

1397

II. 15
Д 88

ВВЕДЕНИЕ

ВЪ КУРСЪ МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ

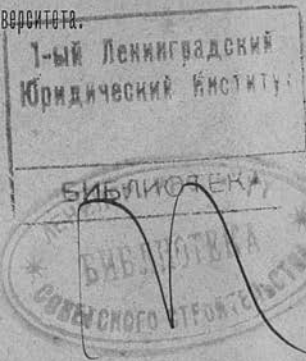
АНГЛИИ, ФРАНЦІИ и ПРУССІИ.

№ 181

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ ЛЕКЦІЯ

Л. П. ДЫМИНЪ,

Приватъ-Доцента ИМПЕРАТОРСКАГО С.-Петербургскаго Университета.



Handwritten signature or mark.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

Типографія Р. Голике, Гроицкая ул., д. № 18.

1891.

248/11



По опредѣленію Юридическаго Факультета Императорскаго С.-Петербургскаго
Университета печать разрѣшается. 30 Марта 1891 г. Деканъ *В. Сергѣевичъ*.



Приступая къ чтенію курса о мѣстномъ управленіи въ Англіи, Франціи и Пруссіи, я прежде чѣмъ перейти къ историко-догматическому очерку развитія и состоянія мѣстныхъ учреждений указанныхъ государствъ, долженъ остановиться на происхожденіи, развитіи, значеніи и задачахъ нашего предмета, а равно предпослать самыя необходимыя свѣдѣнія о теоріи и системѣ самоуправленія вообще.

Происхожденіе ученія о самоуправленіи, такъ сказать, историческое; оно не возникло изъ отвлеченныхъ умозрительныхъ теорій, оно обязано своимъ существованіемъ настоятельнымъ жизненнымъ потребностямъ новаго государства, развившагося на конституціонномъ фонѣ; сама жизнь заставила ученыхъ и государственныхъ людей половины текущаго столѣтія обратиться къ реформамъ мѣстнаго управленія, какъ къ спасательному якорю отъ неустойчивости и постоянныхъ колебаній шаткихъ государственныхъ организмовъ, народившихся по шаблону конституціонныхъ теорій французской революціи. Ученіе о самоуправленіи стоитъ въ непосредственной связи съ послѣдствіями французской революціи, оно составляетъ реакцію противъ слишкомъ разросшихся положеній механическаго воззрѣнія на государство.

Причины этого явленія въ исторической ихъ послѣдовательности слѣдующія:

Когда умственное движеніе восемнадцатаго столѣтія воплотилось въ дѣйствительную силу, когда новыя общественныя и политическія идеи сломали старый порядокъ вещей во Франціи, тогда новымъ людямъ, совершившимъ всеобщую ломку, предстала трудная задача пріискать и построить новыя зданія на мѣстахъ, оставшихся пустыми послѣ разгрома и разрушенія.

Время голословнаго отрицанія существующихъ порядковъ миновало, нужно было выдвинуть и основать положительное

начало для новаго государственнаго устройства, лозунгомъ котораго явилось бы прежде всего уваженіе къ правамъ чело-вѣка и гражданина. Въ это трудное время всеобщаго броженія умѣренные элементы французскаго общества выдвинули на первый планъ идеи и труды замѣчательнѣйшаго изъ публицистовъ и мыслителей XVIII столѣтія, автора знаменитаго сочиненія «Esprit des lois». Идеи Монтескье, сослужившія уже до этого немаловажную службу патриотамъ новаго американскаго государства и удостоившіяся тамъ лестнаго названія «оракула нашихъ дней», дѣйствительно восторжествовали и во Франціи. Первое учредительное Собраніе, состоявшее въ большинствѣ изъ людей умѣренныхъ, видѣло въ XI книгѣ «Духа Законовъ» ту нить, по которой должно было идти для согласованія остатковъ стараго порядка вещей съ народившимися новыми идеями вѣка. Такое предпочтеніе мыслямъ великаго публициста передъ отвлеченными идеалами Руссо и страстною проповѣдью Вольтера, объясняется тѣмъ, что, во-первыхъ, идеалы автора «Духа Законовъ» казались тогда болѣе дѣйствительными и легче осуществимыми, чѣмъ утопіи другихъ энциклопедистовъ, а также и потому, что Монтескье указывалъ на конкретный примѣръ политическаго устройства страны, о которой въ дѣйствительности тогда во Франціи имѣли лишь слабое понятіе, но политическую и общественную свободу которой умѣли уже тогда уважать на континентѣ.

Въ силу этихъ причинъ первые сотворители писанной конституціи во Франціи вдохновились идеями Монтескье, приняли на вѣру его представленія о государственномъ устройствѣ Англіи и слѣдуя такимъ идеаламъ склеили новый порядокъ вещей для Франціи, послужившей засимъ образцомъ для всей Западной Европы. Но увлекаясь внѣшнимъ блескомъ аргументаціи Монтескье, они, подобно ему же, посмотрѣли на англійское государственное устройство съ высока, распознали лишь куполь, вѣнчающій великолѣпное зданіе, не обративъ должнаго вниманія на фундаментъ и нижній этажъ строенія, первые камни котораго были воздвигнуты еще завоевателями британскихъ острововъ, а послѣдующіе клались путемъ борьбы и компромиссовъ общественныхъ и государственныхъ силъ страны, выработавшей вѣковой работой то дивное и стройное политическое цѣлое, истинный и настоящій смыслъ котораго остался загадочнымъ для Монтескье и его послѣдователей, принявшихъ

на вѣру представленную имъ картину англійскихъ учреждений.

Но теорія и ученіе Монтескье не долго держались на поверхности сильно взволнованнаго французскаго общества—эта умѣренная доктрина скоро уступила мѣсто ученіямъ о народо-власти, практическимъ осуществленіемъ коего явились конституціи 1791 и 1793 гг. и послѣдовавшія за тѣмъ страшныя времена террора и конвента. Когда послѣ полнаго нравственнаго и матеріальнаго истощенія страна пробудилась подъ военнымъ деспотизмомъ Наполеона, то отъ прежнихъ историческихъ основъ государства ничего не осталось—старые средневѣковые союзы преданы были уничтоженію, земскія единицы, старинныя провинціи, преданы забвенію и на мѣсто ихъ поставлено новое дѣленіе страны на департаменты; однимъ словомъ, все припоминающее прошедшее было сломано и на поверхности государственнаго организма оказались двѣ неравномѣрныя величины: свободный по конституціи, но безправный на дѣлѣ гражданинъ съ одной стороны и государственная власть съ ея всемогуществомъ на другой. Общества, какихъ либо посредствующихъ союзовъ между Центральною государственною властью и правами отдѣльной личности не существовало. Въ этомъ смыслѣ вполнѣ справедливы слова Ренана, что «революція во Франціи породила одного гиганта государство и массу ничтожныхъ сравнительно съ нимъ личностей». Такой результатъ осуществленія на дѣлѣ крайнихъ теорій естественнаго права, бѣдствія и страданія страны во времена Имперіи, и роковое пробужденіе ея послѣ Вѣнскаго конгресса подѣйствовали отрезвительнымъ образомъ на первоначальныя увлеченія теоріями Вольтера и Руссо, онѣ были оставлены и реакціонная хартія 1814 г. старалась примирить историческія учрежденія страны съ новымъ порядкомъ вещей на началахъ умѣренной теоріи Монтескье, съ возможнымъ осуществленіемъ его идеи о раздѣленіи властей въ государствѣ.

