главнаго „командира“ — министерства государственныхъ имуществъ. Только теперь „главный командиръ“ получилъ обширныя развѣтвленія. Министерство дѣйствовало чрезъ палаты

государственныхъ имуществъ въ губерніяхъ, послѣднія чрезъ окружающихъ начальниковъ въ уѣздахъ. Надъ крестьянствомъ выросъ новый и многочисленный „штатъ“ чиновничества. Противуядіе вскорѣ оказалось хуже яда. „Опека“, учрежденная въ 1838 году, пала въ 1861 году при общемъ одобреніи всего общества. Но до этого времени казенные крестьяне оставались подъ спудомъ, не играя никакой роли въ жизни русскаго общества.

Оставалось дворянство. На первый взглядъ его права на участіе въ мѣстномъ управленіи постоянно разрастались; количество должностей, предоставленныхъ его выбору, увеличивалось. Но мы увидимъ, что въ этомъ ростѣ дворянскихъ правъ нельзя видѣть успѣховъ начала самоуправленія.

Остановимся прежде всего на правахъ дворянства, по отношенію къ своимъ собственнымъ дѣламъ. Дворянство каждой губерніи составило „общество“, съ правами корпораціи. Но законъ не могъ создать *интересовъ* для этой корпораціи. Интересы городского и сельскаго общества были ясны и реальны. Читая описаніе правъ и обязанностей крестьянскихъ властей, невольно чувствуешь, что каждое опредѣленіе закона соответствуетъ дѣйствительной задачѣ волостнаго или сельскаго управленія. Но перечитывая узаконенія о дворянскихъ обществахъ, также невольно спрашиваешь себя, зачѣмъ организовано это общество и къ чему оно призвано? Этимъ объясняется полная „фиктивность“, такъ сказать, нѣкоторыхъ специальныхъ дворянскихъ учрежденій, какъ, напримѣръ, дворянскаго депутатскаго собранія. Правда, въ средѣ дворянства создалась довольно сильная и вліятельная должность — предводителей дворянства. Но значеніе этой должности коренится не столько въ „интересахъ“, присущихъ самимъ дворянскимъ обществамъ, сколько въ правительственныхъ порученіяхъ, возложенныхъ на предводителей, какъ губернскаго, такъ и уѣзнаго.

Роль собственно дворянскихъ обществъ достаточно опредѣляется 111 ст. IX т. св. зак. (изд. 1857 г.), гдѣ сказано — „главный предметъ обыкновенныхъ губернскихъ собраній состоитъ въ *выборѣ чиновниковъ въ разныя должности*“. Трудно вѣрнѣе опредѣлить роль дворянства; дѣйствительно оно избирало *чиновниковъ* на разныя должности, въ томъ смыслѣ, что избранныя имъ лица переходили въ разрядъ *чиновниковъ*¹⁾. Это также подтверждается

¹⁾ Ср. т. III, уст. о сл. по выб. ст. 1: «дворянству каждой губерніи предоставляется право избирать изъ своей среды достойнѣйшихъ *чиновниковъ* для служенія въ разныхъ, закономъ опредѣленныхъ, должностяхъ».

закономъ; 236 ст. III т. св. зак. прямо говоритъ, что „служащіе по выборамъ дворянства считаются въ *дѣйствительной* государственной службѣ“. Смыслъ этого опредѣленія раскрывается 264 ст. того же тома, гдѣ сказано: „служащіе по выборамъ дворянства подлежатъ *равной отвѣтственности* съ чиновниками, опредѣляемыми отъ правительства, и за ихъ упущенія по должности подвергаются замѣчаніямъ, выговорамъ и взысканіямъ на основаніи общихъ узаконеній“. Каждый, кому извѣстно содержаніе этихъ „общихъ узаконеній“, пойметъ, что 264 ст. имѣла для „выборныхъ чиновниковъ“ весьма существенное значеніе.

Имѣя въ виду этотъ общій характеръ „службы по выборамъ“, мы безъ особеннаго удивленія взглянемъ на количество должностей, замѣщаемыхъ по выбору отъ дворянства. Должности эти раздѣлялись на три разряда: 1) по внутреннему управленію дворянскихъ обществъ, 2) по общему судебному управленію, и 3) по общему полицейскому управленію. Затѣмъ слѣдовалъ рядъ должностей, не относившихся ни къ одному изъ указанныхъ разрядовъ.

„По внутреннему управленію дворянскихъ обществъ“ дворянство избирало губернскаго и уѣздныхъ предводителей, депутатовъ дворянскаго депутатскаго собранія, депутатовъ для составленія раскладки земскихъ повинностей и посредниковъ спеціальнаго полюбовнаго размежеванія. По управленію судебному ему предоставлено было замѣщеніе должностей — предсѣдателей палатъ гражданскаго и уголовнаго суда, совѣтнаго судьи, засѣдателей палатъ гражданской и уголовной и совѣтнаго, уѣздныхъ судей, засѣдателей уѣздныхъ судовъ. По управленію полицейскому оно избирало земскихъ исправниковъ и засѣдателей земскихъ судовъ и представляло списокъ дворянъ и чиновниковъ, „могущихъ съ пользою занять“ мѣста становыхъ приставовъ. Наконецъ дворянству предоставленъ выборъ почетныхъ попечителей гимназій, непрѣмнаго члена губернской комиссіи продовольствія и попечителей хлѣбныхъ запасныхъ магазиновъ, члена строительной и дорожной комиссіи, приказа общественнаго призрѣнія и т. д.

