УДК 94(47).081:94(410)"1837/1901":352(410)

Борискин В.В.,
кандидат исторических наук, доцент кафедры политологии,
государственного и муниципального управления
Орловского филиала ФГБОУ ВПО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

БРИТАНСКИЙ ОПЫТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ МЫСЛИ РОССИИ 50–60-х ГОДОВ XIX ВЕКА

Данная статья посвящена проблемам восприятия опыта местного самоуправления Великобритании русскими либералами и демократами 1850–1860-х годов.

Ключевые слова: местное самоуправление, Великобритания, общественно-политическая мысль России, восприятие русскими Запада.

Перспективы реформы местного самоуправления в Российской Федерации во многом будут определяться результатами восприятия и адаптации зарубежного опыта. В этой связи представляется полезным обратиться к богатому историческому наследию осмысления данной проблемы.

На рубеже 50–60-х гг. XIX в. вопросы преобразования местного управления имели для Российской империи не меньшую актуальность, чем в настоящее время. Земская реформа рассматривалась передовыми кругами общества как непременное условие успеха крестьянской реформы и модернизации государства в целом. С ее реализацией связывались надежды на решение целого комплекса социально-экономических проблем: развитие транспорта, промышленности, торговли, образования, медицины, сферы обслуживания и быта. В развернувшихся по вопросам реформирования дискуссиях особую популярность получило апеллирование к опыту Западной Европы, прежде всего Великобритании, где органы мест-

ного самоуправления исторически сложились в важнейший и влиятельный общественно-политический институт.

Так, для авторов либерального журнала «Русский вестник» широкое местное самоуправление являлось одним из основных достижений Великобритании, залогом социального спокойствия, политической стабильности и экономического процветания государства. Согласно идейно-политической линии редакции печатного органа британский опыт наилучшим образом подходил и для адаптации в пореформенной России. «Мы твердо убеждены, — писал по этому поводу публицист Д.А. Капнист, — что каждому правительству стоит только широко раскрыть ворота для участия народонаселения в местном управлении: живые силы нации тотчас нахлынут в них и станут плодотворно работать для блага общества»[1]. Для того чтобы направить внимание правительства и общественности в нужное русло, на протяжении всех лет подготовки земской реформы плюсы самоуправления «по-английски» активно пропагандировались на страницах «Русского вестника».

К основным достоинствам местного самоуправления в Англии авторы журнала относили принцип «соединения властей», в частности объединение административных и полицейско-судебных функций в институте мировых судей (justice of peace). С их точки зрения, эта особенность наилучшим образом способствовала объективности, скорости и эффективности в решении местных дел, предотвращала бюрократическую волокиту, обычную для континентальных органов управления[2].

Положительной чертой представлялся и тот факт, что все должностные обязанности на местах исполнялись не государственными чиновниками, а самими жителями: «Внутри Англии не встречается почти вовсе правительственных чиновников, в континентальном смысле слова. Все должностные лица принадлежат к числу обывателей». Причем «большинство из них исправляют свою службу безвозмездно»[3]. По мнению публициста «Русского вестника», отсутствие платы способствовало притоку на местные должности лиц бескорыстных, независимых, с развитым чувством долга и гражданской ответственности: «Благодаря такому устройству народ находится под непосредственным управлением людей, ставящих выше всего честь свою, и не имеет дела с мелкими представителями закона, нередко превращающимися в деспотов именно потому, что они наемники»[4].

Особенно настойчиво внимание читателей акцентировалось на социально-нравственных качествах лиц, занимавших местные должности в Англии (прежде всего должность мирового судьи). Как полагал публицист М.И. Зарудный, «существенным благом» для самоуправления являлся обычай, согласно которому мировые судьи не избирались, а назначались королевой из числа лиц, имевших не менее 100 ф.ст. годового дохода с земельной собственности[5]. По мнению редактора журнала М.Н. Каткова, именно это как нельзя лучше способствовало эффективности функционирования институтов местного самоуправления, поскольку представителей земельной аристократии отличал «наиболее удачный» набор характеристик: материальная и политическая независимость, исключавшие возможность подкупа и давления свыше, образованность, широкий общественный кругозор, «утонченная вежливость» и «безукоризненная честь»[6]. Отсюда следовал закономерный вывод: в Российской империи ведущую роль в системе местного управления также желательно передать общественности в лице поместного дворянства[7].

Следует отметить, что далеко не все авторы «Русского вестника» разделяли точку зрения редакции. Известный правовед Б.И. Утин в работе «Очерк исторического образования суда присяжных в Англии», опубликованной в журнале в марте 1860 г., поставил под сомнение «безукоризненность» репутации британских мировых судей: «Например, в случае разбирательства споров и несогласий между господами и слугами, между фермерами и работниками часто случается, что justice of peace есть в одно и то же время и судья, и заинтересованная в деле сторона. Где ручательство, что он не будет решать подобных дел постоянно в интересе владеющих классов общества, к которым он сам принадлежит?»[8].