Такимъ попыткамъ послѣдовали другія государства, провозгласившія въ слѣдующія за симъ десятилѣтія поочередно конституціонныя хартіи по образцу французской, ни мало не справляясь о томъ насколько провозглашенныя ими начала по историческимъ и фактическимъ условіямъ даннаго государственнаго организма могли получить дѣйствительное осуществленіе и могли быть согласованы съ ихъ общимъ строемъ.

Вмѣсто того, чтобы искать развитія гражданской и политической свободы, а также постоянства и прочности новоиспеченныхъ формъ управленія государствомъ въ живыхъ источникахъ и силахъ, устройства и управленія общинъ, городовъ и округовъ, революціонеры и реформаторы первой половины текущаго столѣтія заботились лишь о провозглашеніи либеральныхъ хартій, не имѣющихъ никакой поддержки въ мѣстныхъ союзахъ, если таковые еще существовали, и не находящихъ никакихъ здоровыхъ основаній въ массѣ населенія.

Реформаторы эти смотрѣли, подобно Монтеスキѣ, лишь на внѣшнюю форму и окраску государственнаго строенія—проникнутые абсолютными теоріями, они искали процвѣтанія своихъ отечествъ въ высокопарныхъ выраженіяхъ писанныхъ конституцій, какъ будто государство, со всѣми его историческими и племенными особенностями, при сложности своихъ жизненныхъ частей и организмовъ могло быть приравнено къ какому либо-частному обществу, составленному путемъ договора, для котораго достаточно, низвергнувъ прежнее правленіе, написать новый уставъ и тѣмъ гарантировать ему блестящую будущность.

Между тѣмъ заблужденіе ихъ было велико — для государственныхъ наукъ неприменимы вообще никакія абсолютныя теоріи—государство, какъ организмъ *sui generis*, имѣетъ каждое свое отдѣльное существованіе, зиждущееся на историческихъ и племенныхъ особенностяхъ страны; для реформы государственнаго устройства въ томъ или другомъ смыслѣ должно прежде всего провѣрить насколько тѣ или другія начала могутъ быть согласованы съ существующими тамъ особенностями быта, съ сложившимися тамъ исторически низшими посредствующими единицами управленія; только такое согласованіе можетъ обезпечить осуществленіе хотя бы самыхъ благихъ намѣреній реформаторовъ. Съ этой точки зрѣнія для насъ станетъ понятною та особенная неустойчивость всѣхъ конституцій и правительствъ, провозглашенныхъ на континентѣ Европы въ періодъ первой половины текущаго столѣтія. Доколѣ никто не думалъ о томъ, чтобы согласовать верхній этажъ конституціонныхъ строеній съ настоящими основаніями государственнаго организма, съ мѣстными единицами управленія и союзами, до этого времени не могло быть и рѣчи о прочности государственныхъ организмовъ, украшенныхъ сверху конституціонными хартіями.

Вслѣдствіе такихъ отвлеченныхъ, теоретическихъ экспериментовъ, дѣлаемыхъ реформаторами на государственныхъ организацияхъ, въ иныхъ странахъ началась борьба между столицами, центрами новыхъ идей и мѣстностью, тяготѣвшей къ сохраненію спасенныхъ историческихъ особенностей своихъ—такъ въ Испаніи дѣло дошло въ 1820 году чуть не до отпаденія провинцій отъ столицы и ея революціоннаго правительства, которое во имя отвлеченныхъ идей игнорировало мѣстность и ея права. Вообще для политическихъ теорій первой половины текущаго столѣтія мѣстность какъ бы не существовала—государство какъ цѣлое должно было удовлетворить всѣмъ потребностямъ человѣческаго бытія, какъ матеріальнымъ такъ и нравственнымъ, никакихъ посредствующихъ звеньевъ, никакихъ общественныхъ союзовъ и самостоятельныхъ единицъ эти теоріи не признавали—на такихъ воззрѣніяхъ государственнаго всемогущества сходились представители всѣхъ лагерей, сторонники теоріи народовластія въ родѣ Берріа Сень-При и Жюль-Симона, послѣдователи Монтескье, даже крайніе контръ-революціонеры въ родѣ Бональда и Галлера.

Первые, опираясь на договорномъ происхожденіи государства, отрицали значеніе мѣстныхъ единицъ во имя полного господства народной власти, которая, по ихъ мнѣнію, не допускала посредствующихъ единицъ; вторые, сильно вѣруя въ выставленный Монтескье идеаль английской конституціонной монархіи, не видѣли необходимости въ поддержкѣ этого строя мѣстными учрежденіями, значеніе которыхъ осталось къ сожалѣнію совсѣмъ чуждымъ самому Монтескье; третьи, отрицая возможность какого-либо значенія мѣстныхъ земскихъ единицъ, основывались при этомъ исключительно на всемогуществѣ монархической власти, не долженствующей предоставлять, по ихъ мнѣнію, какихъ-либо правъ тѣмъ или другимъ союзамъ и единицамъ. При безусловномъ господствѣ такихъ воззрѣній въ западно-европейскихъ государствахъ первой половины текущаго столѣтія и послѣдовательномъ проведеніи таковыхъ въ жизнь, не мудрено, что основанные на нихъ государственные организмы оказались совершенно слабыми, что конституціи, не имѣя корней въ мелкихъ единицахъ и округахъ страны, не были въ состояніи подвинуть нравственное и матеріальное благосостояніе народовъ—такія конституціи падали при первыхъ внѣшнихъ или внутреннихъ замѣшательствахъ, онѣ уходили подъ

звуки революцій и смѣнялись другими не болѣе устойчивыми, страдающими тѣми же пороками.

Въ такомъ критическомъ положеніи наукъ, слѣдившей съ напряженнымъ вниманіемъ за жизненными опытами конституціонизма и разувѣрившейся въ истинѣ провозглашенныхъ французской революціей принциповъ, предстояла трудная задача найти спасательный якорь для исправленія государственныхъ механизмовъ, дѣятельность коихъ не соотвѣтствовала самымъ элементарнымъ требованіямъ теоріи и жизни.

