

Свешников М.И.

Основы и пределы самоуправления

Москва
Книга по Требованию

УДК 304
ББК 60.5

Свешников М.И.

Основы и пределы самоуправления / Свешников М.И. – М.: Книга по Требованию, 2011. – 562 с.

ISBN 978-5-458-01658-2

ISBN 978-5-458-01658-2

© Издание на русском языке, оформление, «YOYO Media», 2011

© Издание на русском языке, оцифровка, «Книга по Требованию», 2011

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.

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Предметъ предлагаемаго критическаго разбора „вопросы самоуправления“ занималъ автора еще съ университетской скамьи. Студентомъ II курса онъ писалъ диссертацию на предложенную покойнымъ профессоромъ А. Д. Градовскимъ тему: „Ходъ законодательныхъ работъ по составленію Городового Положенія 1870 года“. Эта работа предопредѣлила и дальнѣйшее специализированіе автора на изученіи вопросовъ самоуправления. Эти вопросы были новы какъ для науки, такъ и для законодательной практики, то автору показалось болѣе цѣлесообразнымъ ознакомиться съ исторіей введенія самоуправления въ Пруссіи; ибо цѣлый рядъ реформъ, принятыхъ въ Пруссіи съ 1872 г. по устройству мѣстнаго управленія, живо заинтересовалъ какъ публицистику, такъ и науку Германіи. Ни одна реформа по мѣстному управленію не затронула такой массы теоретическихъ вопросовъ о политическомъ и социальномъ значеніи самоуправления, какъ это имѣло мѣсто въ Пруссіи. Для болѣе подробнаго ознакомленія съ литературою, а по возможности и съ практикою учрежденій авторъ провелъ два семестра за границею, слушая въ Берлинѣ лекціи Гнейста и знакомясь съ органомъ самоуправления въ восточныхъ провинціяхъ Пруссіи, гдѣ къ 1883 году уже было закончено переустройство мѣстныхъ учреждений. По возвращеніи въ 1887 году изъ-за границы автору представился случай подробно ознакомиться съ проектами

переустройства нашихъ крестьянскихъ и земскихъ учреждений; проекты эти и были исходнымъ пунктомъ реформы 12 іюля 1889 г. и 12 іюня 1890 г. Ближайшее ознакомленіе съ основными началами и новѣйшей исторіей реформъ по мѣстному управленію заставило его обратить вниманіе на важность и возможность если не сравненія, то сопоставленія основныхъ взглядовъ различныхъ европейскихъ законодательствъ на тѣ или иныя начала мѣстнаго самоуправленія.

Въ этомъ смыслѣ авторъ и предпринялъ работу, результатами коей дѣлился со студентами С.-Петербургскаго Университета, читая въ теченіе весенняго и осенняго семестра 1889 г. курсъ, посвященный „сравнительному обозрѣнію системъ мѣстнаго управленія въ главнѣйшихъ государствахъ Западной Европы“. Взгляды свои на основные вопросы мѣстнаго самоуправления онъ высказалъ въ юридическомъ обществѣ при Императорскомъ С.-Петербургскомъ Университетѣ въ трехъ послѣдовательныхъ докладахъ, прочитанныхъ въ теченіи 1889—1890 г., о „компетенціи“, о „системахъ организаціи“ и о „контролѣ надъ мѣстнымъ самоуправленіемъ“. Предлагаемый опытъ критическаго разбора основныхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправления и есть попытка сопоставить взгляды законодательства главнѣйшихъ Европейскихъ государствъ на тѣ или иныя начала мѣстнаго самоуправления и тѣмъ хоть нѣсколько помочь разобратся въ этомъ сложномъ и важномъ вопросѣ, какимъ является вопросъ о мѣстномъ самоуправленіи. Въ предлагаемомъ сочиненіи подвергаются сопоставленію взгляды законодательствъ слѣдующихъ простыхъ монархическихъ государствъ Европы: Англіи, Франціи, Россіи, Австріи, Венгріи, Пруссіи, Италіи, Бельгіи, Голландіи, 2 пиринейскихъ государствъ (Испанія и Португалія) и 3 скандинавскихъ (Данія, Швеція, Норвегія).

