МѢСТНОЕ и ЦЕНТРАЛЬНОЕ

УПРАВЛЕНІЕ.

ЦАБ "Автограф"

Перси Ашлей

МѢСТНОЕ и ЦЕНТРАЛЬНОЕ

УПРАВЛЕНІЕ

Сравнительный обзоръ учрежденій
Англіи, Франціи, Пруссіи и Соединенныхъ Штатовъ

ПЕРЕВОДЪ СЪ АНГЛІЙСКАГО
подъ редакціею
В. Ѳ. Дерюжинскаго
ПРОФЕССОРА С.-ПЕТЕРБУРГСКАГО УНИВЕРСИТЕТА

Издательство О. Н. Поповой
С.-Петербургъ, Невскій пр., 54
1910

ЦАБ "Автограф"



3991

ЦАБ "Автограф"

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	стран.
Предисловіе автора къ русскому изданію	IX—XII
Введеніе	1 - 11
1. Административная необходимость децентрализаціи и самоуправленія	1— 3
2. Самоуправленіе во Франціи и въ Пруссіи	4— 6
3. Предоставленіе полномочій мѣстнымъ органамъ; способы центральнаго контроля	6— 9
4. Суды и администрація; положеніе должностныхъ лицъ; «раздѣленіе властей»	9— 11
ГЛАВА I. Мѣстное управленіе въ Англіи	13— 53
1. Центральныя вѣдомства	13— 18
2. Графства, сельскіе округа и сельскіе приходы	18 - 28
3. Муниципалитеты и городскіе округа	29— 37
4. Столица	37— 41
5. Общественное призрѣніе	41— 47
6. Народное образованіе	48— 53
ГЛАВА II. Мѣстное управленіе во Франціи	54— 96
1. Центральныя вѣдомства	54— 59
2. Департаменты	60— 70
3. Округа и кантоны	70 - 72
4. Коммуны	72— 80
5. Парижъ	80— 84
6. Народное образованіе	84— 92
7. Дорожное дѣло	92— 96
ГЛАВА III. Мѣстное управленіе въ Пруссіи	97—142
1. Центральныя вѣдомства	97—102
2. Провинціи	102—107
3. Округа	107 - 110
4. Уѣзды и волости	110—115
5. Сельскія общины	115 - 117
6. Города	117—126
7. Народное образованіе	126—132
8. Общественное призрѣніе	132—142

ЦАБ "Автограф"

СТРАН.

ГЛАВА IV. **Городское управленіе въ Америкѣ** . 143—163
1. Нѣкоторыя характерныя черты . . . . . 143—152
2. Мэръ и городскіе исполнительные органы. . . . . 152—157
3. Совѣтъ, его организація и полномочія . . . . . 157—163

ГЛАВА V. **Исторія мѣстнаго управленія въ Англіи съ 1832 г.** . . . . . 164—182
1. Положеніе до 1832 г. . . . . 164—169
2. Первый періодъ большихъ реформъ. . . . . 169—171
3. Дальнѣйшее развитіе мѣстнаго управленія . . . . 172—177
4. Второй періодъ большихъ реформъ. . . . . 177—180
5. Центральный контроль и вопросъ объ административныхъ подраздѣленіяхъ . . . . . 180—182

ГЛАВА VI. **Исторія мѣстнаго управленія во Франціи послѣ 1789 г.** . . . . . 183—201
1. Старый режимъ . . . . . 183—188
2. Опыты первой республики и реорганизація управленія въ эпоху Наполеона I . . . . . 188—193
3. Дальнѣйшія измѣненія въ центральномъ управленіи. . 193—198
4. Значеніе произведенныхъ измѣненій для мѣстнаго управленія . . . . . 198—201

ГЛАВА VII. **Исторія мѣстнаго управленія въ Пруссіи послѣ 1806 г.** . . . . . 202—220
1. Пруссія наканунѣ реформъ . . . . . 202—205
2. Дѣятельность Штейна и Гарденберга . . . . . 206—211
3. Конституціонныя измѣненія. . . . . 211—215
4. Реформы Бисмарка въ области мѣстнаго управленія. . 215—220

ГЛАВА VIII. **Административное право** . . . . . 221—238
1. Контрастъ между Англіею и континентальными государствами . . . . . 221—224
2. Почему въ Англіи не признаютъ «административнаго права» . . . . . 225—228
3. Сущность «административнаго права». . . . . 228—233
4. Аргументы въ пользу спеціальныхъ судовъ. . . . . 233—238

ГЛАВА IX. **Мѣстные органы и законодательство.** 239—257
1. Предоставленіе полномочій мѣстнымъ органамъ. . . . 239—242
2. Система частныхъ биллей въ Англіи . . . . . 242—248
3. Провизорныя постановленія. . . . . 248—251
4. Законодательство и мѣстные органы въ Соединенныхъ Штатахъ. . . . . 251—257

ГЛАВА X. **Административный контроль надъ мѣстными органами.** . . . . . 258—272
1. Центральный контроль надъ мѣстными должностными лицами. . . . . 258—262

ЦАБ "Автограф"

СТРАН.

2. Утвержденіе, руководство и понужденіе . . . . . 263—267
3. Инспекторатъ въ Англіи и деконцентрація контроля . . 268—272

ГЛАВА XI. **Контроль надъ мѣстными финансами.** . . . . . 273—283

1. Природа и предметъ финансоваго контроля. Счетная часть . . . . . 273—276
2. Законодательныя ограниченія мѣстнаго обложенія и задолженности . . . . . 277—280
3. Административный контроль въ отношеніи къ мѣстному обложенію . . . . . 280—283

ГЛАВА XII. **Суды и мѣстная администрація** . . 284—296

1. Суды въ Англіи . . . . . 284—288
2. Суды во Франціи . . . . . 288—292
3. Суды въ Пруссіи . . . . . 293—296

ЦАБ "Автограф"

Предисловіе автора къ русскому изданію.

Задачею этой книги и тѣхъ лекцій, изъ которыхъ она составилась, было — дать краткій обзоръ новѣйшей исторіи, основныхъ началъ и организаціи мѣстнаго управленія въ Англіи, Франціи, Пруссіи и нѣкоторыхъ городахъ Соединенныхъ Штатовъ Сѣверной Америки. Обзоръ этотъ предназначенъ служить введеніемъ къ болѣе подробному изученію предмета, при чемъ въ немъ даются указанія, могущія обезпечить наиболѣе плодотворные, по мнѣнію автора, результаты такого изученія.

Важность сравнительнаго изученія *политическихъ* учрежденій, преимущества такого изученія и присущія ему трудности уже давно признаны, но цѣнность подобнаго же изученія *административныхъ* учрежденій получила признаніе лишь недавно. Попытки такого изученія по большей части вызывались прежде всего желаніемъ выяснить нѣчто такое, что могло бы получить непосредственное — и безъ значительныхъ измѣненій — приложеніе въ той странѣ, къ которой принадлежитъ изслѣдователь. Однако административныя учрежденія и административные пріемы поддаются перенесенію и приспособленію въ меньшей степени, чѣмъ конституціи; и если настоящій трудъ имѣетъ какое-либо значеніе — помимо достоинствъ описательнаго характера — то оно кроется въ тѣхъ указаніяхъ, которыми авторъ имѣлъ въ виду предостеречь отъ неосторожныхъ заимствованій.

ЦАБ "Автограф"

Во-первыхъ, мѣстныя учрежденія въ гораздо бо́льшей степени, чѣмъ учрежденія центральныя, отражаютъ на себѣ вліяніе историческихъ факторовъ, экономическихъ и соціальныхъ условій, а также національныхъ традицій и привычекъ. Вслѣдствіе этого ни одно учрежденіе не можетъ вызвать сочувствіе народныхъ массъ и дѣйствительно окрѣпнуть, если оно свидѣтельствуетъ о крутомъ разрывѣ съ прошлымъ, если при его созданіи не принимаются во вниманіе исконные обычаи и народное сознаніе. На успѣхъ реформаторъ можетъ разсчитывать только тогда, когда онъ начнетъ использованіемъ того, что́ у него подъ руками; онъ долженъ стараться комбинировать движеніе впередъ съ преемственностью. Рѣзкія и быстрыя измѣненія, какъ бы ни были похвальны ихъ цѣли, могутъ пойти какъ разъ противъ этихъ цѣлей: достаточно вспомнить Францію въ эпоху первой революціи.

