

ОРГАНИЗАЦІЯ

МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ

ВО ФРАНЦІИ и ПРУССІИ.

Глава I.

Понятіе о мѣстномъ самоуправленіи и его организаціи. Теоретическія замѣчанія.

При разсмотрѣніи вопроса о мѣстномъ самоуправленіи, его организаціи, компетенціи, отношеніи къ органамъ правительственнымъ, исследователя поражаетъ крайнее разнообразіе существующихъ въ этомъ отношеніи воззрѣній. Мало того, даже самое понятіе мѣстнаго самоуправления далеко не установилось, и въ этомъ отношеніи мы встрѣчаемъ такое же разнообразіе опредѣленій и положеній, нерѣдко даже между собою діаметрально противоположныхъ. Такое, во всякомъ случаѣ, печальное явленіе въ наукѣ объясняется двумя обстоятельствами: во первыхъ, разнообразіемъ дѣйствительно существующихъ формъ мѣстнаго самоуправления; во вторыхъ, стремленіемъ построить научное понятіе мѣстнаго самоуправления исключительно путемъ индуктивнымъ, путемъ изученія отдѣльных дѣйствительно существующихъ формъ самоуправления. Такое стремленіе должно было привести къ вышеупомянутому результату. При желаніи выходить изъ дѣйствительно существующихъ формъ и при разнообразіи, а иногда и прямой противоположности, послѣднихъ дѣло сводилось въ тому, что выбирали форму, казавшуюся наиболѣе подходящей и возводили ее въ теоретическій принципъ; иногда для этой цѣли соединяли характеристическіе признаки одной формы съ таковыми же признаками другой, или даже нѣсколькихъ болѣе или менѣе родственныхъ формъ.

Такимъ образомъ, оказалось, что мѣстное самоуправленіе есть управленіе мѣстными дѣлами при посредствѣ землевладѣльческаго класса на основаніи выборовъ; по оно же есть управленіе въ видѣ почетныхъ должностей чрезъ назначеніе отъ правительства; оно, кромѣ того, есть совершенно свободная, независимая отъ правительства, самодѣятельность общества; но затѣмъ оно же есть исключительно дѣятельность государственная. что не мѣшаетъ ему быть въ то же время и дѣятельностью общественно-государственной. Что мы нисколько не преувеличаемъ, читатель можетъ убѣдиться изъ нижеслѣдующаго отдѣла, въ которомъ нами будетъ дана характеристика научныхъ воззрѣній на мѣстное самоуправленіе, существующихъ въ нѣмецкой и французской литературѣ.

Такая неудовлетворительность результатовъ относительно опредѣленія понятія мѣстнаго самоуправления объясняется ни чѣмъ инымъ, какъ неправильностью методологическихъ пріемовъ. Сущность или идея соціально-политическихъ явленій не можетъ быть опредѣлена исключительно эмпирически, но лишь при помощи законовъ человѣческаго мышленія, при помощи философской дедукціи, въ связи съ знаніемъ дѣйствительно существующихъ формъ явленій. Если мы замѣчаемъ, что мѣстное управленіе переходитъ мало по малу изъ рукъ правительственныхъ чиновниковъ въ руки мѣстныхъ жителей, то у насъ возникаетъ представленіе о мѣстномъ самоуправленіи; но наблюдаемая нами въ дѣйствительности формы самоуправления весьма различны, потому что развиваются и существуютъ при различныхъ историческихъ, политическихъ и соціальныхъ условіяхъ. Слѣдовательно, исключительно только на основаніи этихъ разнообразныхъ формъ мы не можемъ опредѣлить истинную природу мѣстнаго самоуправления, т. е. самоуправленіе въ его сущности или идеѣ, гдѣ оно не видоизмѣнялось бы подъ дѣйствіемъ мѣстныхъ или временныхъ, чуждыхъ его сущности вліяній. Эту природу самоуправления мы можемъ опредѣлить не иначе, какъ при помощи законовъ нашего мышленія, подобно тому, какъ опредѣляется и понятіе о многихъ другихъ явленіяхъ. Возьмемъ для примѣра изъ сферы политической понятія „государственной власти“, „законодательства“, „государственнаго управленія“ и проч. Въ наукѣ существуютъ уже болѣе или менѣе установившіяся опредѣ-