Представляя эту работу со всѣми ея несовершенствами на судъ науки и общества, авторъ не можетъ не выразить своей глубочайшей благодарности тѣмъ лицамъ, которыя посильно содѣйствовали ему въ его занятіяхъ. Къ величайшему сожалѣнію два лица, которымъ онъ всецѣло обязанъ своимъ обра-

щеніемъ къ ученой дѣятельности не находятся уже въ живыхъ. Это бывшій ректоръ Императорскаго С.-Петербургскаго Университета И. Е. Андреевскій и профессоръ А. Д. Градовскій.

Пребываніе за границею заставляеть автора выразить свою благодарность какъ тѣмъ лицамъ, которыя снабдили автора рекомендаціями, доставившими ему знакомство съ извѣстными лицами и учрежденіями, такъ и тѣмъ лицамъ нашихъ миссій за границею, которыя своимъ неустаннымъ вниманіемъ къ интересамъ русскихъ столь много оказываютъ имъ услугъ. Поэтому авторъ считаетъ себя истинно обязаннымъ: А. А. Куманину, А. Н. Кудрявцеву, О. О. Мартенсу, Э. В. Фришу и Ю. Э. Янсону.

Считая необходимымъ взгляды, добытые изъ книгъ, по возможности провѣрять на основаніи тѣхъ или иныхъ указаній практики, авторъ особенно счастливъ тѣмъ, что былъ въ состояніи дѣлиться своими взглядами и тѣмъ дѣлать имъ провѣрку съ людьми, не только, какъ онъ, теоретически знакомыми съ мѣстнымъ самоуправленіемъ, но уже успѣвными примѣнить свои взгляды къ жизни въ качествѣ дѣятелей по земскому и крестьянскому дѣлу. Бесѣда съ такими дѣятелями, какъ К. К. Арсеньевъ, О. О. Воропоновъ, В. К. Винбергъ, П. А. Корсаковъ и В. Ю. Скалонъ, заставляеть автора при писаніи этой работы благодарить ихъ за ту пользу, которую приносятъ живой и свободный обмѣнъ мыслей.

Сверхъ того, авторъ считаетъ долгомъ выразить свою благодарность А. А. Кауфману за его постоянное дружеское участіе и совѣты при ходѣ данной работы и В. А. Лебедеву за одолженіе многихъ книгъ, которыхъ трудно было достать и которыхъ нѣтъ теперь въ продажѣ.

Наконецъ, авторъ не можетъ не упомянуть еще о томъ учрежденіи и о тѣхъ лицахъ, его составляющихъ, которыя болѣе всего близки его сердцу, и благодарить ихъ за то оживляющее вліяніе ихъ на автора, которое заставляеть и будетъ заставляеть его работать по мѣрѣ силъ: авторъ разумѣеть С.-Петербургскій Университетъ и его студентовъ.

ПОЛОЖЕНІЯ,

извлеченныя изъ сочиненія М. И. Свѣшниковъ:

„ОСНОВЫ И ПРЕДѢЛЫ САМОУПРАВЛЕНІЯ“.

1) Разрѣшеніе всѣхъ вопросовъ мѣстнаго самоуправленія въ томъ или иномъ смыслѣ зависитъ отъ предварительнаго рѣшенія вопроса о томъ, къ чему призывается путемъ представительства населеніе даннаго территориальнаго округа: къ принятію-ли на себя дѣлъ мѣстной администраціи, или же къ завѣдыванію одними своими хозяйственными интересами.

2) Всѣ виды самоуправленія Англій имѣли всегда въ своемъ завѣдываніи дѣла мѣстной администраціи.

3) Компетенція городскихъ и сельскихъ общинъ и земствъ (уѣздныхъ и губернскихъ) не вытекаетъ изъ понятія общины и земства, какъ хозяйственныхъ союзовъ.

4) Система хозяйства общины и земства есть система принудительнаго хозяйства, по своимъ основаніямъ и способамъ веденія, аналогичная съ хозяйствомъ государства.

