

W $\frac{15}{108}$

143287-0



2020126366

W 15
108

ОБЪ УСТРОЙСТВѢ

ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНИЗМА ВЪ РОССІИ.

Въ прошломъ 1859 году написалъ я небольшую статью, помещенную въ 1 книгѣ «Чтеній въ Обществѣ Исторіи и Древностей Россійскихъ,» 1860 года, подъ заглавіемъ «Россія и Польша, связь ихъ и взаимныя отношенія.» Въ небольшомъ этомъ сочиненіи выразилъ я, между прочимъ, слѣдующія мои убѣжденія:

Внѣшняя безопасность Государства тогда только можетъ быть благонадежно обезпечена, когда оно имѣетъ собственныя свои средства къ отраженію враговъ своихъ. Государство второстепенное или слабое находится обыкновенно въ зависимости отъ сильныхъ своихъ сосѣдей и поставлено въ необходимость разнаго рода связями, болѣе или менѣе неудобными конфедераціями, или покровительствомъ могущественныхъ державъ и другими, не всегда надежными, способами удерживать свою самостоятельность, жертвуя нерѣдко своими выгодами. Нынѣ, когда на Западѣ Европы существуетъ держава, располагающая средствами 200 мил. подданныхъ, самостоятельное существованіе многихъ слабыхъ государствъ весьма ненадежно.

Но не огражденіе только одной внѣшней безопасности государственное Государство доставляетъ своимъ членамъ: оно обезпечиваетъ имъ многія другія неисчислимыя выгоды и удобства, коихъ не можетъ имъ доставить Государство слабое.

При нынѣшнемъ состояніи образованности въ Европѣ, соединеніе народовъ въ большія тѣла политическія составляетъ необходимое условіе ихъ благосостоянія. При недостаткѣ сего условія, самое выгодное географическое положеніе и другія мѣстныя удобства къ успѣшному развитію благосостоянія народнаго, бывають недействительны.

Выгоды, истекающія отъ соединенія народовъ въ большія тѣла политическія, ощутительны были и въ древности; но какъ наука государственнаго управленія была тогда еще въ младенчествѣ, то соединеніе народовъ въ большія Государства подвергало ихъ стѣсненіямъ и злоупотребленіямъ власти, по неустройству правленія, тогда неизбѣжнымъ; самыя сѣи Государства въ организмѣ своемъ были непрочны и распадались. Въ слѣдующее за тѣмъ время, съ постепеннымъ усовершенствованіемъ науки государственнаго права, неудобства сѣи были мало по малу отклоняемы, и нынѣ, по мнѣнію знаменитыхъ ученыхъ, наука государственнаго управленія находится на такой степени, что Государство самое могущественное и обширное, какое мы себѣ только представить можемъ, при хорошемъ организмѣ правленія, можетъ быть, для блага гражданъ, столь же удовлетворительно и вообще столь же хорошо, и даже лучше, управляемо, нежели малое Королевство, или Герцогство, и представляетъ для прочнаго существованія своего и огражденія народнаго благосостоянія, болѣе благонадежности, нежели Государство слабое.

Существующее нынѣ въ нѣкоторыхъ большихъ Государствахъ чрезмѣрное привлеченіе административныхъ дѣлъ въ столицу, или, такъ называемая централизація, съ неизбѣжными отъ того вредными послѣдствіями, привели нѣкоторыхъ мыслителей, въ теоріи государственнаго права не свѣдущихъ, къ тому заключенію, что могущественное и весьма обширное Государство не можетъ доставить членамъ своимъ того благосостоянія, коимъ пользуются граждане нѣкоторыхъ Королевствъ не большихъ, но благоустроенныхъ. Излишняя въ большихъ Государствахъ централизація и вредное ея дѣйствіе происходятъ отъ неудовлетворительнаго состава ихъ государственнаго организма и дурнаго распредѣленія власти правительственной въ разныхъ степеняхъ управленія. Если бъ въ могущественномъ Государствѣ каждая область,

ср 81-100

К Н И Г А И М Е Е Т

Листов	Выпуск	В перепл. един. соедин. №№ вып.	Таблиц	Карт	Иллюстр.	Служебн. №№	№№ списка и порядковый	1955 г.
--------	--------	---------------------------------------	--------	------	----------	----------------	------------------------------	---------

U 531

627/16—250 тыс.

1804

103

99

равняющаяся пространствомъ своимъ малому Королевству, имѣя свое благоустроенное мѣстное управленіе, могла разрѣшать всѣ провинціальныя свои интересы и удовлетворять своимъ мѣстнымъ потребностямъ собственными своими провинціальными средствами, и жила бы, относительно мѣстной своей администраціи, своею собственною жизнію, предоставляя разрѣшенію верховнаго правительства только государственныя, т. е., общіе всѣхъ областей интересы, то я не вижу, по чему бы то могущественное Государство, представляющее союзъ многихъ областей, административно самостоятельныхъ и благоустроенныхъ, не могло быть вполне хорошо управляемо и доставлять членамъ своимъ благонадежное огражденіе ихъ безопасности и благосостоянія въ равной степени, какъ и Государство малое? Соединеніе же сихъ областей въ одно тѣло политическое, поставленное въ ряду первостепенныхъ державъ, доставляетъ гражданамъ своимъ многія другія выгоды, которыхъ не можетъ обезпечить имъ Государство слабое.

