

В. П. Безобразов

Государство и общество
Управление, самоуправление и
судебная власть

Москва
«Книга по Требованию»

УДК 34
ББК 67
Б40

Б40 **Безобразов В.П.**
Государство и общество: Управление, самоуправление и судебная власть / В.
П. Безобразов – М.: Книга по Требованию, 2013. – 761 с.

ISBN 978-5-518-05841-5

ISBN 978-5-518-05841-5

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2013

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2013

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

Въ печати нерѣдко случались ссылки на литературные труды наши по вопросамъ о мѣстномъ самоуправленіи. Случалось также, въ разныхъ сочиненіяхъ (съ ссылками и еще чаще безъ ссылокъ) изложеніе нашихъ мыслей объ этихъ вопросахъ. Между тѣмъ все писанное нами по этой части, въ теченіи болѣе 20 лѣтъ, разбросано по разнымъ періодическимъ изданіямъ и сдѣлалось почти недоступно публикѣ. Нѣкоторые труды (какъ напр. «земскія учрежденія и самоуправленіе», см. ниже стр. 494) хотя и вышли въ свѣтъ отдѣльными изданіями, но не существуютъ болѣе въ книжной торговлѣ. Поэтому мы и рѣшились соединить въ настоящей книгѣ все писанное нами по предметамъ, имѣющимъ болѣе или менѣе близкую связь съ мѣстнымъ самоуправленіемъ и съ мѣстными административными учрежденіями. Мы сочли нужнымъ сдѣлать это именно теперь, когда предположены преобразованія въ этой области, и настоящая книга можетъ послужить не безполезнымъ матеріаломъ для правительственныхъ и въ особенности земскихъ работъ.

Мы соединили, въ этой книгѣ, какъ и значится въ ея заглавіи, не только то, что относится собственно къ мѣстному самоуправленію, но также — и къ государственному управленію вообще (преимущественно мѣстному или областному). Уже этимъ самымъ мы хотѣли заявить, то основное начало, въ силу котораго самоуправленіе не можетъ быть иначе разсматриваемо, какъ въ совокупности съ общимъ организмомъ всего государственнаго управленія, въ составъ котораго оно входитъ, какъ органическая часть единого цѣлаго (см. ниже «земскія

учрежденіи и самоуправленіи»). Мѣстные административныя или распорядительныя учрежденія, основанныя на началахъ самоуправления, — общесословнаго, земскаго, общиннаго (сельскаго и городского) или даже сословнаго, — такіе же, точно органы общегосударственной власти, правительства, какъ и учрежденія, основанныя на началахъ бюрократическихъ или приказныхъ. Тѣ и другія, различаясь лишь въ ~~формѣ~~ своей организаціи, приспособленныхъ къ тѣмъ или другимъ специальнымъ цѣлямъ каждаго учрежденія, и потому различаясь въ характерѣ или лучше въ способахъ своихъ дѣйствій, преслѣдуютъ однѣ и тѣ же государственныя задачи, одинаково общія этимъ обѣимъ, хотя бы и разнороднымъ, организаціямъ власти. Такъ всегда есть, когда государственная жизнь здорова и самоуправленіе дѣйствуетъ правильно, и такъ всегда должно быть. Ращепленіе самоуправления и общегосударственнаго или «правительственнаго» (или «казеннаго»), — какъ принято выражаться) управленія, т. е. построеннаго на началахъ бюрократическихъ, расщепленіе земства и казны на два независимые другъ отъ друга, съ своею собственною жизнію, организма, — порождаетъ самыя злыя политическія недуги и рано или поздно приводитъ къ разрушенію или самоуправления или государство, такъ какъ первое не можетъ же сдѣлаться во второмъ, — государствомъ въ государствѣ. Точно также разлученіе этихъ двухъ одинаково необходимыхъ организацій власти на почвѣ теоретическихъ или общихъ разсужденій ведетъ къ величайшей смутѣ понятій; ея надо особенно опасаться въ наше смутное время и она совершенно противна всѣмъ воззрѣніямъ современной государственной науки.

