

Лохвицкий Александр Владимирович

**Губерния, её земские и
правительственные учреждения**

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 82-3
ББК 84-4
А46

А46 **Александр Владимирович Л.**
Губерния, её земские и правительственные учреждения / Лохвицкий Александр Владими-
рович – М.: Книга по Требованию, 2023. – 251 с.

ISBN 978-5-519-93966-9

ISBN 978-5-519-93966-9

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2023
© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2023

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.

ВВЕДЕНИЕ.

ТЕОРІЯ ПРОВИНЦІИ.

Централизація и децентрализація. Мышнія и проэкты школы децентрализаторовъ. Значеніе, придаваемое ими децентрализаціи, какъ гарантіи общества отъ революціи и социализма, какъ опоры государственныхъ представительныхъ учреждений, какъ школы для политическаго воспитанія. Теорія централизаторовъ (Дюпонъ Уайтъ). Различіе гуввернментализма отъ централизаціи.—Мышніе автора.

Вопросъ о провинціи преимущественно разработанъ французами. Во Франціи несравненно болѣе чѣмъ въ другихъ странахъ континента Европы (за исключеніемъ Россіи) и исторія, и духъ народа вели къ централизаціи. Токвиль, въ своемъ «*L'ancien régime et la révolution*», превосходно доказалъ, что централизація была дѣломъ королей стараго времени. Революція только сняла остатки провинціализма, существовавшіе съ своей вредной стороною—пошлинами, таможенными, пестротой законодательства, которые были лишены всякой жизни. Она впрочемъ не ограничилась этимъ, и стерла судебныя парламенты, сословія, церковныя учрежденія, корпораціи, словомъ все тѣла, стоявшія между отдѣльными лицами и государствомъ. Въ Парижѣ сосредоточились въ конвентѣ, впоследствии въ рукахъ императора, все силы націи. Эта централизація и политическая, и административная: въ странѣ нѣтъ ни одного политическаго корнуса между народомъ и государственными уч-

VI

режденіями; вся распорядительная власть находится въ рукахъ правительства, которое назначаетъ всѣхъ агентовъ отъ деревенскаго мера до министра. Необходимымъ слѣдствіемъ этой двойной централизаціи была третья — умственная: всѣ великія учрежденія для науки и искусства сосредоточились въ Парижѣ. Эта система доставила Франціи громадную силу, она могла выдержать исполнскія войны съ Европой, а во внутреннемъ отношеніи давала возможность съ быстротой совершать великія преобразованія. При томъ же она соотвѣтствовала духу французскаго народа: есть ли это гальское начало, или католическое, вошедшее въ плоть и кровь народа, но только его духъ любитъ этотъ единый поглощающій авторитетъ. Реставрація и всѣ послѣдующія правительства не тронули централизаціи. Французы всѣхъ партій были ею чрезвычайно довольны: правительство находило превосходную машинку, его враги опять-таки были довольны, потому что могли локализовать войну въ Парижъ и рѣшать дѣло въ нѣсколько часовъ. Знаменитый министръ июльской монархіи Тьеръ недавно произнесъ великолѣпную рѣчь въ защиту централизаціи, указывая между прочимъ на то, что коалиція, обрѣзывая Францію, находила се все-таки опасной для Европы, вслѣдствіе централизаціи. Вообще у французовъ долгое время не сходила стереотипная фраза: *cette centralisation que L'Europe nous envie*. Поворотъ во мнѣніи о централизаціи произвелъ Токвиль своимъ знаменитымъ сочиненіемъ *De la démocratie en Amérique*. *)

Съ тѣхъ поръ начала расти по Франціи партія децентрализаторовъ, къ которой принадлежатъ по большей части конституціонные либералы; истые демократы держатъ себя въ сторонѣ отъ нея. Въ собраніи 1848 г. представлено даже былъ подробный планъ децентрализаціи депутатами Беншаромъ и Родо. **) Проектъ этотъ не былъ принятъ.

*) Значеніе Токвиля для развитія политическихъ идей во Франціи хорошо охарактеризовано Лабуле въ статьѣ *Alexis Tocqueville*, составляющей часть „*L'Etat et ses limites*“, 1863.