Мнѣніе мое по сему предмету я заключилъ тѣмъ, что излишнимъ считаю излагать въ той статьѣ начала, на коихъ долженъ быть устроенъ организмъ могущественнаго Государства и распредѣленіе въ ономъ власти правительственной, ибо имѣю намѣреніе объяснить это въ особомъ сочиненіи.

Нѣкоторые пріятели мои, извѣстны будучи, что большое сочиненіе мое о Государственномъ управленіи не скоро будетъ кончено, а потому долго еще не можетъ быть напечатано, убѣждали меня изложить, не медля, мысли мои по сему предмету въ особомъ извлеченіи и сдѣлать оныя извѣстными.

Уступая такому убѣжденію, я рѣшился краткимъ очеркомъ представить въ настоящей статьѣ мнѣніе мое:

I. Объ основныхъ началахъ устройства государственнаго организма.

II. Объ устройствѣ гражданскихъ сословіи и участіи ихъ въ дѣлахъ управленія.

III. Объ устройствѣ разныхъ органовъ власти правительственной.

IV. О главныхъ началахъ, на коихъ дѣйствія власти правительственной должны быть основаны.

I. О причинахъ стремленія народовъ къ соединенію ихъ въ могущественныя Государства.

Являвшееся издревле, и являющееся по нынѣ, стремленіе народовъ къ соединенію ихъ въ могущественныя тѣла политическія, весьма естественно, ибо могущественное Государство доставляетъ всѣмъ членамъ своимъ такія выгоды, которыхъ въ такой степени не можетъ доставить имъ Государство слабое. Главнѣйшія изъ сихъ выгодъ суть слѣдующія:

1. Общественная безопасность могущественнаго Государства противъ нападенія враговъ внѣшнихъ гораздо надежнѣе обезпечена, нежели Государства слабого.

2. Внѣшнія сношенія Государства сильнаго съ Державами иностранными о выгодахъ и пользахъ гражданъ гораздо болѣе уважаются и совершаются успѣшнѣе, нежели сношенія Государства слабого.

3. Взаимныя разныхъ странъ между собою торговыя отношенія производятся гораздо съ большимъ удобствомъ, когда страны сіи соединены подъ управленіе одной власти верховной, нежели когда каждая изъ нихъ составляетъ особо владѣніе независимое. Многоразличныя препятствія въ таковыхъ отношеніяхъ отстраняются, когда единая власть сближаетъ законоположенія, снимаетъ преграды порубежныя и сливаетъ разныя племена, въ странахъ сихъ обитающія, въ одинъ народъ нераздѣльный. Многія новыя являются выгоды и удобства, когда общіе сихъ странъ интересы рѣшаются и учреждаются общею верховною властію, а не правомъ международнымъ, обращающимся нерѣдко въ право сильнаго.

4. Устройство разнаго рода сообщеній между странами, одна отъ другой отдаленными, разныя усовершенствованія, взаимныхъ ихъ интересовъ касающіяся, могутъ производиться общими силами сихъ странъ гораздо успѣшнѣе, когда просвѣщенное правительство, подъ одну свою верховную власть ихъ соединяющее,

обсуждаетъ ихъ потребности и рѣшаетъ ихъ интересы, нежели то совершаютъ нескончаемые конгрессы правительствъ малыхъ Государствъ независимыхъ.

5. Важныя общепользныя предпріятія къ усовершенствованію наукъ и развитію въ народѣ образованности совершены быть могутъ общими силами Государства могущественнаго гораздо успѣшнѣе, нежели средствами Государства слабого.

6. Издержки, потребныя на оборону Государства сильнаго и на содержаніе въ немъ правительства, разлагаясь на всѣ классы многочисленнаго народа, менѣе для гражданъ обременительны, нежели въ Государствѣ слабомъ, гдѣ таковыя издержки лежатъ на маломъ населеніи.

7. Твердость и долговременное существованіе могущественнаго Государства гораздо болѣе обезпечены, нежели Государства малаго. Безпокойства и возстанія, могущія возникнуть въ какой либо странѣ отъ ложныхъ понятій, въ народѣ разсѣваемыхъ, не опасны для Государства могущественнаго: они легко и скоро могутъ быть прекращены силою другихъ частей народа, заблужденіями не зараженныхъ. Въ Государствѣ маломъ, напротивъ, духъ мятежный легко объять можетъ большую часть населенія и привести Государство на край гибели.

Всѣ такія, доставляемыя народамъ соединеніемъ ихъ въ большія Государства, выгоды и преимущества, какъ и многія другія, которыхъ не только описать, но даже исчислить, не возможно, ставятъ народы на высшую степень благосостоянія, если благоустройствомъ правленія они достигаютъ вмѣстѣ съ тѣмъ и твердаго огражденія гражданской свободы, внѣшней и внутренней безопасности Государства.

Нельзя нынѣ предвидѣть, до какого размѣра со временемъ достигнуть можетъ такое соединеніе, когда наука государственнаго управленія доставитъ народамъ способы, съ увеличеніемъ ихъ государственнаго могущества, къ надежному обезпеченію ихъ свободы, безопасности и благосостоянія. Потому усилія ученыхъ политиковъ и людей государственныхъ должны паче всего стремиться къ успѣшному достиженію сей цѣли, т. е., изысканію

способовъ къ усовершенствованію правленія. Но самое соединеніе народовъ должно быть совершаемо не усиленіемъ интригъ дипломатическихъ, ниже завоеваніемъ: оно осуществляться будетъ въ свое время дѣйствіемъ благаго Провидѣнія.

