

**А. Д. Градовский**

**Собрание сочинений**

**Том 2**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 304  
ББК 60.5  
А11

А11 **А. Д. Градовский**  
Собрание сочинений: Том 2 / А. Д. Градовский – М.: Книга по Требованию,  
2019. – 498 с.

**ISBN 978-5-4241-4211-6**

История местного управления в России. Т. 1. Введение. Уезд Московского государства.

**ISBN 978-5-4241-4211-6**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2019

© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2019

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.



Серия Книжный Ренессанс

[www.samizday.ru/reprint](http://www.samizday.ru/reprint)



## ПРЕДИСЛОВІЕ.

Предлагаемый I-й томъ исторіи мѣстнаго управленія въ Россіи имѣеть собственно значеніе введенія къ главной части этого труда — къ исторіи Русской губерніи. Авторъ первоначально не думалъ давать этому введенію размѣры тома. Онъ думалъ въ общихъ чертахъ указать значеніе вопроса о провинціи въ ряду другихъ вопросовъ государственнаго права, выяснить общія основы мѣстнаго управленія и самоуправленія и затѣмъ представить небольшую характеристику областного общества и мѣстной администраціи Московскаго государства. Затѣмъ должна была слѣдовать исторія губерніи. Вышло иначе. Не говоря уже о томъ, что изслѣдованіе общихъ отношеній государства и провинціи заняло довольно мѣста въ этомъ трудѣ, выясненіе состава областного общества и уѣздной администраціи до-Петровской Россіи потребовало многихъ соображеній, которыя авторъ не счелъ себя въ правѣ изложить въ сжатомъ видѣ. Никто не стапеть отрицать, что введеніе земскихъ учреждений и ихъ дѣятельность должны придать вопросу нашей провинціи особенное значеніе какъ въ догмѣ, такъ и въ исторіи государственнаго права Россіи. Учрежденія эти съ горячимъ сочувствіемъ приняты нашимъ обществомъ, какъ новый и цѣнный даръ Царя-Освободителя. Отчего зависитъ это сочувствіе? Оттого ли, что учрежденія эти суть новый успѣхъ западно-европейской цивилизаціи, прививаемой къ нашему быту, или оттого, что они являются новою организаціею нашихъ народныхъ элементовъ, на началахъ столь же древнихъ, какъ самое слово „земство“? Авторъ позволяетъ себѣ думать, что исторія нашихъ губернскихъ учреждений вообще и земскихъ въ особенности тѣсно связана съ исторіею нашихъ сословій; что форма мѣстной администраціи въ Россіи всегда зависѣла отъ того, въ какомъ отношеніи сословія эти находились къ государству и между собою; что элементы адми-

нистративной свободы послѣ долгаго закрѣпощенія сословія были внесены въ область съ освобожденіемъ дворянства и должны получить окончательное развитіе съ освобожденіемъ крестьянъ; что, слѣдовательно, исторія древней области тѣсно связана съ исторіею губерніи и губернскаго общества. Поэтому авторъ остановился съ особеннымъ вниманіемъ на исторіи важнѣйшихъ составныхъ частей нашего древняго областного общества — исторіи дворянства и общинъ сельскихъ и городскихъ. Изслѣдованіе же состава областного общества дало ему возможность остановиться подробно на вопросѣ объ административномъ дѣленіи и мѣстномъ управленіи Московскаго государства. По окончаніи этой работы оказалось, что написанное можетъ составить цѣлый томъ. Авторъ не думалъ сокращать написаннаго; при изученіи матеріала, онъ наталкивался на разные выводы, которыхъ ему не приходилось встрѣчать въ нашей юридической литературѣ, а потому онъ не счелъ себя въ правѣ опускать важныя бы то ни было доказательства въ пользу своихъ положеній. Если автору удалось установить связь между уѣздомъ XVII и губерніею XVIII ст. въ указанномъ выше смыслѣ, — цѣль его достигнута.

Впрочемъ, читающей публикѣ это изслѣдованіе должно быть нѣсколько знакомо. Часть его была напечатана въ *Русскомъ Вѣстникѣ*, за Январь, Февраль и Мартъ 1868 г., подъ заглавіемъ: „Государство и Провинція“, а остальныя главы — въ *Журналѣ Министерства Народнаго Просвѣщенія* за Апрель, Май, Іюнь и Іюль того же года, подъ заглавіемъ: „Общественныя классы въ Россіи до Петра I“.

А. Градовскій.

Павловскъ,  
25 Іюля 1868 г.