Мы считаемъ нашимъ первымъ долгомъ поставить во главѣ нашей книги это единство самоуправления и государственнаго управленія (или просто управленія) съ его бюрократическими учрежденіями, — какъ самое безспорное, какъ самое государственно-необходимое начало въ устройствѣ великой правильной системы мѣстныхъ адми-

нистративныхъ учреждений. Тѣмъ съ большею энергіею, обязаны мы настаивать на этомъ началѣ, что непониманіе или непризнаніе его, съ разныхъ противоположныхъ сторонъ, и консервативныхъ и либеральныхъ, порождаетъ у насъ всего болѣе недоразумѣній, въ этой области государственныхъ вопросовъ. Безпрестанно, и призванные и не призванные судьи самоуправленія, отъ имени самыхъ противоположныхъ политическихъ партій, противопоставляютъ такъ называемыя *общественныя* (т. е., земскія, городскія, сельскія) учреждения (или, органы мѣстнаго самоуправления) государственнымъ или правительственнымъ учреждениямъ, какъ будто возможна въ государствѣ, — за исключеніемъ развѣ эпохъ анархіи и революціи, — кагалъ бы то ни была *общественная власть*, (т. е., власть общественная *принудительная*) *вне* общей системы государственной власти!

Чѣмъ шире развиты элементы мѣстнаго самоуправления, чѣмъ болѣе самостоятельны его органы, чѣмъ болѣе его начала господствуютъ въ мѣстной администраціи, тѣмъ строже и тѣснѣе они должны входить въ общій строй государственнаго управленія и тѣмъ менѣе возможно раздвоеніе власти, — раздвоеніе и антагонизмъ самоуправляющихся государственно-общественныхъ учреждений и бюрократическихъ. Эта мысль, практической смисль которой сознавъ у насъ къ сожалѣнію только теперь, когда оказались на дѣлѣ всѣ горькіе плоды раздвоенія нашихъ земскихъ и казенныхъ учреждений, — эта мысль всего болѣе занимала насъ съ самаго начала образованія новыхъ административныхъ органовъ, двадцать лѣтъ тому назадъ, и ею пронизана вся настоящая книга.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, нивакіе вопросы, — ни теоретическіе, ни практическіе, — о государственномъ управленіи, или о такъ называемой исполнительной (лучше распорядительной) власти и въ особенности вопросы объ органахъ самоуправления не могутъ быть оторваны отъ вопросовъ о судебной власти вообще и объ администра-

тивной юстиции (въ самомъ обширномъ смыслѣ этого слова) въ частности. Правильное устройство послѣдней есть главное и могущественнѣйшее обезпеченіе законности въ управленіи и преимущественно въ самоуправленіи.

Все вышесказанное ближе и подробнѣе разъясняется въ разныхъ частяхъ этой книги.

Всѣ труды, вошедшіе въ эту книгу, расположены нами въ *хронологическомъ порядкѣ* ихъ первоначальнаго появленія въ печати. Этотъ порядокъ казался намъ наиболѣе удобнымъ въ особенности для тѣхъ практическихъ цѣлей, съ которыми предположено настоящее изданіе, какъ пособіе при обсужденіи и разрѣшеніи вопросовъ о преобразованіи мѣстнаго управленія, стоящихъ у насъ нынѣ на очереди. Этотъ хронологическій порядокъ не только не препятствуетъ внутреннему единству настоящей книги, а напротивъ сообщаетъ всему ея содержанію то *историческое единство*, которое всего болѣе необходимо для ея задачи.

Всѣ эти вопросы о мѣстныхъ учрежденіяхъ, занимающіе нынѣ собою правительство и общество, возникли у насъ уже въ ту знаменательную эпоху, съ которой начинается наша книга, когда, около четверти вѣка тому назадъ, съ освобожденіемъ крестьянъ, Россія тронулась къ новой государственной жизни. Уже тогда, всѣ эти вопросы были возбуждены самою нашею жизнью и существовали, — одни въ своемъ зародышномъ состояніи, а другіе, даже въ томъ самомъ видѣ, въ какомъ они стоятъ передъ нами теперь; въ этомъ легко убѣдиться въ особенности изъ первой части нашей книги (стр. 3—265), озаглавленной «Наканунѣ реформы» и написанной въ 1859 г. ¹⁾ Затѣмъ цѣлымъ рядомъ начавшихся

¹⁾ Этой части книги, въ которой главное мѣсто занимаетъ сочиненіе «Аристократія и интересы дворянства» (написанное по поводу освобожденія крестьянъ), мы предпосылаемъ введеніе (стр. 2—21); въ немъ мы указываемъ историческую связь этого сочиненія и возбужденныхъ въ немъ вопросовъ съ нынѣшнимъ временемъ и его вопросами.