**) См. *Bathie: Traité du droit public*, т. IV. тл. 23.

Съ того времени вопросъ о децентрализаціи на практикѣ не сдѣлалъ ни шагу впередъ, а развѣ назадъ, именно нынѣшній императоръ французовъ еще больше усилилъ централизацію назначеніемъ меровъ не только отъ правительства, но даже не изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта. За то научная разработка его пошла далеко; вопросъ обсужденъ со всѣхъ сторонъ, и въ результатѣ явились двѣ теоріи: одна за децентрализацію и абсолютно, и относительно Франціи, другая за централизацію. Токвиль, Вивьенъ, Одилонъ Барро, Эліасъ Реньо, Лабуле, Дюпонъ Уайтъ и много другихъ публицистовъ работало надъ этимъ вопросомъ *).

Прежде разсмотрѣнія различныхъ ученій намъ надобно установить вопросъ.

Слова централизація и децентрализація далеко не одинаково понимаются. Подъ ними слѣдуетъ разумѣть вопросъ о *мѣстѣ* нахожденія общественной власти. Что лучше: или нахожденіе всей общественной власти (*souveraineté sociale*) въ одномъ центрѣ, въ рукахъ одного центральнаго правительства, или чтобъ эта власть была раздѣлена между центромъ и другими пунктами (провинціями)? Въ этомъ и состоитъ вопросъ о провинціализмѣ. Но кромѣ того, многіе писатели понимаютъ подъ централизаціей сумму правъ, принадлежащихъ обществу надъ отдѣльными лицами. Въ этомъ смыслѣ понятіе, противоположное централизаціи, есть не провинціализмъ, не сельгуверnementъ, а *индивидуализмъ*. Мы можемъ находить, что извѣстная власть общества, напримѣръ управлять школой, культомъ, ограничивать личную свободу въ завѣщаніи и пр., есть власть предіалъ, что общество должно отказаться отъ нея, предо-

*) La Province, par E. Regnault, 1861. La Centralisation, par Dupont White, 1861. Его же: l'individu et l'Etat. L'Etat et ses limites, par Edouard Laboulaye. De la Décentralisation, par Odilon Barrot. Vivien, Etudes administratives. Batbie: Droit public, т. IV. Лабуле: Le Parti libéral, son programme et son avenir, 1864. Der Einfluss der herrschenden Ideen des XIX Jahrhunderts auf den Staat, Joseph Etvoes. La Liberté civile, par Bertauld, 1864.

VIII

ставивъ заботу объ этомъ отдѣльнымъ лицамъ и свободнымъ ассоціаціямъ. Въ этомъ случаѣ мы идемъ противъ *губернементализма*, противъ суммы общественной власти, противъ общества, а не противъ мѣста, гдѣ находится эта власть. Все равно, будетъ ли эта общественная власть помѣщаться въ государствѣ, или въ провинціи, уѣздѣ, общинѣ, положеніе индивидуума одинаково. И такъ, децентрализація и индивидуализмъ, централизація и *губернементализмъ* вовсе не тождественныя понятія. Правда, по большей части эти явленія совмѣстны, но не всегда это существуетъ. Въ Швейцаріи старой и отчасти новой полная децентрализація, а между тѣмъ общественная власть въ кантонахъ и округахъ совершенно угнетала личную свободу и достоинство. До сихъ поръ въ кантонѣ Ури сохранился судъ надъ нравственностью и надъ житьемъ супруговъ. Въ нѣкоторыхъ изъ сѣверо-американскихъ штатовъ законъ опредѣлялъ тяжкія уголовныя наказанія за непосѣщеніе церкви и смертную казнь за отступленіе отъ господствующей вѣры. Даже замѣчаютъ, что въ небольшихъ группахъ бываетъ болѣе правительственной дѣятельности, чѣмъ въ большихъ. У насъ государство никогда не доводило до такого стѣсненія личность, какъ община. Община у насъ опредѣляла тѣлесное показаніе тому, кто выпьетъ рюмку водки, денежный штрафъ тому, кто будетъ работать въ праздники.

Публицисты французскіе не всегда различаютъ вопросъ о *губернементализмѣ*, о суммѣ правъ государства надъ индивидуумомъ, отъ вопроса о децентрализаціи. Оттого большая часть ихъ нападеній на централизацію состоитъ собственно въ упрекахъ на слишкомъ широкую власть общества надъ лицомъ.

Вопросъ о суммѣ правъ государства, объ отношеніи личности къ государству есть безъ сомнѣнія величайшій и основный въ политической наукѣ. «Я предлагаю—сказалъ Бастиа—учредить премію изъ золотыхъ вѣнцовъ, изъ миллионовъ тому, кто разрѣшитъ вопросъ: что есть государство?» Этотъ великій вопросъ касается нашего предмета

только косвенно. Вопросъ о провинціи, о децентрализаціи беретъ эту задачу такъ, какъ она рѣшена въ извѣстномъ обществѣ, и только разсматриваетъ, полезно ли государству хранить въ одномъ центрѣ всю власть, или распредѣлить ее по разнымъ пунктамъ страны.

