



**КЛАССИКИ
ТЕОРИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ:
УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ
ИДЕИ
В РОССИИ**



Виктор Александрович Гольцев Учение об управлении (задача и метод) (Пробная лекция, читанная в Императорском Московском Университете)

Сканирование, вычитка, fb2 Chernov Sergey
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=628535

*Классики теории государственного управления: Управленческие идеи
в России / Факультет государственного управления МГУ им. М.В.
Ломоносова; Редкол.: А.В. Сурин (председатель), Ю.Ю. Петрунин
(отв. ред.) и др.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН);
Москва; 2008
ISBN 978-5-8243-0935-5*

Аннотация

«...С конца XVIII столетия на европейском материке началось великое движение, которое еще не прекратилось в некоторых менее образованных странах нашей части света. Личность, стесненная так называемым полицейским государством, не находя охраны и даже пощады своим разумным стремлениям, обратилась против существовавшего порядка вещей. На борьбу с полицейским государством выступило преимущественно третье сословие, буржуазия. ...»

Содержание

В.А. Гольцев[1]

4

В.А. Гольцев¹
**Учение об управлении (задача
и метод) (Пробная лекция,
читанная в Императорском
Московском Университете)**
1880 г.

Вопросы о формах государственного устройства, об относительном или абсолютном достоинстве этих форм, об их исторической преемственности уже много веков привлекали и

¹ Гольцев Виктор Александрович (1850–1906) – известный публицист, доцент Московского университета (1881–1882). Работал редактором журналов «Юридический вестник», «Русский курьер», «Русская мысль», активно печатался в «Русских ведомостях», «Русской правде», «Голосе», «Вестнике Европы», «Русском богатстве» и других периодических изданиях. С 1885 г. фактически редактор журнала «Русская мысль». Гольцев писал по вопросам права, финансов, воспитания, литературы и искусства, исследования исторического характера и философские статьи. Отдельно изданы: «Государственное хозяйство во Франции XVII в.» (1878); «Очерк развития педагогических идей в новое время» (1880); «Законодательство и нравы в России XVIII в.» (1885); «Воспитание, нравственность, право» (сборник статей, 1889); «Об искусстве» (критические заметки, 1890); «Вопросы дня и жизни» (1893). Журналистскую и исследовательскую работу он удачно сочетал с общественной деятельностью, в частности занимал должности товарища председателя Московского юридического общества, секретаря Общества любителей российской словесности.

привлекают к себе внимание мыслителей. Я предполагаю у своих слушателей некоторое знакомство с развитием политической мысли до XIX века, и поэтому остановлю их внимание на особенностях нашего времени.

С конца XVIII столетия на европейском материке началось великое движение, которое еще не прекратилось в некоторых менее образованных странах нашей части света. Личность, стесненная так называемым полицейским государством, не находя охраны и даже пощады своим разумным стремлениям, обратилась против существовавшего порядка вещей. На борьбу с полицейским государством выступило преимущественно третье сословие, буржуазия. Целыми столетиями упорного труда буржуазия подготовила себе преобладающую историческую роль. Опираясь на свою экономическую мощь, образованное третье сословие выдвинуло на первый план *естественные права человека*. От государства требовали, чтобы оно признало неприкосновенным личное достоинство гражданина, чтоб оно предоставило ему свободу печатного слова, свободу собраний, свободу вероисповедания. Вмешательство в народную жизнь, деятельное участие государства в разрешении экономических вопросов подверглось решительному осуждению. Таким образом прежнему полицейскому государству было противопоставлено *правовое государство*, область деятельности которого должна была ограничиваться охраной безопасности, внутренней и внешней, с помощью войска, полиции, суда. Осу-

ществить эту задачу, обеспечить свободное развитие личности в обществе, по сознанию всех образованных людей, могла только конституционная форма правления.

Повсюду в Европе после великой революции мы видим более или менее сильное брожение. Наступившая за печальной памяти венским конгрессом жестокая реакция начала упорную борьбу с ясно определившимся конституционным движением. Окончательное разрушение феодально-монархического строя, успешно достигнутое во Франции, было задержано в остальных государствах Европы. Как известно, остатки дореволюционного порядка вещей сохранились до наших дней, даже на западе.