5) По предметамъ мѣстной администраціи, ввѣреннымъ самоуправленію, и по завѣдыванію земскими финансами выборные представители всякаго земскаго округа (общины, волости, уѣзда и провинціи) должны быть снабжены:

а) распорядительной властью (право административныхъ распоряженій и постановленіе рѣшеній),

б) исполнительной властью (право выбора и назначенія исполнительныхъ органовъ; необходимость принудительной и административно-карательной власти у должностныхъ лицъ самоуправленія).

6) Выдѣленіе полиціи безопасности изъ-подъ власти органовъ самоуправления происходитъ ради политическихъ, а не административныхъ соображеній.

7) Законъ, но не административное распоряженіе, долженъ распредѣлить дѣла мѣстной администраціи между правительственными учрежденіями и земствомъ, какъ органами одной и той же государственной

власти, различными по своей организации и ответственности, но не по компетенции.

8) Распределение административных дѣлъ между земскими округами должно также основываться на законѣ, въ видахъ охраны интересовъ высшихъ округовъ, и только въ предѣлахъ, очерченныхъ закономъ, распределение дѣлъ можетъ быть предоставлено распорядительной власти высшаго земскаго округа.

9) Объемъ компетенции земскихъ округовъ долженъ уменьшаться, идя отъ высшихъ округовъ къ высшимъ, а не наоборотъ.

10) Организация мѣстнаго самоуправления, какъ формы участія народа въ мѣстной администраціи, должна основываться на выборномъ началѣ (системы континента Европы), а не на началѣ повинности и назначенія (аристократическая система Англіи).

11) Институтъ англійскихъ мировыхъ судей, основанный на безвозмездной службѣ зажиточныхъ классовъ, является орудіемъ господства интересовъ этихъ классовъ надъ интересами остальнаго населенія.

12) Самоуправленіе общинъ и земскихъ округовъ (волости, уѣзды, губерніи) предполагаетъ не только выборное представительство, но и выборные исполнительные органы.

13) Взглядъ на органы самоуправления, какъ на органы государственной власти, исключаетъ возможность сословной организации мѣстнаго самоуправления.

14) Положенное въ основаніе участія въ мѣстномъ представительствѣ начало платежа налоговъ не должно обезнечивать преобладающаго вліянія на мѣстныя дѣла интересовъ зажиточныхъ, преимущественно капиталистическихъ группъ населенія (высокій имущественный цензъ, трехклассная система выборовъ и т. п.).

15) Мѣстное представительство должно стремиться стать постепенно восходящимъ представительствомъ самоуправляющихся, всесословныхъ, территоріальныхъ единицъ (общины, волости, уѣзды, губерніи), причемъ распределение представителей отъ cadaго округа должно опредѣляться законодательнымъ порядкомъ не только на основаніи пространства и количества населенія округа, а по соображеніи всѣхъ соціальныхъ условій данной мѣстности.

16) Назначеніе мѣстныхъ представителей отъ правительства (законы консульства и имперіи во Франціи) нарушаетъ основной принципъ самоуправления, въ силу котораго само населеніе привлекается къ власти на мѣстахъ.

17) Мѣстное представительство должно разсматриваться, какъ добровольное отправленіе государственныхъ функций, но не какъ принудительная повинность.

18) Въ организациі исполнительнoй части самоуправления (выборъ системъ управленія: коллегіальной или единоличной; учрежденіе различныхъ должностей и т. п.) долженъ быть предоставленъ бoльшій просторъ самому мѣстному представительству.

19) Отношеніе мѣстнаго представительства къ учрежденнымъ имъ органамъ исполненія не должно приводить къ стѣсненію самой дѣятельности исполнительныхъ органовъ самоуправленія, какъ дѣйствительной власти въ мѣстности, которой ввѣрены всѣ дѣла мѣстной администраціи, поддающіяся мѣстному ограниченію.

20) Система централизаціи и бюрократической опеки, существовавшая въ большинствѣ европейскихъ государствъ, вредно отражалась на самостоятельности мѣстныхъ учреждений вообще, а въ особенности на самостоятельности органовъ самоуправленія.

