

Въ
мѣст
—

Морьеръ, Робертъ

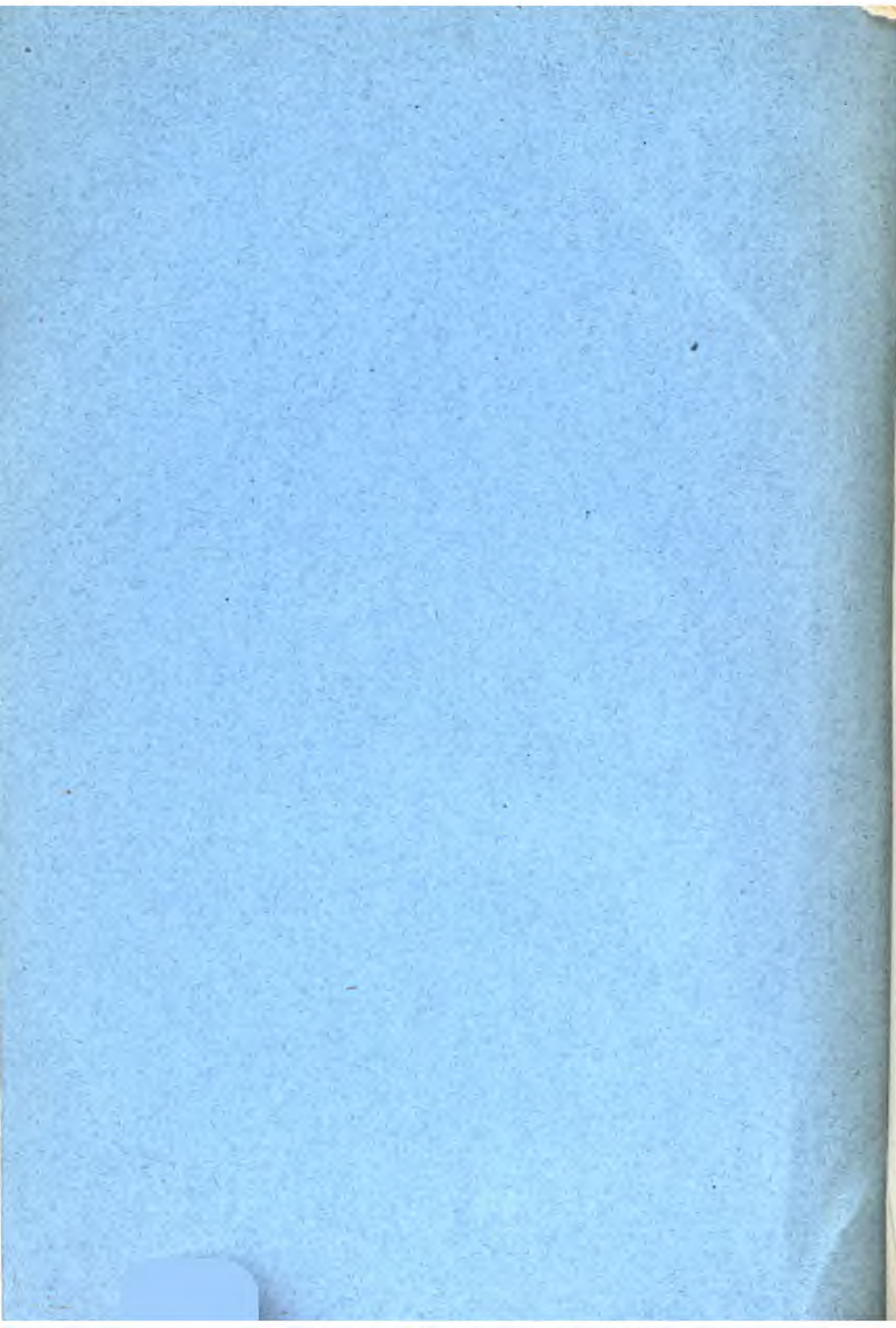
МѢСТНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ

АНГЛІИ И ГЕРМАНІИ

СЭРЪ РОБЕРТЬ МОРИЕРЪ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1888.



Hoover, miss.

Hoover, Sir Robt.

СЭРЪ РОБЕРТЪ МОРИЕРЪ.

МѢСТНОЕ УПРАВЛЕНІЕ

ВЪ

АНГЛІИ и ГЕРМАНИИ.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.

1888.