съ той поры государственныхъ преобразованій и мѣропріятій, многіе изъ этихъ вопросовъ были отчасти или вполне разрѣшены; другіе только затронуты и сдѣлались предметомъ множества всякихъ проектовъ, не вступившихъ въ жизнь; иныя-же совсѣмъ не початы, не смотря на самыя настоятельныя практическія требованія жизни. Во всякомъ случаѣ, всѣ безъ изыятія вопросы, составляющіе предметъ нынѣ предпринимаемой правительствомъ реформы мѣстныхъ общедминистративныхъ губернскихъ и уѣздныхъ и также крестьянскихъ учрежденій никогда, въ теченіи всего истекшаго двадцатилѣтія, не прекращали своего существованія. Всѣ они находились, въ продолженіи всего этого періода, въ непрерывномъ движеніи, или въ практической дѣйствительности или въ сознаніи мыслящихъ людей, и заинтересованныхъ этимъ предметомъ общественныхъ кружковъ. Многое, что даже казалось окончательно рѣшеннымъ въ нашихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ, сталкиваясь съ жизнью, стало требовать новыхъ рѣшеній, часто даже противоположныхъ предыдущимъ (самымъ рѣзкимъ этому примѣромъ служить упраздненіе мирovýchъ посредниковъ, возрожденія которыхъ, въ той или другой формѣ, желаютъ нынѣ, съ разныхъ сторонъ, и въ разныхъ слояхъ мѣстнаго общества ¹⁾).

Все содержаніе настоящей книги, составившееся изъ статей, писанныхъ нами съ 1859 по 1881 г., представляетъ собою упомянутое историческое движеніе вопросовъ о нашихъ мѣстныхъ учрежденіяхъ за весь этотъ періодъ времени. Каждый нашъ трудъ, вошедшій въ эту книгу, былъ вызванъ не теоретическими задачами науки, а главнѣйше практическими требованіями самой жизни, нашего государства и общества, въ теченіи этого періода. Мы, или непосредственно лично наблюдали явленія этой жизни, практическое дѣйствіе старыхъ и новыхъ мѣстныхъ учрежденій, или-же болышею частью принимали

¹⁾ Въ этомъ смыслѣ высказались многіе голоса въ земствѣ.

личное участіе въ ихъ дѣятельности (преимущественно въ земствѣ и мировомъ судебномъ институтѣ), и писали почти каждую изъ нижеслѣдующихъ статей подъ вліяніемъ той или другой практической нужды на почвѣ этой дѣятельности.

Даже помѣщенные въ концѣ книги (стр. 563—712) «характеристики государственной жизни Англій и Франціи» (извлеченныя изъ нашего сочиненія «Война и Революція»), имѣющія съ виду наиболѣе теоретическій характеръ, не составляютъ исключенія изъ указаннаго выше общаго направленія всѣхъ работъ, вошедшихъ въ это изданіе. Великобританскій порядокъ мѣстнаго управленія и управленія вообще и французскій служатъ самыми рѣзкими и характеристическими образцами двухъ противоположныхъ типовъ государственной администраціи, — самоуправленія и бюрократіи; безконечно разнообразныя формы, виды, оттѣнки и сочетанія этихъ двухъ основныхъ типовъ административной власти напоминаютъ собою административную исторію всѣхъ европейскихъ народовъ. Тѣ же въ своемъ существѣ явленія, и тѣ же государственныя задачи, обусловленныя этими двумя типами администраціи и ихъ историческими комбинаціями, были и у насъ до самаго настоящаго времени, не смотря на глубокія историческія различія русскаго государства со всѣми западно-европейскими.