Во-вторыхъ, съ большою трудностью сопряжено установленіе правильнаго соотношенія между центральными и мѣстными органами. Очевидно, что центральное управленіе должно проявлять извѣстный контроль надъ дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій для того, чтобы обезпечить выполненіе закона, достигнуть извѣстной степени единообразія и поддержать минимальный уровень успѣшности указанной дѣятельности. Съ другой стороны, контроль не долженъ быть такимъ, чтобы онъ подавлялъ предпріимчивость, иниціативу и чувство отвѣтственности въ участникахъ мѣстнаго управленія. Ни о Франціи, ни о Германіи нельзя сказать, чтобы онѣ достигли значительныхъ въ этомъ отношеніи успѣховъ: въ обѣихъ странахъ, отчасти подъ вліяніемъ традицій, но еще въ бо́льшей мѣрѣ благодаря формѣ ихъ учрежденій, едва ли и существуетъ мѣстное *само*управленіе—если подъ „мѣстнымъ *само*управленіемъ“ разумѣть то, что подъ нимъ понимается въ Англіи: такой строй, при которомъ на мѣстные *выборные* органы ложится отвѣтственность

ЦАБ "Автограф"

за то, чтобы въ данной мѣстности, въ соотвѣтствіи съ закономъ, но и съ соображеніемъ особенностей мѣстныхъ условій, осуществлялось завѣдываніе важными отраслями общественнаго управленія подъ наблюденіемъ центральнаго правительства, для котораго нормальный путь вмѣшательства и понужденія состоитъ въ обращеніи къ общимъ судамъ. Въ обѣихъ названныхъ странахъ нѣтъ „самоуправленія“ подобнаго англійскому, самоуправленія не-профессіональнаго, сдерживаемаго центральнымъ бюрократическимъ контролемъ, а имѣется лишь бюрократическое управленіе, сдерживаемое не-профессіональною критикою. Въ Соединенныхъ Штатахъ, наоборотъ, фактическій отказъ правительствъ штатовъ отъ всякаго рода контрольныхъ полномочій (кромѣ законодательнаго контроля) также оказался несостоятельнымъ по своимъ результатамъ.

Въ третьихъ, въ Англіи, — при всемъ разнообразіи пріемовъ контроля и въ прошломъ и въ настоящемъ — преобладаетъ чисто-судебная форма контроля; возможно, что именно такое отсутствіе единообразія и было причиною успѣшнаго, въ общемъ, развитія англійскихъ мѣстныхъ учрежденій. Это приводитъ меня къ такому заключенію: какъ Франція, такъ и Пруссія, при усвоенныхъ ими пріемахъ контроля, не допускаютъ достаточнаго разнообразія и эластичности. Подобно тому, какъ система, пригодная для какой-либо страны, можетъ оказываться совершенно непригодною для другой, — система, подходящая для извѣстной отрасли управленія, можетъ оказываться совершенно неподходящею для другой отрасли *въ одной и той же странѣ*. Реформаторъ всегда склоненъ держаться единообразной формулы, а между тѣмъ онъ непремѣнно долженъ предусматривать именно потребности разнообразія и эластичности. Это, разумѣется, не значитъ, что ему нужно разнообразить свои основныя начала, принципы, а лишь тѣ способы, которыми эти основныя начала получаютъ практическое выраженіе.

ЦАБ "Автограф"

Съ большимъ удовольствіемъ я отозвался на просьбу, съ которою обратился ко мнѣ редакторъ русскаго перевода — просьбу написать краткое предисловіе къ этому переводу. Вполнѣ оцѣниваю лестное вниманіе къ моему труду. Позволяю себѣ надѣяться, что настоящая книга, быть можетъ, будетъ признана полезною не только для изучающихъ вопросы мѣстнаго управленія, но и для всѣхъ тѣхъ, которые принимаютъ участіе въ тяжелой и отвѣтственной работѣ веденія великой и древней Россійской Имперіи по новымъ путямъ ея развитія.

Лондонъ.
Декабрь, 1909 г.

Перси Ашлей
(Percy Ashley).

ЦАБ "Автограф"

ВВЕДЕНІЕ.

1. Административная необходимость децентрализаціи и самоуправленія.

У всѣхъ европейскихъ народовъ, каковъ бы ни былъ предшествующій ходъ ихъ конституціоннаго развитія, постоянный и быстрый ростъ функцій государства и воспріятіе имъ новыхъ и сложныхъ обязанностей, въ теченіе прошлаго столѣтія, вызвали стремленіе къ децентрализаціи и развитіе самоуправленія, въ интересахъ успѣшной постановки управленія. Опытъ, прежній и новый, убѣдительно показалъ, что вполнѣ централизованная бюрократія — т.-е. самовосполняющаяся группа должностныхъ лицъ, дѣйствующая изъ одного центра и отвѣтственная лишь сама передъ собою — не можетъ вести управленіе обширной страны; она склонна игнорировать различія въ мѣстныхъ условіяхъ, застыть въ своихъ идеяхъ и пріемахъ и оказаться перегруженною; рано или поздно неизбѣжнымъ становится ея крушеніе. И тамъ, гдѣ народъ отстраняется отъ проявленія интереса къ задачамъ управленія, гдѣ онъ не привыкъ къ участію въ общественныхъ дѣлахъ, потрясеніе, испытываемое при крушеніи бюрократіи, оказывается тѣмъ болѣе значительнымъ, что нѣтъ налицо ничего, что̀ могло бы замѣнить распадающуюся оффиціальную организацію. Въ силу этихъ практическихъ соображеній, наряду съ другими болѣе теоретическаго и политическаго характера, во всѣхъ прогрессивныхъ государствахъ, въ теченіе прошлаго столѣтія, сдѣланы были попытки

ЦАБ "Автограф"

децентрализаціи и развитія самоуправленія въ двухъ направленіяхъ: а) путемъ предоставленія мѣстнымъ жителямъ, или ихъ избраннымъ представителямъ, завѣдыванія (подъ бо́льшимъ или меньшимъ контролемъ) тѣми предметами публичнаго интереса и общественной пользы, которые, главнымъ образомъ или всецѣло, касаются извѣстныхъ мѣстностей, и б) путемъ привлеченія простыхъ гражданъ къ участію въ завѣдываніи, по крайней мѣрѣ, нѣкоторыми изъ тѣхъ другихъ предметовъ управленія, которые считаются принадлежащими преимущественно къ области вѣдѣнія центральнаго управленія. Наиболѣе распространенныя системы мѣстнаго управленія, устройство и дѣятельность органовъ, установленныхъ для указанныхъ цѣлей, развивались подъ сильнымъ вліяніемъ конституціонныхъ идей и правительственныхъ формъ различныхъ государствъ; онѣ отражаются въ нихъ, подобно тому какъ въ нихъ находятъ свое отраженіе политическіе нравы и соціальныя условія гражданъ.

Что касается Европы, то наибольшее развитіе мѣстное самоуправленіе получило въ Великобританіи. Въ этой странѣ не было сдѣлано попытки дать теоретически обоснованное дѣленіе функцій управленія на „центральныя“ и „мѣстныя“. Фактически существующее раздѣленіе ихъ опредѣляется отчасти административнымъ удобствомъ (что́ не всегда тождественно съ успѣшностью), отчасти же англійскими традиціонными политическими теоріями; въ результатѣ оказывается степень децентрализаціи болѣе значительная, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ европейскомъ государствѣ. Извѣстное количество функцій осуществляется центральными вѣдомствами (т.-е. только должностными лицами); но гораздо бо́льшая часть предметовъ національнаго управленія ведется мѣстными органами, избираемыми либо для исторически сложившихся территоріальныхъ единицъ (каковы: графство, муниципалитетъ, приходъ), либо для искусственно созданныхъ административныхъ единицъ (союзы и округа), при чемъ, однако, эти органы въ обоихъ случаяхъ дѣйствуютъ подъ контролемъ центральнаго управленія. Иногда этотъ контроль осуществляется только судами; въ другихъ же случаяхъ центральныя вѣдомства надѣляются полномочіями по надзору и руководству. Но эти полномочія ограничиваются закономъ, и центральныя вѣдомства, въ свою очередь, подчиняются избран-

ЦАБ "Автограф"

ному національному собранію; такимъ образомъ, начало самоуправленія является преобладающимъ. Къ тому же въ Англіи крѣпко держатся традиціонныя идеи автономности мѣстныхъ союзовъ, представляющія собою результатъ особенностей ея политической и конституціонной исторіи, и англичане склонны смотрѣть на центральную власть, какъ на что-то навязанное мѣстнымъ союзамъ, часто безъ ихъ согласія, и въ теченіе вѣковъ все болѣе расширяющее свое вліяніе и авторитетъ на ихъ счетъ. Со времени проведенія перваго акта о парламентской реформѣ (1832 г.) расширеніе сферы государственнаго воздѣйствія и многообразный характеръ его проявленій вынудили центральное управленіе либо создать новые мѣстные органы, либо расширить полномочія уже существующихъ. Но даже, когда національное управленіе представлялось наиболѣе централизованнымъ въ Англіи, а мѣстное управленіе оказывалось въ наибольшемъ упадкѣ, мѣстные органы никогда не переставали нести извѣстныя обязанности; въ настоящее время они осуществляютъ двоякаго рода полномочія—одни, которыя считаются ихъ достояніемъ какъ бы по праву незапамятной давности, и другія, которыя предоставлены имъ волею центральнаго управленія [1]). Юридически мѣстные органы являются просто созданіемъ законодательной власти, которая, по своему произволенію, вызываетъ ихъ къ жизни и упраздняетъ; но вліяніе исторической традиціи такъ велико, что въ англійскомъ гражданинѣ до сихъ поръ, вѣроятно, еще живетъ представленіе о мѣстномъ самоуправленіи, какъ о правѣ, въ область котораго никакая центральная власть не можетъ вмѣшиваться [2]).