ВЪ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТИПОГРАФІИ

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Вопросъ о мѣстномъ управленіи съ каждымъ годомъ все громче и громче стучится въ двери законодательныхъ собраній Европы. Каждый годъ рождаются и умираютъ новые проекты, а рѣшеніе этого вопроса не подвигается къ концу. Повсюду встрѣчается одно и тоже явленіе. Общество какъ будто выросло изъ своей политической одежды и безпомощно неудомѣваетъ, изъ чего бы шить себѣ другую: изъ новой ли матеріи со старымъ узоромъ, либо изъ старой матеріи, украшенной новымъ узоромъ. Повсюду является раздвоеніе между обществомъ и государствомъ, которыя искоса поглядываютъ одно на другое, не зная, какъ относиться другъ къ другу,—какъ къ будущему владыкѣ или будущему подневольнику. Повсюду врачи консультанты усматриваютъ одну и ту же причину болѣзни—въ несовершенствѣ учреждений, связующихъ соціальныя единицы съ политическимъ центромъ, и заключаютъ, что лекарство надобно искать въ преобразованіи сихъ учреждений.

Соедините, говорятъ они, случайные атомы человеческихъ существъ въ органическія группы, поставьте эти

группы въ органическую связь съ національными или государственными центрами,—и задача будетъ разрѣшена. Иными словами: старайтесь сыскать правильное отношеніе единицы человѣческой къ мѣстному управленію, а мѣстнаго управленія къ центральному, и если отыщете его,—тогда найденъ будетъ и вѣрный путь къ выздоровленію.

Удивительно, сколько изыскателей работаетъ на этомъ полѣ, какое разнообразіе въ ихъ качествахъ, какая противоположность у нихъ въ методѣ.

Мы поставили себѣ задачею предложить очеркъ мѣстнаго управленія въ Германіи и остановились на изданномъ для восточныхъ провинцій Пруссіи законѣ объ устройствѣ уѣзда (соотвѣтствующаго графству въ Англіи). Сдѣлали мы это потому, что приведенный законъ—единственная вполне законченная и научно обработанная часть прусскаго законодательства о мѣстномъ управленіи. Но, чтобы понять вполне значеніе этой реформы, необходимо нѣкоторое знакомство съ социальнымъ и политическимъ состояніемъ страны, гдѣ она должна имѣть примѣненіе. Поэтому, позволяемъ себѣ предпослать, въ объясненіе ея, краткій историческій очеркъ, дабы читатель могъ войти въ *идею* мѣстнаго управленія, какъ оно представляется германскому законодателю.

Безъ преувеличенія можно сказать, что упомянутый законъ могъ явиться въ свѣтъ не иначе, какъ подъ вліяніемъ того ученія о самоуправленіи, коего краснорѣчивымъ и

неутомимымъ проповѣдникомъ, въ послѣднія 20 лѣтъ, былъ профессоръ Гнейстъ. Это ученіе построено на глубокомъ анализѣ историческаго матеріала, легшаго въ основу англійскаго самоуправленія. Разнообразныя сочиненія Гнейста о самоуправленіи въ Англіи, объ англійскихъ общественныхъ учрежденіяхъ, объ англійской администраціи — съ избыткомъ вооружили германскихъ его читателей свѣдѣніями, необходимыми для правильной оцѣнки излагаемаго имъ ученія.

Результаты изслѣдованій этого ученаго во многомъ противорѣчатъ принятымъ мнѣніямъ, какъ либеральнымъ, такъ и консервативнымъ. Они діаметрально противоположны ходячимъ на континентѣ понятіямъ о парламентаризмѣ. Мы съ своей стороны думаемъ, что правда на сторонѣ Гнейста, а опровергаемая имъ ходячія мнѣнія, по большей части, неправильны. Во всякомъ случаѣ мы считаемъ безусловно необходимымъ ознакомить нашихъ читателей, хотя бы въ самой краткой формѣ, съ выводами Гнейста, имѣющими столь важное научное значеніе и нынѣ, въ видѣ положительнаго закона, ожидающими практической повѣрки.

Въ первой части настоящаго труда, мы, слѣдуя Гнейстову методу сравнительнаго историческаго анализа, представляемъ очеркъ фактовъ, объясняющихъ отношеніе мѣстныхъ учреждений въ Германіи и Англіи къ общегосударственнымъ учрежденіямъ. Вторая часть посвящена

характеристикъ дореформеннаго административнаго строя Пруссіи и перемѣнъ, произведенныхъ въ немъ закономъ 13 Декабря 1872 года.

Предварительно, однако, объяснимъ въ нѣсколькихъ словахъ сущность ученія профессора Гнейста.