На западѣ Европы Британія составляетъ и нынѣ такое Государство, которое подѣ державою своею соединяетъ уже болѣе 200 мил. подданныхъ. Усиленіе тамъ людей государственныхъ стремится и теперь, какъ мы видимъ, паче всего къ усовершенствованію правленія, особенно въ областяхъ, отъ центра Государства удаленныхъ, дабы благосостояніемъ подвластныхъ той державѣ народовъ благонадежно обезпечить твердость и могущество того Государства, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, Англія не отказывается еще отъ стремленія къ увеличенію своихъ владѣній.

Франція соединила уже всѣ, нѣкогда разноплеменные, народы, населявшіе древнюю Галлію, въ одно могущественное Государство, заключающее въ себѣ, съ зависящими отъ него колоніями, близъ 40 мил. населенія, и, не пренебрегая постепеннымъ усовершенствованіемъ своего правленія, дѣйствуетъ къ обезпеченію твердости и преуспѣянія Государства. Всѣ части еще не вполне устроенной Италіи являютъ усиленное стремленіе къ твердому соединенію ихъ въ одно Италіанское Государство. Такое же стремленіе къ соединенію должно неминуемо явиться на полуостровѣ Иберійскомъ. Но и по совершеніи образованія сихъ трехъ Государствъ, будутъ ли они долгое время довольствоваться своимъ политическимъ устройствомъ? Не будутъ ли всѣ народы Романскаго племени стремиться къ ихъ соединенію въ одно огромное тѣло политическое? Во многихъ періодическихъ изданіяхъ высказывается стремленіе Императора Наполеона къ составленію изъ Романскихъ народовъ одного большаго союза, подѣ протекторствомъ Франціи (С.-Петербур. Вѣдом. N 61-й 1860 г.). Но составленіе такой федераціи народовъ можетъ быть только переходнымъ состояніемъ къ образованію изъ нихъ одного, прочно устроеннаго, огромнаго Государства.

Народы Нѣмецкіе не однажды уже являли порывы къ соединенію ихъ въ одну общую Имперію Нѣмецкую. Въ настоящее время стремленіе сихъ народовъ къ такому соединенію еще не

ослабло и должно, конечно, не въ отдаленномъ времени совершиться. Въ Германіи существуетъ и нынѣ національное общество съ такою цѣлю; оно извѣстно правительству: но Принцъ-Регентъ Прусскій, нынѣшній Король, не взирая на протесты и настояніе Австріи, отклонилъ всякое полицейское вмѣшательство въ дѣла сего общества (С.-Петербург. Вѣдом. N. 61-й 1860 г.). Съ окончательнымъ соединеніемъ нынѣшнихъ Нѣмецкихъ Государствъ въ одну могущественную Имперію, могутъ ли Голландія, Данія и другія Государства Германскаго племени сохранить свое отдѣльное политическое существованіе? Не правильнѣе ли полагать, что они войдутъ также въ составъ общей Имперіи Германской. Можетъ ли въ такихъ обстоятельствахъ Бельгія удержать свою самостоятельность, даже подъ защитою и опекою Англіи? Не будетъ ли она приведена въ необходимость войти въ составъ одной изъ огромныхъ Имперій, между коими она поставлена? Что будетъ съ прочими второстепенными или малыми Государствами? Не будутъ ли они тѣми же обстоятельствами увлечены ко вступленію въ какой либо общій союзъ политическій?

На Востокѣ Европы народы Славянскіе, отъ Сѣвернаго Океана до морей Чернаго и Каспійскаго, отъ береговъ Вислы до Урала и за тѣмъ въ Азіи до Тихаго Океана, вошли уже въ составъ могущественнаго Государства Славянскаго, Имперіи Россійской, принявъ въ составъ онаго и многія Финскія и Монгольскія племена, между ними обитающія. Правительство Австрійское неблагодарнымъ утѣсненіемъ подпавшихъ его власти племенъ Славянскихъ, насильственнымъ уничтоженіемъ ихъ народности и стѣсненіемъ свободы совѣсти, стремится къ своему разрушенію и возбуждаетъ сильное въ Славянахъ стремленіе ко вступленію въ общій союзъ Славянскій. Славяне, стенающіе понынѣ подъ игомъ Турецкимъ, обращаютъ также взоры свои къ единоплеменной и единовѣрной съ ними Россіи и, болѣе всѣхъ другихъ племенъ Славянскихъ, жаждутъ осуществленія общаго Государства Славянскаго, надѣясь въ составъ такого Государства найти болѣе твердое огражденіе своей безопасности, гражданской свободы и народнаго благосостоянія, которое должно доставить имъ благоустроенное правленіе.

По симъ причинамъ, главное нынѣ попеченіе Русскаго Правительства должно быть обращено на всевозможное усовершен-

ствование государственнаго управленія, и главныя заботы людей просвѣщенныхъ, любящихъ свое отечество, должны быть направлены къ тому, чтобы каждому, по мѣрѣ силъ своихъ, тому содѣйствовать.