---

[1]) „Мѣстное управленіе... можетъ быть опредѣлено въ общемъ какъ осуществленіе мѣстными жителями или ихъ избранными представителями тѣхъ обязанностей и полномочій, которыя предоставлены имъ законодательною властью или которыя принадлежатъ имъ по общему праву („common law“). Redlich and Hirst. Local government in England p. XXIV. Это сочиненіе имѣется въ русскомъ переводѣ: І. Редлихъ. Англійское мѣстное управленіе. Пер. съ нѣм. Ф. Ельяшевичъ. Два тома. Спб. 1907—1908 г.

[2]) „Въ итогѣ, главныя политическія учрежденія въ Англіи не являются созданіемъ учредительной власти, такъ какъ ихъ существованіе предшествуетъ какому бы то ни было учредительному акту. Основаніе ихъ составляетъ не положительное велѣніе, ясно и опредѣленно выраженное въ данный моментъ, а давнее фактическое положеніе, въ теченіе вѣковъ ничѣмъ не

ЦАБ "Автограф"

2. Самоуправленіе во Франціи и въ Пруссіи.

Наши континентальные сосѣди подступили къ вопросу съ совершенно другого исходнаго пункта. Исторія какъ Франціи, такъ и Пруссіи, есть исторія созданія сплоченнаго и могущественнаго государства при посредствѣ сильной бюрократіи, направляемой изъ единаго центра и преслѣдующей единообразную политику; въ обѣихъ странахъ народъ привыкъ ожидать руководства во всѣхъ своихъ дѣлахъ изъ этого центра, отъ монарха и его должностныхъ лицъ. Мѣстное самоуправленіе, существовавшее въ древнѣйшую эпоху національной исторіи, постепенно почти вымерло, и централизація получила полное развитіе. Когда мѣстныя учрежденія возродились, то это произошло по волѣ и для цѣлей центральнаго управленія, и, такимъ образомъ, мѣстное самоуправленіе во Франціи и Пруссіи считается скорѣе какъ бы даромъ свыше, чѣмъ прирожденнымъ правомъ. Отсюда оно естественно слабѣе, чѣмъ въ Англіи, и его слабость увеличивается недостаточностью воздѣйствія французскаго и прусскаго парламентовъ на національную администрацію. Во Франціи и Пруссіи одинаково существуетъ тщательное дѣленіе публичныхъ функцій на „мѣстныя“ и „центральныя“.

нарушавшееся... Положеніе органовъ подчиненныхъ, мѣстныхъ или спеціальныхъ, представляется не менѣе характернымъ. Для подчиненныхъ органовъ вообще можно, какъ и во Франціи, указать на опредѣленный документъ, на институтъ, относящійся къ извѣстному времени; но такой первоначальный документъ является столь неполнымъ, а институтъ столь древнимъ, что они теряютъ значеніе сравнительно съ тѣмъ вліяніемъ, какое связывается съ наличностью давняго существованія и тѣхъ обычаемъ освященныхъ правъ, которыя путемъ продолжительной практики выросли на этомъ первоначальномъ статутарномъ фондѣ... И прошлое этихъ учрежденій такъ длительно, ихъ происхожденіе иногда такъ близко къ эпохѣ, когда складывалось само государство; они настолько отвыкли смотрѣть, какъ на порученіе, на ту соціальную функцію, которую они выполняютъ съ незапамятныхъ временъ; они столь естественно и простодушно считаютъ себя сотрудниками, но не подчиненными государства, что англійскому законодателю нужно долго вдумываться, чтобы открыть, что, въ сущности, эти учрежденія являются его созданіемъ и что они обязаны сообразоваться съ интересами общей пользы“. Boutmy. Etudes de droit constitutionnel, pp. 229 – 232 (изданіе 1885 г.).

ЦАБ "Автограф"

Первыя предоставляются мѣстнымъ выборнымъ органамъ, которые, однако, въ большинствѣ случаевъ подлежатъ болѣе или менѣе строгому контролю центральнаго управленія. Функціи „центральныя“ (въ составъ которыхъ входятъ многія отрасли, которыя въ Англіи относятся къ сферѣ мѣстнаго управленія, каковы: народное образованіе, санитарное управленіе и полиція), только въ немногихъ случаяхъ выполняются центральными вѣдомствами, а обыкновенно осуществляются мѣстными делегаціями этихъ вѣдомствъ—т.-е. оффиціальными агентами, дѣйствующими единолично или коллегіально, въ предѣлахъ установленнаго района [1]). Такія делегаціи имѣютъ различную организацію. Иногда онѣ носятъ чисто оффиціальный характеръ, состоя изъ одного или нѣсколькихъ представителей бюрократіи; примѣрами этого являются французскій префектъ и прусское правленіе (Regierung). Иногда онѣ состоятъ отчасти изъ чиновниковъ, отчасти изъ не профессіональныхъ членовъ, избираемыхъ мѣстными учрежденіями и утверждаемыхъ центральною властью, какъ это имѣетъ мѣсто въ отношеніи къ прусскому Bezirksausschuss (окружный комитетъ). Наконецъ, мѣстные выборные органы, созданные для другихъ цѣлей, могутъ быть привлекаемы къ роли агентовъ центральныхъ вѣдомствъ; примѣрами этого являются прусскіе ландратъ и уѣздный комитетъ (Kreisausschuss) и, до нѣкоторой степени, французскій мэръ.

Можно было бы предположить, что тамъ, гдѣ принимается третья комбинація, результатъ получится тотъ же, что уже отмѣчено по отношенію къ Англіи, въ которой мѣстные органы имѣютъ такое широкое участіе въ государственномъ управленіи. Между тѣмъ, въ дѣйствительности, результатъ получается совершенно иной. Въ Англіи по всѣмъ предметамъ, ввѣреннымъ мѣстнымъ органамъ, эти послѣдніе признаютъ себя исполнителями закона, сообразно съ волею и желаніями жителей данной мѣстности, подъ общимъ наблюденіемъ центральной власти; между тѣмъ, французскіе и прусскіе мѣстные органы считаютъ

[1]) Такую форму децентрализаціи французскіе писатели обозначаютъ терминомъ „деконцентрація“ (deconcentration). Berthélémy. Droit administratif, p. 81.

ЦАБ "Автограф"

обыкновенно, что ихъ задача состоитъ въ осуществленіи на мѣстѣ воли центральнаго управленія, даже въ тѣхъ дѣлахъ, за которыми признается чисто мѣстное значеніе. Причины такого различія уже отмѣчены: оно обусловливается историческою ролью бюрократіи и поддержаніемъ прежняго ея вліянія. Конечный результатъ усиливается тѣмъ обстоятельствомъ, что, тогда какъ англійскіе мѣстные органы отвѣтственны только передъ жителями данной мѣстности, пока они дѣйствуютъ въ предѣлахъ закона, и даже въ случаяхъ нарушенія закона или превышенія власти отвѣчаютъ, въ дѣйствительности, только передъ общими судами,—французскіе и прусскіе органы, поскольку они являются агентами центральныхъ вѣдомствъ, отвѣтственны передъ ними, считаются какъ бы частью бюрократіи и подлежатъ административному контролю. И почти нѣтъ надобности прибавлять, что, будучи обязаны повиноваться центральной власти въ значительномъ количествѣ дѣлъ, они становятся склонными дѣйствовать сообразно съ центральными идеями во всѣхъ вопросахъ, съ которыми имъ приходится имѣть дѣло, даже хотя бы нѣкоторые изъ нихъ непосредственно касались только мѣстныхъ интересовъ. Такимъ образомъ, на практикѣ все мѣстное управленіе во Франціи и Пруссіи до сихъ поръ находится подъ сильнымъ воздѣйствіемъ бюрократіи.

3. Предоставленіе полномочій мѣстнымъ органамъ; способы центральнаго контроля.

Имѣются нѣкоторыя другія существенныя различія между англійскою и континентальными системами, которыя, хотя и вытекаютъ изъ указаннаго основного различія, должны быть отмѣчены здѣсь. Однимъ изъ нихъ является способъ, которымъ мѣстнымъ органамъ предоставляются извѣстныя полномочія [1]). Этимъ органамъ можетъ быть предоставлено совершать извѣстные опредѣленные акты, и только эти акты; или они могутъ быть уполномочены дѣлать все, что̀ не воспрещено опредѣлен-

[1]) Эти замѣчанія относятся, конечно, только къ функціямъ мѣстныхъ органовъ, какъ представителей извѣстной мѣстности.