Съ этими правами весьма слабо конкурировали права другихъ сословій. Въ то время какъ дворянство удержало свою привилегію судиться равными себѣ въ первыхъ двухъ инстанціяхъ и законъ 1831 года предоставилъ ему выборъ предсѣдателей судебныхъ палатъ, городскіе обыватели удержали только 1-ю инстанцію, избирал во вторую (палаты) только засѣдателей. Дворянство имѣло свою уѣздную полицію, городскія же общества избирали

только ратнаповъ управы благочинія или городской полиціи и т. д. Еще незначительнѣе было участіе крестьянъ „въ общемъ управленіи“, причѣмъ къ этому участію были допущены одни государственные крестьяне. Имъ предоставлено было избирать сельскихъ засѣдателей въ совѣстные суды, въ уѣздные и въ земскіе суды и сотскихъ и десятскихъ земской полиціи. Роль „сельскихъ засѣдателей“ повсюду была ничтожна; сотскіе и десятскіе имѣли значеніе нижнихъ полицейскихъ служителей, находившихся въ полномъ распоряженіи исправниковъ и становыхъ.

Первенство дворянства не подлежало сомнѣнію. Оно преобладало всюду и *de jure* и *de facto*. Не смотря на это „дворянское самоуправленіе“ отжило свой вѣкъ менѣе, чѣмъ въ сто лѣтъ. Причины этого явленія такъ очевидны, что мы можемъ ограничиться краткимъ ихъ обзоромъ.

Дворянское самоуправленіе пало не только потому, что оно было построено на *сословномъ* началѣ. Сословное начало на западѣ Европы стояло вѣка и требовались цѣлыя политическія бури, чтобы сломить его. Но такое сословное самоуправленіе было *естественнымъ результатомъ* крѣпкой связи аристократіи съ землею и политической роли землевладѣнія. Аристократическая фамилія какъ-бы еросталась съ своимъ земельнымъ владѣніемъ, занимствовала отъ нея свое имл, какъ бы производила себя отъ нея (*de* или *von*) и отъ нея же получала политическое вліяніе. Мы знаемъ уже, что ничего подобнаго въ Россіи не было. Вліятельнѣйшія русскія фамиліи относились къ своимъ владѣніямъ, въ лучшемъ случаѣ, какъ къ оброчной статкѣ. „Лице“ нашего владѣльца представлялось иностранцомъ управляющимъ или русскимъ „бурмястромъ“.

Право выбора чиновниковъ на разныя должности съ самаго начала сдѣлалось нѣкоторымъ видомъ *общегосударственной службы*. Хотя манифестомъ 1762 и жалованною грамотою 1785 года съ дворянства и была снята *обязанность* службы, но и правительство не переставало смотрѣть на дворянство какъ на служилое сословіе, и оно само, въ общей сложности, смотрѣло на себя такъ же. Еще по инструкціи генераль-губернаторамъ 1853 года (перешедшей и въ сводъ законовъ, II, 298) имъ поручалось наблюдать, чтобы „молодые дворяне не находились во вредной праздности, по посвящали себя службѣ государственной“. Слѣдовательно, по буквальному смыслу инструкціи, всякое занятіе, кромѣ государственной службы, приравнивалось „къ вредной праздности“. Не-

служащій дворянинъ какъ-бы ничего не дѣлалъ и не могъ дѣлать путнаго. Само дворянство въ этомъ случаѣ сходило съ правительствомъ. Но надо забывать, что дворянство, какъ привилегированная корпорація, было у насъ искусственнымъ создани-емъ законодательства. Вѣковое преданіе „службы“ было сильнѣе жалованной грамоты. Каждый понималъ, что дворянинъ самъ по себѣ ничего не значить. „Чинъ, вѣрно замѣчаетъ г. Романовичъ-Словатинскій ¹⁾, продолжалъ быть честию *сословія*, „чинъ давался главнымъ образомъ государственною службою“. Даже для того, чтобы имѣть право участвовать въ собраніяхъ дворянства, нужно было имѣть чинъ, слѣдовательно хоть немного послужить.

Но разъ вопросъ былъ поставленъ на эту почву, дворянству открывалась возможность выбора между *службою* по назначенію отъ правительства и *службою* по выборамъ. Но въ выборѣ между этими двумя родами службы не могло быть сомнѣнія. Служба правительственная открывала широкое поле для повышеній и наградъ, вмѣстѣ съ пріятностями городской или даже столичной жизни. Съ учрежденіемъ министерствъ для „молодыхъ дворянъ“ открылась заманчивая и удобоосуществимая перспектива служить въ столицѣ, повышаться и въслѣдствіи явиться въ „губернію“ настоящею властью — губернаторомъ, предсѣдателемъ казенной палаты и т. д. Молодые дворяне дѣйствительно стремились въ столицы до такой степени, что Императоръ Николай I счелъ нужнымъ воспрепятствовать имъ *начинать* службу въ столицѣ. Но и въ „губерніяхъ“ служба въ губернаторской канцеляріи или въ качествѣ чиновника особыхъ порученій представлялась гораздо привлекательнѣе службы земскаго исправника.

Служба по выборамъ (кромѣ предводительской должности) осталась удѣломъ дворянъ небогатыхъ или отставныхъ. Но „отставные“ дворяне, если состояніе позволяло имъ жить въ свое удовольствіе, отказывались отъ тягостей выборной службы и конечно „не шли“ ни въ исправники, ни въ уѣздные судьи, ни, тѣмъ болѣе, въ „засѣдатели“. Правда, законъ 1831 года далъ право самостоятельнаго голоса въ дворянскихъ собраніяхъ только зажиточнымъ дворянамъ (стодушевой цензъ), дозволивъ „мелкобѣстнымъ“ участвовать въ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ. Но одно дѣло участвовать въ выборахъ и другое избираться въ должность. „Великопомѣстные“ съѣзжались на „баллотировку“, но выборы

¹⁾ Дворянство въ Россіи, стр. 491.

имѣли своимъ результатомъ *раздачу* должностей бѣднѣйшимъ дворянамъ, „искавшимъ своего пропитанія“.

