

И. Блинов

Губернаторы

Историко-юридический очерк

**Москва
«Книга по Требованию»**

УДК 304
ББК 60.5
И11

И11 **И. Блинов**
Губернаторы: Историко-юридический очерк / И. Блинов – М.: Книга по Тре-
бованию, 2021. – 368 с.

ISBN 978-5-4241-6618-1

ISBN 978-5-4241-6618-1

© Издание на русском языке, оформление
«YOYO Media», 2021

© Издание на русском языке, оцифровка,
«Книга по Требованию», 2021

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

роны и самоуправляющіяся общественныя силы — съ другой.

Значеніе того или другого элемента можетъ быть весьма различно, то первый изъ нихъ играетъ важнѣйшую роль, какъ напр. во Франціи, то второй, какъ на примѣръ въ Англіи и наконецъ наблюдаются случаи болѣе гармоничнаго сочетанія обоихъ элементовъ, какъ напр. въ Пруссіи. Какъ бы то ни было, но оба эти элемента существуютъ во всѣхъ культурныхъ государствахъ и намъ думается, что иного порядка и быть не можетъ. Если мы въ провинціи дадимъ власть лишь представителямъ центрального правительства, безъ какого либо участія мѣстнаго общества, то настанетъ время страшнѣйшаго деспотизма несмотря на самую либеральную форму правленія государства. Если-же мы устранимъ представителей центрального правительства, которые служатъ связью провинціи съ центромъ и предоставимъ все мѣстному обществу, то государство перестанетъ быть единымъ цѣлымъ и въ лучшемъ случаѣ обратится въ федерацію провинцій. А разъ оба элемента существуютъ, то естественно задаться вопросомъ, какъ же они должны быть организованы, какіе принципы должны лечь въ основаніе ихъ юридическаго положенія и наконецъ — каковы должны быть отношенія между этими двумя необходимыми элементами?

Какъ человѣку нуженъ воздухъ и рыбѣ вода, такъ и административному органу или учрежденію нужна нѣкоторая самостоятельность дѣйствій, отсутствіе коей убиваетъ всякую энергію, всякое желаніе работать, порождаетъ формальное, канцелярское отношеніе къ дѣлу, уничтожаетъ всякій къ нему интересъ, а при такихъ условіяхъ нельзя ожидать хотя сколько-нибудь удовлетворительнаго результата.

Все это настолько извѣстно, что рѣшительно не требуетъ дальнѣйшихъ объясненій.

Итакъ, нѣкоторая самостоятельность необходима, но съ другой стороны, какъ бы эта самостоятельность не была ограничена, какъ бы дѣятельность не была сѣужена, все-же безусловно необходимо поставить ее подъ надзоръ—организовать отвѣтственность, при отсутствіи которой носитель даже самой ничтожной и самой ограниченной власти окажется достаточно сильнымъ, чтобы совершать величайшія злоупотребленія. Однимъ словомъ отвѣтственность столь-же необходима, какъ и самостоятельность и это особенно относится къ представителямъ центрального правительства, такъ какъ органы общественнаго самоуправленія находятся всегда подъ сильнымъ вліяніемъ общественнаго мнѣнія той среды, изъ которой они вышли и въ которой они дѣйствуютъ, что въ извѣстной мѣрѣ можетъ замѣнять недостатки юридической организациі надзора, хотя съ другой стороны не слѣдуетъ преувеличивать значенія этого нравственнаго фактора, дѣйствующаго далеко не въ одинаковой мѣрѣ на разныхъ людей.

Перейдемъ теперь къ организациі интересующихъ насъ элементовъ.

Во главѣ правительственной администраціи провинціи стоитъ *назначаемый* правительствомъ его представитель ¹⁾.

Конечно, теоретически говоря, можно допустить чтобы въ этой роли являлось и выборное лицо, но на практикѣ этого не существуетъ. Попытка же французской революціи установить выборную провинціальную администрацію, какъ извѣстно не увѣнчалась успѣхомъ и съ тѣхъ поръ и для ученыхъ и для законодателей разныхъ странъ стало почти безусловно истинною, что, стоящій во главѣ крупнѣйшихъ административныхъ дѣленій, представитель центрального правительства долженъ быть

¹⁾ Я оставляю въ сторонѣ вопросъ о чисто исполнительныхъ органахъ высшаго правительства, не являющихся его представителями.