Предвѣстниками такой реакціи въ наукѣ явились уже въ тридцатыхъ годахъ многіе симптомы—романтизмъ въ поэзіи, историческое направленіе въ наукѣ выражали новое міросозерцаніе. Средніе вѣка, бывшіе для рационалистовъ XVIII столѣтія временемъ варварства и «попирания человѣческихъ правъ» сдѣлались теперь временемъ процвѣтанія національной свободы. Умъ и воображеніе обратились теперь къ лѣсамъ Германіи, въ которыхъ Монтескье искалъ зачатковъ свободныхъ учреждений. Въ созерцаніи прошедшихъ вѣковъ новыя поколѣнія искали опоры своимъ національнымъ стремленіямъ. Свобода представлялась исконнымъ достояніемъ народа, но содержаніе этой свободы опредѣлялось не революционными началами, а преданіями, согласовывавшими свободу народовъ съ силою королевской власти, какъ установленія національнаго.

Таковы были перемѣны въ сознаніи и стремленіяхъ общества пережившаго государственные перевороты, вызванные примѣненіемъ въ жизни идей, порожденныхъ революціею—онѣ и послужили основаніемъ для оставленія въ наукѣ механическаго воззрѣнія на государство и его функціи и для порожденія органической теоріи, имѣющей поставить на надлежащую почву и вопросъ объ органической связи государства и общества, о необходимомъ участіи мѣстныхъ союзовъ и единицъ въ жизни и дѣятельности цѣлаго.

Главная заслуга этой органической теоріи, основанной Краузе и разработанной Аренсомъ и Модемъ, и состоитъ въ томъ, что она указала государству на цѣлый рядъ общественныхъ союзовъ, стоящихъ между личностью и государствомъ и предназначенныхъ специально для осуществленія отдѣльныхъ общественныхъ цѣлей. Личная свобода и общественныя цѣли получаютъ въ этихъ союзахъ полное признаніе—научное выясненіе этой истины и составляетъ великую заслугу предста-

вителей органической теории государства. Отсюда уже только один шаг к необходимости свободной организации или возрождению бывших земских союзов с их определенными общественными дѣлами. На необходимость этого шага и было указано впервые знаменитымъ французскимъ писателемъ Алексисомъ Токвилемъ—этотъ ученый, со свойственною французскому уму точностью и определенностью развилъ передъ глазами Франціи и Европы государственныя, центральныя и мѣстныя учрежденія Соединенныхъ штатовъ.

Въ знаменитомъ сочиненіи своемъ «*La démocratie en Amérique*» Токвиль проводитъ въ теоріи и старается доказать на конкретномъ примѣрѣ ту мысль, что государственное устройство не можетъ опираться только на центральныя органы управления, что коренныя и самыя устойчивыя основанія государственнаго порядка составляютъ мѣстные земскіе союзы, которыми должны быть ввѣряемы функціи дѣйствительнаго заведыванія и управленія мѣстными дѣлами, съ правами самоуправляющихся единицъ.

По словамъ Токвиля, эти союзы въ Америкѣ, общины и графства составляютъ кости и мозги всего управленія, изъ нихъ вытекаютъ всѣ здоровыя соки къ центру.

Излагая въ V главѣ I тома означеннаго сочиненія общинное устройство и управленіе графствами въ Соединенныхъ штатахъ, Токвиль указываетъ на громадныя преимущества самоуправленія какъ для интересовъ самой мѣстности и ея населенія, такъ и для устойчивости государственнаго порядка и законности въ управленіи.

По словамъ его, тамъ «*l'état gouverne et n'administre pas*» (государство царствуетъ, но не управляетъ); исходя изъ того положенія, что каждый является лучшимъ судьей и хозяиномъ по дѣламъ касающимся ближе всѣхъ его самого, французскій ученый находитъ, что въ силу этого положенія управленіе общинами и графствами представляетъ въ Америкѣ такую отрадную картину—проверяя это положеніе на дѣйствительномъ состояніи союзовъ онъ усматриваетъ, что чѣмъ полнѣе заведываніе мѣстнымъ управленіемъ предоставлено по закону въ томъ или другомъ штатѣ мѣстнымъ единицамъ, тѣмъ богаче и образованнѣе штатъ, тѣмъ выше стоитъ онъ въ ряду другихъ. Указывая на укоренившееся въ Америкѣ чувство законности, гдѣ, по его словамъ, «законъ стоитъ выше всѣхъ», Токвиль при-

писываетъ и это явленіе вліянію ужившагося тамъ мѣстнаго самоуправленія, по которому всѣ мѣстныя власти дѣйствуютъ на основаніи закона и подъ условіемъ судебной отвѣтственности, а не по предписанію высшей іерархіи. — Такой порядокъ, говоритъ авторъ «Демократіи въ Америкѣ», способствуетъ болѣе всего развитію сознанія, самостоятельности и чувства законности въ обществѣ и государствѣ.

Аргументація его получаетъ особенную силу, когда онъ противопоставляетъ общинные порядки Америки французской коммунѣ; въ послѣдней распоряжается безконтрольно и управляетъ одинъ мэръ на основаніи подробнѣйшихъ предписаній безконечнаго количества лицъ высшаго начальства, въ Америкѣ дѣлами общины управляютъ девятнадцать отдѣльныхъ лицъ, каждый въ области своей компетенціи, подробно указанной общимъ для всѣхъ закономъ. Эти 19 лицъ не подчинены другъ другу, они дѣйствуютъ на основаніи закона подъ страхомъ и контролемъ судебной отвѣтственности. Къ сему эти лица или выбираются или назначаются изъ мѣстныхъ жителей, служба ихъ безвозмездна и почетна, она не обязываетъ угождать высшему начальству или искать повышеній и наградъ.

Разсуждая во II томѣ своего сочиненія о результатахъ такого порядка вещей для Соединенныхъ штатовъ Сѣверной Америки, Токвиль находитъ, что именно это устройство, перенесенное туда еще въ XVII столѣтіи изъ Англій, предохранило Америку отъ административной централизаціи, самаго большаго мѣста современныхъ ему государствъ Европы—что же касается политической централизаціи, то французскій ученый находитъ ее въ Америкѣ и примиряется съ нею, какъ съ необходимымъ зломъ, но онъ не опасается и слишкомъ широкаго развитія ея потому, что, по его мнѣнію, въ виду дѣйствительнаго развитія тамъ самоуправления въ графствахъ, всякіе захваты центральной власти должны найти законный и фактическій отпоръ со стороны представителей мѣстнаго управленія. Этимъ выводомъ Токвиль устанавливаетъ несомнѣнную органическую связь и необходимость согласія мѣстности съ стремленіями центрального правительства.

Подводя, наконецъ, итоги своимъ разслѣдованіямъ, Токвиль въ III томѣ останавливается на великихъ заслугахъ, оказанныхъ Американскому государству, организованнымъ въ немъ порядкомъ самоуправления—сравнивая Американскую и Фран-

цузскую революціи, ихъ цѣли, событія и послѣдствія, французскій ученый съ замѣчательною ясностью указываетъ на ходъ событій въ той и въ другой странѣ и приписываетъ опредѣленность, умѣренность и цѣлесообразность борьбы Америки съ Англіей за независимость тѣмъ здоровымъ началамъ американскаго общества, добытымъ тамъ вѣковой привычкой управлять своими мѣстными нуждами, и практическому знакомству съ управленіемъ.