Далѣе. Если размѣщать, то что размѣщать, какія сферы дѣятельности вполнѣ, какія отчасти перемѣстить?

Централизація бываетъ двухъ главныхъ видовъ: политическая и административная.

Леонъ Фоме, если не ошибаемся, первый различилъ и разъяснилъ эти два вида централизаціи. (См. его *Etudes sur L'Angleterre*.) Подъ централизаціей государственной разумѣется соединеніе въ одномъ пунктѣ, нераздѣльность и единственность великихъ государственныхъ властей и учреждений: одна законодательная власть, одна власть войны и мира, одна финансовая власть, одна судебная власть, одно войско, одно высшее правительство, приказаніямъ котораго повинуются всѣ мѣстныя власти.

Подъ администраціей на Западѣ разумѣются всѣ учрежденія и мѣры, посредствомъ которыхъ государство приводитъ въ исполненіе свою дѣятельность: заботу о порядкѣ и спокойствіи гражданъ, о развитіи матерьяльнаго благосостоянія—дорогахъ, каналахъ и т. под., и моральнаго—школахъ, церквяхъ. Централизація административная означаетъ такое состояніе общества, когда полиція, сборъ податей, дороги, больницы, богадѣльни, церкви, школы, театры, народное здравіе, продовольствіе, домостроительство, земледѣліе, промышленность, журналистика находятся въ завѣдываніи центральной власти, и она заправляетъ всѣми дѣлами, посылая на разные пункты страны агентовъ, ея назначаемыхъ, отъ нея одной зависящихъ. Притомъ въ большомъ государствѣ необходимо надъ этой массой агентовъ учредить извѣстную іерархію. Эти отряды называются общиннымъ, окружнымъ, губернскимъ управленіемъ. Никто изъ серьезныхъ людей на Западѣ не думаетъ теперь о децентрализаціи политической. Политическая централизація существуетъ во всѣхъ государствахъ; въ Англіи она такъ же

сильна, какъ и во Франціи. При раздѣленіи законодательной власти, при разныхъ законахъ и управленіяхъ никогда не будетъ твердаго государства. Сѣверо-Американскіе Штаты представляютъ намъ поучительный примѣръ, какъ непрочное зданіе, составленное изъ частей, не подчиненныхъ политической централизаціи. «Никогда нельзя сдѣлать согражданъ, говоритъ Дюпонъ Уайтъ, изъ рабовладѣльцевъ и аболиціонистовъ». Всѣ удары децентрализаторовъ направлены только противъ административной централизаціи. Притомъ весьма немногіе изъ нихъ выдѣляютъ вопросъ о компетенціи государства, т. е. начинаютъ съ того, сколько слѣдуетъ возратить правъ гражданину. Большая часть оставляютъ вопросъ, какъ онъ выработался во Франціи.

Школа децентрализаторовъ группируетъ свои доводы около слѣдующихъ пунктовъ:

1) *Централизація не обезпечиваетъ внутренняго порядка.* Государство централизованное, какова Франція, производитъ неестественное скопленіе всѣхъ силъ въ центрѣ. Тѣло государства находится въ болѣзненномъ состояніи. Приводятъ знаменитыя слова Ламене: «Avec la centralisation vous avez l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités.» Апоплексія здѣсь значитъ революція. Провинція лишена всякой жизни, поэтому безусловно принимаетъ перевороты, происходящіе въ Парижѣ. Въ теченіи 70 лѣтъ только Парижъ распоряжался судьбой всей страны. Правительство, которое завладѣетъ Hôtel de Ville, повелѣваетъ Франціей. Приводятъ въ примѣръ противнаго Испанію, страну въ которой не было административной централизаціи, и тамъ Мадридъ не рѣшалъ участи народа.