За симъ я почитаю нужнымъ изложить самыя начала, на коихъ въ Государствѣ могущественномъ должно быть основано благоустройство правленія.

II. О системѣ Государственнаго организма.

Для устройства въ Государствѣ правительственнаго организма могутъ быть приняты двѣ системы:

1. Реальная или общая система, при коей для всего Государства и для всѣхъ частей онаго существуютъ одни учрежденія, и правительственныя власти всѣхъ частей онаго, будучи одинаково устроены, изъ общаго центра государственнаго организма получаютъ одинаковое направленіе.

2. Провинціальная или раздѣльная система, въ коей каждая провинція имѣетъ свои собственныя учрежденія и установленія, свои отдѣльно устроенныя правительственныя власти и свой центръ правленія, такимъ образомъ, что каждая провинція составляетъ свое особенное цѣлое, подъ общою верховною только властію соединенное.*

Правленіе чисто реальное, т. е., одинакое во всемъ Государствѣ и во всѣхъ частяхъ онаго законы, единообразный повсемѣстный организмъ правленія и привлеченіе всѣхъ дѣлъ и интересовъ государственныхъ къ одному центру правленія, можетъ съ удобствомъ существовать только въ какомъ либо владѣніи, не весьма пространномъ, заключающемъ въ себѣ жителей одного племени и во всѣхъ частяхъ Государства одинаковыя мѣстныя потребности. Введеніе такого правленія въ Государствѣ обширномъ, заключающемъ въ себѣ многія племена и различныя во многихъ областяхъ мѣстныя потребности, было бы великимъ для народа бѣдствіемъ и для самаго правительства тягостно и опасно.

* Malchus, Theorie und Politik der inneren Staats-Verwaltung.

Имперія Французская, достигшая въ теченіи немногихъ вѣковъ единства народныхъ потребностей на всемъ пространствѣ Государства, управляется съ большимъ удобствомъ по системѣ общей или чисто реальной; но присоединенная къ ней область, подъ наименованіемъ Алжиріи, по существующимъ въ оной особенностямъ, требуетъ существованія тамъ отдѣльнаго управленія.

Имперія Австрійская, въ цвѣтуція времена сего Государства, предоставляла каждой изъ частей, въ составъ онаго поступившихъ, нѣкогда особыхъ Королевствъ, свое отдѣльное управленіе, соединяя подъ верховною властію Императора только общіе интересы всѣхъ частей Государства. Въ новѣйшее время Австрійское правительство стало стремиться къ насильственному введенію во всей Имперіи единства правленія, при существованіи еще большаго разнообразія потребностей въ разныхъ частяхъ Государства. Такое насиліе, весьма для народовъ тягостное, не принося ни какой пользы, возбудило справедливое ихъ негодованіе и потрясло твердость всего Государства.

Для образованія правительственнаго организма въ Государствѣ обширномъ, заключающемъ въ себѣ различіе въ климатѣ, въ правахъ его жителей и въ мѣстныхъ потребностяхъ, должно принять систему, благоразумно соединяющую въ себѣ оба сіи начала, сообразно духу народа и мѣстнымъ его потребностямъ, на нижеслѣдующихъ основаніяхъ.

Систему государственнаго правленія разсматривать должно въ трехъ отношеніяхъ:

- а) въ отношеніи законовъ,
- б) » » устройства правленія, и
- в) » » центра правленія.

Всякій законъ долженъ имѣть цѣлію утвердить безопасность и благосостояніе Государства, и потому долженъ быть соображенъ съ духомъ народа и мѣстными потребностями того края, на который оный дѣйствуетъ; иначе онъ цѣли своей достигнуть не можетъ. Одинъ и тотъ же законъ уголовный, справедливый и полезный въ большей части Государства, можетъ быть излишніе

строгимъ въ области, обитаемой народомъ болѣе просвѣщеннымъ и болѣе противу прочихъ областей смягченные нравы имѣющимъ, и будетъ, напротивъ, слишкомъ слабымъ въ краю, племенами полудикими населенномъ. Одинъ и тотъ же законъ гражданскій въ одномъ краю произведетъ полезное, въ другомъ иногда вредное дѣйствіе. Законы административные въ Государствѣ обширномъ, разноплеменномъ и разные климаты въ себѣ соединяющемъ, необходимо должны имѣть еще болѣе разнообразія и быть съ большимъ тщаніемъ соображены съ мѣстными потребностями, нежели законы гражданскіе и уголовные. Единообразіе законовъ при разнообразіи потребностей народа составляетъ стѣсненіе весьма тяжкое. Но различіе въ законахъ должно быть допускаемо по причинамъ существенно важнымъ, ибо всѣ вообще законы должны имѣть одно основаніе — правду. Съ измѣненіемъ нравовъ и обычаевъ народа и сближеніемъ разныхъ племенъ, постепенно измѣняются и потребности народа, а вмѣстѣ должны измѣняться и законы.

Устройство внутренняго въ областяхъ правленія, должно быть равномерно строго соображено съ мѣстными потребностями: однако жъ различія отъ общей системы государственнаго правленія должны имѣть свои существенныя причины, а съ уничтоженіемъ сихъ причинъ должны исчезать различія.