Общество, говоритъ онъ, привыкшее издревле направлять свои мѣстныя дѣла, сознавало весьма опредѣленно цѣль борьбы за независимость; разъ эта цѣль была достигнута, оно благоразумно остановилось и не пустилось на безпутье—подобно дѣятелямъ французской революціи, увлекшимся безумно одной идеей и уничтожившимъ, слѣдуя ея обаянію, не только вредныя начала прежняго порядка, но и все, что составляло историческое достояніе національнаго развитія, что могло и должно было послужить основаніемъ для исправленія или новой постройки зданія.

Это послѣднее положеніе Токвиль иллюстрируетъ весьма остроумнымъ сравненіемъ: въ каждомъ образованномъ обществѣ, говоритъ онъ, люди воспримчивы на новыя идеи, порожденные въ немъ же или принесенныя извнѣ; если за симъ такія идеи имѣютъ блестящую аргументацію и относятся къ вопросамъ о поднятіи торговли и благосостоянія, то увлекаться ихъ внѣшними достоинствами будутъ лишь тѣ, кои незнакомы съ предметами коммерціи и торговли, купцы же непременно, прежде чѣмъ увлекаться, попробуютъ провѣрить, на сколько эти идеи дѣйствительно здоровы и, конечно, при провѣркѣ отбросятъ все лишнее и вредное въ нихъ. Такими людьми, незнакомыми съ предметами торговли, явились творцы французской революціи и являются вообще люди въ тѣхъ странахъ, гдѣ нѣтъ самоуправленія, они, какъ незнакомые съ дѣломъ управленія, увлекаются всякими новыми идеями, часто пагубными и ложными, чѣмъ приносятъ существенный вредъ обществу и государству; въ государствахъ же облагодѣтельствованныхъ самоуправленіемъ, каждая новая идея въ области политики провѣряется опытными людьми, которые, подобно купцамъ, воспринимаютъ благое и цѣлесообразное, подвергая критикѣ вредное и пагубное.

Таковы главные выводы, представленные Токвилемъ Европѣ

въ классическомъ сочиненіи «О демократіи въ Америкѣ». Книга вышла въ 1835 году, въ то время она раскрывала наукѣ новыя истины и заставляла призадумываться государственныхъ людей. Какъ нѣкогда Монтескье, въ своемъ сочиненіи «О духѣ Законовъ», раскрылъ передъ Европой невѣдомый доселѣ строй англійской конституціи, такъ Токвиль представилъ теперь полную картину американскихъ мѣстныхъ и центральныхъ учреждений, освѣщенныхъ при этомъ его остроумной критикой и дѣльными выводами, коими онъ старается доказать органическую связь, существующую между правами, обычаями и обществомъ съ одной стороны и мѣстными и государственными учреждениями съ другой.

Конечно, не обошлось безъ увлеченій со стороны французскаго ученаго, но главныя приведенныя мною положенія его вѣрны, по отношенію къ тѣмъ государственнымъ организмамъ, для которыхъ книга его была предназначена, тѣмъ болѣе, что за Токвилемъ имѣется еще одна великая заслуга, поставившая его выше всѣхъ писателей въ области государственныхъ наукъ того времени, а именно то, что онъ всѣмъ своимъ положеніямъ даетъ историческое основаніе, не ставитъ абсолютныхъ теорій, а изслѣдуетъ лишь событія и эмпирическимъ путемъ доходить до тѣхъ или другихъ выводовъ. Независимо отъ этого онъ далекъ отъ навязыванія американскихъ учреждений Европейскимъ государствамъ, онъ указываетъ лишь на благія стороны заатлантическихъ учреждений, даетъ яркія сравненія американскихъ и французскихъ порядковъ по тѣмъ или другимъ институтамъ, предоставляя при этомъ окончательный выводъ читателю.

Не мудрено, что книга, имѣющая столько достоинствъ, привлекла, при появленіи, всеобщее вниманіе ученыхъ всѣхъ странъ, она была переведена почти на всѣ языки, и выдержала во Франціи 22 изданія; она, по отзыву «Revue de Paris», за 1836 годъ, «имѣла необыкновенную судьбу, она поправилась всѣмъ партіямъ, благодаря своей объективности».

Однакоже современники, какъ видно изъ отзывовъ и брошюръ того времени, не обратили тогда должнаго вниманія на самую важную заслугу великаго публициста—на иллюстрацію мѣстныхъ самоуправляющихся единицъ Америки—тогдашніе читатели полагали, что главная задача Токвиля состояла въ стремленіи указать на необходимость скорѣйшей демократи-

заці европейскихъ обществъ, согласно съ неминуемыми законами будущаго.

Въ виду этого и вслѣдствіе политической реакціи сороковыхъ годовъ книга Токвиля тогда практическаго значенія не получила, она подготовила и обосновала реакцію въ наукѣ противъ административной централизаціи конституціонныхъ государствъ и получила лишь дѣйствительное пониманіе и значеніе послѣ смерти автора въ шестидесятыхъ годахъ, когда высказанныя Токвилемъ истины были возведены въ аксіомы теоріи и практики самоуправленія.

Вторымъ отцомъ ученія о самоуправленіи явился плодовитый и талантливый нѣмецкій ученый Рудольфъ Гейнсть—въ многочисленныхъ сочиненіяхъ своихъ объ историческомъ развитіи мѣстныхъ и центральныхъ англійскихъ учреждений онъ оказывается ярымъ противникомъ французскаго конституціонализма и составленныхъ по его образцу формъ правленія на континентѣ; во всѣхъ трудахъ этого знаменитаго ученаго проглядываетъ одна общая идея—необходимость обоснованія правильнаго теченія отправления государственнаго организма, а также огражденія гражданской и политической свободы путемъ самоуправления, въ англійскомъ смыслѣ этого слова, подъ которымъ онъ разумѣетъ управленіе округами и общинами по законамъ страны, чрезъ почетныя безвозмездныя должности въ высшихъ, и общинноземельные налоги въ среднихъ классахъ населенія. Излагая свои богатые познанія въ области образованія и современнаго состоянія англійскихъ учреждений Гнейсть преслѣдуетъ съ рѣдкою послѣдовательностью возвышенную цѣль показать своимъ соотечественникамъ тѣ результаты, которыхъ достигла Англія при помощи правильнаго развитія самоуправления—при этомъ знаменитый ученый нерѣдко указываетъ на Пруссію, старается, гдѣ это представляется возможнымъ, изыскивать общія начала тѣмъ или другимъ учреждениямъ, однимъ словомъ, стремится на конкретномъ примѣрѣ Англій указать своему отечеству тотъ путь, по которому слѣдуетъ идти для обоснованія и приведенія къ гармоніи Прусское мѣстное управленіе съ созданнымъ тамъ парламентаризмомъ. Въ этомъ отношеніи Гнейсть является преемникомъ Монтескье, который стремился раскрыть передъ Франціею и Европою суть представительныхъ учреждений Англій — но Гнейсть далеко превзошелъ французскаго публициста, который