Всѣ эти различія также не позволительно не вѣдать въ теоріи и опасно не признавать въ практикѣ, какъ и не позволительно и опасно не сознать тождества многихъ явленій и задачъ въ кругу нашего государственнаго управленія и западно-европейскаго. Это тождество происходитъ какъ отъ тождества нѣкоторыхъ основныхъ началъ государственнаго быта у всѣхъ арійскихъ или индо-европейскихъ народовъ ¹⁾, въ числу которыхъ принадлежитъ неотъемлемо и русскій народъ (не говоря уже объ

¹⁾ См. между прочимъ *Freeman, Comparative Politics.*

общечеловѣческомъ тождествѣ государственныхъ учреждений), такъ и отъ многихъ палихъ административныхъ заимствованій у Западной Европы въ новѣйшей нашей исторіи. Какъ бы ни были печальны многія или даже всѣ эти заимствованія, какъ бы ни было желательнѣе болѣе самостоятельное дальнѣйшее развитіе формъ нашего государственнаго строя, — все это другой вопросъ; но мы во всякомъ случаѣ обязаны считаться со всѣми тѣми формами западно-европейскихъ административныхъ учреждений, которыя мы усвоили себѣ, хотя бы даже по слѣпому, легкомысленному подраженію въ новѣйшемъ періодѣ нашей исторіи. И даже именно для возможно болѣе самостоятельной передѣлки этихъ формъ, сообразно съ новыми нуждами нашей народной жизни и съ болѣе созрѣвшимъ нашимъ государственнымъ самосознаніемъ, мы должны изучать чужеземныя условія государственнаго быта, въ которыхъ разрѣшались тѣ же самыя вопросы. Какъ признаки сходства учреждений разныхъ народовъ всего ярче выступаютъ изъ сравненія признаковъ ихъ различій, такъ точно и послѣдніе всего вѣрнѣе изучаются черезъ сравненіе первыхъ.

Во всѣхъ упомянутыхъ характеристикахъ Англіи и Франціи (также и въ очеркѣ новѣйшаго прусскаго законодательства объ окружномъ управленіи, стр. 494 — 568 и въ разныхъ другихъ мѣстахъ книги, гдѣ мы касаемся иностранной политической жизни), мы всего болѣе имѣли въ виду наши отечественныя административныя задачи, которыя требовали разрѣшенія тѣхъ-же самыхъ вопросовъ, избѣжанія тѣхъ-же самыхъ ошибокъ и заблужденій, хотя бы и при совершенно другихъ условіяхъ исторической жизни и при другихъ свойствахъ народнаго характера. При этомъ одною изъ главныхъ нашихъ руководящихъ ¹⁾ мыслей было показать пагубное вліяніе французскихъ политическихъ идей, преимуще-

¹⁾ Упомянутыя характеристики Франціи и Англіи взяты нами изъ сочиненія, посвященнаго французской революціи.

ственно революціонныхъ, на государственную жизнь, въ нашей части свѣта; подъ гнетомъ этихъ идей, — вообще весьма смутныхъ и ясныхъ только по отношенію къ крайней бюрократической централизаціи и къ неограниченному произволу административной власти, всюду въ большей или меньшей степени устроивавшихся по французскимъ образцамъ, — Западная Европа находилась съ конца прошедшаго столѣтія почти въ плоть до средины нынѣшняго. Этотъ гнетъ французскихъ административныхъ воззрѣній и французской односторонней конституціонной доктрины отразился отчасти и на понятіяхъ нашего образованнаго общества, и даже на нашихъ правительственныхъ сферахъ.

Только съ половины XIX столѣтія, началось освобожденіе Европы отъ этой французской гегемоніи въ политическомъ міровоззрѣніи, началось движеніе и государственной практики и государственной науки къ выработкѣ болѣе самостоятельныхъ *историческихъ и національныхъ формъ* государственныхъ учреждений, свойственныхъ каждой странѣ и каждому времени, и къ эманципаціи руководящихъ политическихъ понятій отъ владычества отвлеченной и космополитической французской доктрины. Эта здоровая реакція была обусловлена, съ одной стороны, печальными практическими опытами политической жизни въ самой Франціи, и съ другой стороны, успѣхами государственной науки, преимущественно на почвѣ историческихъ изысканій, и главнѣйше въ Германіи. Здѣсь въ особенности было важно болѣе глубокое изслѣдованіе государственнаго быта Великобританіи и тутъ на первомъ мѣстѣ стоятъ классическія работы Гнейста. Благодаря имъ былъ наконецъ, между прочимъ, разсѣянъ одинъ коренной грубый предразсудокъ, насажденный въ европейскихъ умахъ поверхностными французскими понятіями объ англійской конституціи. Этотъ предразсудокъ заклю-

¹⁾ Всего болѣе замечательны французскими идеями реформы Сперанскаго (въ особенности его преобразованія центральнаго управленія).