Въ 18-мъ столѣтіи, Англія, по справедливости, приковывала къ себѣ вниманіе всѣхъ политическихъ мыслителей, какъ единственная страна въ Европѣ, обладавшая политическою свободою. Разсматривая причины этого явленія, приходили къ такому заключенію, что англичане свободны потому, что имѣютъ самоуправленіе, а самоуправленіе имѣютъ потому, что у нихъ существуютъ парламентскія учрежденія. И такъ на материкѣ Европы сложилось ходячее мнѣніе, что непремѣннымъ условіемъ политической свободы является созданіе парламентскихъ учрежденій. Опредѣлите цензъ; раздѣлите страну на избирательные участки; выберите представителей; сыщите гдѣ нибудь просторную залу для открытія засѣданій — вотъ и все дѣло сдѣлано. Остальное-де явится само собою. Отъ парламента родится самоуправленіе, а самоуправленіе породитъ свободу. Профессоръ Гнейстъ первый съ очевидностью объяснилъ своимъ соотечественникамъ то, что всѣ мы (англичане) хорошо знаемъ, а именно, что выводъ долженъ быть совсѣмъ противоположный. Мы устроились въ своемъ самоуправленіи, потому что имѣли уже свободу въ древне - тевтонскомъ, положительномъ и конкретномъ

смыслъ слова freedom, а не въ отвлеченномъ и отрицательномъ смыслѣ терміна liberté. Въ силу того именно, что мы пользовались уже самоуправленіемъ въ мѣстныхъ своихъ дѣлахъ, и возникъ у насъ такой парламентъ, при посредствѣ коего устроилось участіе наше въ дѣлахъ государственныхъ. Словомъ сказать, въ ходячей континентальной доктринѣ принято за причину то, что есть не причина, а послѣдствіе. Но главнѣйшій выводъ изъ изслѣдованій Гнейста заключается въ томъ, что самое основаніе самоуправления въ Англіи существенно отличается отъ континентальныхъ подражаній и даже отъ нынѣшняго обычнаго представленія самихъ англичанъ, и что оно діаметрально противоположно тому, что нынѣ понимаютъ подъ представительнымъ правленіемъ. Гнейстъ доказываетъ, что самоуправленіе состоитъ въ *исполненіи воли государственной и совершеніи дѣла государственнаго* посредствомъ отдѣльныхъ единицъ изъ мѣстнаго общества, — а совсѣмъ не въ исполненіи воли членовъ мѣстнаго общества и совершеніи мѣстнаго ихъ дѣла посредствомъ делегатовъ или представителей, избираемыхъ этими членами; что *мѣстные* учрежденія въ Англіи всегда были учрежденія *государственнаго* порядка, дѣлавшія дѣло *государственное*; что лорды - лейтенанты, шерифы, мировые судьи были не выборные чины, дѣйствовавшіе по уполномочію избирателей, а королевскіе судьи, имъ назначенные на королевское, т. е. на государ-

ственное дѣло; что четвертныя засѣданія (quarter sessions) были не мѣстными парламентами графствъ, приходскія собранія не приходскими парламентами, для составленія или измѣненія законовъ, а государственными учрежденіями, обязанными исполнять безпрекословно общегосударственные законы, что мѣстные сборы графствъ и приходовъ были не добровольно на себя приняты ими тяготы, а повинности, безпристрастно наложенныя государственнымъ парламентомъ. Словомъ, что самоуправленіемъ общество запрягается на службу государству, а не государство разчленяется на акціонерныя общества подъ управленіемъ выборныхъ директоровъ.

Вотъ, не болѣе, конечно, какъ въ самыхъ общихъ чертахъ, куда клонится ученіе профессора Гнейста. Составить себѣ точное о немъ понятіе возможно лишь изучивъ труды этого писателя, хотя бы уже потому, что аргументація его постоянно выливается въ выпуклую форму примѣровъ, почерпнутыхъ изъ исторіи. Въ частности, однако, укажемъ на два мѣста въ сочиненіяхъ Гнейста. Въ нихъ онъ защищаетъ полномочія государства: въ одномъ—въ противоположность такъ называемому Ancien Régime (Englische Communal Verfassung, т. II, стр. 1222), въ другомъ—въ противоположность воззрѣнію на современное общество, проведенному въ сочиненіи Милля о представительствѣ.

Часть первая.

Предпринимая изслѣдованіе нынѣшнихъ мѣстныхъ учреждений въ Германіи, мы должны прежде всего обратиться къ тевтонской *Landesgemeinde*.