21) При развитіи началъ децентрализаціи правительство все-таки продолжаетъ недовѣрчиво относиться къ мѣстному самоуправленію, какъ къ силѣ общественной и потому будто бы враждебной государству.

22) Измѣненіе взглядовъ на административную дѣятельность (какъ на власть распорядительную, а не только исполнительную) и на органы самоуправленія (какъ на органы государственные) приводитъ къ необходимости признать самостоятельность органовъ самоуправленія.

23) Отношеніе правительственной администраціи должно быть контролирующее (надзоръ за законностью хода самоуправленія, право протеста и возбужденія отвѣтственности и т. д.), а не опекающее (утвержденіе всѣхъ постановленій, назначеніе исполнительныхъ органовъ и т. д.).

24) Контроль надъ самоуправленіемъ долженъ существовать не только для охраны интересовъ правительства (контроль счетный, право ревизіи, и т. д.), но и для охраны интересовъ отдѣльныхъ лицъ и учреждений (суды гражданскіе и уголовные и административная юстиція) и интересовъ всего общества (гласность и публичность засѣданій; печать; контроль парламентовъ).

25) Наибольшее развитіе способовъ общественнаго контроля значительное всего обезпечиваетъ законность всего хода самоуправленія.

26) Мѣстная правительственная администрація во всѣхъ допускаемыхъ закономъ случаяхъ вмѣшательства въ дѣятельность органовъ самоуправленія (неутвержденіе должностныхъ лицъ или постановленій; роспускъ собраній; исполненіе за счетъ органовъ самоуправленія) не должна имѣть дискреціонной власти.

27) Мѣстной правительственной администраціи должно принадлежать право протеста и возбужденія вопроса объ отвѣтственности органовъ самоуправленія. Право же разсмотрѣнія и рѣшенія подобныхъ дѣлъ должно подлежать, въ точно указанныхъ въ законѣ случаяхъ, или органу самоуправленія, въ порядкѣ инстанцій, или суду или самостоятельной административно-судебной коллегіи.

28) Жалобы отдѣльныхъ лицъ и учреждений должны поступать и разсматриваться или органомъ самоуправленія, въ порядкѣ инстанцій, или судомъ.

29) Правильное устройство контроля надъ самоуправленіемъ мыслимо лишь при независимости суда и устройствѣ ряда самостоятель-

ныхъ административно-судебныхъ коллегій (система административной юстиціи).

30) Только при системѣ рада надзирающихъ одинъ за другимъ земскихъ округовъ и при указанныхъ выше условіяхъ самостоятельности самоуправления, общинные и земскіе органы могутъ представить государству и обществу всѣ выгоды самоуправления, какъ формы мѣстной администраціи.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

ГЛАВА I.

Общій ходъ развитія мысли.

стр.

- § 1. Задача предлагаемаго изслѣдованія 1— 8
- I. Слова Лабанда о значеніи слова „самоуправленіе.“ Время появленія и политическое значеніе законовъ 1864 и 1870 гг. въ русской жизни. Мнѣніе князя Васильчикова. Обозначеніе и опредѣленіе „Самоуправленія“ въ русской литературѣ. (1)
- II. Вопросъ объ обозначеніи и опредѣленіи самоуправленія въ иностранной литературѣ. Слова сэра Моріера. Новѣйшія реформы по самоуправленію. Ихъ руководящія начала: децентрализація и демократическое самоуправленіе. Терминологія явленій самоуправленія въ иностранной литературѣ и законодательствѣ. Самоуправленіе понимаемое какъ: 1) община, 2) союзъ, 3) управленіе мѣстностью на началѣ повинности почетными должностями, 4) Selfgovernment или 5) федерація. Токвиль, Штейнъ, Гнейстъ и Лабандъ, какъ представители подобныхъ теорій. Теоріи Токвиля и Гнейста важны, какъ по факторамъ ихъ происхожденія, такъ и по ихъ результатамъ въ политической жизни народа. Эпохи развитія идеи самоуправленія въ германской наукѣ. (3—6)
- III. Особенность хода развитія идеи самоуправленія въ Россіи. (6)
- IV. Указаніе на раздѣленіе главы: 5 основныхъ группъ вопросовъ: 1. Старый порядокъ, революція и самоуправленіе. 2. Токвиль и французская жизнь и литература. 3. Три эпохи научнаго движенія, важныя для развитія идеи самоуправленія. 4. Гнейстъ, система Англии и борьба за самоуправленіе въ Германіи. 5. Законодательство и литература о самоуправленіи въ Россіи. (6—7).
- V. Указаніе ближайшихъ цѣлей изслѣдованія: 1) обозначеніе явленій самоуправленія, 2) указаніе трехъ моментовъ его и 3) ограниченіе задачи сравнительнымъ обзорѣмъ лишь взглядовъ европейскаго законодательства на общую постановку указанныхъ трехъ моментовъ (7).
- VI. Оцѣнка задачи предлагаемаго изслѣдованія въ связи съ общимъ вопросомъ изслѣдованія системы мѣстной жизни. (8)