ЦАБ "Автограф"

ными указаніями. Первый изъ этихъ пріемовъ усвоенъ въ Англіи: мѣстный органъ можетъ осуществлять только тѣ полномочія, которыя предоставлены ему или законодательною мѣрою, его создавшею, или общими парламентскими актами, относящимися ко всѣмъ органамъ извѣстной категоріи, или спеціальными мѣстными актами, которые составляютъ особенность британской системы [1]). Второй способъ—предоставленіе общихъ полномочій—примѣняется во Франціи и въ Пруссіи; здѣсь мѣстные органы уполномочиваются дѣлать все, что они признаютъ соотвѣтствующимъ интересамъ представляемой ими мѣстности, подъ необходимымъ условіемъ получить одобреніе высшихъ административныхъ властей. Результатомъ этого различія является то, что въ Великобританіи парламентъ опредѣляетъ, что могутъ дѣлать мѣстные органы, при чемъ для всякаго новаго расширенія ихъ полномочій необходимо обращеніе къ законодательному порядку, а задача центральныхъ вѣдомствъ ограничивается по нѣкоторымъ дѣламъ понужденіемъ къ выполненію закона, а по другимъ—принятіемъ мѣръ къ тому, чтобы мѣстные органы не выходили за предѣлы предоставленнаго закономъ (хотя въ этомъ отношеніи они имѣютъ очень незначительный контроль надъ муниципалитетами); между тѣмъ въ обоихъ континентальныхъ государствахъ на вѣдомствахъ (т. е. на административномъ учрежденіи) лежитъ опредѣленіе того, что должны дѣлать мѣстные органы. Поэтому, хотя юридическія полномочія французскаго или прусскаго муниципалитета могутъ представляться значительно болѣе широкими, чѣмъ полномочія англійскаго городского совѣта, пользованіе ими зависитъ отъ свойствъ контролирующей бюрократіи. Если послѣдняя предпріимчива и воспріимчива къ новымъ идеямъ, какъ это въ общемъ имѣетъ мѣсто въ Пруссіи, то налицо оказываются вполнѣ благопріятныя условія для муниципальнаго развитія; между тѣмъ, если, какъ во Франціи, бюрократія консервативна и тяжела на подъемъ, дѣятельность мѣстныхъ органовъ оказывается связанною и ограниченною.

---

[1]) Такое спеціальное законодательство возбраняется конституціями нѣкоторыхъ штатовъ Американскаго Союза, хотя, какъ будетъ показано ниже (гл. IX), это воспрещеніе можетъ быть обойдено.

ЦАБ "Автограф"

Это приводитъ насъ къ другому различію, уже указанному, въ относительномъ значеніи тѣхъ путей, какими осуществляется контроль центральнаго управленія надъ мѣстными органами. Существуютъ два способа такого контроля—судебный и административный. При судебномъ контролѣ мѣстные органы понуждаются къ выполненію закона (или удерживаются въ его предѣлахъ) общими судами, приводимыми въ движеніе правительственными вѣдомствами или частными лицами. При административномъ контролѣ мѣстные органы приводятся къ повиновенію высшими властями, дѣйствующими административными или бюрократическими средствами, какъ напр., штрафами, отрѣшеніемъ отъ должности, увольненіемъ нерадиваго органа.

Въ Великобританіи контроль почти всецѣло судебный. Центральныя вѣдомства, черезъ посредство инспекторовъ, надзираютъ за мѣстными учрежденіями и даютъ имъ совѣты; пользуясь своимъ правомъ въ отношеніи къ испрошенію парламентскихъ пособій на извѣстныя отрасли, они могутъ обезпечивать наличность извѣстнаго уровня успѣшности въ постановкѣ той или другой отрасли; они могутъ оказать давленіе на нерадивые органы; но это и все. Если мѣстный органъ упорствуетъ въ нежеланіи выполнить законъ, все, что можетъ сдѣлать центральное вѣдомство, это—обратиться за помощью къ судамъ [1]); и тогда конфликтъ происходитъ уже не между мѣстнымъ органомъ и центральнымъ административнымъ вѣдомствомъ, а между упорствующимъ учрежденіемъ и судомъ. Съ чисто административной точки зрѣнія это одинъ изъ слабыхъ пунктовъ британской системы, такъ какъ до тѣхъ поръ, пока въ дѣйствіяхъ мѣстныхъ учрежденій сохраняется видимость повиновенія закону, въ отношеніи къ большинству отраслей нѣтъ способовъ понудить ихъ быть дѣятельными или достигнуть желательнаго уровня. Въ Соединенныхъ Штатахъ Сѣверной Америки, гдѣ мѣстное управленіе регулируется законодательствомъ отдѣльныхъ штатовъ, судебный контроль является единственнымъ, такъ какъ тамъ нѣтъ центральныхъ вѣдомствъ, которыя были бы уполномочены проявлять какую-либо власть надъ мѣстными органами или были бы пригодны къ этому.

[1]) Полномочія въ области административнаго воздѣйствія остаются безъ примѣненія.

ЦАБ "Автограф"

Во Франціи и въ Пруссіи, съ другой стороны, административный контроль поставленъ значительно шире, такъ какъ (что уже было указано) во многихъ отношеніяхъ мѣстные органы представляются агентами центральнаго управленія и, какъ таковые, являются частью бюрократической организаціи и подлежатъ обычнымъ формамъ оффиціальнаго контроля; отчасти это обусловливается самою системою предоставленія имъ общихъ полномочій и постоянною необходимостью одобренія свыше для всѣхъ актовъ мѣстныхъ органовъ.

4. Суды и администрація; положеніе должностныхъ лицъ; „раздѣленіе властей".

Есть еще одно важное и чреватое послѣдствіями различіе, которое нужно отмѣтить здѣсь, хотя бы вскользь, такъ какъ его придется разсмотрѣть подробно въ послѣдующихъ главахъ. Въ Великобританіи споры между центральными вѣдомствами и мѣстными органами, или между публичными учрежденіями всякаго рода и частными лицами, разрѣшаются обыкновенными судами, которые примѣняютъ здѣсь начала общаго права страны. Гражданинъ, который считаетъ себя потерпѣвшимъ отъ дѣйствія какого-либо публичнаго учрежденія, располагаетъ совершенно тѣми же способами принесенія жалобы на это учрежденіе или на любого изъ должностныхъ лицъ, принимавшаго участіе въ дѣйствіи, которое онъ обжалуетъ, какими онъ располагалъ бы, если бы дѣйствіе это было совершено другимъ гражданиномъ. Это значитъ, что учрежденіе (центральное или мѣстное) не имѣетъ защиты отъ отвѣтственности за неправильное дѣйствіе (хотя бы и обусловленное добросовѣстною ошибкою), и что должностныя лица лично отвѣтственны за свое участіе въ такомъ дѣйствіи,—они не могутъ въ защиту свою ссылаться на исполненіе приказанія. То же самое вообще имѣетъ мѣсто въ Соединенныхъ Штатахъ. Во Франціи и въ Пруссіи положеніе совершенно иное; тамъ споры между учрежденіями рѣдко переносятся въ судъ, а обыкновенно разрѣшаются въ административномъ порядкѣ. Далѣе—и это особенно существенно—всѣ споры между частными лицами и публичными властями, какъ таковыми,

ЦАБ "Автограф"

разрѣшаются въ судахъ, отличныхъ отъ обыкновенныхъ судовъ, имѣющихъ особую организацію и примѣняющихъ нормы, предназначенныя къ защитѣ должностныхъ лицъ отъ какой-либо личной отвѣтственности за дѣйствія, совершенныя ими въ служебномъ качествѣ; гражданинъ не располагаетъ здѣсь тѣми же способами, какіе онъ могъ бы примѣнить въ отношеніи къ другому гражданину, а тѣ, которыми онъ располагаетъ, оказываются далеко не столь дѣйствительными. Эта система „административныхъ судовъ“ имѣетъ, очевидно, очень большое значеніе въ своемъ вліяніи на дѣятельность государственнаго управленія.

Такимъ образомъ, на континентѣ должностное лицо находится въ юридически привилегированномъ положеніи; и въ отношеніи къ выборнымъ мѣстнымъ органамъ оно стоитъ въ совершенно другомъ положеніи, чѣмъ въ Англіи. Въ Англіи въ области мѣстнаго управленія преобладающая роль принадлежитъ непрофессіональнымъ администраторамъ; они являются властями, а платныя должностныя лица служатъ просто ихъ агентами и исполнителями. Правда, постоянныя должностныя лица (какъ въ центральныхъ вѣдомствахъ, такъ и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ) часто оказываютъ очень большое вліяніе и въ значительной степени опредѣляютъ ходъ дѣлъ; но это обусловливается ихъ искусствомъ, опытностью и личными качествами, но не ихъ юридическимъ положеніемъ. Въ Пруссіи профессіональный администраторъ, даже когда онъ назначается и оплачивается выборнымъ учрежденіемъ, является дѣйствительнымъ главою этого учрежденія и въ значительной степени направляетъ и контролируетъ его дѣятельность. Во Франціи префектъ занимаетъ еще болѣе вліятельное положеніе, такъ какъ его назначеніе зависитъ исключительно отъ центральнаго правительства; онъ — его агентъ и, кромѣ того, единственный исполнительный должностной органъ въ данной мѣстности. Въ Англіи, слѣдовательно, мѣстнымъ управленіемъ вѣдаютъ непрофессіональные выборные члены, пользуясь содѣйствіемъ и компетентнымъ совѣтомъ постояннаго профессіональнаго штата; въ Пруссіи же и во французскихъ департаментахъ управляютъ должностныя лица, подъ наблюденіемъ и финансовымъ контролемъ выборныхъ представителей.

Наконецъ, въ зависимости и вслѣдствіе этого, обнаруживается различіе въ отношеніяхъ между исполнительными и со-

ЦАБ "Автограф"

вѣщательными функціями въ мѣстномъ управленіи. Въ англійской системѣ выступаетъ взаимозависимость исполнительной и законодательной функцій, что представляется характерною чертою національной конституціи. Члены англійскаго мѣстнаго совѣта въ полномъ составѣ образуютъ совѣщательную коллегію, а для административныхъ цѣлей они раздѣляются на комитеты; и, такимъ образомъ, каждый членъ участвуетъ и въ опредѣленіи основаній мѣстнаго управленія, и въ практической работѣ по осуществленію ихъ на дѣлѣ. Во Франціи и въ Пруссіи, наоборотъ, совѣщательныя и исполнительныя функціи болѣе или менѣе рѣзко отдѣляются — членъ мѣстнаго совѣта, какъ таковой, обыкновенно не участвуетъ въ активной административной работѣ; въ американскихъ городахъ, въ подражаніе конституцій федеральной и отдѣльныхъ штатовъ, раздѣленіе властей доводится до крайности.