ИСТОРИЯ  
МѢСТНАГО УПРАВЛЕНІЯ  
ВЪ РОССІИ.



## ВВЕДЕНІЕ.

---

### Государство и провинція.

Въ политической литературѣ не много 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 сознаванную задачу, рѣшеніе вопроса зависитъ отъ успѣха спорящихъ сторонъ, своевременности ихъ стремленій, искренности убѣжденій, словомъ, отъ условий, которыя можно ввѣсить, результаты которыхъ можно предусмотрѣть. Партія, сознательно дѣйствующая, сознательно относящаяся къ стремленіямъ другихъ партій, на половину облегчаетъ задачу публициста. Большинство недоразумѣній, главная причина продолжительности борьбы, зависитъ отъ неясности пониманія элементовъ спора, отъ того, что въ вопросѣ, 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 спорить, не сознается 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; когда, вмѣстѣ съ неясностью положенія партій, по необходимости неясны элементы спора. Затѣмъ продолжительныя враждебныя отношенія, примѣсь эгоистическихъ побужденій въ теоретическихъ воззрѣнїяхъ, стремленіе уронить противника какими бы то ни было средствами, всевозможные софизмы,—все это вредно отражается на политическѣхъ 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 ни 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, губернаментализмѣ, 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 благоприятнымъ результатамъ.

Немного сдѣлано для того, чтобы ввести этотъ важный вопросъ въ настоящіе предѣлы. Токвилль,<sup>1)</sup> 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 Англїи 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 государственному единству. Но въ государственныхъ наукахъ мало сказать, что извѣстная форма администраціи не препятствуетъ осуществленію государственной идеи. Должно доказать еще государственную необходимость извѣстныхъ установленій, для того чтобы они сдѣлались

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

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 мѣстныхъ. Они и ихъ послѣдователи краснорѣчиво доказывали вредъ административной централизаціи, выставяя 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, грѣшящихъ излишествомъ централизаціи, нельзя сказать, чтобъ они выставили солидныя основанія, на которыхъ могла бы продолжаться дальнѣйшая разработка провинціального вопроса.

Вслѣдствіе этого я не считъ себя въ правѣ обойти этотъ предметъ въ трудѣ, имѣющемъ цѣлью выяснитъ 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 выяснитъ 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 изслѣдователя. Онъ долженъ ознакомиться съ понятіями, входящими въ составъ изслѣдуемаго 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 неопредѣленнымъ 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 рассмотретьъ общія

основанія, историческое происхождение 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 къ 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.

Провинціальный 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 отбѣнки, мѣстные различія, настолько сильныя, что они могутъ внести рознь 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 взглядъ, правительства древнихъ государствъ представляли картину, которая могла бы порадовать поклонниковъ провинціальной автономіи. Быть провинцій, входившихъ въ составъ Персидской и Римской монархій, почти ни въ чемъ не измѣнялся формально. Персія даже вполне сохраняла автономію провинцій. Но при ближайшемъ изслѣдованіи дѣла оказывается, что эта самостоятельность (и притомъ видимая) провинціи была послѣдствіемъ разныхъ несовершенствъ тогдашней культуры, невыгодныхъ столько же для государствъ, сколько и для провинцій. Характеристическая черта древности заключалась

въ томъ, что *государство* собственно не распространялось, то-есть, оно не принимало въ себя никакихъ новыхъ странъ и народностей. Раздѣленные религіозными догматами, приводившими къ замкнутости и отчужденію, древнія государства не могли распространять свои учрежденія на подвластные имъ страны и народы. Они подчиняли ихъ своей власти (*imperium*), но не давали имъ своего государственнаго быта. Римъ распространилъ свое владычество по всему свѣту, но изъ этого не слѣдуетъ, чтобъ онъ сдѣлалъ все человѣчество гражданами Римскаго государства. Вѣчный городъ до самаго конца остался муниципіей и упорно отказывался расширить ея предѣлы даже тогда, когда легіоны и проконсулы его расположились по всѣмъ странамъ міра. Отсюда шаткость государствъ и рабство провинцій. Липшившись самостоятельнаго политическаго устройства, они не получали ничего въ замѣнъ. Единственнымъ учрежденіемъ въ нихъ былъ проконсулъ, единственнымъ закономъ — его эдикты. Въ еще большей степени должно сказать это относительно Персидской и сродныхъ съ нею восточныхъ монархій. Онѣ не трогали государственнаго устройства завоеванныхъ странъ, но не въ силу какихъ-нибудь общихъ государственныхъ соображеній, а скорѣе вслѣдствіе отсутствія всякихъ понятій объ управленіи. Завоеватели располагались, такъ сказать, военнымъ станомъ среди покоренныхъ земель, мало сливаясь съ туземнымъ народонаселеніемъ.