Еще не закончилось движение, главный толчок к которому дала Франция 1789 года, как началось новое, еще более важное, еще более сложное движение.

Правовое государство освободило личность от унижительной и стеснительной опеки со стороны правительства. Конституционная форма правления обеспечила свободное развитие отдельного гражданина. Но между юридическим признанием равенства прав каждого члена общегития и его фактическим осуществлением образовался разлад, который стал быстро и по всем направлениям крепнуть и распространяться. Я не имею возможности в настоящее время останавливаться на причинах такого явления. Я могу только указать на неслыханный рост капитала, на противоположение его труду, как на главный мотив борьбы, происходящей на

наших глазах.

Таким образом прежде, чем движение, руководимое лозунгом «правовое государство», «конституционная форма правления», достигло желанной цели, рядом с ним и отчасти вопреки ему началось движение иного рода. Страстное стремление разрушить полицейское государство осуществилось; но поставленное на место дореволюционных монархий конституционное государство обмануло ожидания многих, оставило совсем без удовлетворения новые запросы, новые нужды. Отсюда, мне кажется, происходит значительная часть тех болезненных явлений, которые характеризуют эпоху. Недоконченный исторический процесс столкнулся с начинающимся течением, отчего произошла временная приостановка того и другого, временная путаница понятий.

Указанным движениям среди европейского общества соответствуют изменения и в научной мысли.

Формы государственного устройства в настоящее время гораздо менее привлекают к себе внимание ученых и публицистов, чем в недавнем прошлом. Основным вопросом, который подвергается всестороннему обсуждению, является теперь не вопрос о том, *как устроено* государство, а вопрос о том, *каковы задачи* государства, какие средства употребляет оно для достижения этих задач.

Уже в XVIII столетии некоторые мыслители обратили внимание на содержание государственной деятельности, на цели, к которым она стремилась и к которым она должна

стремиться. Создается особая наука о полиции, где подобно-го рода вопросы разрабатываются исторически и догматиче-ски. Почин в этом деле, как это было в большинстве других случаев, принадлежит Франции (Деламар). Но указанное на-учное движение скоро раздваивается и принимает в Герма-нии совершенно иной характер. Вследствие этого необходи-мо французскую и германскую литературу по занимающему нас предмету рассмотреть отдельно.

Во Франции учредительное собрание провело вполне определенно начало разделения властей. Оно сделало ре-шительную попытку строго разграничить судебный и ад-министративный авторитет в пределах исполнительной вла-сти. Появилась школа писателей, которые поставили себе задачей кодифицировать административное законодатель-ство, выработать твердые, неизменные принципы в вопро-сах об отношении органов исполнительной власти к отдель-ным гражданам и к учреждениям, общественным и государ-ственным. Я не буду утомлять вашего внимания ни длин-ным перечнем имен писателей по административному пра-ву, ни изложением тех особенностей, которыми эти уче-ные отличаются друг от друга. Чтобы охарактеризовать об-щее направление французской школы, я сообщу вам, в са-мых кратких чертах, взгляды одного из новейших писате-лей, Прадье-Фодерэ. Его краткий курс административного права уже выдержал семь изданий (последнее в 1872 году). *Государство*, говорит Прадье-Фодерэ, есть олицетворение

общества. Оно имеет отдельное существование и собственные нужды и должно, подобно человеку, заботиться о своем сохранении и развитии. Выражением верховной воли общества служит *правительство*. Правительство покоится на двух властях, одинаково необходимых, на *законодательной* и *исполнительной* власти. Разделение этих властей – первое условие хорошего правительства. Нет никакой ни надобности, ни возможности, чтобы указанное разделение властей было абсолютно.

Исполнительная власть, в свою очередь, подразделяется на судебную и административную. Последняя имеет предметом своей деятельности всю обширную область общественного интереса или пользы. Администрация, продолжает Прадье-Фодерэ, есть правительство страны, за исключением законодательной и судебной сферы. Она издает, держась строго в пределах закона, разнообразные предписания, имеющие в виду временные и местные потребности. В тот день, говорит французский ученый, когда правосудие попадет в руки администрации, для гражданина исчезнет безопасность и свобода.