ленія этихъ понятій, изъ которыхъ видно, что они построены далеко не эмпирически. Государственная власть есть власть государства какъ цѣлаго въ его политической индивидуальности; въ дѣйствительности, однако, эта власть принадлежитъ обыкновенно главѣ государства. Законодательство есть выражаніе государственной воли, въ дѣйствительности же обыкновенно оно выражаетъ волю господствующей или, по крайней мѣрѣ, одержавшей верхъ партіи. Государственное управленіе опредѣляется какъ дѣятельность государства, между тѣмъ какъ въ дѣйствительности это дѣятельность правительства. Такимъ образомъ, мы видимъ, что всѣ эти понятія и, конечно, множество другихъ опредѣляются вовсе не исключительно эмпирически, но лишь при помощи философской дедукціи. Такимъ же точно путемъ можетъ быть опредѣлена и сущность мѣстнаго самоуправленія. По своей идеѣ самоуправленіе вообще является государственнымъ управленіемъ, субъектъ котораго есть юридическое лицо, объектомъ же являются интересы и потребности этого лица. Отсюда, мѣстное самоуправленіе есть государственное управленіе, субъектомъ котораго является, въ качествѣ юридической личности, ограниченный извѣстной территоріальной сферой общественный союзъ, объектомъ же — интересы и потребности этого союза. Такимъ образомъ, въ этомъ опредѣленіи три элемента: 1) государственное управленіе; 2) территоріально ограниченный общественный союзъ, являющійся субъектомъ и 3) интересы и потребности этого союза, какъ объектъ управленія. Первый и третій элементы относятся къ дѣятельности самоуправления и имѣютъ характеръ по преимуществу политическій; второй относится къ организаціи самоуправления и имѣетъ характеръ по преимуществу социальный. Этими тремя элементами и опредѣляется чистая природа самоуправления; если одинъ изъ нихъ отсутствуетъ, то и самоуправленіе перестаетъ быть таковымъ; если который либо изъ нихъ заключаетъ въ себѣ признаки, не соотвѣтствующіе его собственной сущности, то и самоуправленіе искажается, перестаетъ соотвѣтствовать своей истинной природѣ. Такъ, по крайней мѣрѣ, мы должны разсуждать, если хотимъ во что—либо ставить законы нашего мышленія.

Самоуправленіе, какъ управленіе, находится въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ государству и общему государственному, т. е. правительственному, управленію, дѣйствуетъ въ

указанной ему сферѣ, имѣеть известныя права и обязанности, однимъ словомъ, выполняетъ и осуществляетъ все то, что входитъ въ сферу его автономіи; при этомъ, въ какихъ бы формахъ оно ни проявлялось, оно представляетъ лишь часть государственнаго самоуправленія вообще, только что органы его не есть общегосударственные органы. Отсюда слѣдуетъ, что, если какому либо, организованному въ юридическую личность, общественному союзу предоставлено право участія въ управленіи въ формѣ, на примѣръ, подачи мнѣній и совѣтовъ правительству, безъ указанія опредѣленнаго круга самостоятельной дѣятельности въ смыслѣ мѣстнаго отправленія государственныхъ функцій, то такое участіе въ управленіи не подходитъ подъ понятіе самоуправленія въ истинномъ значеніи этого слова, такъ какъ послѣднее есть дѣйствительное государственное управленіе. Съ другой стороны, если государственное управленіе предоставляется хотя бы и не правительственнымъ органамъ, но все же и не такимъ, которые являлись бы въ качествѣ организованнаго въ юридическую личность общественнаго союза, или которые, по крайней мѣрѣ, были бы подчинены этому союзу и функционировали отъ его имени, то и въ такомъ случаѣ, подобная форма управленія не подходитъ подъ понятіе самоуправленія, такъ какъ субъектомъ его не является организованный въ юридическую личность общественный союзъ. Подъ юридической же личностью мы понимаемъ общественный союзъ организованный въ одно цѣлое, имѣющій одну волю и могущій самостоятельно проявлять эту волю во внѣ и исполнять ее. Эта воля теоретически есть общая воля всѣхъ совершеннолѣтнихъ индивидуумовъ, входящихъ въ составъ юридической личности.

Въ сферѣ самоуправленія общественный союзъ, въ качествѣ юридической личности, будучи субъектомъ мѣстнаго государственнаго управленія, является въ то же время какъ бы и объектомъ его; это потому, что создаваемые имъ нормы обязательны для него же самого и проявляемая имъ дѣятельность имѣетъ своей задачей достиженіе его же собственнаго благосостоянія. Затѣмъ, чтобы мѣстный общественный союзъ могъ функционировать, выражать свою волю и приводить ее въ исполненіе, необходима организація союза, въ которой выражалось бы его единство и въ которой онъ выступалъ бы дѣйствующимъ субъектомъ. Такимъ образомъ, необходимы органы самоуправленія, какъ для выраженія воли самоуп-