чался въ томъ нежелѣнномъ представленіи, что вся сила этой конституціи состоитъ въ нѣкоторыхъ наружныхъ формахъ государственнаго устройства и даже только въ его верхушкѣ (парламентѣ), и что стоитъ только, гдѣ угодно, возвести государственныя учрежденія съ такими точно формами и насадить на нихъ эту верхушку, чтобы придать государственному строю каждаго народа такую-же точно устойчивость, какою славится Англія. Согласно съ этими легкомысленными понятіями составилъ космополитическій «шаблонъ конституціи», который переносился изъ одного государства въ другое, и по которому пытались не такъ давно возродить даже государственный строй Турціи.

Въ числѣ самыхъ странныхъ и ближе всего насъ интересующихъ въ настоящемъ случаѣ заблужденій, которыя были связываемы съ этимъ конституціоннымъ шаблономъ находимось убѣжденіе не такъ давно вездѣ господствовавшее, что достаточно одного парламентскаго механизма, чтобы обезпечить общество противъ незаконнаго самовластия и противузаконныхъ злоупотребленій административныхъ властей, отъ которыхъ, въ большей или меньшей степени, страдали всѣ европейскія государства. Послѣ того, что административные порядки были во всѣхъ европейскихъ государствахъ устроены, въ большей или меньшей степени, на подобіе французской, исключительно бюрократической системы и ея крайпей централизаціи, вездѣ надѣялись и стремились (главнѣйше съ 30 годовъ, послѣ июльской французской революціи) ограничить произволъ административной власти посредствомъ парламентскаго правленія или «парламентаризма» въ самомъ тѣсномъ смыслѣ слова. Съ развитіемъ конституцій и парламентскихъ правленій, въ западной Европѣ, деспотизмъ административныхъ агентовъ и поддерживающая ихъ незаконное самовластіе бюрократическая централизація не только не ослабѣвали, а всюду воз-

растали ¹⁾. Этотъ всёми сознанный историческій фактъ послужилъ всего болѣе къ практическому изобилію упомянутыхъ заблужденій, которыя были не такъ давно связаны въ европейской публикѣ съ «шаблонными или бумажными конституціями» и которыхъ до сихъ поръ еще упорно держатся нѣкоторые несправимые доктринеры во всѣхъ политическихъ лагеряхъ, и консервативныхъ и прогрессивныхъ.

Горькія разочарованія, порожденныя почти повсемѣстно этими бумажными конституціями много *повредили* сознанію, въ европейскомъ человѣчествѣ, здравыхъ конституціонныхъ началъ, или лучше, сознанію той внутренней ихъ сущности, которая заключаетъ въ себѣ нѣчто общечеловѣческое или общеевропейское, осуществимое въ самыхъ разнообразныхъ національныхъ и историческихъ формахъ государственной жизни.

При невѣжественномъ и легкомысленномъ обращеніи Европейской континентальной публики съ англійскимъ конституціоннымъ зданіемъ, былъ не только совсѣмъ упущенъ изъ виду его тысячелѣтній самобытный историческій ростъ, который не могъ и не можетъ повториться ни въ какомъ другомъ государствѣ, но былъ упущенъ изъ виду или скорѣе оставался никому неизвѣстнымъ основной бытъ всего этого зданія; этотъ бытъ не только составляетъ главную силу этого зданія, но на немъ зиждется даже весь его архитектурный стиль до всѣхъ его подробностей и до самаго его верха. Это основаніе всего государственнаго порядка Великобританіи, составляющаго предметъ зависти всѣхъ народовъ, это главное обезпеченіе столь прославленной «англійской свободы» заключается прежде всего въ характерѣ Великобританскаго государ-

¹⁾ За исключеніемъ Бельгій, гдѣ рядомъ съ центральнымъ конституціоннымъ правленіемъ, было весьма прочно устроено мѣстное самоуправленіе, парализующее произволъ бюрократическихъ агентовъ и крайности административной централизаціи. Этотъ фактъ оставался незамѣченнымъ европейскою публикою, разсуждавшею объ усѣкахъ бельгійцевъ на конституціонной почвѣ.