не понялъ того государственнаго устройства, на которомъ онъ взялся демонстрировать необходимость раздѣленія властей и обосновать гражданскую и политическую свободу. Знаніемъ предмета, глубиною изслѣдованій, и добросовѣстностью, нѣмецкій ученый превзошелъ Монтескье и раскрылъ для науки дѣйствительную Англію, такъ какъ она есть съ особеннымъ и дивнымъ исторически образовавшимся государственнымъ устройствомъ ея. Онъ первый всесторонне изучилъ и понялъ это устройство, а результатомъ работъ его въ этомъ направленіи, которымъ онъ посвятилъ всѣ свои силы, явилось глубокое, фанатическое убѣжденіе въ томъ, что только дѣйствительное самоуправленіе можетъ придать государственнымъ организмамъ Западной Европы внутреннюю устойчивость, а гражданамъ обезпечить пользование свободой. Отсюда непримиримая вражда, и беспощадная критика Гнейста порядковъ и принциповъ развившихся во Франціи послѣ революціи—результаты этой революціи, говоритъ онъ, не могутъ не убѣдить Европу, что разумная природа человѣка, то отвлеченное «я», изъ котораго естественное право построило государство, не отъ міра сего, что въ дѣйствительности каждый народъ раздѣляется въ составныхъ частяхъ своихъ по обладанію матеріальными и духовными благами на классы и разряды, которые всѣ стремятся къ возможно большому и полному обладанію и наслажденію благами—этотъ несомнѣнный антагонизмъ классовъ между собою съ одной стороны, и къ предметамъ обладанія съ другой, и составляетъ, по мнѣнію Гнейста, главное содержаніе управленія въ государствѣ. По природѣ своей эти противорѣчія непримиримы, необходимость гармоніи интересовъ остается и останется лишь благимъ пожеланіемъ будущаго; въ дѣйствительности же между стремленіемъ самостоятельныхъ классовъ къ упроченію этой самостоятельности и желаніемъ зависимыхъ къ освобожденію отъ этой зависимости само по себѣ примиренія быть не можетъ. Идея и принципъ народнаго самодержавія не въ состояніи согласовать этихъ противорѣчій, ни даже установить между ними какого либо *modus vivendi*, она ведетъ лишь къ фактическому и полному господству самостоятельныхъ и имущихъ надъ матеріально зависимыми.

Между тѣмъ, несмотря на такія вѣчныя противорѣчія, въ природѣ человѣка имѣется, по словамъ Гнейста, черта и стремленіе къ согласованію этихъ антитезовъ, эта черта состоитъ

въ сознаниі свободнаго нравственнаго начала, принуждающаго отдѣльнаго человѣка и коллективную личность—государство искать выхода изъ изложенныхъ противорѣчій. Какъ отдѣльный человѣкъ, въ борьбѣ съ самимъ собою, побѣждаетъ въ сознаниі нравственнаго долга бушующія въ немъ страсти, такъ и человѣческое общество, по своему назначенію, должно примирять, во имя высшаго начала, противорѣчивые интересы, согласуя таковыя въ понятіи и развитіи задачъ органическаго государства. По мнѣнію Гнейста, если человѣкъ не въ правѣ нарушать нравственный долгъ, то тѣмъ менѣе можетъ это дѣлать народъ—онъ долженъ исполнять свое назначеніе, состоящее въ исполненіи своихъ обязанностей для государства—природа этихъ обязанностей всегда одна и та же, а именно она состоитъ въ добровольномъ жертвованіи своимъ временемъ и имуществомъ для поддержанія закона и порядка. Размѣръ этихъ обязанностей мѣняется по временамъ и положенію общества, но цѣль ихъ остается всегда одна и та же, это осуществленіе гражданской свободы, клонящейся къ согласованію противорѣчивыхъ интересовъ имущихъ и неимущихъ классовъ.

Далѣе Гнейстъ справедливо усматриваетъ постоянное противорѣчіе между цѣлями общества и государства—всѣ государственныя учрежденія, говоритъ онъ, съ ихъ принудительнымъ характеромъ и обширными задачами состоятъ въ постоянномъ противорѣчій съ ближайшими цѣлями и интересами мѣстности и общества. Каждая общественная группа стремится лишь къ достиженію своихъ цѣлей и считаетъ эту задачу самою существовающею, она старается извлечь по возможности больше выгодъ для себя, принимая возможно меньше обязанностей и тягостей на свою долю. Въ виду такого постояннаго противорѣчія интересовъ общества интересамъ государства, какъ цѣлаго, послѣднее нуждается въ такихъ силахъ, которыя были бы въ состояніи парализовать дурныя послѣдствія сепаративныхъ антигосударственныхъ цѣлей общества во имя закона, порядка и гражданской свободы. Эти силы Гнейстъ находитъ въ организмѣ государства, который подчиняетъ себѣ общественные интересы, соединяетъ ихъ, воспитываетъ, пріучаетъ и даже принуждаетъ гражданъ къ исполненію обязанностей по отношенію къ государству. Государство и общество должны, по мнѣнію нѣмецкаго ученаго, быть соединяемы путемъ такого устройства, въ которомъ интересы того и другого примирялись бы на низшихъ

ступеняхъ, въ общинѣ и соединялись здѣсь органически и крѣпко; только такое соединеніе можетъ дать народу способность къ самоуправленію, къ достиженію «свободы въ порядкѣ». Такой порядокъ Гнейстъ видитъ въ развитомъ англійскомъ сельфговернементѣ.

Таковы главные основанія, слѣдуя которымъ знаменитый ученый доказываетъ необходимость самоуправленія для примивенія непримиримыхъ по природѣ своей интересовъ общества и государства. Выводы Гнейста вѣрны, но съ научной точки зрѣнія, съ точки зрѣнія положительной науки нельзя согласиться съ нимъ относительно того умозрительнаго приема, при помощи котораго онъ перескакиваетъ самое трудное препятствіе, а именно необходимость обоснованія человѣческихъ обязанностей въ обществѣ и государствахъ. Для этого онъ приискиваетъ прирожденное каждому человѣку чувство нравственнаго долга, а изъ него выводитъ назначеніе человѣчества къ согласованію общественныхъ противорѣчій. Такая аргументація произвольна, не научна и не убѣдительна, она объясняется лишь общимъ всѣмъ нѣмецкимъ ученымъ пристрастіемъ—искать непременно, для основаній и выводовъ добытыхъ путемъ наблюденія, умозрительныхъ началъ и перескакивать черезъ фактическія затрудненія при помощи философскихъ предположеній. Даже свѣтлый умъ Гнейста долженъ былъ принести эту дань окружающей его средѣ нѣмецкихъ ученыхъ. Идея конечнаго примиренія противоположныхъ интересовъ общества и государства на основаніи предназначенной гармонизаціи этихъ интересовъ весьма заманчива и возвышенна, но политическая наука къ сожалѣнію не можетъ строить своихъ выводовъ на такомъ апріорномъ началѣ, почерпнутомъ изъ чистаго мышленія субъекта—это значило бы возвращаться къ тяжелымъ временамъ рраціоналистической философіи и естественнаго права.