равляющагося общественнаго союза, такъ и для приведенія ея въ исполненіе. Въ первомъ случаѣ, органами являются или совокупность всѣхъ совершеннолѣтнихъ индивидуумовъ, входящихъ въ составъ общественнаго союза, или же особыя учрежденія, которыя по своему личному составу являлись бы точнымъ выраженіемъ личнаго элемента даннаго общественнаго союза. Первое приложимо къ такимъ общественнымъ союзамъ, величина которыхъ, какъ въ отношеніи мѣстнаго, такъ и личнаго элементовъ, крайне незначительна; второе приложимо къ болѣе или менѣе обширнымъ мѣстнымъ союзамъ, гдѣ непосредственное участіе въ управленіи всѣхъ и cadaго неосуществимо. Что касается исполнительныхъ органовъ, то для сущности дѣла безразлично, въ какой бы формѣ они не существовали, лишь бы были подчинены органамъ, выражающимъ волю общественнаго союза и проводили ея въ жизнь.

Таковы понятія самоуправленія и его организаціи, выведенныя на основаніи знакомства съ дѣйствительностью и, при помощи законовъ мышленія, т. е. мыслимыя логически-внѣшнія вліянія на нихъ условій мѣста и времени. Точно такимъ же образомъ можно было бы опредѣлить самый процессъ образованія, такъ называемыхъ, представительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, т. е. тѣхъ, которые являются выразителями воли общественнаго союза и организація которыхъ должна быть, какъ мы сказали, точнымъ выраженіемъ личнаго элемента данной самоуправляющейся общественной группы. Логически можно было бы опредѣлить, каковы должны быть въ представительствѣ количественныя отношенія между представителями отъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ, составляющихъ мѣстный союзъ, равнымъ образомъ, каково должно быть абсолютное число представителей. Это достигается путемъ простыхъ ариѳметическихъ и алгебраическихъ вычисленій, въ изложеніе которыхъ, однако, мы здѣсь не войдемъ; скажемъ только, что въ результатѣ оказывается, что абсолютное число представителей можетъ имѣть столько различныхъ видовъ, сколько членовъ въ наименьшей по количеству общественной группѣ, входящей въ составъ всего самоуправляющагося общественнаго союза; отношенія же между количествомъ представителей отъ каждой общественной группы пропорціональны количественнымъ отношеніямъ между самими группами; только при этомъ условіи мѣстное пред-

ставительство будетъ точнымъ выраженіемъ характера личнаго элемента всего мѣстнаго союза ⁽¹⁾.

Вышесказаннымъ исчерпывается сущность понятія самоуправленія, опредѣленнаго теоретически. Принятый нами способъ опредѣленія этого понятія имѣетъ то преимущество предъ методомъ эмпирическимъ, или лучше сказать, описательнымъ, принятымъ весьма многими учеными, что допускаетъ только одно рѣшеніе, такъ какъ законы мысли всегда и вездѣ одни и тѣ же; между тѣмъ какъ методъ опредѣленія мѣстнаго самоуправления исключительно на основаніи существующихъ формъ допускаетъ, какъ мы видѣли и какъ увидимъ еще ниже, множество рѣшеній, иногда другъ другу даже противорѣчащихъ и теряющихъ, такимъ образомъ, научный характеръ; наука имѣетъ задачей открытіе истины, а относительно сущности одного и того же предмета двухъ различныхъ истинъ существовать не можетъ.

Но, съ другой стороны, намъ могутъ возразить, что понятіе самоуправления, выводимое при посредствѣ законовъ мышленія, страдаетъ отвлеченностью, что подъ это понятіе не подходятъ дѣйствительно существующія формы самоуправления, между тѣмъ какъ наука должна имѣть дѣло только съ дѣйствительной жизнью. Возраженіе это справедливо только по видимому. Во первыхъ, данное нами опредѣленіе самоуправления вовсе уже не такъ отвлеченно, какъ можетъ казаться это съ перваго взгляда. Правда, формы самоуправления, существующія въ дѣйствительной жизни, въ особенности формы областного или земскаго самоуправления, большею частью не подойдутъ подъ это опредѣленіе; но отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы самоуправленіе въ истинномъ его значеніи было вообще не осуществимо; въ небольшихъ сельскихъ общинахъ, пользующихся болѣе или менѣе широкой автономіей, оно и въ настоящее время близко подходитъ къ данному нами опредѣленію. Во вторыхъ, конечно, совершенно вѣрно, что наука должна имѣть дѣло съ дѣйствительной жизнью, но только понимать это слѣдуетъ не въ томъ смыслѣ, въ какомъ понимаютъ многіе представители описательнаго направленія, не въ смыслѣ возведенія дѣйствительно существующихъ формъ само-

⁽¹⁾ Ср. В. Ивановскій. Опытъ изслѣдованія дѣятельности органовъ земскаго самоуправления въ Россіи. 1882. Отд. I.