Послѣдующія главы имѣютъ своею задачею, путемъ описанія устройства и дѣятельности мѣстныхъ учрежденій въ Англіи, Франціи и Пруссіи, а также въ нѣкоторыхъ американскихъ городахъ, выяснить различія, здѣсь вкратцѣ намѣченныя, и показать, какъ сложились эти различія вслѣдствіе особенностей національной исторіи и подъ вліяніемъ воздѣйствія формъ центральнаго управленія на мѣстныя учрежденія.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА I.

Мѣстное управленіе въ Англіи.

1. Центральныя вѣдомства.

Въ Англіи имѣется пять центральныхъ вѣдомствъ (министерствъ), которыя тѣмъ или инымъ путемъ соприкасаются съ мѣстнымъ управленіемъ; одно изъ нихъ составляетъ отрасль государственнаго секретаріата, а остальныя представляютъ собою отпрыски королевскаго тайнаго совѣта, какъ административнаго учрежденія.

1) Министерство внутреннихъ дѣлъ (Home Office), во главѣ котораго находится государственный секретарь; ближайшими помощниками его являются парламентскій товарищъ секретаря (политическая должность) и постоянный товарищъ секретаря (гражданская должность). Въ этомъ вѣдомствѣ сосредоточивается завѣдываніе столичною полиціею; оно имѣетъ функціи надзора за всѣми остальными полицейскими силами и выдаетъ удостовѣреніе въ успѣшности ихъ, безъ какового онѣ не могутъ получить пособій изъ центральнаго казначейства; его одобреніе необходимо для всѣхъ обязательныхъ постановленій по полицейской части, издаваемыхъ мѣстными органами. Ему принадлежитъ контроль надъ мѣстными санитарными органами, поскольку соотвѣтственныя обязанности возложены на нихъ фабричными законами, примѣненіе которыхъ вообще находится подъ надзоромъ особаго штата инспекторовъ. Вѣдомству внутреннихъ дѣлъ принадлежатъ еще нѣкоторыя полномочія въ

ЦАБ "Автограф"

отношеніи къ мѣстному управленію, включая примѣненіе законовъ о погребеніи и инспекцію по отношенію къ реформаторіямъ и промышленнымъ школамъ.

2) Министерство мѣстнаго управленія (Local Government Board) состоитъ номинально изъ нѣсколькихъ членовъ тайнаго совѣта, но работа, въ дѣйствительности, ведется президентомъ коллегіи, при содѣйствіи парламентскаго секретаря и постояннаго секретаря [1]). Это вѣдомство есть направляющій и контролирующій органъ въ отношеніи ко всей системѣ общественнаго призрѣнія, для чего оно снабжено чрезвычайно широкими полномочіями; оно имѣетъ функціи надзора и руководства въ отношеніи къ работѣ мѣстныхъ санитарныхъ органовъ; оно наблюдаетъ за финансовыми операціями различныхъ мѣстныхъ учрежденій; ему принадлежатъ различныя обязанности въ отношеніи къ такимъ предметамъ, какъ измѣненіе территоріальныхъ границъ мѣстныхъ округовъ, составъ мѣстныхъ органовъ и производство мѣстныхъ выборовъ; оно собираетъ и ежегодно публикуетъ подробныя свѣдѣнія о положеніи, финансовомъ и въ иныхъ отношеніяхъ, мѣстнаго управленія во всей странѣ. Количество мелочной работы, производимой вѣдомствомъ, огромно, и во многихъ отношеніяхъ оно оказывается перегруженнымъ, но до сихъ поръ еще не выработана удовлетворительная схема деволюціи, перенесенія тѣхъ или другихъ функцій этого вѣдомства.

3) Министерство промышленности (Board of Trade) есть другой и еще болѣе старый комитетъ тайнаго совѣта, хотя, въ дѣйствительности, оно имѣетъ ту же организацію, какъ и министерство мѣстнаго управленія. Функціи его очень многочисленны и разнообразны, но, поскольку оно касается мѣстныхъ учрежденій, оно имѣетъ дѣло только съ такъ называемыми „промышленными“ предпріятіями ихъ—т.-е. оно санкціонируетъ или разсматриваетъ предположенія по водоснабженію, по снабженію газомъ, устройству трамваевъ, электри-

[1]) Актъ 1871 г., создавшій это вѣдомство, гласитъ, что „для дѣйствительности всѣхъ правилъ, распоряженій и предписаній вѣдомства мѣстнаго управленія требуется, чтобы они были снабжены печатью вѣдомства, подписаны президентомъ или кѣмъ-либо изъ членовъ ex-officio и скрѣплены секретаремъ или помощникомъ секретаря“.

ЦАБ "Автограф"

ческому освѣщенію и вообще пользованію электрическою силою, при чемъ оно издаетъ ежегодные отчеты объ этихъ предпріятіяхъ; оно также устанавливаетъ органы для завѣдыванія гаванями, доками и пристанями. Его одобреніе требуется для обязательныхъ постановленій мѣстныхъ учрежденій по примѣненію законовъ о мѣрахъ и вѣсахъ.

4) Министерство народнаго образованія по организаціи походитъ на вѣдомства, только-что описанныя, а обязанности его опредѣляются самымъ названіемъ его. Ему принадлежитъ завѣдываніе и наблюденіе за всѣмъ образованіемъ въ начальныхъ школахъ, въ научныхъ и художественныхъ школахъ, а также въ вечернихъ школахъ, которыя поддерживаются на государственныя средства; оно инспектируетъ учебныя заведенія для подготовки учащаго персонала, получающія пособія изъ казны; оно снабжаетъ мѣстные школьные органы совѣтами по ихъ предположеніямъ въ отношеніи къ высшему образованію. При вѣдомствѣ состоитъ совѣщательный комитетъ экспертовъ, которые, однако, высказываются только по вопросамъ, предложеннымъ имъ главою вѣдомства.

5) Министерство земледѣлія отличается отъ другихъ въ томъ отношеніи, что въ немъ нѣтъ парламентскаго секретаря. Съ мѣстными учрежденіями оно входитъ въ соприкосновеніе только по примѣненію актовъ о болѣзняхъ животныхъ и по регулированію общественныхъ рынковъ [1]).

На эти вѣдомства, во главѣ каждаго изъ которыхъ стоитъ министръ, входящій въ составъ кабинета, возложены функціи направленія, контроля и руководства въ отношеніи къ мѣстнымъ органамъ, подъ общимъ наблюденіемъ кабинета и, въ конечной стадіи, парламента. Для цѣлей направленія всѣ они обладаютъ тѣмъ, что называется „подъ-законодательными“ полномочіями; т.-е. они уполномочены законодательною властью издавать распоряженія и регламенты для детальнаго примѣненія и обезпеченія законодательныхъ постановленій. Это, въ особенности, имѣетъ примѣненіе къ системѣ призрѣнія бѣд-

[1]) Новѣйшій обзоръ центральныхъ вѣдомствъ въ соотношеніи ихъ съ мѣстнымъ управленіемъ имѣется въ книгѣ Редлиха „Мѣстное управленіе въ Англіи“ (рус. пер. Т. II, стр. 206 и сл.). См. также Traill, Central Government (послѣднее изданіе 1908 г.).

ЦАБ "Автограф"

ныхъ, которая есть продуктъ многочисленныхъ распоряженій, изданныхъ министерствомъ мѣстнаго управленія и его предшественника, вѣдомства призрѣнія бѣдныхъ (Poor Law Board); но тѣ же пріемы усвоены, въ той или другой степени, почти всѣми отраслями внутренняго управленія. Въ связи съ этимъ находится дискреціонное предоставленіе полномочій мѣстнымъ органамъ; парламентъ нерѣдко предоставляетъ извѣстныя полномочія всѣмъ мѣстнымъ органамъ извѣстной категоріи, при чемъ пользованіе ими, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, ставитъ въ зависимость отъ одобренія соотвѣтственнаго центральнаго вѣдомства. Такъ, напримѣръ, министерство мѣстнаго управленія можетъ предоставить сельскому окружному совѣту, для всего округа или части его, всѣ или нѣкоторыя права городского окружнаго совѣта; во многихъ случаяхъ, центральное вѣдомство можетъ предложить мѣстному органу выполнить какую-либо спеціальную обязанность.