лицомъ назначаемымъ этимъ правительствомъ ¹⁾. Такой порядокъ на самомъ дѣлѣ и принятъ обыкновенно почти во всѣхъ современныхъ государствахъ. Какъ же организовать другой элементъ—общественныя силы провинцій? Насколько важно для центрального правительства, чтобы его представитель правильно и точно отражалъ его взгляды и требованія, т. е. дѣйствительно его представлялъ, настолько же важно для провинціального общества, чтобы его представитель или представители (такъ какъ ихъ можетъ быть много) и вообще органы его самоуправления блюли прежде и больше всего его интересы ²⁾. Въ виду чего естественно создать отвѣтственность ихъ передъ этимъ обществомъ. И этого даже мало, можно признать, какъ теперь и признано повсемѣстно, что необходимо и самое назначеніе органовъ самоуправления предоставить провинціальнымъ обществамъ, т. е. установить выборность должностей. Понятно, степень самостоятельности провинціального самоуправления находится прежде всего въ зависимости отъ состава провинціального общества, отъ его подготовки къ общественной дѣятельности, отъ его умѣнія разобраться въ своихъ пользахъ и нуждахъ и работать для ихъ удовлетворенія, однимъ словомъ необходимы люди, которымъ можно было бы довѣрить это важное дѣло и необходимо общество, которое могло бы поддержать этихъ людей, но всего этого мало — нужна еще добрая воля законодателя, чтобы ввѣрить тѣ или другія дѣла самоуправленію, нужна вѣра его въ провинціальное общество. А законодатель бываетъ нерѣдко весьма ревнивъ и мало довѣрчивъ къ провинціальному обществу и отво-

¹⁾ См. Berthelemy «Traité»... стр. 132.

²⁾ Говоря это я далекъ отъ мысли противопоставлять интересы самоуправления интересамъ государства, я лишь допускаю возможность, что интересы той или другой части (провинцій) и интересы цѣлага (государства) могутъ иногда не совпадать.

дять ему самую скромную роль, — это наблюдается даже въ государствахъ съ наиболѣе свободными формами правленія, какъ напримѣръ во Франціи.

И такъ въ провинціи два элемента и поэтому нужно такъ или иначе установить отношенія между ними, чтобы прежде всего не было столкновений и раздоровъ, но это лишь чисто отрицательное требованіе и его конечно недостаточно. Для блага государства, какъ и для блага провинціи нужна совмѣстная дружная работа обоихъ элементовъ, каковая возможна лишь при условіи вполнѣ гармоничнаго сочетанія ихъ силъ; при отсутствіи же гармоніи, при излишнемъ господствѣ одной силы надъ другой, надо ожидать самыхъ дурныхъ послѣдствій,—ожесточенной борьбы за власть и вліяніе, произвольности дѣйствій сильнѣйшей стороны и равнодушія къ дѣлу—слабѣйшей.

Такая картина очень печальна, но она неизбежна, — такъ напр. во Франціи, гдѣ въ мѣстномъ управленіи играетъ могущественную роль префектъ и гдѣ органамъ провинціального самоуправленія (генеральные совѣты и департаментскія комиссіи) дано лишь весьма скромное значеніе, мы наблюдаемъ, что они проявляютъ большое равнодушіе къ дѣлу, отсутствіе инициативы и духа самостоятельности и часто занимаются больше политикой нежели мѣстными административными дѣлами.

Немногимъ лучше обстоитъ дѣло и у насъ въ Россіи,—правда наше земство и города, въ громадномъ большинствѣ случаевъ, не погрузились въ равнодушіе и апатію, и это прежде всего благодаря тому, что земское и городское положеніе признали хотя нѣкоторую, скромную самостоятельность этихъ учреждений; но съ другой стороны какъ далекъ отъ намѣченнаго нами идеала гармоніи нашъ существующій провинціальный строй! Какая борьба кипитъ между представителями правительственной власти и органами мѣстнаго само-

управленія! Эти факты слишкомъ грустны чтобы о нихъ хотѣлось говорить дольше, и слишкомъ общеизвѣстны чтобы о нихъ стоило распространяться.