управленія въ теоретическіе принципы, но лишь въ смыслѣ изученія и объясненія тѣхъ причинъ, которыя заставляютъ дѣйствительно существующія формы самоуправленія иногда весьма далеко отступать отъ требованій истинной природы самоуправленія, опредѣляемой при помощи законовъ нашего мышленія. Далѣе, изслѣдователь долженъ, путемъ историко-сравнительнаго изученія дѣйствительно существовавшихъ и существующихъ формъ мѣстнаго самоуправленія, опредѣлить его характеръ въ данную эпоху и въ то же время выяснить, на сколько существующая форма мѣстнаго самоуправленія, будучи согласна съ условіями политической и соціальной жизни данной эпохи и съ понятіями о цѣлесообразности, усовершенствовалась, сравнительно съ предшествовавшей эпохой, въ смыслѣ приближенія къ требованіямъ, вытекающимъ изъ понятія мѣстнаго самоуправления, опредѣляемаго путемъ соединенія индуктивнаго метода съ дедуктивнымъ. Если въ данную эпоху не можетъ быть опредѣленъ общій характеръ мѣстнаго самоуправления для цѣлаго цикла государствъ, стоящихъ приблизительно на одинаковой ступени развитія, будетъ ли то въ силу причинъ историческихъ, или политическихъ и соціальныхъ, то изслѣдователю ничего не остается, какъ ограничиться изученіемъ, въ указанномъ выше смыслѣ, формъ мѣстнаго самоуправления, существующихъ въ отдѣльныхъ государствахъ, и, такимъ образомъ, опредѣлить характеръ мѣстнаго самоуправления въ данную эпоху для каждаго даннаго государства. Вотъ въ какомъ смыслѣ наука должна имѣть дѣло съ дѣйствительной жизнью въ сферѣ изученія и опредѣленія мѣстнаго самоуправления; задача ея не ограничивается, слѣдовательно, разсмотрѣніемъ и обобщеніемъ дѣйствительно существующихъ формъ самоуправления; но она должна, кромѣ того, добытые этимъ путемъ результаты привести въ связь съ понятіемъ самоуправления опредѣляемаго при помощи законовъ нашего мышленія, т. е. въ своихъ изслѣдованіяхъ въ этой сферѣ она должна пользоваться какъ индуктивнымъ, такъ и дедуктивнымъ методомъ.

Пользуясь исключительно методомъ индуктивнымъ, при крайнемъ разнообразіи дѣйствительно существующихъ формъ самоуправления, наука, не имѣя руководящей идеи, вступаетъ въ лабиринтъ затрудненій и противорѣчій, изъ которыхъ она не находитъ сколько нибудь удовлетворительнаго выхо-

да. Таково именно состояніе науки въ настоящее время въ отношеніи понятія мѣстнаго самоуправленія и его организаціи.

Посмотримъ теперь, на сколько, въ самомъ дѣлѣ, существующія въ дѣйствительности формы мѣстнаго самоуправленія отступаютъ отъ формы самоуправленія, опредѣляемой теоретически и въ слѣдствіе какихъ именно причинъ это происходитъ. Само собою разумѣется, что разсмотрѣніе того и другаго вопроса можетъ быть сдѣлано нами лишь въ самыхъ общихъ и существенныхъ чертахъ, такъ какъ широкая постановка этихъ вопросовъ не можетъ входить въ сферу нашего спеціальнаго изслѣдованія. Затѣмъ, имѣя въ виду въ настоящемъ изслѣдованіи уяснить себѣ характеръ организаціи *областнаго или земскаго* самоуправленія во Франціи и Пруссіи, мы и здѣсь остановимся лишь на этой формѣ самоуправленія.

Прежде всего опредѣлимъ тотъ видъ общественныхъ союзовъ, о самоуправленіи которыхъ здѣсь можетъ идти рѣчь.

Образованіе человѣческихъ общеній вообще обусловливается стремленіемъ отдѣльныхъ личностей къ наиболее совершенному удовлетворенію своихъ потребностей, стремленіемъ лежащимъ въ самой природѣ человѣка. Такія общенія имѣютъ разнообразныя формы и виды, смотря, во 1) по способу ихъ возникновенія, во 2) по характеру преслѣдуемыхъ ими цѣлей. Одни общенія возникаютъ естественнымъ путемъ, т. е. безъ предварительнаго соглашенія индивидуумовъ вступить между собою въ общеніе, но лишь въ силу собственнаго стремленія каждаго индивидуума найти въ естественномъ положеніи данной мѣстности и въ общеніи съ другими индивидуумами наиболее благопріятныя условія для удовлетворенія своихъ потребностей. Такимъ образомъ, естественныя условія съ одной стороны и личный элементъ съ другой, являются двумя существенными и необходимыми факторами, обуславливающими этотъ родъ общеній.