Административная наука (La science administrative) рассматривает механизм и действие (общественных) публичных учреждений (services publics) и *принципы их организации*. Она предполагает непременно знакомство со вспомогательными науками (политической экономией, статистикой, публичным или государственным правом). Многие фран-

цузские сочинения соединяют в себе обработку публичного и административного права.

Административное право есть совокупность правил, определяющих отношения между отдельными гражданами, с одной стороны, и административной властью – с другой стороны. Административная наука стремится образовать администраторов; административное право имеет своим точно определенным предметом просветить управляемых, дать им ясное понятие о собственных правах и об обязанностях по отношению к исполнительной власти.

Приведенные места из сочинения Прадье-Фодерэ достаточно характеризуют направление французской школы, и я могу теперь обратиться к германским представителям нашей науки.

Разработка науки о полиции и полицейского права началась в Германии еще с половины прошлого столетия. Прочное основание этой разработке кладут известные труды Юсти и Зонненфельса. Полиция, по словам Юсти, заботится о здоровье, безопасности имущества, о добрых нравах подданных (термин XVIII века) и стремится распространить в государстве довольство и излишек. Полиция есть основа истинной камеральной науки. *Наука* о полиции (Die Policey-Wissenschaft) учит, как создавать имущество. Почти те же выражения употребляет и Зонненфельс, только вместо «*благополучия*» он ставит руководящим принципом государственной деятельности *увеличение* народонаселения. В со-

став науки о полиции, по мнению Зонненфельса, входят правила о том, как основать и поддержать в государстве внутреннюю безопасность.

Знаменитый Фихте (*Grundlage des Naturrechts, nach Principien der Wissenschaftslehre*, 1796) относит полицию к чистому естественному праву (с. 141), но сам же рассматривает ее в прикладной части. В другом сочинении Фихте, в «Замкнутом торговом государстве», которое вышло в 1800 году и посвящено Струензе, Фихте требует, чтобы государство заставило всех трудиться, чтобы оно спасло граждан от слепого счастья.

Я не имею намерения представить вам обзор германской литературы науки о полиции или науки полицейского права, как не имел такого намерения и относительно французской литературы. Я хочу только указать на связь между изменениями в общественном и политическом строе Германии и между изменениями в направлении и способах обработки нашей науки. Связь эта тесна и многозначительна.

После наполеоновских войн в германской истории начинается в высокой степени важная и любопытная эпоха. Общество окончательно переросло полицейское государство. Постоянное и мелочное вмешательство государства в жизнь частных лиц стало невыносимо. Писатели-конституционалисты выдвигают идею правового государства, естественные права человека. *Роттек* пишет «Учебник разумного права»; *Аретин* утверждает, что нет ничего опаснее полиции вооб-

ще, так как она узаконивает вмешательство государства в сферу личной свободы гражданина (Aretin: Staatsrecht der const. Monarchie). Аретин признает только полицию безопасности. Наиболее полное и точное выражение этого направления в разработке науки о полиции представляет известный труд Роберта фон Моля. Моль утверждает, что полиция во всяком случае часть политики. Наука, по его мнению, должна выставить не идеалы, а возможно лучшее. Цель полицейской деятельности – устранение внешних препятствий к правильному развитию государства и его отдельных членов.

Но уже сам Моль в другом сочинении выдвинул на первый план понятие «общества». Немецкий термин «Gesellschaft» принадлежит Гегелю; понятие же «общества» разработано впервые писателями-социалистами (французами по преимуществу). Гнейст, Штейн и Рёзлер много содействовали дальнейшей обработке этого вопроса, от того или иного решения которого зависела, по справедливому замечанию Моля, участь науки о полиции и полицейского права.

Лучшие немецкие писатели новейшего времени отбросили сам термин «полиция» и называют изучаемую ими отрасль государственных наук *учением об управлении* (Лоренц фон Штейн), *социальным правом управления* (Рёзлер).

Органами исполнительной власти являются, по Штейну, правительство и самоуправление. Граждане государства принимают участие не только в образовании государственной воли, то есть закона, но и в исполнении последнего. Го-

сударство должно признать самоуправление общества или даже создать его в тех случаях, когда нет выработанных историей автономных органов самоуправления. Но государство не может предоставить этим органам право законодательной власти: в противоположном случае явилось бы не самоуправление, а федерация. Самоуправление необходимо потому, что оно представляет разнообразные интересы, которых не может иметь в виду общегосударственная власть.

