

**Г. Ф. Ашлей Перси**

**Местное и центральное  
управление**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 93  
ББК 63.3  
А98

А98 **Ашлей Перси Г.Ф.**  
Местное и центральное управление / Г. Ф. Ашлей Перси – М.: Книга по Тре-  
бованию, 2013. – 306 с.

**ISBN 978-5-518-05782-1**

Сравнительный обзор учреждений Англии, Франции, Пруссии и Соеди-  
ненных Штатов. Перевод с английского под редакцией В. Ф. Дерюжинского про-  
фессора С-Петербургского университета.

**ISBN 978-5-518-05782-1**

© 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](http://www.samizday.ru/reprint)



	СТРАН.
2. Утвержденіе, руководство и понужденіе . . . . .	263—267
3. Инспекторатъ въ Англіи и деконцентрація контроля . . . . .	268—272
<b>ГЛАВА XI. Контроль надъ мѣстными финан-</b> <b>сами. . . . .</b>	273—283
1. Природа и предметъ финансоваго контроля. Счетная часть. . . . .	273—276
2. Законодательныя ограниченія мѣстнаго обложенія и за- долженности . . . . .	277—280
3. Административный контроль въ отношеніи къ мѣст- ному обложенію. . . . .	280—283
<b>ГЛАВА XII. Суды и мѣстная администрація . . . . .</b>	284—296
1. Суды въ Англіи . . . . .	284—288
2. Суды во Франціи. . . . .	288—292
3. Суды въ Пруссіи . . . . .	293—296



## Предисловіе автора къ русскому изданію.

---

Задачею этой книги и тѣхъ лекцій, изъ которыхъ она составилаь, было — дать краткій обзоръ новѣйшей исторіи, основныхъ началъ и организаціи мѣстнаго управленія въ Англіи, Франціи, Пруссіи и нѣкоторыхъ городахъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки. Обзоръ этотъ предназначенъ служить введеніемъ къ болѣе подробному изученію предмета, при чемъ въ немъ даются указанія, могущія обезпечить наиболѣе плодотворные, по мнѣнію автора, результаты такого изученія.

Важность сравнительнаго изученія *политическихъ* учрежденій, преимущества такого изученія и присущія ему трудности уже давно признаны, но цѣнность подобнаго же изученія *административныхъ* учрежденій получила признаніе лишь недавно. Попытки такого изученія по большей части вызывались прежде всего желаніемъ выяснить нѣчто такое, что могло бы получить непосредственное — и безъ значительныхъ измѣненій — приложеніе въ той странѣ, къ которой принадлежитъ изслѣдователь. Однако административныя учрежденія и административныя приемы поддаются перенесенію и приспособленію въ меньшей степени, чѣмъ конституціи; и если настоящій трудъ имѣетъ какое-либо значеніе — помимо достоинствъ описательнаго характера — то оно кроется въ тѣхъ указаніяхъ, которыми авторъ имѣлъ въ виду предостеречь отъ неосторожныхъ заимствованій.

Во-первыхъ, мѣстные учрежденія въ гораздо болѣе степенѣ, чѣмъ учрежденія центральныя, отражаютъ на себѣ вліяніе историческихъ факторовъ, экономическихъ и соціальныхъ условій, а также національныхъ традицій и привычекъ. Вслѣдствіе этого ни одно учрежденіе не можетъ вызвать сочувствіе народныхъ массъ и дѣйствительно окрѣпнуть. если оно свидѣтельствуетъ о крутомъ разрывѣ съ прошлымъ, если при его созданіи не принимаются во вниманіе исконныя обычаи и народное сознаніе. На успѣхъ реформаторъ можетъ рассчитывать только тогда, когда онъ начнетъ использованіемъ того, что у него подъ руками; онъ долженъ стараться комбинировать движеніе впередъ съ преемственностью. Рѣзкія и быстрыя измѣненія, какъ бы ни были похвальны ихъ цѣли, могутъ пойти какъ разъ противъ этихъ цѣлей: достаточно вспомнить Францію въ эпоху первой революціи.