2) *Централизація оредитъ умственнымъ силамъ страны, уничтожаетъ въ ней дѣятельность.* Умственное скопленіе въ столицѣ, какъ Парижъ, такъ велико, что ни одна замѣчательная книга, ни одна вліятельная газета, ни одно произведеніе искусства, ни одно изобрѣтеніе не появляется въ провинціи. Въ провинціи нѣтъ ни публики, ни триумфа, даже нѣтъ средствъ для развитія таланта, всѣ библіотеки,

музеи находятся въ Парижѣ. Талантъ можетъ родиться и въ глухомъ провинціальномъ городѣ, но только въ Парижѣ онъ можетъ образоваться и получить оцѣнку. Всякое изобрѣтеніе спѣшить въ Парижъ,—въ провинціи никому его купить. Ученый, художникъ, медикъ, адвокатъ, изобрѣтатель—все идетъ въ Парижъ, даже чернорабочій, котораго привлекаетъ высшая заработная плата. Наконецъ всѣ деньги находятся на Парижской биржѣ. Во Франціи есть поговорка, что состояніе дѣлается только въ Парижѣ. Это значеніе столицы увеличивается еще искусственно: деньги націи идутъ на его украшеніе, удобства, удовольствіе. Въ столицѣ и карьера, и жизнь, и въ добавокъ высшее жалованье. При томъ же администрація какъ только замѣтитъ въ провинціальномъ чиновникѣ особенное знаніе или талантъ, немедленно похищаетъ его у провинціи. При этой методѣ въ провинціи остается только посредственность; а въ добавокъ очень часто провинціальная звѣзда оказывается въ столицѣ ничтожествомъ.

3) *Децентрализація необходима для спасенія западнаго общества отъ социализма.* Революція снесла всѣ привилегіи — сословныя, провинціальныя, корпоративныя. Эти учрежденія были передовыми укрѣпленіями для главнаго личнаго права — собственности. Съ уничтоженіемъ этихъ аванпостовъ послѣдняя привилегія—собственность осталась открытой революціоннымъ ударамъ. Чтобы спасти эту послѣднюю и главную основу современной цивилизаціи, демократическое общество, не находя въ себѣ самомъ силы, должно было прибѣгнуть къ выбору диктатора въ лицѣ Людовика Наполеона, давши ему громадную власть. Но такая диктатура плохая защита отъ социализма,—она напротивъ того сама будетъ искать всѣхъ случаевъ, чтобы опереться на массу, на *suffrage universel*, а для этого ей надобно будетъ кормить пролетаріатъ,—слѣд. она неизбежно пойдетъ къ социальному перевороту.

Настоящее средство спасенія широкая децентрализація, мѣстная—общинная и департаментская свобода. Онь создать силу для отпора.

4) *При централизациі прогрессъ идетъ дурно.* Дѣятельность гражданина стѣснена администраціей до крайности: на все нужны разрѣшенія, за всѣмъ наблюдаютъ. Страна производитъ сравнительно меньше, а потому и бѣднѣе, чѣмъ могла бы быть. Всѣ работы, дороги, мосты стоятъ дороже и дѣлаются медленнѣе, чѣмъ частными людьми и компаніями. Не только отдѣльные лица, но и коллективные — общины, департаменты — стоятъ подъ опекой государства, не смѣютъ истратить ничтожной суммы изъ своихъ же денегъ и для своихъ же надобностей, устроить какое либо общественное заведеніе напр. бойню, безъ разрѣшенія центральной власти, разрѣшенія, котораго часто надобно долго ждать. Любопытно, что все это существуетъ въ той странѣ, гдѣ конституція основана на *suffrage universel*, слѣдовательно признаетъ массу достаточно способною рѣшать величайшіе вопросы государства, а рядомъ съ тѣмъ считаетъ ее неспособной понимать вопросы общиннаго хозяйства. Такая система тяжело отражается на народномъ характерѣ. Американецъ и англичанинъ всего ждуть отъ себя, французы — отъ правительства. Они сами смѣются, что готовы обвинять правительство не только за неурожай, но и за дурную погоду. Слѣдовательно, это держаніе народа подъ опекой, дѣйствуя обратно, ослабляетъ правительство. Его считаютъ за провидѣніе, требуютъ отъ него всего, за все его обвиняютъ, — вся ненависть на немъ сосредоточивается.