Во-вторыхъ, центральныя вѣдомства являются контролирующими органами. Ихъ одобреніе требуется для многихъ актовъ, предпринимаемыхъ мѣстными учрежденіями, каковы изданіе обязательныхъ постановленій, распоряженіе муниципальной собственностью, схемы по постройкѣ дешевыхъ жилищъ, заключеніе займовъ и по многимъ другимъ предметамъ, по которымъ законодательство устанавливаетъ общіе принципы, предоставляя вѣдомствамъ примѣнять ихъ въ отдѣльныхъ случаяхъ. На ихъ обязанности слѣдить, чтобы мѣстные органы выполняли положительныя предписанія закона, и (въ случаѣ упорнаго нерадѣнія) принимать необходимыя мѣры къ обезпеченію повиновенія. Въ виду того, что мѣстные органы отвѣтственны только передъ избирателями, и вѣдомства не имѣютъ правъ бюрократическаго контроля надъ ними, обыкновенно все, что они могутъ сдѣлать, сводится къ обращенію ихъ въ суды для понужденія къ выполненію закона; лишь въ немногихъ случаяхъ они могутъ вмѣшаться и сами произвести извѣстную работу, при чемъ они рѣдко пользуются этимъ [1]). Министерство мѣстнаго управленія можетъ въ любое время уволить

[1]) Соотвѣтственныя полномочія, прежде принадлежавшія вѣдомству народнаго образованія, отмѣнены актомъ 1902 года.

ЦАБ "Автограф"

любого изъ платныхъ служащихъ въ учрежденіяхъ общественнаго призрѣнія, но это рѣдко практикуется въ конфликтахъ съ выборными попечителями. До нѣкоторой степени мѣстные органы (но не совѣты муниципальныхъ бурговъ) удерживаются въ предѣлахъ закона, благодаря ревизіи ихъ счетоводства, производимой министерствомъ мѣстнаго управленія, и тѣмъ полномочіямъ, которыя оно осуществляетъ въ связи съ этимъ. Въ отношеніи къ народному образованію, полиціи и, въ значительно меньшей степени, народному здравію вѣдомства могутъ добиваться извѣстнаго уровня успѣшности, благодаря своему праву предоставлять казенныя пособія для этихъ отраслей или отказывать въ нихъ; въ остальныхъ случаяхъ все, что они могутъ сдѣлать, сводится къ попыткамъ увѣщанія.

Третья функція есть функція руководства. На министерствахъ лежитъ обязанность собирать и издавать свѣдѣнія, сообщать компетентныя указанія мѣстнымъ органамъ, обращающимся за ними, или издавать по своей иниціативѣ руководящіе циркуляры.

Для того, чтобы быть въ курсѣ детальной работы мѣстныхъ учрежденій, подвергать разсмотрѣнію различныя предположенія ихъ, слѣдить за ихъ финансовыми операціями, опредѣлять въ отношеніи къ народному образованію и полиціи выдачу пособій изъ государственныхъ суммъ или размѣръ такихъ пособій, а также для того, чтобы давать совѣты и оказывать содѣйствіе, при всѣхъ разсмотрѣнныхъ центральныхъ вѣдомствахъ имѣется персоналъ инспекторовъ (инспектора общественнаго призрѣнія, медицинскіе, техники, школьные инспектора). Эти должностныя лица иногда пріурочиваются къ опредѣленнымъ округамъ, съ которыми они и ознакомляются во всѣхъ деталяхъ; въ другихъ случаяхъ, они посылаются изъ центра по мѣрѣ надобности. Аудиторы (своего рода финансовые инспектора) могутъ подъ собственною своею отвѣтственностью принимать рѣшенія, подлежащія обжалованію въ министерство мѣстнаго управленія; въ другихъ случаяхъ, инспектора только представляютъ доклады центральному вѣдомству, которое затѣмъ посылаетъ соотвѣтственныя распоряженія или только совѣты. Инспекторатъ даетъ министерствамъ возможность имѣть наблюденіе за мѣстною дѣятельностью, безъ стрем-

ЦАБ "Автограф"

ленія влить ее въ слишкомъ однообразную форму; вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ предоставляетъ къ услугамъ мѣстныхъ органовъ значительный контингентъ опытныхъ совѣтниковъ. Прежде чѣмъ приступить къ разсмотрѣнію устройства мѣстныхъ органовъ, полезно отмѣтить основныя черты самой системы. Онѣ могутъ быть выражены вкратцѣ въ слѣдующихъ положеніяхъ:— 1) преобладающее значеніе выборныхъ совѣтовъ; 2) участіе выборныхъ совѣтниковъ какъ въ совѣщательной, такъ и въ административной работѣ, благодаря системѣ комитетовъ; 3) подчиненіе платныхъ профессіональныхъ должностныхъ лицъ выборнымъ лицамъ, не получающимъ содержанія; 4) постоянное обращеніе къ парламенту за новыми полномочіями мѣстныхъ учрежденій; 5) сравнительная слабость чисто административнаго контроля со стороны центральныхъ вѣдомствъ; 6) предоставленіе обыкновеннымъ судамъ разрѣшать всѣ споры какъ между центральными и мѣстными властями, такъ и между властями и частными лицами.

2. Графства, сельскіе округа и сельскіе приходы [1]).

Наиболѣе крупною изъ мѣстныхъ административныхъ единицъ въ Англіи и Уэльсѣ является старинное графство, которое въ настоящее время существуетъ только какъ округъ для производства парламентскихъ выборовъ, а также въ качествѣ территоріальнаго базиса для милиціи и для судебныхъ сессій. Органами его, назначаемыми короною, состоятъ лордъ-лейтенантъ, который представляетъ собою какъ бы главу мировой юстиціи графства; шерифъ, который несетъ нѣкоторыя обязанности, связанныя съ отправленіемъ правосудія; мировые судьи, которые прежде, сверхъ своихъ судебныхъ функцій, сосредоточивали въ своихъ рукахъ все управленіе графства.

[1]) Въ очеркѣ, даваемомъ въ этой главѣ, имѣется въ виду отмѣтить лишь главныя черты англійской системы въ цѣляхъ дальнѣйшаго сравненія. Подробный обзоръ дается въ небольшихъ книгахъ Ashley (1905) и Odgers (1899), въ обширной работѣ Редлиха (2 тома) и въ книгѣ Maltbie, English Local Government of To-day („Обзоръ отношеній между центральными и мѣстными органами“).

ЦАБ "Автограф"

Имъ и до сихъ поръ принадлежатъ полу-административныя полномочія; такъ, на четвертныхъ сессіяхъ они выдаютъ разрѣшенія на устройство частныхъ заведеній для умалишенныхъ, назначаютъ попечителей тюремъ, участвуютъ черезъ своихъ представителей въ постоянномъ соединенномъ комитетѣ въ наблюденіи за состояніемъ полиціи въ графствѣ и, въ послѣднее время, на нихъ возложено примѣненіе акта о сокращеніи числа питейныхъ патентовъ путемъ выкупа; на спеціальныхъ сессіяхъ они выдаютъ патенты на питейныя заведенія; на малыхъ сессіяхъ они могутъ выдавать свидѣтельства на изъятіе отъ обязательнаго привитія оспы, а также дѣлаютъ различныя распоряженія по примѣненію законовъ о народномъ здравіи. Жалобы по обложенію мѣстными налогами разсматриваются на четвертныхъ сессіяхъ.

Но для общихъ задачъ мѣстнаго управленія главными единицами являются административныя графства, которыя, въ большинствѣ случаевъ, практически тождественны съ древними графствами [1]) и, слѣдовательно, представляютъ собою историческіе районы, съ извѣстными традиціями общихъ интересовъ и чувствъ. Но десять старинныхъ графствъ раздѣляются, каждое, на два или (какъ въ Іоркширъ и Линкольнширъ) на три административныя графства; съ другой стороны, города, которые 1 іюня 1888 г. имѣли не менѣе пятидесяти тысячъ жителей или сами составляли „графства“ (т.-е. имѣли шерифовъ и особыя права въ отношеніи къ отправленію правосудія), не входятъ въ территорію административныхъ графствъ и не подлежатъ вѣдѣнію ихъ органовъ. Всего имѣется 62 административныхъ графствъ [2]) и 69 графствъ-городовъ.

Въ каждомъ административномъ графствѣ органомъ управленія является совѣтъ графства (County Council), состоящій изъ ординарныхъ членовъ, избираемыхъ на три года (женщины не могутъ быть избираемы) и альдерменовъ, избираемыхъ совѣ-

---

[1]) Полное совпаденіе границъ имѣетъ мѣсто въ 6 изъ 52 графствъ Англіи и Уэльса. Замѣтимъ здѣсь, что въ парламентскихъ актахъ подъ терминомъ „Англія“ разумѣется и Уэльсъ, если противное не оговорено прямо.

[2]) Включая сюда и административное графство Лондона, къ которому не относится настоящее описаніе. Описанію управленія Лондона посвящается особый параграфъ (4).

ЦАБ "Автограф"

томъ на шесть лѣтъ. Опредѣленіе числа совѣтниковъ было первоначально предоставлено министерству мѣстнаго управленія; ему же предоставлено было опредѣлить и избирательные округа, которые должны были быть, по возможности, равными по числу жителей: такимъ образомъ, какъ число членовъ совѣта, такъ и избирательные округа могутъ отъ времени до времени измѣняться министерствомъ мѣстнаго управленія, по представленію совѣта. Число альдерменовъ равняется трети числа совѣтниковъ; кромѣ большей продолжительности срока ихъ службы у нихъ нѣтъ особыхъ привилегій. Совѣтъ избираетъ предсѣдателя и вице-предсѣдателя, срокомъ на одинъ годъ, но обыкновенно они переизбираются. Выдающійся предсѣдатель можетъ оказывать очень значительное вліяніе (благодаря своимъ личнымъ качествамъ, но не въ силу какихъ-либо особыхъ правъ) на дѣятельность совѣта, и бываютъ случаи, когда предсѣдатель фактически оказывается руководителемъ всего управленія графства.

