

А. Д. Градовский

История местного управления в России

Том 1

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 93
ББК 63.3
А11

А11 **А. Д. Градовский**
История местного управления в России: Том 1 / А. Д. Градовский – М.: Книга по Требованию, 2024. – 530 с.

ISBN 978-5-517-96908-8

ISBN 978-5-517-96908-8

© Издание на русском языке, оформление
«УОУО Media», 2024
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2024

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Введеніе

I CXVII

Государство и провинція. Значеніе вопроса о провинціи. Онъ есть произведеніе новаго государства. Причины возникновенія его въ Западной Европѣ и въ особенности во Франціи. Критика теорій главнѣйшихъ децентрализаторовъ. Идея личной свободы, какъ исходная точка ихъ ученія. Несостоятельность этой теоріи. Ученіе централизаторовъ. Критика личной инициативы составляетъ главное содержаніе этого ученія. Идея личной свободы не можетъ быть средствомъ для разрѣшенія вопроса о провинціи ни за ни противъ децентрализаціи. Чѣмъ вызывается необходимость провинціального устройства и мѣстнаго самоуправленія въ каждомъ развитомъ государствѣ? Выгоды, доставляемыя государству самоуправленіемъ. Различныя системы мѣстнаго управленія въ разныхъ государствахъ Европы. Условія, при которыхъ можетъ быть допущено самоуправленіе.

Уѣздъ Московскаго Государства.

РАЗДѢЛЪ I.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ КЛАССЫ ВЪ РОССИИ XVI и XVII в.

ГЛАВА I.

Характеръ первоначальнаго развитія русскаго государства, стр. 1—6
Условія самостоятельности волостей. Они не могли составить прочныхъ политическихъ тѣлъ. Анализъ областного общества 6—7.

1. *Классъ землевладѣльцевъ.* Роль этого класса въ области вообще, 7—9. Вліяніе землевладѣльческихъ правъ на судьбу служилаго класса, 9 10. Неосѣдность служилаго сословія, 10. Неосѣдность не мѣшаетъ ему имѣть недвижимую собственность, 11. Но это землевладѣніе и порождало само по себѣ ни правъ ни обязанностей землевладѣльцевъ, по отношенію къ правительству и къ мѣстному обществу и не дѣлаетъ дружину осѣдлою, 12 15. Обязанности и права служилыхъ людей опредѣлялись службою и вознагражденіемъ за эту службу въ формѣ кормленія, 15. Различіе между вотчиною и кормленіемъ. Волость и село, какъ различные объекты правъ самихъ

IV

князей, 16—21. То же двойное отношеніе къ государственной территоріи замѣчается и въ служиломъ сословіи, 21—23. (Какъ землевладѣльцы, служилые люди первоначально не выходили изъ состава земскихъ классовъ. Значеніе жалованнѣхъ грамотъ, 23—27. Вліяніе этихъ фактовъ на судьбу служилого сословія и на политику правительства, 28—30. Централизація служилого сословія, и закрѣпленіе его государству, 30—32. Помѣстье, какъ средство его закрѣпленія и централизаціи. Идея и характеръ помѣстья. Мыслія гг. Погодина и Неволіпа. Различіе помѣстья и кормленія, 32—36. Историческое развитіе помѣстнаго права. Какъ появилась въ идею условной собственности въ Россіи? 37—39. Развитіе этихъ началъ въ Церкви, 39—42. Развитіе ихъ въ сферѣ государственнаго управленія, 42—45. Мыслія Карамзина объ этомъ предметѣ. Критика этого мыслія, 45—46. Противуположенія и гнѣвъ и помѣстій въ первое время появленія послѣднихъ, 47—48. Характеръ помѣстной системы, 48. Постепенное подчиненіе юрчиныхъ началъ помѣстной системы, 51—52. Помѣстье, какъ тяглая единица. Верстаніе, приускъ, условія владѣнія, размѣръ помѣстья, утрата помѣстья, 52—58. Права помѣщика, 59—65. Вліяніе помѣстной системы на частную собственность съ одной и на прочіе виды Царскаго жалованья съ другой стороны, 65—67. Вотчинны постепенно смѣшиваются съ помѣстьями, первоначально къ невыгодѣ первыхъ, 67—70. Помѣстье по уложенію, 70—74. Закрѣпощенное дворянство не имѣетъ дѣйствительной связи съ мѣстностію, 74—75. Сосредоточеніе дворянства въ Москвѣ и подчиненіе его московскимъ приказамъ, 75—79. Разрядъ, 80—84. Помѣстный приказъ, 85—86. Общая характеристика отношеній служилого сословія къ государству въ концѣ XVII вѣка, 86—91.

