

В. П. Безобразов

Государство и общество
Управление, самоуправление и
судебная власть

Москва
«Книга по Требованию»

УДК 93
ББК 63.3
В11

В11 **В. П. Безобразов**
Государство и общество: Управление, самоуправление и судебная власть / В.
П. Безобразов – М.: Книга по Требованию, 2024. – 763 с.

ISBN 978-5-458-08522-9

ISBN 978-5-458-08522-9

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO 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.



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 матерьяломъ 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 единаго цѣлаго (см. ниже «земскія

учрежденія и самоуправленія»). Мѣстные административныя или распорядительныя учрежденія, основанныя на началахъ самоуправления, — общесловнаго, земскаго, общиннаго (сельскаго и городскаго) или даже сословнаго, — такіе-же точно органы общегосударственной власти, правительства, какъ и учрежденія, основанныя на началахъ бюрократическихъ или приказныхъ. Тѣ и другія, различающь лишь въ формахъ своей организаціи, приспособленныхъ къ тѣмъ или другимъ специальнымъ цѣлямъ каждаго учрежденія, и потому различающь въ характерѣ или лучше въ способахъ своихъ дѣйствій, преслѣдуютъ однѣ и тѣ-же государственныя задачи, одинаково общія этимъ обѣимъ, хотя бы и разпоряднымъ, организаціямъ власти. Такъ всегда есть, когда государственная жизнь здорова и самоуправленіе дѣйствуетъ правильно, и такъ всегда должно быть. Разщепленіе 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 политическіе 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 всякой правильной системы мѣстныхъ адми-

внстративныхъ 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 самоуправленія) государственнымъ или правительственнымъ учреждениямъ, какъ будто возможна въ государствѣ, — за исключеніемъ развѣ эпохъ апархій и революцій, — какая бы то ни была *общественная власть*, (т. е., власть общественная *принудительная*) *вне* общей системы государственной власти!

Чѣмъ шире развиты элементы мѣстнаго самоуправленія, 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, практическій смыслъ которой сознавъ у насъ къ сожалѣнію только теперь, когда оказался 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 проникнута вся настоящая книга.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, никакіе вопросы, — ни теоретическіе, ни практическіе, — о государственномъ управленіи, или о такъ пазываемой 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 юстиціи (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 предпоcлаемъ введене (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; иные-же совсѣмъ не початы, не смотря на самыя настоятельныя практическія требованія жизни. Во всякомъ случаѣ, все безъ изъятія 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. Все 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 служитъ упраздненіе мировыхъ 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 шестидесяти 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, отгѣнки и сочетанія этихъ двухъ основныхъ типовъ административной власти наполняютъ 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 неопозволительно 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 индоевропейскихъ народовъ ¹⁾, къ 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 нашихъ административныхъ заимствованій у Западной Европы въ новѣйшей нашей исторіи. Какъ бы ни были печальны многія или даже все эти заимствования, какъ бы ни было желательно болѣе самостоятельное дальнѣйшее развитіе формъ нашего государственнаго строя,—все это другой вопросъ; но мы во всякомъ случаѣ обязаны считаться со всеми 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 тѣже самые вопросы. Какъ признаки сходства учреждений разныхъ народовъ всего ярче выступаютъ изъ сравненія признаковъ ихъ различія, такъ точно и послѣдніе всего вѣрнѣе изучаются черезъ сравненіе первыхъ.

Во всеѣхъ упомянутыхъ характеристикахъ Англіи и Франціи (также и въ очеркѣ новѣйшаго прусскаго законодательства объ окружномъ управленіи, стр. 494 — 563 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 крайшей 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 середины 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 національных формъ* государственныхъ учрежденій, 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, усиленіями 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 предрасудокъ, насажденный въ европейскихъ умахъ поверхностными французскими понятіями объ англійской конституціи. Этотъ предрасудокъ заклю-

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

чался въ томъ нелѣпномъ 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, которые были связываемы съ этимъ конституціоннымъ шаблономъ находилось 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 крайней централизаціи, вездѣ надѣялись и стремились (главнѣйше съ 30 годовъ, послѣ іюльской 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 весьма сознанный историческій фактъ послужилъ всего болѣе къ практическому изобличенію 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 неисправимые доктринеры во всѣхъ политическихъ лагеряхъ, и консервативныхъ и прогрессивныхъ.

Горькія разочарованія, порожденные 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 общеввропейское, 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 самообытный 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 Бельгіи, 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 успѣхахъ бельгійцевъ на конституціонной почвѣ.