Во-вторыхъ, съ большою трудностью сопряжено установленіе правильнаго соотношенія между центральными и мѣстными органами. Очевидно, что центральное управленіе должно проявлять извѣстный контроль надъ дѣятельностью мѣстныхъ учреждений для того, чтобы обезпечить выполненіе закона, достигнуть извѣстной степени единообразія и поддержать минимальный уровень успѣшности указанной дѣятельности. Съ другой стороны, контроль не долженъ быть такимъ, чтобы онъ подавлялъ предприимчивость, инициативу и чувство отвѣтственности въ участникахъ мѣстнаго управленія. Ни о Франціи, ни о Германіи нельзя сказать, чтобы онѣ достигли значительныхъ въ этомъ отношеніи успѣховъ: въ обѣихъ странахъ, отчасти подъ вліяніемъ традицій, но еще въ болѣе мѣрѣ благодаря формѣ ихъ учреждений, едва ли и существуетъ мѣстное самоуправленіе—если подъ „мѣстнымъ самоуправленіемъ“ разумѣть то, что подъ нимъ понимается въ Англій: такой строй, при которомъ на мѣстные *выборные* органы ложится отвѣтственность

за то, чтобы въ данной мѣстности, въ соотвѣтствіи съ закономъ, но и съ соображеніемъ особенностей мѣстныхъ условій, осуществлялось завѣдываніе важными отраслями общественнаго управленія подъ наблюденіемъ центральнаго правительства, для котораго нормальный путь вмѣшательства и понужденія состоитъ въ обращеніи къ общимъ судамъ. Въ обѣихъ названныхъ странахъ нѣтъ „самоуправленія“ подобнаго англійскому, самоуправленія не-профессіональнаго, сдерживаемаго центральнымъ бюрократическимъ контролемъ, а имѣется лишь бюрократическое управленіе, сдерживаемое не-профессіональною критикою. Въ Соединенныхъ Штатахъ, наоборотъ, фактической отказъ правительствъ штатовъ отъ всякаго рода контрольныхъ полномочій (кромѣ законодательнаго контроля) также оказался несостоятельнымъ по своимъ результатамъ.

Въ третьихъ, въ Англии, — при всемъ разнообразіи приемовъ контроля и въ прошломъ и въ настоящемъ — преобладаетъ чисто-судебная форма контроля; возможно, что именно такое отсутствіе единообразія и было причиною успѣшнаго, въ общемъ, развитія англійскихъ мѣстныхъ учреждений. Это приводитъ меня къ такому заключенію: какъ Франція, такъ и Пруссія, при усвоенныхъ ими приемахъ контроля, не допускаютъ достаточнаго разнообразія и эластичности. Подобно тому, какъ система, пригодная для какой-либо страны, можетъ оказываться совершенно непригодною для другой, — система, подходящая для известной отрасли управленія, можетъ оказываться совершенно неподходящею для другой отрасли *въ одной и той же странѣ*. Реформаторъ всегда склоненъ держаться единообразной формулы, а между тѣмъ онъ непремѣнно долженъ предусматривать именно потребности разнообразія и эластичности. Это, разумѣется, не значитъ, что ему нужно разнообразить свои основныя начала, принципы, а лишь тѣ способы, которыми эти основныя начала получаютъ практическое выраженіе.

Съ большимъ удовольствіемъ я отозвался на просьбу, съ которою обратился ко мнѣ редакторъ русскаго перевода — просьбу написать краткое предисловіе къ этому переводу. Вполнѣ оцѣниваю лестное вниманіе къ моему труду. Позволяю себѣ надѣяться, что настоящая книга, быть можетъ, будетъ признана полезною не только для изучающихъ вопросы мѣстнаго управленія, но и для всѣхъ тѣхъ, которые принимаютъ участіе въ тяжелой и отвѣтственной работѣ веденія великой и древней Россійской Имперіи по новымъ путямъ ея развитія.

Лондонъ.  
Декабрь, 1909 г.

*Перси Ашлей*  
(*Percy Ashley*).