Интересы, охраняемые самоуправлением, ограничиваются или пространством, или содержанием. В первом случае возникают местные самоуправляющиеся учреждения (тела, по терминологии Штейна), во втором случае перед нами является строй союзов.

Исполнительной власти в государстве принадлежит право высшего надзора над самоуправлением. Цель этого надзора – сохранение гармонии между самостоятельностью самоуправления и государственным единством. Первая обязанность высшего надзора со стороны исполнительной власти заключается в том, чтобы обеспечить полную гласность всех действий органов самоуправления. Вторая обязанность исполнительной власти состоит в приостановке распоряжений, изданных самоуправляющимися учреждениями, если подобного рода распоряжения противоречат общегосударственной пользе или благу. Само собой разумеется, что в последнем случае исполнительная власть должна держаться строго в границах закона. Штейн рекомендует здесь вели-

чайшую осторожность, исполнительная власть, по его мнению, должна владеть тактом, чтобы неуместным вмешательством не тормозить развития общества и государства.

Совершенствование отдельного человека представляет условие и вместе с тем содержание развития государства. Высший государственный принцип управления заключается в осуществлении полной гармонии всех интересов всех членов общегития. *Наука*, которая выставляет руководящие положения и правила для управления в указанных целях, *и есть учение об управлении.*

Штейн представляет следующую систему управления, *как систему прикладной или практической государственной науки.*

Управление внешними сношениями, 2) войском, 3) хозяйственной жизнью (государственное хозяйство), 4) правосудием, 5) внутренними делами (в тесном смысле).

Совокупность определений, регулирующих отношения граждан к исполнительной власти в перечисленных пяти областях государственной жизни, составляет *право управления.*

История западных европейских государств представляет много общего, много в то же время и индивидуального. Сравнительное исследование, кроме констатирования и объяснения сходного, должно глубже заглянуть в причины различия, выделить особенности каждой страны и каждого народа. Культурные государства Запада разнятся меж-

ду собой, с точки зрения учения об управлении, отношением самоуправления к правительству. В Англии внутреннее управление до последнего времени было делом почти исключительно самоуправления. Во Франции, наоборот, администрация была преобладающей силой. Германия избежала той и другой крайности. С каждым успехом культуры, сближение между строем жизни западноевропейских народов усиливается, элементы *международного* права управления умножаются. Само собой разумеется, что международное право управления может быть только договорным между государствами правом.

Я сделаю еще несколько указаний на основные взгляды другого замечательного писателя по нашему предмету, Германа Рёзлера, и затем изложу собственный взгляд на задачу и метод учения об управлении.

По Рёзлеру, право управления распадается на социальное, политическое и формальное право управления. До сих пор изданы только два тома социального права управления. Социальное управление на языке Рёзлера значит самоуправление. Покоится оно на понятии общества, которое не есть, как государство, самостоятельная личность, а только общение лиц, находящихся в определенных культурных условиях. Юридические определения и положения в области социальной жизни составляет содержание социального права управления. Последнее во всех частях подчиняется законам исторического развития. Самоуправление, говорит Рёзлер, есть

нравственная необходимость (eine sittliche Notwendigkeit). *Наука права управления* представляет учение об юридических нормах управления. Она не только сопоставляет эти нормы для удовлетворения практических потребностей, но имеет и другое, высшее призвание: она исследует причины возникновения и развития норм в зависимости от поступательного движения материальной и духовной культуры.

Из представленных исторических замечаний можно видеть, какой значительный шаг вперед сделало учение об управлении в новейшее время, благодаря в особенности трудам Штейна и Рёзлера. Соображения, которые я сообщу вам теперь, составляют только дальнейшее развитие главных мыслей, высказанных двумя названными писателями.