§ 2. Старый порядокъ, революція и самоуправленіе

- I. Явленія самоуправления мыслимо изучать лишь въ связи съ началами современнаго государства и общества. (8)
- II. Значеніе изученія формъ участія народа въ мѣстной администраціи при старомъ порядкѣ и революціи. (8—9)
- III. Различіе принциповъ государственной власти стараго порядка и власти временъ революціи (9).
- IV. Пять главнѣйшихъ эпохъ постепеннаго образованія учреждений „стараго порядка“ (9).
- V. Феодализмъ. Основы его политическихъ и социальныхъ отношеній. Значеніе экономическихъ факторовъ въ образованіи феодализма какъ на почвѣ романскихъ, такъ и на почвѣ германскихъ отношеній: колонатъ, патронатъ, эмфитевтичская аренда, свободныя общины и господскій союзъ. Феодальное государство (10—12).
- VI. Двойной путь усиленія королевской власти въ Западной Европѣ: 1) концентраціи правъ феодаловъ въ своихъ рукахъ и 2) установленіе собственнаго управленія. Значеніе этой эпохи для мѣстности: 1) проявленіе централизаціи и 2) усиленіе доменнаго управленія (12).
- VII. Движеніе общинъ. Соціальный характеръ движенія общинъ (свободная ассоціація). Движеніе общинъ въ политическомъ (слова Отто Гирке), социальномъ и административномъ отношеніяхъ. Община—основной типъ самоуправления. (13—15)
- VIII. Земскіе чины. Экономическое значеніе въ образованіи сословій. Основной принципъ (идея договора) и причина (слабость правительства) созыва земскихъ чиновъ. Значеніе этой эпохи въ исторіи политической мысли (теоретическое торжество принципа договора при его фактическомъ паденіи). Значенія остатковъ переживанія учреждений земскихъ чиновъ (смѣшеніе Selbstregierung и Selbstverwaltung) (15—17)
- IX. Абсолютизмъ. Его вотчинный принципъ. Значеніе его для личности и общества. Значеніе для мѣстнаго управленія: централизація и привязный характеръ управленія. Несамоостоятельная, но безотвѣтственная за произволъ администрація. Отношеніе къ дворянству и положеніе городскихъ и сельскихъ общинъ (18).
- X. Принципы стараго порядка, территориальныя единицы и социальное ихъ значеніе наканунѣ революціи. (19)
- XI. Принципы революціи: свобода личности и публичный характеръ государственной власти. Ошибка революціи по отношенію къ личности. Социальныя и политическія причины административной централизаціи во Франціи (отсутствіе правящаго класса на мѣстахъ и стремленіе усилить власть центра) (20—21).
- XII. Соотношеніе принциповъ стараго порядка и революціи съ принципами мѣстнаго самоуправления. (21)

§ 3. Борьба за децентрализацію и самоуправленіе во Франціи.

- I. Политическія и социальныя причины въ объясненіи борьбы за децентрализацію и самоуправленіе во Франціи. (22)