Соединеніе разныхъ отраслей управленія всѣхъ областей Государства къ одному центру главнаго управленія представляетъ, конечно, не малыя выгоды, только въ такомъ случаѣ, когда важныя особенности какой-либо области, существенныя въ оной различія въ народныхъ потребностяхъ, или чрезмѣрное удаленіе отъ общаго центра правленія, не поставляютъ къ тому препятствія. Въ такомъ случаѣ область сія должна управляться по системѣ отдѣльной и имѣть свой особый центръ правленія.

Всѣ области Европейской Россіи съ удобствомъ управляются нынѣ по системѣ большею частию общей или реальной. Различіе законовъ существуетъ только въ нѣкоторыхъ частяхъ права гражданскаго и установленіяхъ административныхъ; устройство правленія во всѣхъ частяхъ почти одинаково, и всѣ отрасли правленія соединяются къ одному общему центру въ столицѣ. Раз-

нообразіе климата и свойствъ физическихъ многихъ областей всегда представлять будетъ необходимость въ нѣкоторомъ различіи законовъ административныхъ. Однако жь, если бы нынѣ внимательно разсмотрѣть всѣ различія правъ разныхъ областей Государства, то оказалось бы, конечно, что многія изъ нихъ, не только для общихъ интересовъ Государства, но и для благосостоянія сихъ самыхъ областей, вредны, ибо первоначальныя причины сихъ различій уже не существуютъ.

Царство Польское и Княжество Финляндское, по своимъ разительнымъ отъ прочихъ частей Государства особенностямъ, должны быть еще управляемы по системѣ отдѣльной, и каждая изъ сихъ частей Государства имѣть свой особый центръ управленія; нѣкоторыя, однако жь, отрасли могли бы съ удобностію постепенно быть присоединяемы къ общему центру государственнаго правленія; но такое присоединеніе должно быть совершено не только не съ упадкомъ благосостоянія тѣхъ провинцій, но служить къ утвержденію и преуспѣянію онаго. Край Кавказскій, какъ и Сибирь, по своимъ особенностямъ, а еще болѣе по чрезмѣрному удаленію отъ главнаго центра государственнаго правленія, должны также быть управляемы по системѣ раздѣльной, и каждая изъ сихъ частей Государства имѣть свой центръ правленія.

Если бы стеченіемъ обстоятельствъ присоединена была къ Государству вновь какая либо область отъ другаго Государства благоустроеннаго, то благоразуміе требуетъ, чтобы она съ симъ присоединеніемъ сохранила прежніе свои законы, свой организмъ и свой центръ правленія, дабы сдѣлать переходъ отъ одного правительства къ другому сколь возможно менѣе чувствительнымъ. Но какъ вліяніемъ выгодъ коммерческихъ съ прочими частями Государства, умноженіемъ сообщенія, переселеніемъ жителей, связями родства и другими обстоятельствами, сія новая область будетъ время отъ времени болѣе сближаться съ великимъ народомъ, къ коему судьба ее присоединила, то, съ измѣненіемъ нравовъ жителей и потребностей сего края, должны измѣняться его законы и управленіе.

Всѣ части или края Государства, какъ управляемыя по системѣ общей или реальной, такъ и сохраняющія свое отдѣльное

управленіе, должны имѣть свои административныя раздѣленія, именуемая въ Россіи Губерніями, во Франціи Департаментами, въ Пруссіи Бецирками, которыя, въ свою очередь, подраздѣляются еще на уѣзды или округа, волости и общины. Объ устройствѣ административнаго дѣленія будетъ сказано ниже, въ статьѣ «Объ устройствѣ разныхъ органовъ власти правительственной.»

III. О распредѣленіи власти правительственной въ разныхъ отрасляхъ и степеняхъ управленія.

Необходимость хорошаго распредѣленія власти правительственной въ разныхъ степеняхъ управленія признается уже нынѣ людьми просвѣщенными. Многіе политическіе писатели весьма справедливо осуждаютъ существующую нынѣ во Франціи и нѣкоторыхъ другихъ большихъ Государствахъ, такъ называемую, централизацию, т. е., чрезмѣрное привлеченіе дѣлъ на разрѣшеніе въ столицу; но никто еще не преподалъ намъ основательныхъ началъ, какого рода дѣла, въ какихъ именно правительственныхъ инстанціяхъ, должны быть разрѣшаемы, или, иначе сказать, никто еще не постановилъ правилъ распредѣленія власти правительственной въ разныхъ степеняхъ управленія. Соображая все, что изучалъ я о семъ предметѣ, съ тѣми идеями, которыя внушены мнѣ моею долговременною административною практикою, я покушаюсь изложить здѣсь мои о семъ понятія.

Правильное распредѣленіе власти между лицами и мѣстами, государственное правленіе составляющими, есть одна изъ самыхъ важныхъ и трудныхъ частей науки государственнаго управленія.