(ГЛАВА II)

2. *Земская Община.* Община какъ единственная возможная форма народнаго быта въ древности, 93—94. Она была средствомъ обеспеченія личной свободы крестьянства отъ поземельнаго рабства, 95—96. Ни одинъ крестьянинъ не прерывалъ непосредственной связи съ государствомъ, 97—98. Единство земскихъ классовъ. Значеніе судобника, 98—101. Черная община, какъ основной типъ древней общины, 101—102. Губныя учрежденія 102—111. Исторія городскихъ и сельскихъ общинъ первоначально не представляетъ особенной разницы. Почему, однако, авторъ разсматриваетъ ихъ отдѣльно? 112. Предметы общиннаго самоуправленія. 113—118. Видоизмѣненіе земской общины подъ вліяніемъ тягла, 118—119. Закрѣпленіе общинъ, 119. Закрѣпленіе и тягла не видоизмѣнило сразу общины какъ естественнаго организма. Тягла были задачи, вновь присоединенныя къ крестьянскому самоуправленію, 120—125. Земская община не могла создать провинціи и провинціального самоуправленія. Централизація была естественнымъ результатомъ общиннаго раздробленія, 126—132. Вліяніе централизаціи и государственнаго тягла выразилось въ образованіи сословій, которыя раздѣлили прежнюю земскую общину, 133—134. Развитіе крѣпостнаго права исказило и отношеніе крестьянъ къ государству вообще. Закрѣпленіе этого сословія, изъ явленія государственнаго права, слѣдуетъ въ учрежденіемъ чуждаго права, 134—141. Раздѣленіе класса крестьянъ на разныя отдѣлы, 141—144.

ГЛАВА III.

3. *Сословная община.* Характеръ этой общины лучше всего можно изучить по исторіи городовъ XVII вѣка. Первоначально городъ не отличался качественно отъ другихъ земскихъ общинъ; всѣ различія были только количественныя, 145—150. Раздѣленіе городскихъ и прочихъ общинъ началось съ закрѣпленіемъ сословій, 150—152. „Земское строеніе“ въ началѣ XVII вѣка, 152—156. Организациа городовъ по уложенію, 157—163. Городъ превращается въ тяглую сословную единицу, 163—165. Городскіе классы получаютъ служебное значеніе. Лучше всего это можно видѣть на частяхъ, 165—167. Характеръ мѣстнаго управленія въ XVII в., 168. Правительство не могло вѣрнуться приказному элементу, 169, ни земскому, 170. „Присыльные люди“ изъ Москвы, 170. Правительство призываетъ иногда къ службѣ земскихъ людей, 171—173. Вѣрныя должности были результатомъ этого колебанія правительства между земскимъ и приказнымъ управленіемъ, 174—181. Съ развитіемъ городскихъ общинъ, вѣрное управленіе соединяется съ общиннымъ, а приказное начало устраняется отъ дѣятельнаго участія въ общинной администраціи, 182—188. Административная дѣятельность общинъ: Сыскъ бѣглыхъ, раскладка податей, разверстаніе повинностей, сборъ податей и доставленіе ихъ, 188—200. Вліяніе новой стрельцкой подати на общинное самоуправленіе, 200—208. По всѣмъ этимъ вопросамъ правительство ставитъ общины въ непосредственное отношеніе къ центральному управленію, 204—205. Общее значеніе сословій Московскаго государства для мѣстнаго самоуправленія, 205—212.

РАЗДѢЛЪ II.

Административное дѣленіе и мѣстнае управленіе въ Россіи XVI и XVII в.

ГЛАВА IV,

(Общій характеръ административныхъ единицъ Московской Росіи. Значеніе ихъ для политическаго единства страны, 213—218.) Областные приказы и воеводы главныхъ городовъ, 219—222. Составъ областей, подвѣдомственныхъ областнымъ приказамъ, 223—224. Предметы вѣдомства сихъ приказовъ 224—231. Историческое значеніе областныхъ приказовъ; связь ихъ съ территоріальнымъ началомъ управленія, 232—233. Отношеніе территоріальнаго принципа къ другимъ, 234—237. Финансовый характеръ четвертей, 237—238. Три существенные момента въ исторіи развитія московской централизации, 239—248. Пространство дѣятельности приказовъ, 249—250. Наростаніе приказовъ 250—255. Вліяніе приказной системы на органы областного управленія; въ уѣздѣ сосредоточиваются исполнительные органы, 255. Понятіе центральныхъ установленій и значеніе ихъ для области, 256—257. Различіе между уѣздомъ XVII и губерніею XVIII вѣка, 258. Объемъ административныхъ единицъ Московскаго государства, 259. Уѣздъ, 260. Станы и волости 261—267. Пятны, губы, засады, дороги, ключи 267—269. Мнѣніе г. Калачова о „земляхъ“, 270—272. Значеніе уѣзда, какъ тяглой единицы, 272—273. Специальное отдѣленіе древней Россіи: Епархія 274—276. Разрѣзъ. 277—281.