Результаты такихъ условій не замедлили обнаружиться. Полное собраніе законовъ и разныя официальные представленія и записки полны жалобами на неудовлетворительность дворянскихъ выборовъ. Нерѣдко жалобы эти раздаются съ высоты престола. Всѣ они вызываются слѣдующими тремя мотивами: 1-е, лучшіе люди изъ дворянства уклоняются отъ службы по выборамъ; 2-е, должности достаются въ руки лицамъ, мало способнымъ и даже недостойнымъ; 3-е, собраніе дворянства мало посѣщается дворянами.

„Изъ свѣдѣній, доходившихъ до меня, говорилъ императоръ Николай I въ указѣ 1832 года, я съ прискорбіемъ видѣлъ, что выборы дворянскіе не всегда соответствовали ожиданіямъ правительства. Лучшіе дворяне или уклонялись отъ служенія, или не участвовали въ выборахъ, или съ равнодушіемъ соглашались на избраніе людей, не имѣющихъ необходимыхъ качествъ къ исполненію возложенной на нихъ обязанности. Отъ сего чиновники по судебной части оказывались нерѣдко не довольно свѣдущими въ законахъ; по части-же полицейской открывались злоупотребленія, накопленіе податныхъ недонжковъ, а въ дѣлахъ слѣдственныхъ и уголовныхъ запутанность и упущеніе, поставляющія вышнія судилища въ затрудненіе постановить безошибочное рѣшеніе по словамъ закона“.

И такъ нѣтъ ни суда, ни полиціи, а того и другаго ожидало отъ дворянскихъ выборовъ не одно правительство. Но что могли сдѣлать увѣщанія и обличенія тамъ, гдѣ зло росло вѣками, и „средства исправленія“ обыкновенно не соответствовали цѣли? Графы Закревскій и Перовскій жаловались, что званіе чиновъ земской полиціи „унижено въ общественномъ мнѣніи“, вслѣдствіе чего „лучшіе люди“ уклоняются отъ нихъ. Но почему „унижено“ это званіе, между тѣмъ какъ должность прусскаго ландрата не только не унижена, но привлекаетъ къ себѣ весьма хорошія силы? Правительство взывало къ патриотизму дворянства, по мы увѣрены, что то же правительство съ педоумѣніемъ взглянуло-бы на дворянина „отличнаго титулами“ въ должности исправника или засѣдателя, да и самъ „титолованный“ убѣдился-бы въ основательности „педоумѣнія“ послѣ первой-же встрѣчи не только съ губернаторомъ, но даже съ послѣднимъ изъ его чиновниковъ особыхъ порученій.

„Изящная литература“ иногда лучше уясняетъ предметъ, чѣмъ цѣлыя фолианты актовъ. Въ 50-хъ годахъ вышла комедія графа

Соллогуба „Чиновникъ“, надѣлавшая тогда много шума. Въ читавшіе эту комедію, помнятъ, какъ удивилась заѣзжая графиня, узнавъ въ мѣстномъ чиновникѣ аристократа, богатаго человека и даже—*horribile dictu*—брата ея подруги. Видно, что вмѣстѣ съ нею удивился и авторъ. Онъ заставилъ своего героя кипятиться и горячо доказывать, что нѣтъ ничего постыднаго въ занятіи мелкой должности по „губерніи“. Но увь, въ этомъ идеальномъ „чиновникѣ“ видѣтъ человекъ „снизшедшій“ до губернской должности, какъ испанскіе короли въ страстной четвергъ снисходятъ до умыванія ногъ нищимъ и—ни испанскій король не умѣетъ мыть ногъ, ни „Чиновникъ“ Соллогуба не знаетъ своей должности. Еще одна черта. Какъ ни „низко“ спустилъ Соллогубъ свою Надимова, по все-же онъ не пошелъ дальше „чиновника особыхъ порученій при губернаторѣ“ и не рискнулъ спуститься до „исправника“, этого пробнаго камня дворянскаго самоуправления въ уѣздѣ...

V.

Движенію, начавшееся въ Россіи по заключеніи Парижскаго мира 1856 года, принесло съ собою глубокія и существенныя реформы въ мѣстномъ управленіи. Употребляя выраженіе „реформы“, мы не имѣемъ въ виду сказать, что *прежнія* установленія были *преобразованы* согласно новымъ условіямъ и потребностямъ. Напротивъ, не только прежнія установленія, но вся *система* прежняго управленія была устраниена въ главныххъ своихъ частяхъ и замѣнена другою системою, лучше сказать другими системами.

При разсмотрѣніи началъ и послѣдствій реформы нужно прежде всего имѣть въ виду кругъ установленій, которыхъ она коснулась. Съ 1861 года преобразованы установленія судебныя и полицейскія и разнообразныя учрежденія по мѣстному хозяйству и благоустройству. Крестьянская реформа была конечно предпосылкою для всѣхъ остальныхъ. Она создала новую массу свободныхъ сельскихъ обывателей, расшатала сословное начало въ администраціи и судѣ и выдвинула требованіе *всесословнаго* управленія. Она возбудила множество надеждъ и желаній, но конечно не могла опредѣленно указать пути, по которому должно было идти законодательство. Прежнія формы отжили свой вѣкъ; сословныя рамки оказывались

непригодными для новыхъ условий. Но какую форму приметъ нарождающееся *всесословное* начало?

Если участіе сословій, преимущественно дворянскаго, и имѣло гдѣ нибудь значеніе, то именно въ области *суда* и *полиціи*. Черезъ эти учрежденія дворянство, такъ или иначе, получало въ свои руки опредѣленную власть. Но именно эта область была изъята вполнѣ или отчасти изъ рукъ мѣстнаго общества. Тамъ, гдѣ прежде особенно примѣнялось выборное начало, восторжествовало назначеніе отъ короны. Пренія судебныя палаты и уѣздныя суды уступили свое мѣсто короннымъ окружнымъ судамъ и судебнымъ палатамъ. Выборное начало было примѣнено только къ области мировой юстиціи, поставленной особо отъ юстиціи коронной. Но, что всего важнѣе, *полиція* съ 1862 г. сдѣлалась установленіемъ правительственнымъ. С скромныя „временныя правила“ 25 декабря 1862 г. заранѣе дали нѣсколько ходовъ впередъ началу коронному предъ началомъ выборнымъ и всесословнымъ, для котораго вырабатывались *земскія учрежденія* и замыслилось новое *городовое положеніе*.