Весьма не многія правительства похвалиться могутъ распредѣленіемъ власти правительственной въ разныхъ степеняхъ управленія, соотвѣтственно истинной потребности Государства, къ утвержденію благоустройства правленія и благосостоянія народа. Въ Государствахъ обширныхъ предметъ сей представляетъ наиболѣе важности, и дурное распредѣленіе правительственной власти производитъ дѣйствіе особенно пагубное. Во Франціи, не взирая на многія въ Палатахъ прѣнія, существуетъ еще и понынѣ чрезмѣр-

ное ограниченіе власти мѣстныхъ въ Департаментахъ управленій, имѣющее на благосостояніе народа дѣйствіе весьма вредное. Въ Россіи, со времени учрежденія Министерствъ, власть подвѣдомственныхъ онымъ правительственныхъ мѣстъ и лицъ въ Губерніяхъ постепенно стѣснялась, и нынѣ, по неудовлетворительному оной въ разныхъ степеняхъ управленія распределенію, существуетъ столь великое притеченіе дѣлъ въ столицу, движеніе оныхъ производится столь медленно, съ мѣстными потребностями несогласно и для всѣхъ классовъ народа столь обременительно, что недостатокъ сей составляетъ одну изъ тяжкихъ язвъ, изнуряющихъ огромное тѣло Русскаго Государства. Дурное распределеніе власти правительственной въ нѣкоторыхъ большихъ Государствахъ, понынѣ существующее, и происходящія отъ того тягостныя для гражданъ неудобства и стѣсненія, родили ту ложную мысль, что Государство могущественное не можетъ быть хорошо и удобно управляемо, тогда какъ въ существѣ своемъ могущественное Государство, при хорошемъ распределеніи власти правительственной, не только имѣетъ возможность отклонять всякаго рода неудобства и стѣсненія гражданъ въ равной мѣрѣ, какъ и Государство малое, но заключаетъ въ себѣ болѣе средствъ благоустройствомъ правленія утвердить благосостояніе народа.

Дабы опредѣлить основанія, на коихъ въ Государствѣ обширномъ и благоустроенномъ, должно быть совершенно распределеніе власти въ разныхъ степеняхъ государственнаго управленія, я почитаю нужнымъ изложить предварительно слѣдующія общія соображенія.

Въ началѣ составленія гражданскихъ обществъ, когда небольшая община, или одинъ городъ, составлялъ отдѣльное Государство, тогда глава того малаго Государства соединялъ въ лицѣ своемъ обязанности и мѣстнаго Правителя, и верховнаго Государя, или, иначе сказать, имѣлъ въ рукахъ своихъ власть муниципальную и власть государственную.

Когда въ послѣдствіи такія малыя Государства, сливаясь, составили владѣнія болѣе обширныя, на прим., Княжества, тогда Князь, или Владѣтель такого Государства, не могъ уже, будучи верховнымъ правителемъ, исполнять всѣ обязанности мѣстнаго управле-

нія во всѣхъ городахъ и селлахъ, его владѣніе составляющихъ; изъ того возникла необходимость отдѣлить власть муниципальную отъ власти государственной, и поручить обязанности муниципальныя въ каждомъ городѣ, или общинѣ, особому начальнику подъ властію Верховнаго Владѣтеля.

Когда потомъ нѣсколько таковыхъ Княжествъ, соединясь подъ одну власть Верховную, составили Государство еще болѣе обширное, на прим., Королевство, тогда Глава такого Государства не могъ быть вмѣстѣ съ тѣмъ правителемъ каждаго изъ прежнихъ Княжествъ, сдѣлавшихся провинціями, а потому появилась потребность въ каждую изъ сихъ провинцій назначить особаго провинціального правителя подъ властію Верховнаго Государя.

Такимъ образомъ въ большихъ Государствахъ правительственная власть раздѣлилась на три степени: власть муниципальную, провинціальную и государственную.

Но такое простое раздѣленіе власти правительственной на три степени можетъ существовать только тогда, когда управляемыя части не чрезвычайно обширны; въ противномъ случаѣ необходимо учреждать подраздѣленія или отдѣлы сей власти. На прим.: когда городокъ весьма обширенъ и многолюденъ, тогда поставленный надъ нимъ правитель не въ силахъ удовлетворять одинъ всѣмъ потребностямъ управленія, нужно учредить отдѣлы власти муниципальной, раздѣливъ городокъ на циркулы или части и поставивъ въ каждую комиссара или пристава, для исполненія распоряженій муниципальнаго правителя. Такимъ образомъ учреждены отдѣлы муниципальной власти во всѣхъ большихъ городахъ Европы.

Когда обширна провинція, то встрѣчается необходимость учредить отдѣленія власти провинціальной, раздѣливъ провинціи на округа и поставивъ въ оныя помощниковъ провинціального правителя для исполненія его распоряженій. Сообразно сему устроено провинціальное управленіе во всѣхъ большихъ Государствахъ, гдѣ провинціи обширны, на прим., въ Пруссіи Бецирки раздѣлены на Крейсы, въ Россіи Губерніи на Уѣзды, во Франціи Департаменты на Округи. Напротивъ того, въ малыхъ Государствахъ, гдѣ

провинціи не велики, не существуетъ и подраздѣленій власти провинціальной, на прим., Ганноверское Королевство раздѣлено на Крейсы, но провинціи сіи подраздѣленій не имѣютъ. Правитель Крейса завѣдываетъ муниципальными правленіями городскихъ и сельскихъ обществъ непосредственно. Когда Государство чрезвычайно обширно, тогда, для благоустройства правленія, необходимо учредить отдѣленія власти государственной и поставить въ разныхъ краяхъ Государства довѣренныхъ отъ Государя блюстителей надъ провинціальнымъ управленіемъ. Такимъ образомъ въ Пруссіи поставлены Оберъ-Президенты для наблюденія за дѣйствіями мѣстнаго въ Бециркахъ управленія; въ Россіи является необходимость имѣть въ разныхъ краяхъ Государства таковыхъ же блюстителей (Генераль-Губернаторовъ).