Я уже упоминал, что полицейское государство и в жизни, и в теории было сменено правовым государством. Правовое государство новейшего времени представляется полной победой третьего сословия, победой личности над тягостной правительственной опекой. Но быстрое развитие общества выдвигает новые вопросы; усложняющиеся с каждым годом отношения между людьми вызывают новые требования от государства. Недостаточно одной охраны внутренней и внешней безопасности, одной защиты личной свободы и собственности. Первой и величайшей задачей государства остается, без сомнения, осуществление справедливости во взаимных отношениях граждан и в отношениях между ними и правительством. Но наряду с этой великой

целью государственной деятельности выступает другая. Вопросы общественного благосостояния привлекают все большее и большее внимание современных ученых и государственных людей. Каждый образованный человек понимает теперь, что государство не может безучастно глядеть на глубокие экономические изменения, которые происходят в обществе. Сохраняя лучшие особенности правового государства, уважение к человеческой мысли, неприкосновенность человеческой личности, государство нашего времени берет на себя осуществление таких задач благосостояния, которые непосильны отдельному гражданину или общественным союзам людей. Правовое государство сменяется таким образом *культурным* государством.

Сложные задачи культурного государства определяются прежде всего законодательством страны. Законодательная власть устанавливает пределы и способы действия для власти исполнительной. Последняя, в границах отведенных ей законом, издает распоряжения и предписания. Эти распоряжения и предписания или служат истолкованием закона, или регулируют местные, временные нужды. Совокупность правил, которые служат руководством в отношениях между органами исполнительной власти и гражданами государства, составляет *право управления*.

Исполнительная власть может переступить границы, отведенные ей законом. Она имеет возможность стеснить область личной свободы, неправильно вмешаться в область

личных интересов. В таких случаях каждому члену общества должно быть предоставлено право жалобы в суд на незаконные действия исполнительной власти, право иска, в случае убытков от такого рода действий.

До сих пор мои взгляды сходятся с взглядами Штейна, вернее сказать, до сих пор я почти повторяю мысли, высказанные знаменитым германским ученым. Но далее я принужден покинуть отчасти этого надежного руководителя.

Штейн говорит, что органами исполнительной власти служат *администрация, самоуправление, строй союзов*. Самоуправлению, по его мнению, не может быть предоставлено право законодательной власти, иначе явится не одно государство, а союзное государство, федерация.

Замечу прежде всего, что и в федеративных государствах отдельные штаты или кантоны пользуются не безграничной законодательной властью. Союзный совет или конгресс издает постановления, исполнение которых обязательно на всем пространстве государственной области. Центральное правительство удерживает за собой право верховного контроля над входящими в состав федерации кантонами или штатами. Принципиального различия, следовательно, между государством с развитым самоуправлением и между федеративным государством не существует. С другой стороны, нет достаточного основания, по моему мнению, видеть в самоуправлении только орган исполнительной власти.

С точки зрения Штейна, различие между администра-

тивной децентрализацией и самоуправлением значительно уменьшается. Общая задача управления делится между разными органами исполнительной власти. Первая часть задачи исполняется администрацией, вторая самоуправлением. И та, и другая являются представителями единой государственной власти.

Мне кажется, что между самоуправлением и администрацией лежит глубокое различие. Администрация ни в каком случае не самостоятельна. Все ее права, как и все обязанности, исходят от верховной власти. Самоуправляющееся общество, наоборот, только ограничивается центральным правительством. Этому обществу, следовательно, в известных пределах должна быть предоставлена законодательная власть. Наложить подать, например, значит, издать законодательный акт. Государство только определяет maximum такой подати, т. е. допускает законодательную власть самоуправляющихся учреждений в точно обозначенных границах.

В высказанных мной мыслях легко заметить отголосок взглядов профессора В.Н. Пешкова. Но я не могу признать правильной замену полицейского права правом общественным, в академическом преподавании, как это делает мой уважаемый наставник. Права общества исторически то увеличивались, то сокращались. То же самое происходило и с государством. Бывали эпохи, когда государство поглощало всего человека, когда последний исчезал в этой государ-

ственной нирване. Случалось и противоположное, когда отдельное лицо почти не признавало над собой верховной власти. С другой стороны, общество представляет собой понятие гораздо более неопределенное, чем понятие государства. Его организация чрезвычайно разнообразна, она не является нам, как государство, юридическим лицом.