Landesgemeinde—есть община свободныхъ сельскихъ обывателей (*Markmänner*, маркоманы), осѣдло живущихъ въ предѣлахъ округа (*Gau*, географически опредѣленная единица); *свободныхъ*,—и потому имѣющихъ право владѣть землею; *землевладельцевъ*,—и потому обязанныхъ нести извѣстныя общественныя повинности. Свобода, земельная собственность и общественная повинность,—вотъ три понятія, соотношеніемъ и силою коихъ образуется политическое общество въ зачаточномъ состояніи тевтонскаго общественнаго устройства.

Свобода предполагаетъ политическое равенство. Всѣ члены общины (*Gemeinde*) равны между собою и имѣютъ равныя права. Впрочемъ и въ этой средѣ, насколько взоръ нашъ можетъ проникнуть въ темноту древнѣйшихъ преданій,—замѣчается существованіе извѣстныхъ привилегій крови, выражающееся въ томъ, что нѣкоторымъ родамъ на практикѣ присвоивается преимущественное право поставлять кандидатовъ на высшія общественныя должности.

Съ земельною собственностью соединяется на первыхъ порахъ равное для всѣхъ владѣніе земель и общинное хозяйство: отсюда по необходимости вытекаетъ сложная искусственная система законовъ и правилъ землевладѣнія.

Подъ общественными повинностями разумѣются: личная военнослужебная повинность каждаго члена общины, связанная съ обязанностью снаряжаться и содержать себя въ походѣ на свой счетъ; личное содѣйствіе къ охраненію мира въ предѣлахъ марки и, наконецъ, личное участіе въ отправленіи суда гражданскаго и уголовнаго.

Landesgemeinde * (civitas у Тацита) есть политическая единица, государство тевтонскаго міра, и въ этомъ смыслѣ противопоставляется, съ одной стороны,—единству племени, а съ другой—сотнѣ (hundred, pagus у Тацита), какъ судебной единицѣ.

Единство племени означаетъ единство происхожденія и крови. Символами его служатъ общіе религіозные обычаи и торжества, которыя періодически совершаются у алтарей божества, почитаемаго племенемъ. На собраніи племени присутствуютъ выборные или послы отъ общинъ (Landesgemeinden, civitates), единственно для религіозныхъ цѣлей. Если поднимаются здѣсь политическіе вопросы, то развѣ международнаго свойства, въ родѣ тѣхъ, которые подлежатъ нынѣ обсужденію конгрессовъ, т. е. вопросы, относящіеся къ охраненію мира между нѣсколькими общинами, но никакъ не тѣ, кои касаются внутренняго мира въ предѣлахъ одной и той же общины.

* На языкѣ германскаго права слово Land, въ соединеніи съ другимъ, всегда выражаетъ собою понятіе о государствѣ, какъ то: Landeshoheit, Landesherr, Landesfrieden.

Сотня — судебная единица. Собрание сотни на Mallstett'ъ * — тевтонскій судъ для отправленія гражданской и уголовной юстиціи, для потребностей полицейскихъ и для всѣхъ добровольныхъ судебныхъ дѣйствій (составленіе договоровъ, объявленіе посмертныхъ распоряженій), сила коихъ обусловливается публичнымъ и торжественнымъ ихъ совершеніемъ.

Dorf—или городъ—не государственная, а только экономическая единица и, поэтому, не имѣетъ ни государственнаго суда, ни стоящаго во главѣ ея государственнаго должностнаго лица **.

Собрание общины (*concilium* у Тацита)—собрание верховное и осуществляющее всѣ права верховенства. Оно рѣшаетъ вопросы общегосударственнаго значенія (война и миръ), законодательствуетъ и имѣетъ свою юрисдикцію наравнѣ съ обыкновенными судами, т. е. съ судами сотенъ. Оно назначаетъ предсѣдателей сотенъ (*principes* у Тацита, *ealdormen* въ ранней англійской исторіи), т. е. лицъ, предсѣдательствующихъ въ судахъ, вѣдающихъ дѣла гражданскія, уголовныя и полицейскія. Затѣмъ оно обыкновенно опредѣляетъ также и

* Mallstett—мѣсто разсужденія (talkstead, parlement).