Согласно съ таковыми основаніями въ Государствѣ могущественномъ, всѣ дѣйствія власти правительственной имѣютъ предметомъ:

а) Интересы муниципальные, т. е., потребности и пользы какого либо городского, или сельского, общества.

б) Интересы провинціальныя, т. е., относящіеся къ потребностямъ или пользамъ какой либо области.

в) Интересы государственныя, т. е., относящіеся къ общимъ потребностямъ или пользамъ всего Государства, или большей части онаго.

Я поясню мысли мои примѣромъ: мощеніе улицъ какого либо города, сообщеніе между селеніями одной волости, есть интересъ муниципальный. Плаваніе по рѣкѣ судоходной, текущей только въ одной Губерніи, соединеніе разныхъ городовъ, той же Губерніи, составляютъ интересъ провинціальныя. Устроеніе главныхъ путей, соединяющихъ важныя въ Государствѣ торговыя, или военныя, пункты, на большомъ разстояніи находящіеся, плаваніе по рѣкѣ, протекающей чрезъ многія области, оживляющее торговлю и промышленность большей части Государства, составляютъ интересъ государственный.

Сообразно сему правилу, предметы государственнаго управленія должны раздѣляться слѣдующимъ образомъ.

Интересы муниципальные составляютъ:

1. Огражденіе безопасности городского или сельскаго общества, мѣры къ предупрежденію и прекращенію преступленій.
2. Попеченіе о благоустройствѣ общества, содѣйствіе его благосостоянію и успѣхамъ промышленности и торговли.
3. Попеченіе о народномъ здоровіи и мѣры къ сохраненію онаго.
4. Устройство и содержаніе муниципальных путей сообщенія, т. е., улицъ, дорогъ между селеніями и вообще тѣхъ путей сообщенія, кои не принадлежатъ къ путямъ государственнымъ, ни къ путямъ провинціальнымъ.
5. Устройство и содержаніе муниципальных зданій, т. е., принадлежащихъ городскому, или сельскому, обществу.
6. Управление сборами или доходами городского, или сельскаго, общества.

Интересы провинціальные составляютъ:

1. Огражденіе общественной въ провинціи безопасности, предупрежденіе и прекращеніе преступленій въ тѣхъ случаяхъ, когда средства властей муниципальных для сего недостаточны.
2. Попеченіе о благоустройствѣ гражданскихъ обществъ и словій въ провинціяхъ, содѣйствіе благосостоянію ихъ и успѣхамъ промышленности и торговли, въ случаѣ недостатка на то способовъ властей муниципальных.
3. Попеченіе о народномъ здоровіи и мѣры къ охраненію онаго, когда средствами муниципальными того достигнуть не возможно.
4. Устройство и содержаніе провинціальныхъ путей сообщенія, т. е., тѣхъ, которые не принадлежатъ къ путямъ государственнымъ, но составляютъ сообщеніе между городами одной провинціи, или значительными селеніями, и не могутъ быть успѣшно устроены средствами муниципальными.
5. Устройство и содержаніе провинціальныхъ зданій, т. е., такихъ, кои не принадлежатъ къ зданіямъ государственнымъ, а

служать къ помѣщенію властей провинціальныхъ, или удовлетворенію провинціальныхъ потребностей, и не составляютъ принадлежности муниципальной.

6. Управление общими провинціальными сборами и доходами, на потребности провинціальныя опредѣленными.

Интересы Государственные составляютъ:

1. Внѣшнія сношенія.

2. Управление сухопутными и морскими военными силами.

3. Огражденіе безопасности общественной, предупрежденіе о прекращеніи преступленій въ тѣхъ случаяхъ, когда распоряженіями властей провинціальныхъ того достигнуть не возможно.

4. Попеченіе о благоустройствѣ всѣхъ гражданскихъ обществъ и сословій, содѣйствіе благосостоянію ихъ и успѣхамъ торговли и промышленности въ той мѣрѣ, въ коей средства и распоряженія мѣстныхъ въ провинціи властей къ тому недостаточны.

5. Попеченіе о народномъ здоровіи и мѣры къ охраненію онаго, при недостаткѣ къ тому способовъ властей провинціальныхъ.

6. Устройство и содержаніе государственныхъ путей сообщенія, служащихъ главнымъ соединеніемъ многихъ частей Государева.

7. Возведеніе и содержаніе зданій, заключающихъ въ себѣ удовлетвореніе потребностей, къ интересамъ Государственнымъ относящихся.

8. Почтовое управленіе.

9. Управление государственными доходами.

10. Главное наблюденіе за дѣйствіемъ суда и расправы.

11. Главное наблюденіе за дѣлами духовными всѣхъ вѣроисповѣданій.

12. Народное просвѣщеніе, и

13. Наблюденіе за исполненіемъ законовъ и правильнымъ дѣйствіемъ повсемѣстно.