Несмотря однакоже на эту слабую сторону теоретическаго обоснованія своихъ выводовъ, Гнейстъ оказалъ огромную услугу наукѣ государственнаго права всестороннимъ и историческимъ изученіемъ англійскихъ учреждений, представленіемъ таковыхъ въ цѣлой системѣ и въ органической связи съ конституціоннымъ устройствомъ страны; если принять за симъ во вниманіе, что Гнейстъ въ качествѣ члена Прусскаго парламента принималъ дѣятельное участіе въ составленіи и направленіи всѣхъ новѣйшихъ законовъ о мѣстномъ самоуправленіи, что онъ сло-

вомъ и дѣломъ въ теченіе всей жизни не переставалъ трудиться надъ основаніемъ самоуправленія въ своемъ отечествѣ и распространеніемъ сознанія въ наукѣ о томъ, что только эта система мѣстнаго управленія можетъ дать устойчивость и будущность новымъ государствамъ, то тогда для насъ станетъ яснымъ то громадное значеніе, которое имѣетъ эта свѣтлая личность для торжества системы самоуправленія на континентѣ Европы—краеугольный камень къ новому зданію, далеко еще не оконченному до настоящаго времени, положенъ несомнѣнно гениальнымъ авторомъ «Сельфговернмента».

Но если Токвиль и Гнейстъ, указывая на конкретные примѣры Америки и Англии, старались добиться признанія системы самоуправленія какъ необходимаго корректива къ голымъ конституціямъ запада, если они искали въ этой системѣ того порядка и гармоніи, который представлялся ихъ глазамъ въ тѣхъ странахъ, которыя они избрали себѣ предметомъ для изученія и демонстрированія—то другой германскій ученый Лоренцъ Штейнъ поставилъ себѣ задачею придать новой системѣ научное основаніе, построить ее теоретически и вывести отсюда главные принципы системы самоуправленія.

Эту задачу знаменитый профессоръ исполнилъ блестяще—разбирая въ сочиненіи своемъ «Die vollziehende Gewalt» вопросъ объ отношеніи отдѣльныхъ властей въ государствѣ, въ особенности отношеній постановленія къ закону, Штейнъ находитъ нужнымъ ввести въ рядъ властей «свободное управленіе», подъ которымъ онъ разумѣетъ самоуправленіе и свободные союзы. Въ основаніе такого нововведенія германскій ученый полагаетъ слѣдующее—важное значеніе XVIII вѣка, по его мнѣнію, заключается въ томъ, что онъ формулировалъ существо и понятіе закона, возвелъ этимъ самымъ въ принципъ жизни отдѣленіе исполненія отъ законодательства и отыскивалъ идею законмѣрной свободы въ безусловномъ подчиненіи управленія законодательству. Осуществленіе этой идеи глубоко внѣдрилось и въ XIX вѣкѣ, но въ то же время началось представленіе о свободномъ управленіи рядомъ съ несвободнымъ государственнымъ устройствомъ.

Однакоже процессъ этотъ, какъ слѣдуетъ изъ историческихъ выводовъ самого Штейна, совершился не у всѣхъ народовъ одинаковымъ путемъ. Въ историческомъ развитіи разрѣшеніе его связано съ исходомъ борьбы между королевскою властью

и земскимъ представительствомъ; въ Англии побѣдили сословія, т. е. парламентъ, почему право постановленій, по крайней мѣрѣ въ принципѣ, перешло къ нимъ, на континентѣ побѣдила королевская власть и къ ней перешли и законодательство и право постановленій.

Вслѣдствіе сего, напримѣръ, во Франціи, продолжаетъ Штейнъ, въ теченіе цѣлаго столѣтія идутъ рядомъ свободное въ принципѣ законодательство и не свободное его исполненіе и право управленія—и внутренняя исторія ея проходитъ въ это время всѣ фазисы противоположности законодательства исполненію, вслѣдствіе чего происходятъ тамъ: постоянная борьба между свободой и несвободой, перемѣны конституцій и другіе перевороты.

Въ виду этого Штейнъ считаетъ основаніемъ великаго вопроса ближайшаго будущаго научное обоснованіе существа, содержанія и системы свободнаго управленія, при чемъ самъ со свойственною ему добросовѣстностью и талантливостью приступаетъ къ этой трудной и сложной работѣ, которой и посвящаетъ II-й томъ названнаго сочиненія.

Въ введеніи къ этому труду онъ указываетъ на совершенную новостъ предмета, на ту существенную перемѣну, которую новое ученіе его должно внести въ понятіе о государствѣ и соотношеніе его властей—тѣмъ не менѣе онъ считаетъ эти перемѣны исторически и научно необходимыми и потому смѣло приступаетъ къ выясненію понятія и природы самоуправленія.

Исходною точкою свободнаго управленія онъ называетъ понятіе о свободѣ, какъ такое состояніе личности, въ которомъ послѣдняя можетъ проявлять свое самоопредѣленіе въ соединеніи съ другими, въ общинѣ, округѣ и государствѣ. Закономѣрною свободою въ государствѣ можно, стало быть, назвать такой порядокъ, въ которомъ каждая отдѣльная личность способна принимать участіе въ составленіи общей воли.

Если же эта общая воля воплощается въ законѣ, то, спрашиваетъ Штейнъ, можетъ ли быть еще какая-либо свобода въ управленіи при исполненіи этого закона.

На этотъ вопросъ онъ отвѣчаетъ отрицательно, ибо существо управленія есть по природѣ своей исполненіе закона единою властью, стало быть здѣсь для отдѣльнаго гражданина свободы быть не можетъ. Таково положеніе вещей, продолжаетъ германскій ученый, пока въ теоріи имѣются всего двѣ

власти, законодательная и исполнительная,—но положеніе вещей мѣняется коль скоро сознание необходимости свободнаго управленія, свободнаго осуществленія общественныхъ и государственныхъ цѣлей проникаетъ все государство, тогда, продолжаетъ Штейнъ, наука ставить себѣ вопросъ о томъ, какъ должно быть основано это управленіе, каковы должны быть его предѣлы и порядокъ отправления?

На эти вопросы, авторъ отвѣчаетъ положительно, онъ находитъ, что единственный способъ цѣлесообразнаго и дѣйствительнаго устройства самоуправленія состоитъ въ томъ, что государство уступаетъ, во имя общаго блага, часть функций управленія и исполненія, мѣстнымъ единицамъ и союзамъ. Изъ этой необходимости Штейнъ выводитъ общее, хотя и неопредѣленное понятіе о самоуправленіи. Понятіе это онъ опредѣляетъ какъ тѣ функции права управленія, которыя передаются государствомъ самоуправленію единицы или какъ исполненіе, на сколько оно становится по волѣ государства, правомъ и задачею организованной самостоятельности отдѣльныхъ единицъ и личностей.