Другія общенія не имѣютъ, напротивъ, съ естественными условіями мѣстности ничего общаго, возникаютъ въ слѣдствіе соглашенія и преслѣдуютъ вполне опредѣленныя цѣли.

Образцами общеній перваго рода служатъ — общины какъ городскія, такъ и сельскія, уѣзды, округа, губерніи,

провинціи, земли и проч. Образцами второго рода общеній представляются безчисленные и разнообразныя по цѣли личныя или свободныя союзы, общества, корпораціи и проч. Для опредѣленія характера областныхъ или земскихъ союзовъ намъ необходимо остановиться лишь на первой группѣ.

Указанныя нами виды общенія этой категоріи проникнуты однимъ и тѣмъ же началомъ и характеризуются въ общихъ и основныхъ чертахъ всегда и вездѣ одними и тѣми же факторами—личнымъ и естественнымъ. Въ виду этого намъ слѣдуетъ въ опредѣляемой нами формѣ общенія отыскать тѣ особенныя, индивидуальныя черты, которыя отличаютъ ее отъ другихъ родственныхъ формъ. Мы не будемъ входить въ разсмотрѣніе историческаго процесса возникновенія, существованія и развитія рассматриваемыхъ нами формъ общенія, такъ какъ это завело бы насъ слишкомъ далеко; мы постараемся лишь разграничить эти формы общенія въ томъ ихъ видѣ, въ какомъ они существуютъ въ настоящее время.

Первоначальной и самой простой формой такого общенія является община—сельская и городская. Между обѣими существуетъ значительная разница: въ первой центръ тяжести общинной жизни лежитъ въ естественномъ элементѣ; во второй—въ личномъ; въ сельской общинѣ въ основѣ личнаго элемента лежитъ начало родовое, между тѣмъ какъ въ общинѣ городской личный элементъ, по своему происхожденію, имѣетъ свободный характеръ; если въ основѣ сельской общины вообще лежатъ поземельное владѣніе, то въ основѣ городской общины лежитъ начало свободной личной дѣятельности. Эту параллель между сельской и городской общиной можно бы продолжать и дальше, но мы считаемъ достаточнымъ указать лишь на существенныя моменты различія.

Если мы сказали, что въ сельской общинѣ первенствующую роль играетъ естественный факторъ, то все же, въ своей сущности, онъ является здѣсь въ высшей степени ограниченнымъ и это потому, что ограниченъ самый территориальный объемъ общины. Количество земли подъ посѣвами, геогностическій составъ почвы, характеръ мѣстнаго орошенія, наличность или отсутствіе лѣса и качество лѣсныхъ породъ, географическій характеръ мѣстности, климатъ—вотъ естественныя условія, опредѣляющія характеръ сельской

общинной жизни. Но условія эти, будучи поставлены въ узкія територіальныя рамки данной общины, являются ограниченными по своему характеру, однообразными, носят строго конкретныя индивидуальныя формы; нѣкоторое исключеніе отсюда представляютъ лишь незначительныя видоизмѣненія въ климатѣ. Эти естественныя факторы въ ихъ конкретной формѣ простираютъ свое вліяніе исключительно лишь на данную общину, ограниченный територіальный районъ которой дѣлаетъ невозможнымъ разнообразіе этихъ факторовъ.—Что касается личнаго элемента сельской общины, то мы сказали, что въ основѣ его лежитъ родовое начало. Последнее хотя и утрачиваетъ, въ теченіи вѣковъ, свою первоначальную силу, все же, благодаря поземельному владѣнію, и до настоящаго времени, оказываетъ весьма значительное вліяніе на характеръ личнаго элемента сельской общины въ смыслѣ его однообразія, препятствуетъ развитію здѣсь строгаго разграниченія между классами. Члены сельской общины имѣютъ обыкновенно о однородные интересы, потребности и средства къ ихъ удовлетворенію. Такимъ образомъ, мы видимъ, что какъ личный, такъ и естественный элементы сельской общины строго ограничены.