По высказанным причинам, на мой взгляд, не представляется целесообразным отделять старое полицейское право от общественного права, государство от общества. Нецелесообразно, кроме того, удерживать для нашего предмета название *право*. Юридические отношения представляют результат сложения и разложения общественных сил. Законодательство, в свою очередь, является фактором исторической жизни. Результат вчерашней экономической борьбы, определенный закон видоизменяет с завтрашнего дня экономические отношения. Следствие становится причиной, причина следствием. Научное изучение права поэтому возможно только в связи с изучением всей общественной жизни. Это положение, справедливое вообще, имеет особенно важное значение по отношению к вопросам управления. Здесь право следит шаг за шагом за ростом общественных потребностей. В пределах закона непрерывно колеблется необозримое множество распоряжений, живущих только один день, только в одном пункте страны.

Задачей *учения об управлении* служит исследование культурной деятельности государства и разнообразных обще-

ственных союзов, изучение исторических изменений в относящихся сюда юридических определениях. Конечная цель всякого исследования подобного рода состоит в раскрытии законов сосуществования и последовательности явлений.

После этой задачи возникает новая. Я уже упоминал, что право управления наименее поддается кодификации. С другой стороны, органы управления вступают ежеминутно в общение и в столкновение с отдельными лицами. Для руководства как самой исполнительной власти, так и гражданам государства в данном случае более, чем в какой-либо другой области права, необходимо содействие науки.

Вам известно, что юридические науки, кроме изучения законов общественно правовых явлений, в прикладной своей части вырабатывают принципы для практической деятельности. Эти принципы не абсолютны, они видоизменяются исторически. Но я обращаю ваше внимание на неправильное толкование относительности юридических определений.

Относительно наше знание вообще. Относительны и цели общежития. Но если мы условимся на счет задач, которые в данное историческое время должны преследовать государство и общественные союзы, то мы можем выработать, опираясь на изучение прошлого, определив направление исторического развития, устойчивые принципы для будущего. С высоты этих-то принципов и необходимо рассматривать явления текущей жизни, ими и должно руководствоваться в практической деятельности. Жить изо дня в день без прин-

ципов и без идеалов – недостойно образованного человека, а прочное основание этим идеалам и руководящим началам может дать только наука.

Задачу прикладной части учения об управлении составляет, следовательно, выработка принципов в безгранично обширной области отношений между управляющими и управляемыми. Не мне, конечно, братья за разрешение этой колоссальной задачи, на которую недостает сил у таких ученых, как Штейн. Но у русского ученого есть скромная, в то же время весьма полезная цель, и для нее потрудиться каждый обязан.

Наше земское и городское самоуправление только что родилось. Круг его деятельности не обширен, но, не подлежит сомнению, с течением времени должен значительно расширяться. Благодеяния этих форм самоуправления, надо надеяться, в ближайшем будущем распространятся на все области империи. Изучению условий, в которых действует наше земство и наши города, определению того направления, в котором их работа будет всего плодотворнее, и должен посвятить себя ближайшим образом русский ученый, занимающийся учением об управлении. Сравнительное историческое исследование западно-европейского законодательства, западно-европейской культуры составляет необходимую подготовку для успешной разработки подобного же рода вопросов на русской почве. Само собой разумеется, надо употребить все усилия, чтобы удержаться от поспешных

обобщений, иногда столь заманчивых, от перенесения к нам тех или других готовых образцов из той или другой европейской страны. Но я решаюсь утверждать следующее. Мы, русские, – европейский народ, Россия, как выразилась императрица Екатерина в знаменитом «Наказе», есть государство европейское. Следовательно, все то, что составляет общее достояние европейского Запада, что одинаково признается и во Франции, и в Германии, и в Англии необходимым условием здоровой государственной жизни, все это необходимо и русскому народу. Пренебрежение учреждениями, которое замечается в последнее время, не имеет серьезного основания. Действительно, и при хороших учреждениях управление страной может быть плохо. Но характер управления, как общее правило, соответствует характеру учреждений. Состав учреждения часто наперед решает содержание его деятельности. В некоторых формах немислимо развитие некоторых сторон культуры, следовательно, невозможна и соответствующая отрасль управления. Я закончу поэтому следующими словами письма к князю Голицыну одного из самых даровитых государственных людей России, Сперанского: «Учреждения без людей тщетны, но и люди без добрых учреждений мало доброго произвести могут».

Публ. по: Гольцев В.А. Учение об управлении (задача и метод) // Юридический вестник. 1880. № 4.