Земскія учрежденія были примѣнены къ той области управленія, которая въ прежнее время была тѣсно связана съ дѣятельностію центральныхъ установленій и губернаторовъ, какъ „хозяйствъ“ губерній, хотя и допускала извѣстное участіе сословій. Область эта — губернское и уѣздное хозяйство, въ обширномъ смыслѣ слова, т. е. часть строительная и дорожная, дѣла по земскимъ повинностямъ, часть продовольственная, общественное призрѣніе и т. д.

Всѣ эти части управленія уже содержались, такъ сказать, въ зародышѣ въ должности губернаторовъ и даже воеводъ. Не восходя далѣе XVIII столѣтія, мы находимъ хозяйственныя функціи въ должности губернаторовъ и воеводъ по инструкціи 1719 года. Но до XIX вѣка эта часть оставалась безъ органическихъ законовъ. Отсюда возникъ невообразимый хаосъ въ хозяйственной администраціи, результатомъ котораго являлось великое обремененіе платежныхъ силъ. Органическіе законы XIX столѣтія достигли прочнаго результата: 1) они нѣсколько опредѣлили порядокъ назначенія, раскладки и отправленія повинностей и администраціи разныхъ хозяйственныхъ частей; 2) они признали извѣстную долю этихъ повинностей и административныхъ задачъ интересами мѣстными; 3) они признали необходимость участія сословій по дѣламъ этого рода. Но провозглашеніе принципа не повело за собою ожидаемыхъ практическихъ послѣдствій.

Въ дѣйствительности „хозяйственная часть“ осталась прикрѣпленною къ должности губернатора, который не могъ выполнить массу лежащихъ на немъ обязанностей и центральныхъ установлений, замедлявшихъ движеніе дѣлъ и парализовавшихъ всякія дѣйствія представителей обществъ. Для примѣра, мы остановимся на значеніи комитетовъ земскихъ повинностей, которымъ было ввѣрено составленіе смѣтъ по денежнымъ земскимъ повинностямъ, раскладка губернскихъ повинностей и повѣрка отчетовъ по употребленію суммъ ¹⁾.

Дѣла по земскимъ повинностямъ въ губерніяхъ вѣдались *особымъ присутствіемъ* (состоявшимъ изъ губернатора, губернскаго предводителя дворянства, председателей палаты казенной и государственнхъ имуществъ, управляющаго удѣльною конторою и городского головы губернскаго города) и комитетомъ земскихъ повинностей. Составъ послѣдняго довольно обширенъ. Онъ состоялъ подъ предсѣдательствомъ губернатора, изъ губернскаго и уѣздныхъ предводителей дворянства, депутатовъ отъ дворянства, предсѣдателя казенной палаты, управляющихъ палатою государственныхъ имуществъ и удѣльною конторою, съ подвѣдомственными имъ удѣльными начальниками, городского головы губернскаго города и депутатовъ отъ прочихъ городовъ. Этотъ комитетъ собирался разъ въ три года, въ январѣ мѣсяцѣ. Разсмотримъ всю процедуру ихъ дѣйствій.

Предварительное составленіе смѣты лежало на особомъ присутствіи, окончательное на комитетѣ. Въ этомъ отношеніи у обоихъ учрежденій было весьма мало свободы. Законъ не зналъ факультативныхъ статей расхода. Въ смѣту вносилося то, что указано или закономъ или особымъ распоряженіемъ центральной власти. Правда, составленная особымъ присутствіемъ смѣта подвергалась критикѣ комитета; но комитетъ не имѣлъ, въ дѣйствительности, рѣшающаго голоса. Именно не ему принадлежало *утвержденіе* смѣты. Оно зависѣло отъ центральнаго правительства, которому представлялись проекты смѣты вмѣстѣ съ проектами раскладокъ (губернскихъ повинностей). Затѣмъ исполненіе смѣты сосредоточивалось въ рукахъ подлежащихъ властей. Большая часть расходовъ изъ земскаго сбора зависѣла отъ центральныхъ установленій и ихъ мѣстныхъ органовъ. „Въ отношеніи этихъ расходовъ, говоритъ официальная записка ²⁾, земство лишь *отпускаетъ* вѣдомствамъ путей

¹⁾ Мы будемъ говорить здѣсь о повинностяхъ общихъ, а не частныхъ.

²⁾ «Труды Комиссіи о губ. и уѣздныхъ утрежд.», ч. II, кн. II, стр. 40.

сообщенія, военному и прочимъ опредѣленные суммы; самое же расходование и *отчетность* подчиняются вполне сямъ особымъ управленіямъ, на основаніи ихъ особыхъ уставовъ, и земскимъ учрежденіямъ лишь сообщаются свѣдѣнія, „необходимыя для общаго хозяйственнаго учета суммъ“. Между тѣмъ именно эти расходы могли быть „интересны“ для „земства“, такъ какъ они сопряжены были съ разными предпріятіями, требовавшими надзора и учета, напимѣръ, съ сооруженіемъ шоссеиныхъ дорогъ. Другой разрядъ расходовъ имѣлъ строго опредѣленное назначеніе (содержаніе разныхъ установленій) и онъ производился простою выдачею суммы опредѣленному мѣсту. Прочіе расходы, требовавшіе „хозяйственныхъ распоряженій“, производились губернаторами съ особымъ присутствіемъ, въ иныхъ случаяхъ при участіи другихъ вѣдомствъ. Затѣмъ кассовая и бухгалтерская *отчетность* велась разными правительственными установленіями—казенными палатами и департаментомъ государственнаго казначейства. Въ концѣ каждаго года казенная палата составляла „генеральный государственный счетъ“ суммамъ земскаго сбора и вносила его, съ документами, въ особое присутствіе. Заключеніе послѣдняго представлялось министрамъ финансовъ и внутреннихъ дѣлъ.