5) *Децентрализациія играетъ важную роль въ вопросѣ о прочномъ устройствѣ центральнаго представительства.* Парламентская партія во Франціи считаетъ двухкамерное представительство единственно прочнымъ. Два великія начала — прогрессивное и консервативное, существующія въ духѣ челоѣка, должны, по мнѣнію этой школы, имѣть самостоятельные органы въ государствѣ въ видѣ двухъ палатъ, иначе государство будетъ, по выраженію Наполеона, кораблемъ безъ баласта. Школа эта указываетъ на примѣръ Англіи и Америки, гдѣ двухкамерное представи-

XIII

тельство считается абсолютно необходимымъ; указываетъ на примѣръ Франціи, гдѣ при однокамерномъ представительствѣ во время конвента и 1848—51 годовъ при столкновеніи законодательной власти съ исполнительной не было регулятора, поэтому исходъ былъ—поглощеніе одной власти другою. Если обѣ камеры будутъ составлены по одному и тому же началу—выбора народнаго, то онѣ не будутъ имѣть различной физіономіи, будутъ составлять одну палату, перегороженную стѣной. Англія обладаетъ палатами, составленными по разнымъ началамъ, одна по выбору, другая по наслѣдству и вмѣстѣ по крупному землевладѣнію. Германскія государства нашли также на своей почвѣ достаточно аристократическихъ элементовъ въ видѣ штандесгеровъ, такъ называемаго императорскаго рыцарства, университетовъ, большихъ историческихъ городовъ, религіозныхъ установленій. Въ Америкѣ нѣтъ этихъ элементовъ, за то федерація дала другіе—штаты. Французская почва не представляетъ никакихъ годныхъ аристократическихъ элементовъ, въ родѣ англійскихъ и германскихъ. Наслѣдственная періодъ Лудовика XVIII и періодъ Лудовика-Филиппа изъ знаменитостей оказались равно безцвѣтными; центр тяжести государственной власти перешелъ вполнѣ къ одной палатѣ депутатовъ. По мнѣнію нѣкоторыхъ членовъ парламентской партіи, высказавшихся при обсужденіи конституціи 1848 г., такой элементъ могутъ доставить провинціальныя собранія,—разумѣется, въ такомъ только случаѣ, когда провинція будетъ сильно децентрализована.

Таковы главные доводы, повторяемые съ разными видоизмѣненіями всѣми децентрализаторами. Легко видѣть, что многіе изъ нихъ относятся, какъ мы прежде говорили, собственно не къ централизаціи, а къ полномочію государства.

Нѣкоторые изъ ученыхъ, напр. Э. Ренъ или Дюкпютио *), представляютъ подробный планъ приведенія въ ис-

*) *Mission de l'Etat*, par E. Ducpétiaux, 1862. Не заключаетъ ничего оригинальнаго.

полненіе программы децентрализаціи, т. е. показываютъ какія вѣтви управленія можно перенести въ провинцію и какъ вообще поднять ея умственную и политическую жизнь.

Понятіе децентрализаціи состоитъ однако не въ одномъ только мѣстѣ, а въ томъ еще, чтобы извѣстная власть, переносясь на мѣсто ближе къ гражданамъ, переходила бы изъ рукъ администраціи чиновной въ руки выборныхъ собраний или выборныхъ и отвѣтственныхъ предъ обществомъ агентовъ. Если же правительство передаетъ часть своихъ функций своимъ провинціальнымъ агентамъ, усиливаетъ ихъ власть, то разумѣется нельзя отказать и такому явленію въ правѣ называться децентрализаціей. Такъ нынѣшній императоръ французовъ издалъ въ 1859 г. *Loi sur la décentralisation*, состоявшій въ томъ, что префекту предоставлено было разрѣшать много дѣлъ, которыя онъ прежде посылалъ министру. Не о такой децентрализаціи здѣсь идетъ рѣчь.

Программа выполненія децентрализаціи далеко не одинаково представляется различными партіями. Одни публицисты, какъ напримѣръ Лабуле и Токвиль, желаютъ перенести центръ тяжести общественной власти по примѣру Сѣверной Америки въ общину; роль департамента ими мало опредѣлена. Другіе, напротивъ того, желаютъ провинціализма, перенесенія центра въ департаментъ или даже въ болѣе обширный округъ. Э. Реньо (его идеи одобряются многочисленной партіей) находитъ нынѣшній французскій департаментъ слишкомъ малымъ для развитія самостоятельной жизни. Онъ сожалеетъ, такъ же какъ и Лабуле, о томъ, что національное собраніе 89 года раздѣлило Францію геометрически. Прежнія провинціи, основанныя на природѣ и исторіи, слѣдовало бы по ихъ мнѣнію сохранить. Они говорятъ, что провинціи и до сихъ поръ существуютъ въ правахъ народа, народъ говоритъ объ Анжу, Бретани, Дофинѣ (Дюпонъ Уайтъ на это остроумно замѣчаетъ: говорить въ такомъ же смыслѣ и съ такимъ же значеніемъ, какъ о пистоляхъ вмѣсто франковъ). Между прочимъ они замѣчаютъ, что такъ какъ судебное, военное,