Нѣтъ въ нашей провинціи гармоніи, а царить борьба и недоброжелательство и это прежде всего объясняется недостатками закона, опредѣляющаго юридическое положеніе, какъ представителей правительственной власти, такъ и органовъ мѣстнаго самоуправленія. По поводу перваго обстоятельства намъ предстоитъ подробно говорить ниже, что же касается втораго, то оно настолько сложно, что требуетъ отдѣльнаго изслѣдованія, анализъ же его здѣсь повелѣ бы насъ слишкомъ далеко отъ предмета нашего очерка.

Мы только что говорили объ организаціи провинціи—теперь намъ предстоитъ сказать нѣсколько словъ о предметахъ ея вѣдомства, выяснить какія дѣла должны быть ввѣрены провинціальному управленію и какъ въ немъ они должны быть распределены, т. е. въ какой мѣрѣ къ дѣлу администраціи должны быть привлечены представители правительственной власти и различные представительные органы центрального правительства, и въ какой мѣрѣ—общественныя силы, въ лицѣ органовъ своего самоуправления,—это вопросы наиболѣе спорные въ государственномъ правѣ, и по настоящее время они не могутъ почитаться удовлетворительно рѣшенными.

Я не имѣю ни намѣренія, ни возможности заняться здѣсь изложеніемъ многочисленныхъ контроверсъ по этому поводу, но не могу не остановиться на одномъ соображеніи, что эти вопросы принадлежать къ числу тѣхъ, которые рѣшаются, въ значительной степени, въ зависимости отъ національности ученыхъ. Особенности исторіи государства, и такъ сказать традиціи законодателя, отражаются на мнѣніяхъ ученыхъ, дѣлая ихъ апологетами тѣхъ идей, которыя уже съ давнихъ поръ проведены въ извѣстной мѣрѣ въ жизнь ихъ страны.

Нагляднѣйшій примѣръ этому представляетъ французская наука, въ лицѣ какъ виднѣйшихъ ¹⁾, такъ и менѣ видныхъ ея представителей.

Итакъ прежде всего—какія дѣла должны быть предоставлены провинціи, или иначе говоря, какъ опредѣлить компетенцію центрального и мѣстнаго управленія. Имѣется ли какая либо логическая граница между предѣлами того или другаго управленія ²⁾? И если таковая существуетъ, то въ какой степени она соблюдается въ современныхъ государствахъ?

Обращаясь къ дѣятельности государства, какъ цѣлаго, и къ дѣятельности провинціи и перебирая ихъ въ умѣ, мы вполне можемъ себѣ представить такой порядокъ, когда все дѣлается центральнымъ правительствомъ, въ крайнемъ случаѣ съ помощью временно посылаемыхъ имъ лицъ, и какъ бы такое положеніе дѣлъ ни было ненормально, невыгодно, неудобно, но логически оно возможно.

Другое дѣло противоположная крайность; врядъ ли нужно говорить о томъ, что государство, передавшее всѣ свои функціи провинціямъ его составляющимъ,—и не оставившее ничего для центра, не существуетъ и существовать не можетъ, ибо тогда оно перестанетъ быть государствомъ, а провинціи, снабженныя всѣми государственными функціями, обратятся въ отдѣльныя государства.

Значитъ государство, въ лицѣ центрального правительства, непремѣнно должно имѣть нѣкоторыя функціи,—это логически необходимо! Но какія?

Несомнѣнно, что первое къ чему должно стремиться государство, и къ чему оно на самомъ дѣлѣ и стремится—это сохранить свое существованіе, для чего нужно имѣть вооруженную силу и направлять ее

¹⁾ См. Ducrocq, Berthélemy и др.

²⁾ См. Градовскій, томъ II стр. 88.

въ своихъ интересахъ; очевидно, государство можетъ это сдѣлать лишь тогда, когда ему безусловно подчинена военная сила, слѣдовательно завѣдываніе этой силой есть безспорно функція центрального правительства.