„Генеральные счета“ за каждые три года сводились въ одинъ общій счетъ и предлагались какъ дворянскому депутатскому собранію, такъ и комитету земскихъ повинностей для провѣрки. Но „провѣрка“ эта имѣла весьма скромные размѣры. Во-первыхъ, замѣчанія депутатовъ могли касаться только явныхъ неправомерностей, удостовѣриться въ которыхъ было при томъ весьма трудно. Во-вторыхъ, даже въ случаѣ „основательности“ замѣчаній, они не имѣли практическихъ послѣдствій. Замѣчанія передавались начальнику губерній и министерствамъ, отъ которыхъ зависѣло поступать по своему усмотрѣнію.

Въ худшемъ еще положеніи находилась администрація натуральныхъ повинностей, а между тѣмъ она особенно тяжело отзывалась на народномъ благосостояніи. Все это, вмѣстѣ взятое, привело комиссію, трудившуюся надъ проектомъ земскихъ учреждений, къ печальному, но справедливому выводу, относительно существовавшаго порядка. Результатъ вполне соответствовалъ закону. Въ комитетѣ о земскихъ повинностяхъ призывались предводители дворянства, головы, депутаты. Какое значеніе имѣлъ этотъ призывъ, объясняетъ сама комиссія, пришедшая къ слѣдующему заключенію:

„Что общія собранія комитетовъ, лишенные всякой дѣйствительной власти и распоряженій, собирающіяся лишь въ три года разъ и то на короткое время, не имѣютъ физической возможности не только разобрать отчеты и смѣты, но даже прочесть ихъ; что смѣты утверждаются и измѣняются высшимъ правительствомъ, безъ великаго соображенія съ мнѣніями комитетовъ; раскладки, имъ предоставляемыя, *всегда перемѣняются*, по усмотрѣнію центральной власти; что немногія замѣчанія, которыя успѣваютъ сдѣлать члены комитета, большею частью даже не *разматриваются*, что затѣмъ всѣ представители мѣстности потеряли всякую энергію и заботливость о своемъ дѣлѣ и только почти машинально *подписываютъ* бумаги комитета“.

И это нисколько не удивительно. Затѣмъ все остальное вытекаетъ изъ предыдущаго. Вся хозяйственная администрація сосредоточилась въ „губерніи“, въ рукахъ дѣлопроизводителей и спеціальныхъ чиновниковъ, а въ уѣздахъ, въ рукахъ полиціи, дававшей чувствовать свою тяжелую руку особенно по отпращиванію натуральныхъ повинностей. „Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ“ является громаднымъ шагомъ впередъ сравнительно съ предыдущими „законоположеніями“. Оно признало право мѣстныхъ обществъ на завѣдываніе своими хозяйственными пользами и нуждами; оно создало самостоятельное мѣстное хозяйство, вѣренное выборнымъ людямъ, составленнымъ подъ контроль избирателей; право фиктивного „участія“ въ составленіи смѣтъ, предоставленное прежнимъ сословнымъ „депутатамъ“, обратилось въ право окончательныхъ по этому предмету постановленій, которыя могутъ быть только опротестованы губернаторомъ, въ случаяхъ именно указанныхъ закономъ. Этого мало; право постановленій было бы мертвою буквою въ томъ случаѣ, если бы исполнительная власть осталась въ рукахъ органовъ правительственныхъ, независимыхъ отъ контроля общества. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ создало въ составѣ земскихъ установленій органы исполнительные,—управы, подчиненныя собраніямъ и отвѣтственныя предъ ними. Однимъ словомъ—доказывать превосходство новаго порядка надъ прежнимъ, значило бы указывать на различіе между бѣлымъ и чернымъ, между днемъ и ночью.

Но задача этой статьи состоитъ вовсе не въ разсмотрѣніи превосходства вышшняго *хозяйственного* управленія въ губерніяхъ и уѣздахъ сравнительно съ прежнимъ. Мы намѣрены взглянуть на значеніе новыхъ учрежденій съ точки зрѣнія *общей си-*

стемы мѣстнаго управленія. Именно съ этой точки зрѣнія, намъ кажется, что законодательство наше, конечно, противъ воли своей, стало на ложную дорогу.

Остановимся прежде всего на взглядахъ комиссіи, выработавшей положеніе о земскихъ учрежденіяхъ. Вотъ какъ она рассуждала о „существованіи“, степени и предѣлахъ власти этихъ установленій.

„Если губернія и уѣздъ признаются, въ отношеніи мѣстныхъ хозяйственныхъ интересовъ, цѣлыми, имѣющими извѣстную самостоятельность, единицами, то земскимъ ихъ учрежденіямъ, служащимъ ихъ представителями, должна быть предоставлена *дѣйствительная и самостоятельная власть* въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ. Доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстныхъ интересовъ, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ. Опытъ показалъ, что участіе двухъ различныхъ, по началу своему, властей въ управленіи мѣстными хозяйственными дѣлами приноситъ мало полезныхъ результатовъ и ведетъ *ими* къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ, *ими* къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ одной и той же власти, производящимъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ; *ими*, наконецъ, къ взаимному ихъ увлоненію отъ надлежащаго исполненія обязанностей“. На этихъ основаніяхъ, земскимъ учрежденіямъ, въ кругу принадлежащихъ имъ дѣлъ, предоставлена самостоятельность дѣйствій, подъ надзоромъ государственной власти.