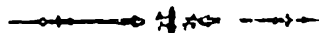
ГЛАВА V.

Указное управленіе. Общее значеніе воеводской должности; время ея появленія. Полковные и годовые (или городовые) воеводы, 285—295. Срокъ воеводской службы, 296. Воеводскіе отпуска, 297—299. Наказы воеводамъ; общіе наказы, спеціальныя наказы, особыя памяти 299—304. Общее значеніе воеводы для мѣстнаго управленія, 305—307. Военныя его обязанности, 307—311. Отношеніе къ служилымъ людямъ: а) по управленію, 312—315, б) по удовлетворенію потребностей служилаго класса, 315—321. Отношеніе воеводъ къ общинамъ и къ финансовому управленію, 322—333. Полицейскія обязанности воеводы, 333—338. Организация суда въ уѣздѣ; общая характеристика судебныхъ органовъ въ уѣздѣ, 338—340. Губныя старосты и сыщики, 340—345. Воевода какъ органъ уголовной юстиціи, 345—350. Судебная власть воеводъ по гражданскимъ дѣламъ. Извѣстіе Котошихина, 351. Лица, подчиненныя суду воеводы по гражданскимъ дѣламъ, 352—354. Величина исковъ, подвѣдомственныхъ воеводѣ, 354—357. Гражданско-судебная власть воеводы ограничивалась извѣстными предметами, 357—359. Воевода—исполнительный агентъ центрального правительства; онъ съ своими товарищами не составлялъ коллегіи, 359—360. Такое значеніе воеводской должности зависѣло отъ общаго характера Московскаго управленія, 360. Запутанность и медленность администраціи прямое слѣдствіе этого порядка вещей, 361—365. Послушныя грамоты, 365—367. Независимость каждаго вѣдомства, 367—372. Отсутствіе настоящихъ іерархическихъ отношеній между воеводой и другими приказными людьми, 372. Другія противорѣчія административной системы XVII вѣка. Неопредѣленность власти воеводъ, произволъ ихъ, злоупотребленія, 372—376. Жизненные начала Московскаго государства; предѣлы злоупотребленій мѣстныхъ властей, 376—380. Заключение, 380—384.

Приложенія .

- А. Четверти и областныя приказы
В. Составъ нѣкоторыхъ разрядовъ . .

I XIII.
I VI.
VI XIII.



Важнѣйшія опечатки.

Стран.	Стр.	Напечатано:	Читай:
27	4 прик. 1.	воев и губн. стар.	воев и губ.
80	17	Напримѣръ въ Новгородѣ, въ Москвѣ, необходимо было etc.	Напримѣръ въ Новгородѣ, Москвѣ необходимо было etc.
205	22	которые собирались подъ надзоромъ 23 Московскихъ приказовъ.	которые собирались подъ надзоромъ 23 Московскихъ приказовъ.
282	прик 5	Время кн. II.	Временникъ, кн. XI
382	24	ихъ дѣятельности	ихъ эконолической дѣятельности.
384	4 снизу	занты нѣ сколько далеко; такъ и мт etc	занты нѣ сколько далеко, такъ какъ etc.

ВВЕДЕНИЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Государство и провинція.