Но въ настоящее время государство не живетъ и не можетъ жить изолированно, — благодаря увеличенію населенія земного шара и улучшенію средствъ сообщенія, оно тѣсно соприкасается съ другими, является необходимость урегулировать эти сношенія: это дѣло не можетъ быть возложено на провинціи, а безусловно нуждается въ объединеніи, слѣдовательно должно принадлежать центральному правительству.

Правда, можно указать примѣры когда веденіе международныхъ сношеній, въ той или иной мѣрѣ, возлагается на мѣстныя власти (напримѣръ у насъ на нѣкоторыхъ генераль-губернаторовъ), но въ этомъ случаѣ обыкновенно имъ отводится второстепенная роль и они дѣйствуютъ подъ надзоромъ и въ зависимости отъ центрального правительства.

Если мы прибавимъ къ сказанному назначеніе необходимыхъ средствъ на расходы, вызываемые перечисленными функціями, — то перечень дѣлъ, которыя должны быть безусловно возложены на центральное правительство, будетъ, намъ думается, полонъ. Быть можетъ къ этому намъ слѣдовало бы прибавить сборъ средствъ на содержаніе главы государства, но съ другой стороны вполнѣ возможенъ случай, что онъ будетъ существовать на доходы съ своего частнаго имущества.

Но отъ теоретическихъ соображеній обратимся къ фактамъ, изъ коихъ прежде всего мы увидимъ: 1) что сколько-нибудь значительное, современное государство никогда не вѣдаетъ всѣхъ дѣлъ изъ своего центра, а возлагаетъ нѣкоторыя функціи на органы мѣстнаго управленія и 2) что центральное правительство совре-

меннаго государства никогда не ограничиваетъ предѣловъ своего вѣдомства лишь тѣми дѣлами, которыя мы признали безусловно подлежащими вѣдѣнію центрального правительства, а беретъ на себя еще и другія многочисленныя функціи.

Граница же между предметами вѣдомства центрального и мѣстнаго управленія опредѣляется обычаемъ и закономъ, и обладаетъ большою подвижностью, причеиъ перемѣщенія ея зависятъ отъ совокупности причинъ и условий, и прежде всего отъ размѣщенія политическихъ силъ въ государствѣ. Сосредоточены ли онѣ въ центрѣ, какъ русскіе служилые люди въ XVII вѣкѣ, или разсѣяны по государству, какъ англійскіе джентри ¹⁾).

Перемѣщеніе старыхъ политическихъ и общественныхъ силъ и созданіе новыхъ, немедленно вызываетъ измѣненіе интересующей насъ границы ²⁾).

Но то или иное раздѣленіе предметовъ вѣдомства между центральнымъ и мѣстнымъ управленіемъ, какъ оно ни важно само по себѣ, все же не опредѣляетъ еще характера мѣстнаго управленія,—выдвигается другой существеннѣйшій вопросъ, какъ распределены дѣла въ самой провинціи, т. е. что отведено на долю представителя правительства и его исполнительныхъ органовъ, и что на долю органовъ самоуправления.

Естественной границы и въ данномъ случаѣ не существуетъ,—все зависитъ отъ закона и обычая, и слѣдовательно отъ многочисленныхъ обстоятельствъ, вліяющихъ на ихъ направленіе и характеръ.

Что же выгодноѣ государству и народу—сосредоточеніе ли дѣлъ въ рукахъ центрального правительства,

¹⁾ Т. е. среднее дворянство.

²⁾ Достаточно для примѣра напомнить перемѣщеніе нашего дворянства изъ центра въ провинціи, при Елизаветѣ и Екатеринѣ II и, какъ неизбѣжное слѣдствіе этого, нѣкоторое измѣненіе распределенія дѣлъ между губерніями и государствомъ.

т. е. централизация ¹⁾, или на оборотъ увеличение дѣятельности провинціи на счетъ уменьшенія предметовъ вѣдомства государства, т. е. деконцентрація и децентрализация. Относительно опредѣленія деконцентраціи и децентрализации я слѣдую терминологіи французскихъ ученыхъ (Дюкрока ²⁾, Бертелеми, Жаклена и др.), разумѣя подъ первую увеличеніе власти и функций мѣстныхъ *правительственныхъ органовъ*, а подъ вторую увеличеніе дѣятельности *мѣстнаго самоуправленія* ³⁾.