Таково понятіе Штейна о самоуправленіи, таково формальное ограниченіе его отъ управленія, оно основано не на измѣненіи задачъ или правъ управленія, а только на введеніи новаго момента въ исполненіе; этимъ моментомъ представляется индивидуальное самоопредѣленіе — оно не содержитъ также новаго принципа, оно въ дѣйствительности только примѣненіе того же положенія къ управленію и исполненію, изъ котораго исходитъ законодательство—это положеніе, что свобода личности выражается въ государствѣ самоопредѣленіемъ и участіемъ ея въ жизни цѣлаго, путемъ выборовъ представителей его въ законодательное собраніе и въ участіи этихъ представителей въ составленіи законовъ страны. Какъ участіе въ законодательствѣ составляетъ уступку государственной власти въ пользу самоопредѣленія личности, въ дѣлахъ законодательства, такъ и функции самоуправленія составляютъ добровольное выдѣленіе со стороны той же власти извѣстныхъ частей управленія въ пользу мѣстныхъ единицъ и союзовъ, признанныхъ государствомъ. Такимъ образомъ самоуправленіе составляетъ, по мнѣнію Штейна, по природѣ своей и въ дѣйствительности выраженіе той же идеи, изъ которой исходитъ законодательство въ конституціонномъ государствѣ; самоуправле-

ніе составляет какъ бы необходимое дополненіе и завершеніе послѣдняго. Установивъ такимъ путемъ общее понятіе о самоуправленіи и объ его отношеніи къ управленію, Штейнъ переходитъ къ болѣе подробному изслѣдованію организмовъ, задачъ, функцій, предѣловъ и надзора за самоуправленіемъ, при чемъ исходя изъ того, что самоуправленіе составляетъ лишь гармоническое дополненіе участія личности въ составленіи законовъ, онъ старается придать этой системѣ научное основаніе и содержаніе. Если представленная умозрительная дедукція знаменитаго ученаго и можетъ казаться въ нѣкоторыхъ частяхъ не совсѣмъ убѣдительною, то главная заслуга Штейна— это научное обоснованіе системы самоуправления, которая будетъ разсмотрѣна впоследствии, представляется несомнѣнною.

Онъ первый взялся за трудное дѣло и исполнилъ его весьма удовлетворительно, онъ указалъ на органическую связь самоуправления съ принципомъ конституціонной монархіи, доказалъ научно въ теоріи то, къ чему шли оцупью истолкователи положительнаго права Америки и Англіи, Токвиль и Гнейстъ.

Если въ трудной работѣ Штейна и встрѣчаются непослѣдовательности, то ставить таковыя въ укоръ великому мыслителю не слѣдуетъ, полагая, что онъ пустился на новый путь, что онъ первый обосновалъ въ наукѣ тѣ положенія, къ которымъ стремились всѣ болѣе или менѣе видные представители государственныхъ наукъ послѣднихъ 50-ти лѣтъ.

Таковы самыя выдающіеся основатели понятія и ученія о самоуправленіи. Ихъ примѣру по дальнѣйшей разработкѣ этой системы послѣдовало много ученыхъ, лучшія силы науки государственнаго права потрудились за послѣднія 25 лѣтъ надъ этой задачей; особенно богатой и плодovитой оказалась въ этомъ отношеніи французская литература, представители которой ищутъ во что бы то ни стало выхода изъ созданной вѣковой исторіей Франціи полной административной централизаціи, пережившей самыя разнообразныя формы правленія.

Изъ французскихъ писателей представляются наиболѣе выдающимися Реньо, Дюкранъ, Леплэ, Сенполь, Фляйель, Феронъ, Демонбине, Леруа-Болье, Вивьенъ, Феранъ, Кормепень и Гессе. Германская литература работаетъ тоже съ значительнымъ успѣхомъ въ области развитія научнаго обоснованія и систематизаціи самоуправления—такіе ученые, какъ Телькампфъ,

Моріеръ, Фриденталь, Браухичъ, Ганъ, Лябандъ, Мейеръ, Ренне, Гореть и Машеть заслуживаютъ полнаго вниманія науки. Съ главными выводами и положеніями этихъ ученыхъ мы познакомимся въ свое время, въ ученіи о теоріи самоуправленія.

Таково положеніе науки на западѣ. У насъ почва эта гораздо менѣе разработана и не мудрено, потому что ученіе о самоуправленіи въ томъ видѣ, какъ оно воспринято западно-европейскою наукою, для насъ, при исторически развившихся особенностяхъ нашего общественнаго быта и государственнаго начала, того практическаго значенія имѣть не можетъ.

Для русскаго юриста это ученіе имѣеть преимущественно историческое значеніе, какъ реакціонное начало противъ лжеученій французской революціи на западѣ. За симъ положенія этого ученія получаютъ для насъ теоретическое значеніе въ смыслѣ общихъ положеній административнаго права, насколько таковыя могутъ представляться общими на той или другой почвѣ—съ этой точки зрѣнія сравнительное изученіе мѣстныхъ учреждений западно-европейскихъ государствъ имѣеть и для насъ существенное значеніе.

Въ нашей литературѣ въ шестидесятыхъ годахъ появилось первое сочиненіе князя Васильчикова «О самоуправленіи», въ немъ авторъ дѣлаетъ сравнительный обзоръ русскихъ и иностранныхъ земскихъ и общественныхъ учреждений—эта книга князя Васильчикова свидѣтельствуетъ объ обильной начитанности автора, о стремленіи его къ распространенію здоровыхъ понятій о самоуправленіи, но въ ней недостаетъ научныхъ приемовъ, а самое главное, почему эта книга въ настоящее время совсѣмъ устарѣла, это то, что понятіе автора о самоуправленіи не соотвѣтствуетъ дѣйствительному значенію этого понятія, а разъ главная посылка его идетъ въ разрѣзъ съ наукою, то всѣ выводы сами по себѣ на вѣрность претендовать не могутъ. Изслѣдованіе Лохвицкаго подъ заглавіемъ: «Губернія», должно заслуживать по мѣткой наблюдательности и вѣрнымъ взглядамъ автора полнаго вниманія. За симъ начавшаяся у насъ дѣятельность земскихъ и городскихъ учреждений породила много публицистическихъ работъ на тему самоуправленія—таковъ трудъ Головачева «Десять лѣтъ реформъ», въ немъ авторъ мало останавливается на теоретическихъ вопросахъ и не прибѣгаетъ къ сравненію съ иностранными законодательствами, но разсматривая какъ предметы вѣдомства земства,

такъ и ихъ средства, личный составъ и способъ исполненія постановленій, Головачевъ приходитъ къ выводу, что мы не можемъ признать за настоящими земскими учрежденіями того значенія, которое наука придаетъ значенію самоуправленія.