** Приведенный взглядъ на вѣдомство трехъ собраній древней тевтонской общины принадлежит профессору Зому (Sohm, die altdeutsche Reichs und Gerichts Verfassung). Изысканія послѣдняго,—убѣждающія, что упомянутыя собранія отличались одно отъ другаго не одною только численностью, но и тѣмъ, что каждое изъ нихъ имѣло свои особыя функціи въ составѣ тевтонскаго государства, и что, въ частности, собраніе сотскихъ было исключительно судебною единицею, а сотня, слѣдовательно, тевтонскій судъ, *par excellence*,—нельзя не признать, по справедливости, за весьма важное открытіе, озарившее новымъ свѣтомъ теорію первобытнаго тевтонскаго государственнаго устройства.

исполнительныхъ должностныхъ лицъ сотенъ. Наконецъ, въ случаѣ войны, оно избираетъ герцога (heretoga), предводительствующаго «вооруженнымъ народомъ» на полѣ битвы.

Чтобы оцѣнить дѣйствительный смыслъ указанныхъ государственно-гражданскихъ обязанностей тевтонскихъ свободныхъ обывателей, чтобы понять политико-воспитательное ихъ значеніе для каждаго отдѣльнаго маркомана и существо унаслѣдованныхъ и переданныхъ такимъ образомъ обычаевъ, слѣдовало бы разсмотрѣть болѣе подробно всѣ вопросы, входившіе въ компетенцію суда сотни.

По недостатку мѣста, ограничимся указаніемъ на то, что предсѣдательствующій судья (princeps, ealdorman) былъ не болѣе какъ предсѣдателемъ (спикеромъ) собранныхъ общинниковъ, а не судьей въ полномъ смыслѣ слова, т. е. лицомъ, свѣдущимъ въ вопросахъ права. Присутствіе его признавалось необходимымъ для законности состава суда; онъ управлялъ судоговореніемъ и наблюдалъ за исполненіемъ судебныхъ рѣшеній. Но самъ уже судъ, т. е. всѣ свободные обыватели сотни, обязательно присутствовавшіе на собраніи и подлежавшіе пенямъ и взысканіямъ за неявку, выдѣлялъ изъ среды, къ которой принадлежали обвинитель и обвиняемый, также и судей, присяжныхъ и защитниковъ. *Отысканіе* рѣшенія * (Recht finden, ein Urtheil finden, geben, weisen), предполагающее какъ бы поиски правосудія среди запутанности закона и факта, ввѣряется особому комплекту лицъ, избранныхъ изъ числа свободныхъ обывателей, ближе знакомыхъ съ зако-

* Слѣдъ первобытнаго производства тевтонскаго суда сохранился въ англійскихъ выраженіяхъ: finding of the Court; found guilty и т. д.

номъ и умѣющихъ примѣнять его. Но это не сословіе законовѣдовъ, а не болѣе какъ свѣдущіе люди, на подобіе мировыхъ судей, присутствующихъ на четвертныхъ засѣданіяхъ въ Англіи.

Лицамъ этимъ тевтонскими кодексами 'присвоиваются самыя разнообразныя названія. Изъ нихъ возникаютъ Schöffen'ы или Scabini позднѣйшаго времени,—т. е. засѣдатели,—рѣшающіе вопросы и права и факта.

Когда рѣшеніе найдено, судъ—т. е. собраніе свободныхъ обывателей — принимаетъ или отвергаетъ его. Въ послѣднемъ случаѣ производится новый розыскъ. Рѣшеніе, утвержденное собраніемъ, приобретаетъ обязательную силу и предсѣдатель долженъ принять мѣры къ его исполненію *.

Вспомнивъ чрезвычайную сложность тевтонскихъ законовъ, запутанность феодальныхъ правъ, системъ: Wergyld, очистительныхъ производствъ, судовъ Божіихъ, а также системы добровольной поруки или «взаимнаго обезпеченія», состоящей въ связи съ полицейскимъ устройствомъ общины, не трудно понять, что судъ сотни былъ, такъ сказать, гражданской и политической школой, въ которой англійскій народъ получилъ первое свое государственное воспитаніе. Начальнымъ этимъ воспитаніемъ опредѣлилась дальнѣйшая исторія тевтонскихъ племенъ, совершенно независимо отъ того, пришли ли они въ соприкосновеніе съ латинскою цивилизаціею, или нѣтъ. Мало того, мы убѣждены, что именно на сколько позднѣйшая тевтонская община сохранила или не сохранила въ своихъ установленіяхъ своеобразный духъ и *raison d'être* первобытнаго суда сотни, т. е. государственный отпе-

* См. Eichhorn's Deutsche Staat's und Rechts Geschichte, T. I, §§ 74 и 88.