Но затѣмъ комиссія продолжаетъ: „что касается до *отношеній* земскихъ учрежденій къ прочимъ существующимъ правительственнымъ мѣстамъ и лицамъ, то земскія учрежденія, имѣя характеръ мѣстный и *общественный*, очевидно (?) но могутъ входить въ рядъ правительственныхъ губернскихъ или уѣздныхъ инстанцій, а потому не могутъ подлежать и инстанціонному служебному подчиненію, или имѣть въ своемъ подчиненіи какія либо изъ правительственныхъ мѣстъ. Подчиняясь общимъ законамъ на томъ же основаніи, какъ *отдѣльныя общества и частныя лица*, земскія учрежденія, съ другой стороны, имѣютъ право на *содѣйствіе* и *исполненіе* законныхъ своихъ требованій правительственными лицами и учрежденіями“.

Этотъ ходъ рассужденія представляется довольно логичнымъ

съ точки зрѣнія взгляда, усвоеннаго комиссіею на земскія учрежденія, какъ на мѣстныхъ *хозяйственныхъ* установленія. Но даже съ этой точки зрѣнія, въ означенномъ разсужденіи нельзя не замѣтить значительнаго пробѣла. Подводя земскія установленія подъ понятіе „отдѣльныхъ обществъ и частныхъ лицъ“, комиссія какъ бы забывала, что этимъ установленіямъ предоставлено право *налога*, и что осуществленіе этого права немыслимо безъ дѣйствительной власти *взиманія* налоговъ, оставленнаго въ рукахъ *полиціи*, обзаванной, правда, „содѣйствовать“ земскимъ установленіямъ въ исполненіи ихъ законныхъ требованій, по имѣющей свое „начальство“, не имѣющее ничего общаго съ земскими установленіями.

Уже изъ этого одного видно, что „самостоятельность“, предоставленная земскимъ (и новымъ городскимъ) установленіямъ, похожа на самостоятельность частныхъ обществъ и товариществъ, но не походитъ на самостоятельность установленій, призванныхъ *управлять* извѣстными дѣлами въ губерніи. Но несостоятельность разсматриваемыхъ началъ обнаружится изъ обзора дѣлъ, предоставленныхъ земству. Если бы эти установленія были *только* хозяйственными установленіями, то 2 ст. положенія, исчисляющая предметы вѣдомства земства, могла бы ограничиться однимъ пунктомъ, гласящимъ, что дѣломъ земства признается „завѣдываніе имуществомъ, капиталами и денежными сборами губерніи или уѣзда“. Но 2 ст. возлагаетъ на земство устройство и содержаніе принадлежащихъ къ земству зданій, другихъ сооруженій и путей сообщенія, мѣры обезпеченія народнаго продовольствія губерніи и уѣзда, мѣры общественнаго призрѣнія, дѣло взаимнаго обязательнаго страхованія строеній, мѣры къ развитію мѣстной торговли и промышленности, часть медицинскую, попеченія о народномъ образованіи и т. д.

По этимъ дѣламъ недостаточно одного „хозяйствованія“; здѣсь нужно *управленіе*, а управленіе немыслимо безъ *власти*. Земскія учрежденія унаслѣдовали или все или часть функций, распредѣленныхъ между многими губернскими установленіями: приказами общественнаго призрѣнія, комиссіею строительною и дорожною, комиссіею народнаго продовольствія, больничными совѣтами, комитетами о земскихъ повинностяхъ и т. д. Для чего-же получили они такое наслѣдство?

Этотъ вопросъ необходимо было поставить себѣ прямо и откровенно при составленіи какъ положенія о земскихъ учрежденіяхъ, такъ и новаго городского положенія. Нельзя не признать,

что составители того и другаго сами получили довольно тяжелое наслѣдіе, отъ котораго они не могли отрѣшиться — раздвоеніе нашихъ мѣстныхъ установленій, созданное еще Екатериною II. Они вполне добросовѣстно и искренно старались улучшить каждый свою часть: одни хозяйственное управленіе въ губерніяхъ и уѣздахъ, а другіе общественное управленіе въ городахъ. Имъ конечно трудно было возвыситься надъ своею спеціальною задачею, — возвыситься до общихъ началъ мѣстнаго управленія, выикнуть въ смыслъ его историческаго развитія въ Россіи. Имъ серьезно казалось, что создавая въ Россіи новыя „общественныя“ установленія, они основываютъ у насъ *самоуправленіе*.

На дѣлѣ вышло то, чего именно опасались авторы положенія о земскихъ учрежденіяхъ, и что они думали устранить новымъ закономъ. Они говорили о вредѣ „участія двухъ различныхъ, по началу своему, властей въ управленія мѣстными хозяйственными дѣлами“. Но именно этотъ порядокъ вещей и организовать окончательно новыми законами. Въ прежнее время „выборные люди“ какъ-бы присыпались въ видѣ пѣкоторой приправы въ разныя учрежденія, гдѣ дѣйствительная власть принадлежала органамъ правительства. „Выборные“ безмолвствовали и бездѣйствовали. „Теперь выборные люди и правительственные органы разведены въ разныя стороны; изъ насъ составлены особые организмы. Но дѣйствовать приходится имъ на одноѣмъ и томъ-же поприщѣ. Земство печется о народномъ продовольствіи; но губернаторъ также обязанъ пещись объ этомъ предметѣ. Городъ заботится о мѣстномъ благоустройствѣ; но губернаторъ, градоначальники и полиціймейстеры съ исправниками призваны къ тому-же дѣлу. Земство печется о народномъ здравіи; но въ томъ-же состоитъ прямая обязанность губернаторовъ съ врачебными отдѣленіями губернскихъ правленій. Земство призвано заботиться о народномъ образованіи; но оно „сопоставлено“ съ директорами народныхъ училищъ. Таково „сходство“ функций; но вотъ и различіе. Каждый правительственный органъ для осуществленія принадлежащихъ ему правъ имѣетъ потребную долю власти; земство ея не имѣетъ. Предположите, что земству сдѣлалось извѣстнымъ, что на такой-то фабрикѣ рабочіе поставлены въ дурныя санитарныя условія или что они терпятъ отъ притѣсненій хозяевъ. Эти предметы лучше всего могутъ быть извѣстны земству. Но именно оно не можетъ ничего сдѣлать, хотя на немъ и лежитъ обязанность пещись о санитарной части и принимать мѣры къ развитію мѣстной промышленности. До свѣдѣній