Въ настоящее время жизненность каждаго государства соразмѣряется умѣніемъ коренной національности не только связать съ собою подчиненныя народности, но и *превратить* ихъ природныя особенности, ассимилировать племена, вошедшія въ ея составъ. Существованіе мѣстныхъ особенностей, а тѣмъ болѣе элементовъ чуждой цивилизаціи, среди извѣстнаго народа доказываетъ его несовершенное политическое развитіе. Чѣмъ больше мы видимъ въ данномъ государствѣ мѣстностей и племенъ, *состоящихъ на особомъ положеніи*, тѣмъ дальше это государство отъ полнаго развитія своихъ національныхъ началъ, тѣмъ больше препятствій и трудовъ предстоитъ ему преодолѣть.

Не вдаваясь здѣсь въ подробное изслѣдованіе причинъ этого различія между древнимъ міромъ и новымъ, можно сказать, что главное его основаніе заключается въ различіи элементовъ, обусловливающихъ національность теперь, отъ того, что представлялъ въ этомъ отношеніи древній міръ. Лучше сказать, іерархія этихъ элементовъ теперь иная, сравнительно съ тѣмъ, что была она прежде. Въ древности различіе національностей устанавливалось элементами скорѣе общественнаго, чѣмъ политическаго характера. Религія, культъ, очерчивали границы муниципіи, которыхъ никто уже не могъ пересту-

пять. Язык, племя являлись также существенными ея основами. Результатъ этого національности носили исключительный характеръ не только въ смыслѣ устойчивости ихъ особенностей, что было бы выгодно, но и въ смыслѣ невозможности слиянія народностей, входившихъ въ составъ государства. Новѣйшія національности создаются подъ вліяніемъ болѣе широкихъ, но въ то же время болѣе прочныхъ началъ. Религія перестала раздѣлять людей, какъ это было въ древности: напротивъ, она сдѣлалась могущественнымъ орудіемъ къ ихъ соединенію. Племя потеряло свое значеніе, когда при смѣшеніи и слияніи человѣческихъ породъ, при образованіи, подъ вліяніемъ общаго политическаго жизни, вторичныхъ и даже третичныхъ породъ, явилась возможность самыхъ сложныхъ государственныхъ комбинацій. Языкъ также не ведетъ необходимо къ образованію особаго національности: нѣсколько языковъ мирно уживаются подъ однимъ общимъ политическимъ устройствомъ. Съ ослабленіемъ этихъ первоначальныхъ элементовъ національнаго различія, *политическій бытъ* занимаетъ первое мѣсто. Общность историческихъ воспоминаній, единство государственныхъ интересовъ скрѣпляютъ людей больше, чѣмъ какія бы то ни было общественныя различія.

Два факта являются результатомъ этой перемѣны. Во-первыхъ, политическій бытъ можетъ объединять большее количество странъ и народностей, чѣмъ въ древности; затѣмъ, слияніе всѣхъ этихъ народностей въ отношеніи культурныхъ различій сдѣлалось не только возможнымъ, но и необходимымъ. Догматъ единобожія снятъ съ разнообразныхъ культовъ, общая историческая жизнь сгладила нравы, облизала языки, слила, смѣшала племена. Далѣе государственная власть не является уже такимъ продуктомъ религіозныхъ и другихъ общественныхъ учрежденій, гдѣ ея объемъ и характеръ опредѣлялись исключительно объемомъ и характеромъ извѣстнаго общества, тоже заранее опредѣленнаго. Робертъ фонъ-Моль вѣрно опредѣляетъ характеръ новаго общества, по отношенію его къ государству. „Съ идеей общества, говоритъ онъ <sup>1)</sup>, ... не соединяется представленія о замкнутости его въ границахъ опредѣленнаго пространства и о необходимости равномернаго распространенія всѣхъ однородныхъ общественныхъ группъ въ средѣ одного и того же народа. Между тѣмъ строго начертанные рубежи между различными частями человѣческаго рода положительнаго необходимы для правильной организаціи человѣческаго общества, ибо только при такомъ условіи возможенъ опредѣленный планъ организаціи, рассчитанныя мѣропріятія, точное опредѣленіе правъ и обязанностей, образованіе и признаніе необходимой обще-

<sup>1)</sup> *Энциклопедія государственныхъ наукъ*, стр. 24 русскаго перевода.