Сомнение Б.И. Утина представляется вполне правомерным. Вместе с тем позиция большинства авторов журнала в рассматриваемом вопросе отличалась тенденциозностью еще и потому, что в возвеличивании института местного самоуправления в Англии они в основном полагались не на личные впечатления или исследования британских правоведов, а на работы прусского историка Р. Гнейста. Научные взгляды «берлинского профессора» широко пропагандировались на страницах «Русского вестника»[9]. В то же время в самой Англии труды Гнейста не пользовались подобным авторитетом: британские юристы критиковали их за выраженный субъективизм и компилятивность.

Позиция «Русского вестника» встречала критику со стороны ведущих представителей российского либерализма. Продолжал спор со своими бывшими коллегами перешедший в «Отечественные записки» Б.И. Утин. В работе «Государственный быт Англии», вышедшей в 1862 г., он вновь обращается к анализу специфики «местных органов» и приходит к закономерному выводу, что самоуправление в Англии «не есть собственно самоуправление, а управление страны весьма немногочисленным землевладельческим классом». Поэтому, по мнению автора, «английские учреждения, для того, чтобы стать общеобязательным образцом, должны еще пережить трудный и долгий период демократизации, проникнуться народным началом, а не воплощать в себе дух только господствующего класса, как бы усердно и добросовестно он ни служил стране»[10].

Публицисты журнала «Атеней», полемизируя с «Русским вестником», активно выступали против идеализации британского опыта местного самоуправления. Оно рассматривалось ими как эффективный, но часто корыстный инструмент в руках английской аристократии. «Самоуправление, как совершенная противоположность самоуправству, — вещь, неоспоримо, прекрасная, — писали авторы журнала, — но, конечно, когда оно не обращается в орудие преобладающих интересов одного известного класса в явный ущерб другим. Но именно этим чрезмерным перевесом выгод одного сословия отличалось оно во всех аристократических обществах — в Карфагене, в Венеции и, наконец, в Англии»[11]. Для исправления указанного недостатка они требовали «самых существенных перемен, прямо в ущерб аристократическому началу», в связи с чем предлагалось усилить административную роль государства[12].

Подобную точку зрения отстаивал и «государственник» Б.Н. Чичерин. Аристократизм — главное «зло» всей политической системы Англии, системы местного самоуправления в частности — представлялся как прямое следствие недостаточного участия государства в управлении. Соответственно залог исправления данного порока и общей демократизации ученый видел в «усилении центральной власти насчет местных»[13].

Большинство представителей славянофильской общественности также не принимали аристократических основ самоуправления «по-английски». Британским институтам славянофилы противопоставляли исторические, «народные» традиции местного управления в России: сельскую общину и земство. Так, Ю.Ф. Самарин писал по этому поводу: «Мы обращаемся к простому народу, но по той же самой причине, по которой они сочувствуют аристократии, т.е. потому, что у нас народ хранит в себе дар самопожертвования, свободу нравственного вдохновения и уважение к преданию»[14]. И.С. Аксаков полагал, что английская система самоуправления противоречит «юридическим воззрениям» русского народа[15]. В целом славянофилы надеялись, что в России «земская сила устоит против наплыва всяких чужеземных теорий», в том числе «английского аристократизма»[16].

Российские демократы подходили к дискутируемому в либеральных кругах вопросу неоднозначно. С одной стороны, идея широкого местного самоуправления приветствовалась ими как непременный элемент народовластия. Как известно, многие из представителей демократического лагеря именно в общинном управлении усматривали «зародыш» будущего социалистического общества в России. С этих позиций они критически воспри-

нимали теорию Б.Н. Чичерина о ведущей роли государства в управлении. Например, Н.Г. Чернышевский обвинял русского либерала в том, что тот «отождествил свободу и демократию с бюрократией»[17]. Вместе с тем российские демократы неизменно разоблачали аристократическую сущность и неповоротливость британских институтов. А.И. Герцен, приветствуя дух «самоуправления, децентрализации, своеобычно разросшийся» в Англии, жестко критиковал местные органы за действия «по собственному крайнему разумению», за «оковы», которые они подспудно налагали на решение насущных социальных вопросов[18]. Отдельные традиции британского самоуправления Герцен считал «вредным пережитком феодализма». «В Англии сохраняются даже нелепые и устарелые формы, сросшиеся с их свободой и твердые под ее могучей сенью», — писал он об институте мировых судей[19].