Въ политической литературѣ немного можно назвать вопросовъ, порождающихъ такія противорѣчивыя мнѣнія, какъ вопросъ о провинціи. Эти несогласія нельзя объяснить однимъ разнообразіемъ политическихъ убѣжденій и воззрѣній. Когда границы спора опредѣлены, предметъ несогласія ясенъ, " споръ близокъ къ окончанію. Если бы всѣ несогласія въ области политической зависѣли только отъ различныхъ политическихъ стремленій, преслѣдующихъ опредѣленные цѣли, несогласія эти не длились бы такъ долго, не порождали бы такихъ недоразумѣній, какъ это часто приходится видѣть въ политикѣ. Когда каждая изъ партій, находящихся въ борьбѣ, видитъ основанія своего несогласія съ другою, откровенно преслѣдуетъ ясно сознанную задачу, рѣшеніе вопроса зависить отъ успѣха спорящихъ сторонъ, своевременности ихъ стремленій, искренности убѣжденій, словомъ, отъ условій, которыя можно взвѣсить, результаты которыхъ можно предусмотрѣть. Партія, сознательно дѣйствующая, сознательно относящаяся къ стремленіямъ другихъ партій, на половину облегчаетъ задачу публициста. Большинство недоразумѣній, главная причина продолжительности борьбы, зависить отъ неясности пониманія элементовъ спора, отъ того что въ вопросъ, составляющій предметъ полемики, вводится масса понятій, не имѣющихъ ничего общаго съ началами изслѣдуемаго предмета. Общеизвѣстная истина, что для разрѣшенія какого-нибудь спора должно знать о чемъ споришь, не признается еще въ политикѣ, подобно многимъ общеизвѣстнымъ истинамъ. Причины этого заключаются отчасти въ томъ, что борьба начинается въ то время, когда сами партіи еще не созрѣли и не выяснили своего положенія, которое и выяснено можетъ быть только чрезъ эту борьбу;

II

когда, вмѣстѣ съ неясностію положенія партій, по необходимости неясны элементы спора. Затѣмъ продолжительныя враждебныя отношенія, примѣсь эгоистическихъ побужденій въ теоретическихъ воззрѣніяхъ, стремленіе уронить противника какими бы то ни было средствами, всевозможные софизмы, все это вредно отражается на политическихъ вопросахъ, и ихъ рѣшеніе рѣдко поднимается на ту высоту истинно-научныхъ положеній, гдѣ нѣтъ мѣста ничему кромѣ безпристрастнаго служенія истинѣ. Почти каждый доводъ, какъ бы онъ не былъ научно построенъ, всегда содержитъ въ себѣ нѣсколько мотивовъ, вытекающихъ изъ соображеній, чуждыхъ научнаго безпристрастія.

Въ такомъ положеніи находится и вопросъ о провинціи. До настоящаго времени споръ этотъ не введенъ въ должныя границы. Собственно спора о провинціи, въ настоящемъ смыслѣ этого слова, нѣтъ. Подъ видомъ спора о провинціи въ настоящее время ведутся пренія объ автономіи и единствѣ, о самоуправленіи и централизаціи, децентрализаціи, индивидуализмѣ, гвернаментализмѣ, чуть не о сепаратизмѣ, федераціи, свободѣ, деспотизмѣ и другихъ подобныхъ предметахъ, которые способны скорѣе разжечь страсти, запутать политическихъ дѣятелей, чѣмъ привести къ какимъ бы то ни было благопріятныхъ результатамъ.

Немного сдѣлано для того, чтобы ввести этотъ важный вопросъ въ настоящіе предѣлы. Токвилль ¹⁾, а за нимъ Леонъ Фоше, показали разницу между государственною и административною централизаціей, т.-е. между политической и административною самостоятельностью ея частей. Нельзя сомнѣваться въ важности такого различенія, разъясняющаго истинное значеніе самостоятельности провинцій. Государственное единство Англій не препятствуетъ сильному развитію самоуправленія, и наоборотъ. Напротивъ, мѣстныя учрежденія всегда поддерживаютъ въ народѣ политическую жизнь, устанавливаютъ среди него общіе интересы и слѣдовательно служатъ лучшею опорой государ-

¹⁾ *De la démocratie en Amérique*, I, p. 104. „Concentrer dans un même lieu, ou dans une même main le pouvoir de diriger les intérêts communs, c'est fonder ce que j'appellerai la centralisation gouvernementale. Concentrer de la même manière le pouvoir de diriger les intérêts spéciaux à certaines parties de la nation, c'est fonder ce que j'appellerai la centralisation administrative.“ Изъ самаго тона Токвилля и года изданія его книги видно, что ему принадлежитъ честь этого различенія, а не Леону Фоше, какъ говоритъ г. Лохвицкій въ своей книгѣ: *Губернія*.

III

ственному единству. Но въ государственныхъ наукахъ мало сказать, что известная форма администраціи не препятствуетъ осуществленію государственной идеи. Должно доказать еще государственную необходимость известныхъ установленій, для того чтобы они сдѣлались прочнымъ достояніемъ государственной теоріи. Государство многое можетъ допустить, но наука должна останавливаться только на томъ, что для него необходимо.

Публицисты, разграничившіе понятіе объ административной и государственной централизаціи, не остановились на простой возможности совмѣщенія государственнаго единства съ самостоятельностью мѣстностей. Они и ихъ послѣдователи краснорѣчиво доказывали вредъ административной централизаціи, выставляли необходимость уменьшенія правительственной опеки и развитія личной и общественной инициативы. Несмотря однако на то, что труды ихъ указали на множество темныхъ сторонъ въ строѣ государствъ, грѣшащихъ излишествомъ централизаціи, нельзя сказать, чтобы они выставили солидныя основанія, на которыхъ могла бы продолжаться дальнѣйшая разработка провинціальнаго вопроса.