На выборахъ въ совѣты графствъ наиболѣе поразительнымъ фактомъ является отсутствіе партійности и проистекающая отсюда рѣдкость случаевъ выборной борьбы [1]). Избираются въ очень значительномъ числѣ лица, принадлежащія къ тѣмъ же классамъ, изъ которыхъ набирается контингентъ судей—крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ, крупныхъ фермеровъ, лицъ свободныхъ профессій, духовенства; случаи избранія представителей мелкой буржуазіи и рабочихъ классовъ сравнительно рѣдки. Это обусловливается отчасти сохраненіемъ прежняго вліянія общественнаго положенія, отчасти необходимостью нести расходы, сопряженные съ поѣздками, иногда отдаленными, въ центръ графства на засѣданія совѣта и его комитетовъ, отчасти же тѣмъ, что административная работа вполнѣ хорошо велась судьями при старой системѣ. Но, несмотря на это классовое преобладаніе, особенно значительное въ сельскихъ графствахъ, совѣты возбудили значительный интересъ въ населеніи, выка-

---

[1]) Въ первомъ году (1889) въ 3.240 округахъ было 1.749 выборовъ; въ 1901 г. въ 3.349 округахъ было только 433 случая борьбы кандидатуръ. Въ 1904 г. соотвѣтственное число временно повысилось подъ вліяніемъ сильнаго разномыслія въ области школьнаго дѣла.

ЦАБ "Автограф"

зали большую предпріимчивость и энергію и поддержали лучшія традиціи англійскаго мѣстнаго управленія [1]).

Совѣтъ въ полномъ составѣ собирается только раза четыре въ теченіе года и ведетъ дѣло главнымъ образомъ при посредствѣ комитетовъ. На нихъ лежитъ административная работа и руководительство постоянными должностными лицами; совѣтъ же устанавливаетъ направленіе дѣлъ и контролируетъ дѣятельность комитетовъ. Но, такъ какъ совѣтъ собирается обыкновенно только разъ въ три мѣсяца, а между тѣмъ часто возникаютъ административные вопросы, по которымъ нельзя откладывать рѣшеніе на такой долгій срокъ, то совѣтъ можетъ делегировать всѣ или любое изъ своихъ полномочій по извѣстному предмету соотвѣтственному комитету, и, такимъ образомъ, комитетъ можетъ дѣйствовать, не ожидая утвержденія совѣта [2]); однако, право установить сборъ или заключить заемъ не можетъ быть делегировано. Нѣкоторые комитеты являются „статуторными“ (т. е. они предусмотрѣны самимъ закономъ); таковы комитеты для завѣдыванія финансами [3]), призрѣніемъ

---

[1]) „Нѣтъ сомнѣнія въ томъ, что положеніе четвертныхъ сессій при старомъ порядкѣ представлялось неудовлетворительнымъ и аномальнымъ; но одинаково вѣрно и то, что мировые судьи исполняли свои обязанности честно и успѣшно, внушивъ къ себѣ такое довѣріе, что населеніе вообще пожелало оставить работу въ тѣхъ же рукахъ, какъ и раньше... То, что было хорошаго въ управленіи прежнихъ четвертныхъ сессій—строгое соблюденіе закона, воздержаніе отъ политической партійности и отсутствіе подкуповъ—въ не меньшей степени присуще и новому учрежденію; но, кромѣ того... совѣты графствъ съ ревностью занялись такими важными и полезными отраслями, которыя прежде находились почти въ полномъ пренебреженіи“. Редлихъ, т. II.

[2]) Local Government Akt. 1888, ст. 82 (2).

[3]) Финансовый комитетъ имѣетъ особыя обязанности: „каждый совѣтъ графства отъ времени до времени назначаетъ финансовый комитетъ для регулированія и контролированія финансовыхъ дѣлъ графства, при чемъ распоряженіе объ уплатѣ извѣстной суммы изъ фондовъ графства... можетъ быть сдѣлано совѣтомъ графства не иначе какъ по резолюціи, принятой по представленію финансоваго комитета, а... вступленіе въ какіе-либо расходы, долги или обязательства, превышающіе 50 фун. ст. можетъ имѣть мѣсто не иначе какъ по резолюціи совѣта графства, принятой по разсмотрѣніи представленной финансовымъ комитетомъ смѣты“. Local Government Act, 1888, ст. 80 (3).

ЦАБ "Автограф"

умалишенныхъ, школьнымъ дѣломъ (съ кооптируемыми членами), ветеринарнымъ дѣломъ, дѣлами о земельныхъ участкахъ и мелкихъ владѣніяхъ (Allotments and Imall Holdings). Образованіе другихъ комитетовъ предоставляется на усмотрѣніе совѣта, при чемъ для спеціальныхъ задачъ могутъ быть назначаемы соединенные комитеты изъ двухъ или больше. Кромѣ того, существуетъ постоянный соединенный комитетъ для завѣдыванія полиціею графства; состоя изъ равнаго числа представителей отъ совѣта графства и четвертныхъ сессій, этотъ комитетъ фактически независимъ отъ совѣта, которому, однако, онъ представляетъ доклады и отъ котораго получаетъ потребныя ему суммы.

Права и обязанности совѣта многочисленны и разнообразны. Онъ высшій органъ дорожнаго управленія, такъ какъ на немъ лежитъ отвѣтственность за всѣ тѣ дороги въ его районѣ, которыя онъ признаетъ „главными путями“ (такихъ путей всего 27.000 миль), при чемъ онъ поддерживаетъ ихъ непосредственно или черезъ окружные совѣты; онъ завѣдываетъ мостами въ графствѣ, а также можетъ строить или содѣйствовать постройкѣ подъѣздныхъ желѣзнодорожныхъ путей. Въ послѣднее время значительно увеличилась работа совѣта въ отношеніи къ школьному дѣлу; на совѣтѣ лежитъ обязанность обезпечить надлежащее состояніе элементарнаго образованія и, кромѣ того, онъ можетъ доставлять или содѣйствовать доставленію высшаго начальнаго образованія. Совѣтъ есть органъ общественнаго здравія: онъ наблюдаетъ за санитарною дѣятельностью сельскихъ окружныхъ совѣтовъ, для каковой и для иныхъ цѣлей можетъ назначить врача; онъ озабочивается примѣненіемъ актовъ о продажѣ съѣстныхъ припасовъ и аптекарскихъ товаровъ, о болѣзняхъ животныхъ, о вѣсахъ и мѣрахъ, о загрязненіи рѣкъ; онъ также можетъ устраивать изоляціонные госпитали. Онъ обезпечиваетъ заведенія для умалишенныхъ неимущихъ, а также, если найдетъ нужнымъ, для умалишенныхъ, не принадлежащихъ къ категоріи неимущихъ; въ первомъ случаѣ расходы по содержанію призрѣваемыхъ падаютъ на органы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ. Совѣтъ управляетъ имуществомъ графства, можетъ устраивать реформаторіи и промышленныя школы, издаетъ обязательныя постановленія для графства и можетъ осуществлять всякаго рода дополнительныя

ЦАБ "Автограф"

полномочія, которыя будутъ получены имъ по частнымъ биллямъ, проведеннымъ по его о томъ ходатайству. Черезъ своихъ представителей въ постоянномъ соединенномъ комитетѣ совѣтъ участвуетъ въ контролѣ надъ полиціею. Наконецъ, совѣтъ имѣетъ нѣкоторыя права надзора за мелкими сельскими органами по утвержденію займовъ, измѣненію границъ округовъ и т. д., при чемъ эти полномочія могутъ быть значительно расширены, такъ какъ актомъ 1888 г., съ позднѣйшею поправкою, предусмотрѣно, что министерство мѣстнаго управленія *можетъ распорядиться о перенесеніи на всѣ* и каждый изъ совѣтовъ графства всякаго рода полномочій, обязанностей и отвѣтственности любого изъ центральныхъ вѣдомствъ, соприкасающихся съ мѣстнымъ управленіемъ. Такое перенесеніе контроля встрѣтило бы, однако, сильное сопротивленіе со стороны совѣтовъ городскихъ округовъ и городовъ, не составляющихъ графствъ.

Расходы совѣта графства покрываются: 1) поступленіями со всякаго рода имуществъ графства; 2) „общими“ или „спеціальными“ сборами по графству (т.-е. сборами, взимаемыми со всего графства или части его), производимыми на основѣ налога въ пользу бѣдныхъ; 3) правительственными выдачами изъ суммъ, назначаемыхъ на казенныя пособія (Exchequer Contribution Account [1]), на полицію, на высшее начальное образованіе и на другія отрасли; 4) правительственными пособіями для начальнаго образованія; 5) пособій, выдаваемыхъ въ силу акта о сборахъ съ земледѣльцевъ, въ облегченіе платежей, поступающихъ съ обрабатываемой земли [2]).

Главными должностными лицами при совѣтѣ графства являются: клерки (онъ же клеркъ мировой юстиціи), врачъ, школьный секретарь или директоръ, коронеры, надсмотрщики

---

[1]) См. объ этомъ у Редлиха (русск. пер., т. II, стр. 87 и сл.), а также Memorandum on Grants-in-Aid by Hamilton въ изданіи, опубликованномъ Royal Commission on Local Taxation.