Въ общинѣ городской естественныя условія, какъ сказано, играютъ второстепенную роль, за то личный элементъ, подѣ вліяніемъ свободной личной дѣятельности, является главнѣйшимъ факторомъ, опредѣляющимъ характеръ городской жизни. Если гдѣ обнаруживается павысшая степень разграниченія между общественными классами, то это, конечно, въ городахъ, и при томъ, чѣмъ болѣе объемъ—по населенію, а также отчасти и по пространству, принимаетъ городская община, тѣмъ разстояніе между общественными классами дѣлается обыкновенно шире.

Но образованіе общинъ естественнымъ путемъ не ограничивается общинами. Извѣстное количество общинъ образуетъ болѣе крупную общественную сферу, причемъ соединеніе общинъ въ одно цѣлое происходитъ также подѣ вліяніемъ личнаго и естественнаго элементовъ. Племенное родство и въ слѣдствіе этого родство интересовъ съ одной стороны и одинаковость или, по крайней мѣрѣ, однородность естественныхъ условій жизни съ другой устанавливаютъ между отдѣльными общинами связь; послѣдняя, являясь сама по себѣ вполне естественной, представляется, кромѣ того,

необходимой въ виду наиболѣе совершеннаго удовлетворенія потребностей общихъ всѣмъ общинамъ и защиты ихъ интересовъ. Величина такимъ общинныхъ союзовъ, т. е., ихъ территоріальный районъ, а также характеръ ихъ внутренней жизни, ихъ устройство и управленіе—все это у различныхъ народовъ и въ различныя эпохи представляетъ большое разнообразіе. Такъ, у европейскихъ народовъ, въ первоначальную эпоху своего существованія, союзы эти являлись свободными, на сколько вообще возможна свобода въ тѣ вѣка; въ такъ называемую феодальную эпоху они подчиняются господству отдѣльных землевладѣльцевъ и утрачиваютъ свою самостоятельность. Съ возникновеніемъ абсолютной государственной власти они входятъ въ составъ государствъ, причемъ вліяніе прежнихъ неограниченныхъ въ своихъ правахъ владѣльцевъ продолжаетъ еще долго жить. Съ настоящимъ столѣтіемъ замѣтно постепенное освобожденіе этихъ союзовъ какъ отъ господства частно-владѣльческаго элемента, такъ и отъ полицейской опеки государства. Они идутъ постепенно къ своей свободѣ, не переставая, однако, быть частями государства; свобода ихъ есть свобода въ государствѣ, слѣдовательно, въ зависимости отъ послѣдняго. Само собою разумѣется, что сказанное не исчерпываетъ всѣхъ модификацій, которымъ подвергались эти союзы въ теченіи исторіи. Мы хотѣли лишь для примѣра указать на болѣе существенныя изъ нихъ, при томъ же исключительно со стороны политической, со стороны самостоятельности или зависимости этихъ союзовъ. Но модификаціи простираются и далѣе, касаются и другихъ сторонъ мѣстныхъ союзовъ, при чемъ обуславливаются отчасти причинами политическаго характера, отчасти вообще движеніемъ культуры. Съ присоединеніемъ ихъ къ государству нерѣдко нарушается ихъ территоріальное единство; случается, что, подъ вліяніемъ общихъ политическихъ и административныхъ соображеній, однородныя мѣстности дробятся и, напротивъ, разнородныя соединяются. Такимъ образомъ можетъ видоизмѣняться характеръ не только мѣстнаго, но и личнаго элемента въ этого рода союзахъ. Съ другой стороны, съ развитіемъ культуры вообще, въ личномъ элементѣ внутри этихъ союзовъ, а также въ этомъ же элементѣ по отношенію къ другимъ такимъ же союзамъ могутъ происходить и дѣйствительно происходить значительныя модифи-