Въ 1874 году появились брошюры академика Безобразова «Земскія учрежденія и самоуправленіе», гдѣ характеристика земскихъ учрежденій основывается на сравненіи этихъ установленій съ прусскимъ закономъ объ уѣздномъ устройствѣ 1872 г. — въ этомъ талантливомъ изслѣдованіи авторъ старается провести главнымъ образомъ ту мысль, что наши земскія учрежденія не суть органы и делегаты государственной власти, что они, не имѣя въ силу государственнаго права никакихъ отношеній къ мѣстнымъ административнымъ властямъ, не могутъ называться органами самоуправленія.

Къ тому же времени относятся изслѣдованія Мордовцева «Десятилѣтіе русскаго земства», «Земскіе вопросы» и др., составляющія публицистическія статьи, указывающія на тѣ или другія большія мѣста нашихъ опытовъ самоуправления и предлагающія тѣ или другія средства къ исцѣленію таковыхъ. Болѣе научными являются труды профессора Харьковскаго Университета Ивановскаго «Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправления въ Россіи» и «Организація мѣстнаго самоуправления во Франціи и Пруссіи»; въ послѣднемъ сочиненіи авторъ изслѣдуетъ социальныя стороны самоуправления для правильнаго опредѣленія характера самоуправления даннаго государства и въ данный періодъ — книга эта имѣетъ много достоинствъ, выводы автора основаны на историческихъ и статистическихъ данныхъ, согласованныхъ по возможности съ новѣйшими положеніями науки.

Но настоящимъ истолкователемъ системы самоуправления для русской науки явился, незабвенной памяти, бывшій профессоръ нашего университета покойный А. Д. Градовскій — въ пространномъ введеніи въ «Исторію мѣстнаго управленія въ Россіи», въ статьяхъ озаглавленныхъ «Системы мѣстнаго управленія на западѣ Европы и Россіи», наконецъ въ III томѣ «Началь русскаго государственнаго права», гениальный ученый, изслѣдуя существующія системы и теоріи самоуправления, проводитъ одну и ту же мысль о необходимости административной децентрализаціи для cadaго государственнаго организма и о желательности возможнаго развитія самодѣятельности въ мѣст-

ности на началах самоуправленія, насколько конечно въ данное время и въ данномъ государствѣ послѣднее окажется цѣлесообразнымъ. Аргументація его послѣдовательна и сильна, знакомство съ предметомъ полное, что же касается научнаго обоснованія предмета, то онъ отдаетъ особенное предпочтеніе Гнейсту.

Вотъ въ главныхъ чертахъ происхожденіе, развитіе и современное положеніе нашего предмета—изъ указаннаго слѣдуетъ также его значеніе и задачи для настоящаго и будущаго науки государственнаго права и жизни конкретныхъ государственныхъ организмовъ.

Если наука, послѣ продолжительныхъ блужденій, основываясь на историческихъ и положительныхъ данныхъ, нашла путь къ исцѣленію умозрительныхъ и отвлеченныхъ теорій, порожденныхъ революціей, если путь этотъ, указанный наукою, далъ уже нѣкоторые положительные результаты при примѣненіи его къ дѣйствительной жизни государства, то становится яснымъ, что этимъ опредѣляется и дальнѣйшее научное значеніе и развитіе той системы которая оказалась уже плодотворною для примѣненія противоположныхъ интересовъ и цѣлей общества и государства, которая должна служить школою для воспитанія опытныхъ и умѣренныхъ мѣстныхъ и государственныхъ дѣятелей, которая имѣетъ цѣлью предохранить общество и государство отъ вредныхъ послѣдствій и увлеченій лжеученіями подобными социализму и коммунизму.

Только здоровые мѣстные элементы, воспитанные и привыкшіе смолоду къ дѣйствительному занятію дѣлами общины, этого первообраза и ячейки государственнаго организма, только такіе элементы способны охранять общество и государство отъ внутреннихъ потрясеній и высоко нести знамя законности въ управленіи.

Таковы высокія и важныя задачи нашей науки въ виду той несомнѣнной истины, что наука государственнаго права и жизнь государства стоятъ между собою въ органической связи, что одна, оторванная отъ другой не достигаетъ никакой разумной цѣли и блуждаетъ во мракѣ неизвѣстнаго—мы видѣли уже къ какимъ плачевнымъ и пагубнымъ результатамъ привели умозрительныя, не провѣренныя предыдущею исторіею и наукою, теоріи рационалистовъ, а равно мы убѣждаемся изъ данныхъ

исторіи, къ какимъ неотраднымъ явленіямъ приводятъ примѣры тѣхъ государственныхъ организмовъ, которые въ жизни почему либо уклонялись отъ выработанныхъ при помощи науки историческихъ основаній своего быта, а равно отъ указанныхъ ею же необходимыхъ условій прогресса. Если такова сила науки для жизни, то изъ этого и слѣдуетъ задача настоящаго историко-догматическаго курса мѣстнаго управленія Англии, Франціи и Пруссіи, имѣющая цѣлью указать вамъ завоеванія науки, сдѣланныя доселѣ на этомъ поприщѣ, провѣрить ихъ исторически, представить вамъ настоящее и дать чрезъ это возможность, опираясь на этихъ данныхъ исторіи и науки, работать самимъ дальше въ этой области. Ибо только вооруженные знаніемъ предыдущаго мы способны къ вѣрному пониманію настоящаго и научному предугадыванію будущаго — только при помощи этихъ основныхъ посылокъ мы становимся зрѣлыми къ разумной идеализаціи, т. е. способности опредѣленія на основаніи добытыхъ знаній конечной цѣли развитія человѣческихъ обществъ и условій, при которыхъ эта цѣль можетъ быть достигнута. Только дѣйствительное знаніе исторіи и науки можетъ охранять насъ отъ заблужденій. *Die Weltgeschichte ist das Weltgericht*». Эти слова Гете имѣютъ глубокий смыслъ и при изученіи нашего предмета, справедливый и объективный судъ исторіи, добытый вѣковымъ опытомъ и долженъ служить здѣсь мѣриломъ для основной провѣрки теоретическихъ посылокъ и научныхъ теорій, которыя только при разумномъ ихъ направленіи являются двигателемъ прогресса.

Въ виду такого значенія исторической провѣрки для добытаго доселѣ развитія и состоянія науки о самоуправленіи, я при дальнѣйшемъ изложеніи моего курса буду держаться строго историческаго пути, постараюсь указать вамъ съ возможною ясностью на прошедшее мѣстныхъ учрежденій той или другой страны на народженіе и развитіе таковыхъ, и только послѣ этого буду переходить къ настоящему ихъ положенію, созданному реформами новѣйшаго времени; только при такомъ приемѣ для васъ можетъ быть понятно на сколько историческая послѣдовательность влияла на то или другое примѣненіе ихъ въ жизни и, обратно, насколько оторванные отъ исторіи и жизни онѣ могли дать благіе результаты.