земства доходить, что на мѣстныхъ базарахъ продаются съѣстные припасы дурнаго качества; на базарѣ находится мѣстный земскій врачъ. Онъ не можетъ ни освидѣтельствовать припасовъ, ни составить протокола, ибо онъ „частное лицо“, служащее по найму у частнаго учрежденія. „Учрежденіе“ почтительнѣйше представляетъ губернатору; губернаторъ, если сочтетъ это нужнымъ, предпишетъ врачебному отдѣленію произвести слѣдствіе; отдѣленіе предпишетъ уѣздному врачу осмотрѣть „припасы“. Но припасы давно проданы, съѣдены и прибавили десятокъ-другой большихъ въ земскихъ больницахъ, а можетъ быть умножили и число обитателей кладбища.

Число такихъ примѣровъ можно бы увеличить до безконечности, но намъ нужно рассмотреть еще и другія предположенія комиссіи. Указавъ на вредъ „сугубыхъ“ властей, оно указываетъ, что такой порядокъ ведетъ прежде всего „къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ властей на ходъ дѣлъ“. Не знаемъ, отчего зависитъ такое развитие частей медицинской, училищной, продовольственной и другихъ въ губерніи. Но очевидно, что вліяніе которой нибудь изъ властей „почти уничтожилось“; которой?—судить не беремся. Далѣе раздвоеніе власти ведетъ, по мнѣнію комиссіи, къ „пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ той и другой власти“. Но изъ матерьяловъ, относившихся до практики земскаго и городского дѣла видно, что случаи „пререканія и противодѣйствія“ довольно обильны, нисколько не содѣйствуя „успѣшности распоряженій“. Наконецъ послѣднее послѣдствіе, предусмотрѣнное комиссіею: „взаимное уклоненіе отъ надлежащаго исполненія обязанностей, обоюдное бездѣйствіе и апатія“ также даютъ себя чувствовать. Кому это неизвѣстно изъ ежедневнаго опыта? Губернская администрація, въ виду учрежденія земскихъ учреждений, обыкновенно полагаетъ, что съ нею сняты многія правительственныя заботы, и все непорядки объясняютъ „бездѣйствіемъ“ и апатіею земства. Послѣднее утверждаетъ, что оно связано въ своихъ распоряженіяхъ, что оно встрѣчаетъ противодѣйствіе въ мѣстной администраціи, что все усилія его не могутъ дать желаннаго плода.

Такимъ образомъ слова комиссіи оказались какъ критикою минувшаго порядка, такъ и еще больше, пророчествомъ для новаго, созданнаго положеніемъ 1864 года.

VI.

Мы стоимъ на распутьи. Возвращеніе къ старому порядку невозможно; новый порядокъ не установился, даже пути къ достиженію его не избрапы. Въ такое время, всегда полезно обратиться къ критикѣ общихъ началъ мѣстнаго управленія и сказать нѣсколько словъ для предупрежденія серьезной опасности.

Наше предупрежденіе обращается на двѣ стороны—къ законодательству и къ обществу. Законодательству предстоитъ провѣрить тѣ пути, по коимъ оно шло до настоящаго времени. Ему слѣдуетъ избрать *одинъ* путь и не ставить свою ставку на черный и красный квадраты одновременно. Желаетъ ли оно организовать самоуправленіе? Тогда пусть оно введетъ „общественныя“ установленія въ кругъ учреждений *правительственныхъ*, облечетъ ихъ *правительственными* правами и не побояется поставить эти учрежденія подъ контроль представителей обществъ. Такая мѣра будетъ полезна въ его собственныхъ видахъ. Не дальше какъ въ 1876 году губернаторамъ дано было право издавать обязательныя для мѣстныхъ жителей распоряженія по дѣламъ благочинія и безопасности. Эта мѣра была встрѣчена несочувственно, съ разными сомнѣніями. Между тѣмъ комитетъ министровъ былъ правъ, разсуждая, что губернаторамъ во многихъ случаяхъ *необходимо* предоставить такое право. Откуда же несочувствіе? Разрушимъ этотъ вопросъ простымъ предположеніемъ. Предположимъ, что законъ далъ губернаторамъ право издавать распоряженія, *при участіи* губернскаго земскаго собранія. Встрѣтило-ли бы такое право хотя-бы малѣйшее возраженіе?

Предупрежденіе наше обращается и къ обществу. „Вялость“ нашихъ земскихъ и городскихъ учреждений, не смотря на ихъ молодость, вошла въ пословицу. Гдѣ причины этого явленія? Часть изъ нихъ уже указана: она заключается въ ненормальной постановкѣ „общественныхъ установленій“ по закону. Но есть и другія причины, надъ которыми законъ безсиленъ. Онѣ содержатся въ самомъ составѣ тѣхъ элементовъ, которымъ пришлось дѣйствовать въ новыхъ установленіяхъ.

Во первыхъ, нельзя не видѣть, что новыя учрежденія, по самой своей новости, не успѣли еще выработать самостоятельной

практики, и невольно подражают дѣятельности вѣковаго бюрократическаго организма. Бюрократическія формы даютъ себя чувствовать и въ новыхъ учрежденіяхъ до такой степени, что иногда трудно отличить земскаго дѣятеля отъ всякаго чиновника. Это происходитъ и отъ того, что значительная доля земскихъ дѣятелей „посвящали себя государственной службѣ“, гдѣ и получили свое гражданское воспитаніе.