В 1860 г. по вопросу о местном самоуправлении в Англии с «Русским вестником» вел дискуссию «Современник». Демократический журнал подверг критике аристократический характер «мирового института», на деле приводивший к антагонизму между различными социальными группами. Автор журнала Н.Г. Чернышевский обвинял местные органы Британии в крайне неэффективном исполнении возложенных на них обязанностей, в частности — по призрению бедных. «Как употребляются деньги, доставляемые этой податью? (*налог в пользу бедных. — В.Б.*) Обращаются ли они на устранение причин, производящих бедность? Нет, напротив, употребляются так безрассудно, что содействуют усилению этих причин», — возмущался он[20]. Поэтому вполне закономерен вывод представителей демократического лагеря — британский опыт местного самоуправления в целом неприемлем для России.

Конечно, механизмы функционирования институтов местного самоуправления в Англии 50—60-х гг. XIX в. были далеки от идеалов, представленных на страницах «Русского вестника». Доминирование аристократических интересов и феодальные пережитки негативно проявлялись в деятельности местных органов. Отдельные же факты приводили к жесткой критике со стороны передовых представителей общества: например, печально знаменитые «работные дома», находившиеся на попечении окружных комиссий. Однако не стоит забывать и тот факт, что британское правительство осознавало недостатки местного самоуправления и рядом последовательных реформ старалось усилить участие государства на наиболее проблемных направлениях (призрение бедных, организация полиции и тюрем, улучшение здравоохранения и пр.). К сожалению, эти меры не нашли подробного отражения в печати пореформенной России, как правило, концентрировавшей свое внимание на исторических традициях данного общественно-политического института и возможностях его адаптации. Характерно, что и российское правительство не откликнулось на призывы публицистов «Русского вестника». В реализации земской реформы 1864 г. основной принцип английского самоуправления так и не нашел воплощения: определяющее слово в решении местных дел было оставлено за имперской администрацией, а органам общественного управления отводилась лишь вспомогательная, подчиненная роль.

[1] Капнист Д.А. Местное самоуправление в Англии // Русский вестник. 1863. Т. 48. № 11. — С. 136.

[2] См.: Русский вестник. 1860. Т. 26. № 3. Кн. 1. Современная летопись. — С. 92.

[3] Капнист Д.А. Указ. соч. — С. 134—135, 136.

[4] Русский вестник. 1860. Т. 26. № 3. Кн. 1. Современная летопись. — С. 93.

[5] См.: Зарудный М.И. Английские суды (Из путевых заметок) // Русский вестник. 1860. Т. 28. № 8. Кн. 2. — С. 605.

[6] См.: Русский вестник. 1860. Т. 26. № 3. Кн. 2. Современная летопись. — С. 209—210, 212.

[7] См.: Там же. 1859. № 11. Кн. 1. — С. 22, 31—34.

[8] Утин Б.И. Очерк исторического образования суда присяжных в Англии // Русский вестник. 1860. Т. 26. № 3. Кн. 2. — С. 227—228.

[9] См., например: Гнейст Р. Представительная система в Англии. Исторический очерк // Русский вестник. 1865. Т. 57. № 6. — С. 704—735; Там же. Т. 58. № 8. — С. 700—729.

[10] Утин Б.И. Государственный быт Англии // Отечественные записки. 1862. Т. 143. № 7—8. Отд. 1. — С. 431—432.

[11] Атеней. 1858. № 35. — С. 562.

[12] См.: Там же. № 33. — С. 435.

[13] См.: Чичерин Б.Н. Очерки Англии и Франции. — М., 1858. С. XIII, 24.

[14] Самарин Ю.Ф. Соч. в 12-ти т. Т. 1. — М., 1877. — С. 402—403.

[15] См.: Аксаков И.С. Отчего так нелегко живется в России? — М., 2002. — С. 100.

[16] День. 1864. № 8. С. 3.

[17] См.: Чернышевский Н.Г. Чичерин как публицист // Полн. собр. соч. в 15-ти т. Т. 5. — М., 1950. С. 656—657.

[18] Герцен А.И. Былое и думы. Ч. 6—8 // Соч. в 4-х т. Т. 3. — М., 1988. — С. 30, 263.

[19] Там же. Ч. 4—5 // Соч. в 4-х т. Т. 2. М., 1988. С. 315.

[20] Чернышевский Н.Г. Экономическая деятельность и законодательство // Полн. собр. соч. в 15-ти т. Т. 5. — М., 1950. — С. 623—624.

Boriskin V.V., e-mail: vbor81@yandex.ru
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the department of political sciences, state and municipal administration of the Orel branch of FSBEE HPE "Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation".

THE BRITISH EXPERIENCE IN LOCAL GOVERNMENT THROUGH THE PRISM OF SOCIAL AND POLITICAL THOUGHT OF RUSSIA IN 50−60S OF THE XIX CENTURY

This article is devoted to the problems of perception of the experience of local government in Great Britain by the Russian liberals and democrats of 1850-1860's.

Key words: local government, Great Britain, the socio-political thought in Russia, the Russian perception of the West.