Централизация является политической необходимостью въ нѣкоторые моменты исторіи народовъ, такъ напримѣръ, когда государство лишь слагается, когда оно не представляетъ еще прочнаго единого цѣлаго, когда бѣдному, разбросанному на значительномъ пространствѣ народу, предстоитъ рѣшеніе крупныхъ внѣшнихъ задачъ, или когда правительство стоитъ въ культурномъ отношеніи выше общества и рѣшаетъ энергической рукой двинуть его на путь цивилизаціи, на путь радикальныхъ реформъ, или наконецъ когда оно хочетъ

¹⁾ Я не претендую опредѣлять точно, что такое централизация, — это весьма спорный вопросъ, но общій смыслъ этого слова довольно ясенъ; известный парижскій профессоръ Бертелеми (*traité du droit administratif* стр. 88) говоритъ по этому поводу: «un pays centralisé, c'est un pays ou toute *reglementation* part du centre». Это опредѣленіе ясное, но врядъ ли довольно точное. Едва ли не слѣдуетъ (какъ и дѣлаютъ нѣкоторые) различать централизацию политическую и административную. См. о централизаци и мѣстномъ управленіи Чичерина, Курсъ государственной науки, томъ III стр. 480—505.

²⁾ См. Ducrocq, — *Cours de droit administratif et de législation des finances*, томъ I стр. 148.

³⁾ Ducrocq, т. I стр. 153; что касается мѣстнаго самоуправления, то врядъ ли можно согласиться съ опредѣленіемъ, даваемымъ ему большинствомъ французскихъ ученыхъ, которые въ этомъ случаѣ придаютъ исключительное значеніе выборности должностей; но выборность должностей далеко не все, — главное заключается въ степени независимости органовъ самоуправления отъ правительства — съ одной стороны, и въ ихъ юридическихъ отношеніяхъ къ мѣстному обществу — съ другой. Бертелеми напр. говоритъ: увеличивая права префекта, совершаютъ актъ деконцентраціи, если же сдѣлали бы префекта выборнымъ, то и «*les mesures antérieures se trouveront transformées en mesures de decentralisation*», — врядъ ли съ этимъ можно согласиться. (Бертелеми, «*traité*»... стр. 88—91).

особенно энергично придти на помощь слабымъ общественнымъ группамъ или бѣднымъ мѣстностямъ.

Но съ другой стороны централизованная система дѣйствуетъ, какъ огромный насосъ, выкачивая всѣ лучшія силы изъ провинцій, концентрируя ихъ въ рукахъ высшаго правительства и обращая ихъ въ гибкое послушное орудіе, которымъ правительство часто можетъ пользоваться, слишкомъ расточительно, подчасъ безразсудно и что самое главное — далеко не всегда во имя истинныхъ народныхъ интересовъ.

Правда правительство, воодушевленное любовью къ отечеству и просвѣтленное пониманіемъ національныхъ традицій и интересовъ, не поддастся соблазну легкомысленно тратить драгоцѣнныя силы народа, даже и при большой легкости распоряженія ими; образцы такой политической мудрости мы можемъ найти въ исторіи Московской Руси XVII вѣка. Но что дѣлать, если нѣтъ политической мудрости?!

Кромѣ этого централизація имѣетъ еще и другіе существенные недостатки, какъ для центрального правительства, такъ и для провинціального общества.

Народныя силы, стянутыя къ центру, представляютъ изъ себя среду, чрезвычайно благодарную для крайне быстрого распространенія новыхъ идей, это само по себѣ скорѣе достоинство, нежели недостатокъ, но будучи лишены самостоятельности и служа лишь орудіемъ въ рукахъ правительства, они часто проникаются недовольствомъ существующимъ порядкомъ, и благодаря своему сосредоточенію у центра, легко могутъ совершать государственные перевороты, за которыми обезличенная провинція, привыкшая слѣпо подчиняться центру, безропотно и безмолвно послѣдуетъ.

Но вотъ новое правительство, по примѣру предшественника, широко пользуясь той же централизованной системой, снова возбуждаетъ недовольство своего, послуш-