# ВВЕДЕНИЕ.

---

## 1. Административная необходимость децентрализации и самоуправления.

У всѣхъ европейскихъ народовъ, каковъ бы ни былъ предшествующій ходъ ихъ конституціоннаго развитія, постоянный и быстрый ростъ функцій государства и воспріятіе имъ новыхъ и сложныхъ обязанностей, въ теченіе прошлаго столѣтія, вызвали стремленіе къ децентрализаци и развитіе самоуправления, въ интересахъ успѣшной постановки управленія. Опытъ, прежній и новый, убѣдительно показалъ, что вполне централизованная бюрократія — т.-е. самовосполняющаяся группа должностныхъ лицъ, дѣйствующая изъ одного центра и отвѣтственная лишь сама передъ собою — не можетъ вести управленіе обширной страны; она склонна игнорировать различія въ мѣстныхъ условіяхъ, застыть въ своихъ идеяхъ и приѣмахъ и оказаться перегруженною; рано или поздно неизбѣжнымъ становится ея крушеніе. И тамъ, гдѣ народъ отстраняется отъ проявленія интереса къ задачамъ управленія, гдѣ онъ не привыкъ къ участию въ общественныхъ дѣлахъ, потрясеніе, испытываемое при крушеніи бюрократіи, оказывается тѣмъ болѣе значительнымъ, что нѣтъ налицо ничего, что могло бы замѣнить распадающуюся оффиціальную организацію. Въ силу этихъ практическихъ соображеній, наряду съ другими болѣе теоретическаго и политическаго характера, во всѣхъ прогрессивныхъ государствахъ, въ теченіе прошлаго столѣтія, сдѣланы были попытки

децентрализаціи и развитія самоуправленія въ двухъ направле- нійхъ: а) путемъ предоставленія мѣстнымъ жителямъ, или ихъ избраннымъ представителямъ, завѣдыванія (подъ бѣльшимъ или меньшимъ контролемъ) тѣми предметами публичнаго интереса и общественной пользы, которые, главнымъ образомъ или все- цѣло, касаются извѣстныхъ мѣстностей, и б) путемъ привлече- нія простыхъ гражданъ къ участию въ завѣдываніи, по крайней мѣрѣ, нѣкогорыми изъ тѣхъ другихъ предметовъ управленія, которые считаются принадлежащими преимущественно къ области вѣдѣнія центрального управленія. Наибольѣ распространенныя системы мѣстнаго управленія, устройство и дѣятельность орга- новъ. установленныхъ для указанныхъ цѣлей, развивались подъ сильнымъ вліяніемъ конституціонныхъ идей и правительствен- ныхъ формъ различныхъ государствъ; онѣ отражаются въ нихъ, подобно тому какъ въ нихъ находятъ свое отраженіе полити- ческіе нравы и социальныя условія гражданъ.

Что касается Европы, то наибольшее развитіе мѣстное самоуправленіе получило въ Великобританіи. Въ этой странѣ не было сдѣлано попытки дать теоретически обоснованное дѣленіе функцій управленія на „центральныя“ и „мѣстныя“. Фактически существующее раздѣленіе ихъ опредѣляется отчасти административнымъ удобствомъ (что не всегда тождественно съ успѣшностью), отчасти же англійскими традиціонными поли- тическими теоріями; въ результатѣ оказывается степень децен- трализаціи болѣе значительная, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ европейскомъ государствѣ. Извѣстное количество функцій осу- ществляется центральными вѣдомствами (т.е. только должност- ными лицами): но гораздо большая часть предметовъ національ- наго управленія ведется мѣстными органами, избираемыми либо для исторически сложившихся территориальныхъ единицъ (какъ: графство, муниципалитетъ, приходъ), либо для искусственно созданныхъ административныхъ единицъ (союзы и округа), при чемъ, однако, эти органы въ обоихъ случаяхъ дѣйствуютъ подъ контролемъ центрального управленія. Иногда этотъ контроль осуществляется только судами; въ другихъ же случаяхъ цен- тральныя вѣдомства надѣляются полномочіями по надзору и руководству. Но эти полномочія ограничиваются закономъ, и центральныя вѣдомства, въ свою очередь, подчиняются избран-