каціи. Что касается измѣненій въ личномъ элементѣ внутри союзовъ, то они обуславливаются движеніемъ и развитіемъ общественныхъ классовъ и это относится, по преимуществу, къ городскимъ общинамъ, входящимъ въ составъ этихъ союзовъ; однако, нѣкоторыя модификаціи въ этомъ смыслѣ происходятъ и въ сельскихъ общинахъ; при томъ, если въ городахъ движеніе классовъ опредѣляется личной дѣятельностью, предприимчивостью и капиталомъ, то въ сельскихъ общинахъ причинами измѣненій въ личномъ элементѣ является распредѣленіе поземельной собственности и поземельнаго владѣнія. Иной характеръ имѣютъ модификаціи въ личномъ элементѣ этихъ союзовъ по отношенію къ другимъ различнымъ мѣстнымъ союзамъ. Здѣсь вопросъ касается уже юридическихъ воззрѣній, обычаевъ, религіозныхъ вѣрованій, языка. Во всѣхъ этихъ отношеніяхъ личный составъ отдѣльных мѣстныхъ союзовъ представляетъ иногда большое разнообразіе; это обуславливается тѣмъ, что мѣстности, хотя бы и сосѣднія, населены различными племенами. Съ теченіемъ культуры эти индивидуальныя особенности имѣютъ тенденцію постепенно сглаживаться, и именно обыкновенно въ смыслѣ господствующихъ въ цѣломъ государствѣ національныхъ чертъ. Это касается въ извѣстной степени даже языка. Такимъ образомъ, между двумя или нѣсколькими различными мѣстными союзами можетъ установиться съ теченіемъ времени единство личного элемента. При этомъ вообще ассимиляція происходитъ въ пользу тѣхъ союзовъ, личный элементъ которыхъ наиболее устойчивъ, обладаетъ наибольшей силой сопротивленія; затѣмъ, здѣсь имѣетъ большое значеніе то обстоятельство, какой изъ различныхъ по характеру личного элемента мѣстныхъ союзовъ является покровительствуемымъ со стороны государства; наконецъ, не остаются безъ всякаго вліянія и количественныя отношенія населенія. Но чтобы изъ различныхъ мѣстныхъ общеній могло образоваться одно цѣлое для этого необходимо еще, чтобы и естественныя условія этихъ общеній не представляли рѣзкихъ различій. Тамъ, гдѣ физическія или естественныя условія жизни представляются совершенно различными, соединеніе отдѣльных мѣстныхъ союзовъ въ одно цѣлое, даже при нѣкоторой ассимиляціи личного элемента не представляется возможнымъ; искусственно они могутъ, конечно, быть соединены, но между ними не будетъ внутренней связи. Отсюда

слѣдуетъ, что въ государствахъ, имѣющихъ разнообразный племенной составъ и представляющихъ разнообразіе естественныхъ условій, рассматриваемые нами союзы находятъ для своего существованія наиболѣе благопріятную почву; напротивъ, при однообразіи естественныхъ условій и племеннаго состава такіе союзы не прочны и представляютъ благопріятную почву для всякаго рода административныхъ передѣловъ; правда, что въ этомъ случаѣ искусственныя подраздѣленія государства на отдѣльныя части въ видахъ управленія и не такъ пагубны, какъ въ противномъ случаѣ, т. е. когда соединяются между собою мѣстности различныя по личному и естественному элементамъ, или когда разъединяются одинаковыя. Таковъ общій характеръ союзовъ, которые мы называли большею частью просто мѣстными и которые могутъ быть названы также областными или земскими.

Земскіе союзы есть, слѣдовательно, союзы общинъ и отдѣльныхъ владѣній, обусловливаемые и, такъ сказать, порождаемые личнымъ и естественнымъ факторами. Территориальный районъ такихъ союзовъ можетъ быть и дѣйствительно бываетъ весьма различенъ. Внутри изъ наиболѣе крупныхъ такихъ союзовъ обыкновенно существуютъ болѣе мелкіе хотя съ такими же характерными признаками, какъ и крупные, таковы провинціи, губерніи, земли, округа и уѣзды, волости, кантоны и проч. Различіе между мелкими и крупными союзами по ихъ сущности только количественное, т. е. они отличаются между собою только своей величиной, между тѣмъ какъ въ основѣ всѣхъ ихъ лежитъ одинъ и тотъ же принципъ, выражающійся въ господствѣ и необходимомъ соединеніи личнаго и мѣстнаго факторовъ.

Опредѣливши понятіе земскихъ союзовъ въ отличіе ихъ съ одной стороны отъ свободныхъ союзовъ, не имѣющихъ, по своей сущности, съ мѣстнымъ факторомъ ни какой связи, съ другой отъ общинъ, какъ простѣйшихъ видовъ общенія, входящихъ въ составъ мѣстныхъ союзовъ, какъ ихъ элементы, указавши также на разнаго рода модификаціи, которымъ могутъ подвергаться и дѣйствительно подвергаются мѣстные союзы, мы должны перейти къ характеристикѣ самоуправленія этихъ союзовъ въ томъ его видѣ, въ какомъ оно обнаруживается въ дѣйствительности, при чемъ, имѣя въ виду нашу спеціальную задачу, остановимся, по преимуществу, на Германіи и Франціи.