Всѣ распоряженія и рѣшенія дѣлъ, относящихся къ интересамъ муниципальнымъ, должны быть предоставлены муниципальной

власти тѣхъ обществъ, до коихъ они касаются. Въ случаяхъ только важныхъ, или въ видѣ аппеляціи, могутъ они восходить на утвержденіе, или рѣшеніе, власти провинціальной. Такимъ же образомъ распоряженіе и рѣшеніе дѣлъ, относящихся къ интересамъ провинціальнымъ, должны принадлежать власти провинціальной, и только въ случаяхъ особенно важныхъ, или въ видѣ аппеляціи, восходить на утвержденіе, или рѣшеніе, къ власти высшаго государственнаго управленія.

Главные государственныя управленія приводятъ въ исполненіе распоряженія свои въ интересахъ государственныхъ или посредствомъ властей провинціальныхъ и муниципальных, или чрезъ особыя отдѣльныя отъ оныхъ правительственныя инстанціи. Напримѣръ: Верховное Правительство къ огражденію безопасности общественной, или содѣйствію успѣхамъ промышленности, исполняетъ распоряженія свои большею частію посредствомъ властей провинціальныхъ; напротивъ того, главное управленіе путей сообщенія, для управленія путями государственными, имѣетъ свои особыя оркужныя управленія, директоровъ дорогъ и каналовъ, и посредствомъ ихъ обыкновенно дѣйствуетъ; почтовое вѣдомство имѣетъ свои округа почтовые; управленіе народнаго просвѣщенія свои учебныя округа; духовное вѣдомство свои епархіи, юстиція свои инстанціи судебныя, отъ провинціальныхъ и муниципальных властей не зависящія. Но и въ сихъ отрасляхъ управленія власть правительственная должна быть распредѣлена въ разныхъ степеняхъ тѣхъ управленій такимъ образомъ, чтобы дѣла рѣшаемы были сколь возможно низшими, ближайшими къ предметамъ дѣйствій, инстанціями, и не восходили бы къ власти высшей безъ существенной, необходимой въ томъ, надобности, для отклоненія напрасной медленности въ теченіи дѣлъ и соединенныхъ съ тѣмъ излишнихъ для правительства издержекъ и стѣсненія частныхъ лицъ, съ тѣми управленіями дѣла имѣющихъ.

Выше я показалъ, сколь существенно важно для успѣшнаго развитія производительныхъ силъ народа, его богатства и благосостоянія, и даже самаго могущества Государства, устроить государственное управленіе такимъ образомъ, чтобы каждая область имѣла свою административную самостоятельность и жила бы въ семъ отношеніи своею собственною жизнію. Какъ почти всякая

наша Губернія числомъ своего населенія равняется порядочному Королевству и много превышаетъ его пространствомъ земли и богатствами, въ нѣдрахъ ея заключающимися, то изъ сего слѣдуетъ, сколь существенно необходимо, чтобы каждая такая область могла удовлетворять всѣмъ провинціальнымъ своимъ потребностямъ, и осуществить такую административную самостоятельность съ полнымъ успѣхомъ для блага народнаго.

Но при такомъ устроеніи правленія должно имѣть въ виду, чтобы всѣ части Государства сохраняли между собою связь неразрывную и твердо соединены были съ центральною въ Государствѣ властію, для достиженія главной цѣли, — твердости Государства. Цѣль сія благонадежно можетъ быть достигнута слѣдующими средствами:

1. Устроеніемъ одного общаго въ Государствѣ войска, какъ то въ Россіи уже и существуетъ, въ составъ коего входили бы граждане всѣхъ племенъ и областей, Государство составляющихъ; такое войско должно быть центральною властію управляемо и отъ оной получать направленіе своимъ дѣйствіямъ.

2. Назначеніемъ на высшія въ каждой области правительственныя мѣста, по избранію Верховной въ Государствѣ власти, лицъ достойныхъ, не изъ туземныхъ уроженцевъ. *

3. Распространеніемъ во всѣхъ частяхъ Государства общаго духа народности.

4. Соединеніемъ въ руки центральной въ Государствѣ власти всѣхъ дѣлъ, касающихся общихъ интересовъ государственныхъ.

5. Содѣйствіемъ Правительства развитію производительныхъ силъ народа и успѣхамъ его благосостоянія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда мѣстные средства областей бываютъ къ тому недостаточны.

6. Учрежденіемъ бдительнаго надзора за дѣйствіями въ Губерніяхъ властей, чрезъ особо довѣренныхъ отъ Правительства лицъ, поставленныхъ въ разныхъ краяхъ Государства.

* Назначеніе на высшія въ Губерніяхъ мѣста правительственныя туземныхъ уроженцевъ неудобно и въ видахъ мѣстнаго интереса, ибо они, находясь подъ вліяніемъ родственныхъ связей, старой дружбы и мѣстныхъ предразсудковъ, рѣдко бываютъ въ дѣйствіяхъ своихъ безпристрастны.

7. Доставленіемъ способовъ гражданамъ всѣхъ частей Государства къ употребленію своихъ дарованій, труда и капитала на всемъ пространствѣ обширнаго Государства, какъ единомъ общемъ ихъ отечествѣ.

О порядкѣ дѣйствія Правительства къ достиженію сей цѣли сказано будетъ съ нѣкоторою подробностью ниже сего, въ статьѣ: «О главныхъ началахъ, на коихъ дѣйствіе власти правительственной должно быть основано.»

С. III.

Москва.

7 Мая,

1862 года.





2020126366