ному національному собранію; такимъ образомъ, начало самоуправленія является преобладающимъ. Къ тому же въ Англіи крѣпко держатся традиціонныя идеи автономности мѣстныхъ союзовъ, представляющія собою результатъ особенностей ея политической и конституціонной исторіи, и англичане склонны смотрѣть на центральную власть, какъ на что-то навязанное мѣстнымъ союзамъ, часто безъ ихъ согласія, и въ теченіе вѣковъ все болѣе расширяющее свое вліяніе и авторитетъ на ихъ счетъ. Со времени проведенія перваго акта о парламентской реформѣ (1832 г.) расширение сферы государственнаго воздѣйствія и многообразный характеръ его проявленій вынудили центральное управленіе либо создать новые мѣстные органы, либо расширить полномочія уже существующихъ. Но даже, когда національное управленіе представлялось наиболѣе централизованнымъ въ Англіи, а мѣстное управленіе оказывалось въ наибольшемъ упадкѣ, мѣстные органы никогда не переставали нести извѣстныя обязанности; въ настоящее время они осуществляютъ двоякаго рода полномочія—одни, которыя считаются ихъ достояніемъ какъ бы по праву незапамятной давности, и другія, которыя предоставлены имъ волею центральнаго управленія <sup>1)</sup>. Юридически мѣстные органы являются просто созданиемъ законодательной власти, которая, по своему произволу, вызываетъ ихъ къ жизни и упраздняетъ; но вліяніе исторической традиціи такъ велико, что въ англійскомъ гражданствѣ до сихъ поръ, вѣроятно, еще живетъ представленіе о мѣстномъ самоуправленіи, какъ о правѣ, въ область котораго никакая центральная власть не можетъ вмѣшиваться <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> „Мѣстное управленіе... можетъ быть опредѣлено въ общемъ какъ осуществленіе мѣстными жителями или ихъ избранными представителями тѣхъ обязанностей и полномочій, которыя предоставлены имъ законодательною властью или которыя принадлежатъ имъ по общему праву („common law“). Redlich and Hirst. Local government in England p. XXIV. Это сочиненіе имѣется въ русскомъ переводѣ: I. Редлихъ Англійское мѣстное управленіе. Пер. съ нѣм. Ф. Ельшевичъ Два тома. Спб. 1907—1908 г.

<sup>2)</sup> „Въ игогѣ, главныя политическія учрежденія въ Англіи не являются созданіемъ учредительной власти, такъ какъ ихъ существованіе предшествуетъ какому бы то ни было учредительному акту Основаніе ихъ составляетъ не положительное велѣніе, ясно и опредѣленно выраженное въ данный моментъ, а давнее фактическое положеніе, въ гоченіе вѣковъ ничѣмъ не

## 2. Самоуправленіе во Франціи и въ Пруссіи.

Наши континентальные сосѣди подступили къ вопросу съ совершенно другого исходнаго пункта. Исторія какъ Франціи, такъ и Пруссіи, есть исторія созданія сплоченнаго и могущественнаго государства при посредствѣ сильной бюрократіи, направляемой изъ единаго центра и преслѣдующей единообразную политику; въ обѣихъ странахъ народъ привыкъ ожидать руководства во всѣхъ своихъ дѣлахъ изъ этого центра, отъ монарха и его должностныхъ лицъ. Мѣстное самоуправленіе, существовавшее въ древнѣйшую эпоху національной исторіи, постепенно почти вымерло, и централизація получила полное развитіе. Когда мѣстныя учрежденія возродились, то это произошло по волѣ и для цѣлей центральнаго управленія, и, такимъ образомъ, мѣстное самоуправленіе во Франціи и Пруссіи считается скорѣе какъ бы даромъ свыше, чѣмъ прирожденнымъ правомъ. Отсюда оно естественно слабѣе, чѣмъ въ Англіи, и его слабость увеличивается недостаточностью воздѣйствія французскаго и прусскаго парламентовъ на національную администрацію. Во Франціи и Пруссіи одинаково существуетъ тщательное дѣленіе публичныхъ функцій на „мѣстныя“ и „центральныя“.

нарушавшееся... Положеніе органовъ подчиненныхъ, мѣстныхъ или специальныхъ, представляется не менѣе характернымъ. Для подчиненныхъ органовъ вообще можно, какъ и во Франціи, указать на опредѣленный документъ, на институтъ, относящійся къ извѣстному времени; но такой первоначальный документъ является столь неполнымъ, а институтъ столь древнимъ, что они теряютъ значеніе сравнительно съ тѣмъ вліяніемъ, какое связывается съ наличностью давняго существованія и тѣхъ обычаевъ освященныхъ правъ, которыя путемъ продолжительной практики выросли на этомъ первоначальномъ статутарномъ фондѣ... И прошлое этихъ учреждений такъ длительно, ихъ происхожденіе иногда такъ близко къ эпохѣ, когда складывалось само государство; они настолько отвыкли смотрѣть, какъ на порученіе, на ту социальную функцію, которую они выполняютъ съ незапамятныхъ временъ; они столь естественно и простоудушно считаютъ себя сотрудниками, но не подчиненными государства, что англійскому законодателю нужно долго вдумываться, чтобы открыть, что, въ сущности, эти учрежденія являются его созданіемъ и что они обязаны сообразоваться съ интересами общей пользы“. *Boutmy. Etudes de droit constitutionnel*, pp. 229 — 232 (изданіе 1885 г.).