Самоуправленіе разсматриваемыхъ нами мѣстныхъ союзовъ развивается въ дѣйствительной жизни съ крайней медленностью. Мы сказали, что съ возникновеніемъ въ Европѣ абсолютной государственной власти, мѣстные союзы, существовавшіе ранѣе внѣ зависимости отъ государства, начинаютъ постепенно входить въ его составъ; стоящіе во главѣ этихъ союзовъ землевладѣльцы, пользовавшіеся ранѣе политической самостоятельностью и носившіе разные названія, смотря по принадлежности къ той или другой націи и по степени своего значенія и могущества, теряютъ свою власть не всю сразу: подчинившись государству и утративши свою политическую независимость, они еще долго остаются во главѣ мѣстныхъ союзовъ, пользуясь всей полнотою власти административной и судебной. Такимъ образомъ, мѣстные союзы, становясь частями государства, въ качествѣ провинцій, областей, земель и проч., находятся однако, въ разсматриваемый нами моментъ времени, подъ управленіемъ неправительственныхъ чиновниковъ. Въ этомъ положеніи дѣль можно видѣть зародышъ самоуправленія разсматриваемыхъ нами союзовъ; нѣкоторые ученые, какъ напримѣръ, Laband, называютъ эту форму управленія прямо самоуправленіемъ; но это уже, очевидно, неправильно; мѣстный союзъ въ данномъ случаѣ не самоуправляется, но управляется постороннимъ лицомъ, не стоящимъ отъ него ни въ какой зависимости; это только особая, объясняемая чисто историческими причинами, форма управленія, въ которой все же, въ силу именно отправленія функцій управленія не правительственными чиновниками, можно видѣть зародышъ самоуправления. Съ теченіемъ времени и административная власть отдѣльных, стоявшихъ во главѣ союзовъ, землевладѣльцевъ, падаетъ; мѣстное управленіе ввѣряется правительственнымъ чиновникамъ, на ряду съ которыми, однако, уже вскорѣ выступаетъ и элементъ земскій. Въмѣсто единичнаго феодальнаго землевладѣльца, бывшаго единственнѣйшимъ полновластнымъ администраторомъ и судьей, выступаетъ совокупность наиболѣе крупныхъ и знатныхъ землевладѣльцевъ, принадлежащихъ къ составу земскаго союза. Административная власть этой совокупности землевладѣльцевъ, будетъ ли она называться провинціальнымъ собраніемъ, или провинціальными штатами, или какъ либо иначе, въ различныхъ государствахъ и въ различные моменты времени не одинакова.

Она падаетъ иногда до простой подачи мѣстной правительству, выраженія желаній, подачи петицій, иногда же возвышается до отправленія наиболѣе важныхъ административныхъ функцій. Эта форма мѣстнаго управленія представляетъ уже нѣкоторый шагъ впередъ въ смыслѣ самоуправленія, потому что въ ней уже обнаруживается участіе мѣстнаго элемента въ управленіи, хотя это участіе и ограничивается только представителями крупнаго землевладѣнія, являющимися въ то же время и представителями родовой аристократіи. Масса сельскаго населенія остается еще въ крѣпостномъ состояніи и потому не можетъ участвовать въ управленіи; не участвуетъ въ немъ также и масса городскаго населенія, за исключеніемъ представителей городской аристократіи. Такъ продолжается дѣло до наступленія настоящаго столѣтія, когда идея самоуправленія прокладываетъ себѣ дальнѣйшій шагъ впередъ. Къ участію въ мѣстномъ управленіи начинаютъ привлекаться и низшіе классы народа, сельское населеніе и горожане, при чемъ, однако, въ началѣ это участіе крайне ничтожно; фактически все вліяніе по прежнему остается за классомъ крупныхъ землевладѣльцевъ, которые образуютъ на мѣстныхъ собраніяхъ подавляющее большинство, пользуясь, такъ называемымъ *Virilstimme*. Такъ, по крайней мѣрѣ, было въ германскихъ государствахъ. Во Франціи, подъ вліяніемъ чрезвычайныхъ событій конца прошлаго вѣка, идея самоуправленія вовсе не подвинулась впередъ въ своемъ осуществленіи. Если мѣстныя собранія и продолжали здѣсь существовать, то значеніе ихъ было чисто формальное; какъ въ отношеніи своей организаціи, такъ и въ отношеніи дѣятельности они находились въ безусловномъ подчиненіи правительству. Однако и при этомъ безотрадномъ положеніи мѣстнаго управленія, когда самоуправленіе почти перестало существовать, обнаруживается одно благопріятное явленіе: это исчезновеніе сословныхъ преимуществъ и сословнаго господства въ мѣстныхъ собраніяхъ. Этимъ была расчищена почва для дальнѣйшаго развитія и совершенствованія организаціи мѣстнаго самоуправленія, въ смыслѣ равноправнаго участія въ немъ всѣхъ гражданъ, что и было достигнуто въ половинѣ настоящаго столѣтія.

Дальнѣйшій характеръ развитія самоуправленія въ теченіи настоящаго столѣтія заключался въ томъ, что въ Гер-