Вслѣдствіе этого я не счелъ себя въ правѣ обойти этотъ предметъ въ трудѣ, имѣющемъ цѣлю выяснить вопросъ о нашемъ мѣстномъ управленіи и преимущественно земствѣ. Многія причины побудили меня къ этому. Понятіе о нашей губерніи, съ тѣхъ поръ какъ земскія учрежденія получили законное существованіе, значительно усложнилось. Въ составъ ея вошли новые элементы, произошелъ рядъ новыхъ и сложныхъ комбинацій. Показать, что такое наша губернія въ ряду русскихъ учрежденій, значитъ покончить съ цѣлою массой недоразумѣній, порождаемыхъ неясными понятіями о принципѣ и кругѣ дѣятельности прежнихъ и новыхъ ея установленій. Для того, чтобы понять ихъ истинное значеніе, должно выяснить сначала, въ какой мѣрѣ каждое правительство нуждается въ самостоятельности мѣстныхъ учрежденій и дѣятельности общества, и затѣмъ въ какомъ смыслѣ вопросъ этотъ можетъ быть разрѣшенъ исторіей даннаго народа.

Идея, говоритъ Гегель, должна быть разграничена въ понятіи и бытіи. Отсюда двѣ задачи для исслѣдователя. Онъ долженъ ознакомиться съ понятіями, входящими въ составъ исслѣдуемаго вопроса, прежде чѣмъ онъ встрѣтится съ ними въ исторіи учрежденій. Простое историческое изложеніе никогда не поведетъ къ разъясненію вопроса. Если опасно приступать къ фактамъ съ предвзятыми идеями, съ непремѣннымъ намѣреніемъ найти въ нихъ то или другое, то еще хуже,

когда изслѣдователь ничего не ищетъ въ изслѣдуемыхъ фактахъ, когда нѣтъ у него вопросовъ, разрѣшенія которыхъ онъ бы ждалъ отъ нихъ. Дурно подсказывать отвѣты, но еще хуже не имѣть никакихъ вопросовъ для разрѣшенія. Работа, не имѣющая такой опредѣленной цѣли, можетъ остаться безплодною, хотя бы окончилась накопленіемъ громады матеріала. Вотъ почему намъ необходимо рассмотреть общія основанія, историческое происхожденіе и современное положеніе вопроса о провинціи.

Этимъ будетъ закончена одна сторона задачи. Мы поймемъ, насколько каждое правительство можетъ уклониться отъ административной самостоятельности провинціи. Затѣмъ изслѣдованіе перейдетъ въ оцѣнкѣ конкретныхъ явленій, къ обсужденію мѣста губернскихъ учрежденій въ нашемъ государственномъ организмѣ. Явились ли они вслѣдствіе необходимаго историческаго закона, какъ продуктъ коренныхъ условій нашей общественности, или ихъ появленіе есть случайный, хотя и счастливый фактъ, удачная комбинація законодательныхъ сферъ? Удовлетворяютъ ли они дѣйствительнымъ потребностямъ нашего общества, или суть роскошь чуждой намъ цивилизаціи? гдѣ ихъ жизненное начало: въ насъ, или въ непреодолимомъ успѣхѣ торжествующей, хотя и внѣ насъ стоящей, цивилизаціи?

Отвѣтомъ на эти вопросы долженъ служить предпринимаемый нами трудъ, въ которомъ мы старались сгруппировать всѣ факты касательно постепеннаго развитія нашей провинціи.

I.

Провинціальныи вопросъ, какъ и сама провинція, есть произведеніе новыхъ европейскихъ государствъ и находится въ тѣсной связи съ понятіями о національности. Новое европейское государство отличается именно тѣмъ, что каждая страна, входящая въ его составъ, необходимо должна слиться съ нимъ въ одно цѣлое, вступить съ нимъ въ органическое соединеніе, сдѣлаться неразрывною частью одного великаго цѣлага. Пока существуютъ въ государствѣ племенные отѣнки, мѣстныя различія настолько сильныя, что они могутъ внести разрывъ въ общегосударственную жизнь, развитіе его нельзя считать оконченнымъ. Оно не достигло кореннаго условія своего существованія — національнаго единства. Въ этомъ отношеніи современные государства рѣзко отличаются отъ государствъ древнихъ. На первый