Этотъ грѣхъ поправимъ, но онъ зависитъ отъ другихъ, болѣе серьезныхъ причинъ. Съ земскими учрежденіями повторяется то, что было вѣкогда съ дворянскими выборами. Мѣстные жители „уклоняются“ отъ земской службы и на долю земства остаются ненадежные элементы. Это явленіе зависитъ отъ двухъ главныхъ причинъ: одной общей, а другой специально относящейся къ нашему времени.

По положенію о земскихъ учрежденіяхъ, видную въ нихъ роль призванъ играть землевладѣльческій классъ, а классъ землевладѣльцовъ главнымъ образомъ состоитъ изъ дворянства. Но слово это, по привычкѣ, пахитой вѣками, по прежнему тяготеетъ къ государственной службѣ. Если прежняя дворянская служба, обставленная всѣми правами и преимуществами государственной службы, мало привлекала къ себѣ дворянство, то что же сказать о земской дѣятельности, неимѣющей никакихъ служебныхъ правъ? Какая карьера представляется хотя бы для должности члена управы? Не лучше-ли начать съ должности столоначальника въ какомъ нибудь департаментѣ, чтобы потомъ достигнуть виднаго положенія, съ высоты котораго можно созерцать безтолковую возню „земцевъ“? У насъ въ модѣ жалобы на „бюрократію“. Но кто же пытается эту бюрократію, кто несетъ ей свои таланты, свои знанія, свои титулы, свои связи, свое вліяніе? Кто ставитъ ее, не какъ государственное установленіе только, а какъ *общественный классъ*, неизмѣримо выше сѣрепскаго *le zémstvo*?

Что же, скажутъ намъ, лучше-ли будетъ, если эти лучшія силы отхлынуть въ губерніи и въ уѣзды, оставивъ поприще центральной службы разнымъ „худороднымъ“? Лучше, и вотъ почему. Когда на сторонѣ земства будетъ все богатое, все вліятельное, образованное, титулованное, все имѣющее связи и независимое положеніе, тогда и эта столь ненавистная намъ „бюрократія“, отъ нея же первые есте вы, будетъ введена въ надлежащіе предѣлы, тогда измѣнится самъ собою и весь строй нашей администраціи.

Но есть еще и другая причина, прямо относящаяся къ нашему времени, и она-то удерживаетъ отливъ „мѣстныхъ обывателей“ изъ столицъ. Въ 1861 году совершилось освобожденіе крестьянъ. Реформа оставила послѣ себя классъ, потерявшій средства дароваго существованія, даровой трудъ. Ему предстояло два исхода: 1) обратиться къ своей землѣ въ качествѣ истинныхъ хозяевъ, оросить ее своимъ потомъ и взаимѣмъ того отъ нея-же получить богатство, вліяніе и почетъ; 2) искать болѣе легкихъ средствъ существованія въ государственной и всякой другой службѣ. Землевладѣльцы предпочли второй исходъ. На бѣду поприца служенія умножились. Открывались новые суды, заводились желѣзныя дороги и всѣ сопряженныя съ ними спекуляціи и операціи, учреждались банки и всякія промышленныя общества. „Интеллигенція“ почуяла добычу и ринулась на нее въ перегонку. Передніи наполнились просветителями. Принимали министры, принимали банкиры, принимали желѣзно-дорожные строители, принимали директоры разныхъ товариществъ. Просили чиповные, титулованныя, образованныя, вліятельныя. Одни цукали въ ходъ своей чипъ, другіе свои связи, часто весьма сомнительныя, третьи свое образованіе, готовое стать орудіемъ весьма темныхъ дѣлъ. Брали все: коронное мѣсто, присоединяя къ нему выгодное званіе директора какой нибудь желѣзной дороги, пайщика въ какомъ нибудь банкѣ, члена правленія въ какомъ нибудь товариществѣ.

Гдѣ же тутъ было думать о губерніи или городѣ, съ ихъ „мѣстными пользами и нуждами“? Все оторвалось отъ земли и пошло въ биржевую бумагу. Уныло стояли старыя усадьбы, гдѣ прежде, хоть не служили, да жили, и стояли онѣ, разваливаясь, какъ будто для того, чтобы угасло самое воспоминаніе о связи помѣстья съ владѣльцемъ, пресмыкавшимся у какого нибудь желѣзнодорожника. Уныло шумѣли брошенные сады и грустно глядѣли на тощія поля. Грустно гудѣлъ лѣсъ, ожидая, что „прослужившійся“ или „проспекулировавшійся“ владѣлецъ продастъ его на срубъ мѣстному булаку.

Не оставалось обдѣленнымъ и земство съ городами. Иногда банкрово-желѣзнодорожно-биржевой водоворотъ выбрасывалъ и въ мѣстность какого нибудь „дѣльца“. Ловко опутывалъ онъ мѣстное стадо, избирался въ головы и столь же ловко „спекулировалъ“ опъ городскими водопроводами, освѣщеніемъ, всѣмъ, съ чего можно было взять или гдѣ предвидѣлся „пай“.

Вотъ отчего-бы нужно было проснуться, какъ отъ страшнаго, гл-желелаго сна! Вотъ что прогнать съ глазъ крестнымъ знаменіемъ и теп-

лой молитвой! Но чудовище стоитъ предъ глазами и не даетъ покоя тому, кому сколько нибудь дороги судьбы родной земли. Самоуправленіе требуетъ великаго общественнаго покаянія, искренняго обращенія къ землѣ, къ истинному труду и къ народу.

Настанетъ-ли это великое время? Испылѣютъ-ли наши язвы? Можемъ сказать евангельскими словами — „вѣрую Господи—помоги моему невѣрью“...

СПбГу

Отдѣльно отпечатано изъ «Сборника Государственныхъ Знаній». Т. VI.

Дозволено цензурою. С.-Петербургъ. 10 Мая 1878 года.

Въ типографіи В. Безобразова и Комп. (Вас. Остр., 8 л., д. № 45).