[2]) Актъ этотъ предусматриваетъ уплату изъ государственнаго казначейства мѣстнымъ органамъ суммы, равной половинѣ сборовъ, установленныхъ ими въ 1895—96 г., съ обрабатываемыхъ земель. Проведенный первоначально съ 1896 г. въ качествѣ временной мѣры, этотъ законъ, повидимому, превратится въ постоянный.

ЦАБ "Автограф"

(за дорогами и т. д.), химикъ для производства изслѣдованій, инспектора по примѣненію актовъ о продажѣ съѣстныхъ припасовъ, а также вѣсовъ и мѣръ, и казначей графства. Эти должностныя лица — постоянныя (т.-е. они не смѣщаются съ измѣненіемъ состава совѣта); они являются подчиненными совѣта, какъ вообще постоянные служащіе во всѣхъ англійскихъ мѣстныхъ органахъ, и могутъ оказывать вліяніе на управленіе, благодаря своимъ знаніямъ и опытности, но не въ силу своего юридическаго положенія.

Въ составъ административнаго графства входятъ четыре различныхъ группы районовъ мѣстнаго управленія—города неграфства, городскіе округа, сельскіе округа и сельскіе приходы [1]). Для удобства здѣсь будутъ разсмотрѣны послѣднія двѣ группы, а города и городскіе округа будутъ разсмотрѣны въ слѣдующемъ отдѣлѣ. Такой порядокъ изложенія оправдывается и тѣмъ обстоятельствомъ, что совѣты графствъ осуществляютъ нѣкоторый контроль надъ органами сельскаго округа и сельскаго прихода, но фактически не имѣютъ его въ отношеніи къ органамъ двухъ другихъ группъ.

Сельскій санитарный округъ составлялъ сначала союзъ общественнаго призрѣнія (Poor Law Union), т.-е. группу приходовъ, созданную для задачъ, связанныхъ съ призрѣніемъ бѣдныхъ, или сельскую часть союза, какъ районъ санитарнаго управленія. Въ дѣйствительности, и до сихъ поръ сельскій округъ обыкновенно сопредѣленъ съ сельскимъ союзомъ общественнаго призрѣнія или съ сельскою частью союза, обнимающаго и сельскія и городскія мѣстности, съ тѣмъ, однако, ограниченіемъ, что сельскій округъ не можетъ выходить за предѣлы графства. Въ Англіи и Уэльсѣ всего 672 такихъ округа.

Органомъ управленія округа является совѣтъ, состоящій изъ лицъ (могутъ быть и женщины), избираемыхъ, въ большинствѣ случаевъ, на три года сельскими приходами соотвѣтственно числу жителей; эти лица вмѣстѣ съ тѣмъ являются

[1]) Приходы въ городахъ и городскихъ округахъ въ настоящее время существуютъ лишь для нѣкоторыхъ задачъ общественнаго призрѣнія, но не для мѣстнаго управленія вообще. Функціи ихъ будутъ изложены ниже, въ очеркѣ общественнаго призрѣнія.

ЦАБ "Автограф"

представителями своихъ приходовъ въ комитетѣ попечителей о бѣдныхъ. Совѣтъ можетъ избрать своего предсѣдателя изъ постороннихъ; предсѣдатель совѣта—ex officio мировой судья, пока занимаетъ эту должность. Совѣтъ долженъ собираться, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ мѣсяцъ; онъ можетъ назначать, какія признаетъ нужнымъ, комиссіи и въ любую изъ нихъ кооптировать постороннихъ лицъ [1]); этимъ комиссіямъ онъ можетъ делегировать свои полномочія, за исключеніемъ относящихся къ обложенію и займамъ. Совѣты являются санитарными органами для своихъ районовъ, и фактически на нихъ лежитъ отвѣтственность за состояніе санитарнаго управленія въ сельской Англіи. Имъ поэтому различными актами о народномъ здравіи предоставлены разнообразныя и широкія права и обязанности, включая устройство сточныхъ трубъ и дренажъ, водоснабженіе и т. д., и, кромѣ того, министерство мѣстнаго управленія можетъ предоставить сельскому окружному совѣту, для всего района или части его, всѣ или нѣкоторыя полномочія, осуществляемыя въ противномъ случаѣ только городскими органами. Совѣты завѣдываютъ также всѣми дорогами (около 95.000 миль въ длину), которыя не относятся къ категоріи главныхъ дорогъ, и могутъ получать отъ совѣтовъ графствъ въ свое завѣдываніе и главныя дороги, подъ условіемъ выдачи ежегодно извѣстной суммы [2]). Сельскіе окружные совѣты могутъ осуществлять планы устройства дешевыхъ жилищъ и примѣнять различные адоптивные акты, а также принимать необходимыя мѣры для обезпеченія права публичнаго прохода и общихъ выгоновъ. Главными платными должностными лицами являются

---

[1]) „Приходскій или окружный совѣтъ могутъ назначать комиссіи, состоящія, всецѣло или частью, изъ членовъ совѣта.“ Актъ 1894 г., о мѣстномъ управленіи, ст. 56 (1). Этимъ правомъ кооптаціи, повидимому, пользуются рѣдко.

[2]) Обыкновенно считаютъ, что дорожное управленіе въ Англіи далеко неудовлетворительно. Правда, сооружаются дороги хорошо, но слишкомъ много органовъ дорожнаго управленія; каждый совѣтъ графства и каждый окружный совѣтъ могутъ устанавливать свою собственную систему, не сообразуясь съ сосѣдями. Координирующей власти нѣтъ; кромѣ того, возрожденіе пользованія главными дорогами для дальнихъ путешествій вызываетъ необходимость въ иномъ распредѣленіи бремени содержанія дорогъ.

ЦАБ "Автограф"

клеркъ, казначей, врачъ, одинъ или нѣсколько санитарныхъ инспекторовъ и землемѣръ.

Главными предметами расходовъ являются нужды народнаго здравія и дороги. Расходы покрываются изъ: 1) общихъ или спеціальныхъ окружныхъ сборовъ, взимаемыхъ на одинаковыхъ съ налогомъ въ пользу бѣдныхъ основаніяхъ, съ тою разницею, что воздѣлываемыя земли, желѣзныя дороги, каналы облагаются въ размѣрѣ только четвертой части оцѣнки для обложенія налогомъ въ пользу бѣдныхъ; 2) изъ государственныхъ пособій, предусматриваемыхъ актами объ обложеніи воздѣлываемыхъ земель; 3) субсидій изъ государственнаго казначейства по уплатѣ половины содержанія врачей и санитарныхъ инспекторовъ, назначаемыхъ на условіяхъ, одобренныхъ министерствомъ мѣстнаго управленія; 4) доходовъ съ принадлежащей округу собственности, какъ напр., водопроводовъ.

Комбинированіе функцій сельскаго окружнаго совѣтника и попечителя и значительная работа, связанная съ обѣими этими должностями дѣлаютъ ихъ важными и достаточно привлекательными, и въ общемъ средній уровень совѣтовъ довольно высокъ. Безъ сомнѣнія, бываютъ исключенія, и, въ частности, санитарное управленіе не всегда отличается желательною энергичностью; но, принявъ во вниманіе всѣ условія сельской Англіи, можно смѣло сказать, что совѣты дѣлаютъ свое дѣло хорошо.

Каждый сельскій округъ состоитъ изъ группы „приходовъ общественнаго призрѣнія“ (poor law parishes), которые, впрочемъ, существуютъ и въ городскихъ районахъ, не имѣя, однако, тамъ значенія для общаго мѣстнаго управленія [1]). Въ каждомъ сельскомъ приходѣ имѣется приходскій сходъ (parish meeting) изъ всѣхъ лицъ, внесенныхъ въ списки избирателей по мѣстному управленію и парламентскимъ выборамъ (включая женщинъ и квартиронанимателей); онъ избираетъ своего предсѣдателя, а также надзирателей (overseers), которые несутъ из-

[1]) „Poor law parish“ есть „мѣстность, въ которой существуетъ или можетъ существовать особый сборъ въ пользу бѣдныхъ, или въ которой имѣется или можетъ быть назначенъ особый надзиратель“. Такой приходъ часто не совпадаетъ ни со старымъ гражданскимъ, ни съ церковнымъ приходомъ. Wright and Hobhouse, Local Government and Local Taxation (2 изд.), стр. 1.

ЦАБ "Автограф"

вѣстныя обязанности въ отношеніи къ налогу въ пользу бѣдныхъ, по раскладкѣ и взиманію другихъ мѣстныхъ сборовъ, а также по изготовленію списковъ избирательныхъ и присяжныхъ засѣдателей. Дальнѣйшая организація прихода зависитъ отъ его величины: каждый приходъ съ населеніемъ въ 300 чел. имѣетъ свой приходскій совѣтъ; приходы съ населеніемъ въ 100 чел. могутъ имѣть совѣты, если пожелаютъ, а приходы съ населеніемъ менѣе 100 чел. могутъ имѣть совѣты по соглашенію съ совѣтами графствъ. Совѣтъ графства можетъ группировать приходы, но въ такомъ случаѣ каждый изъ приходовъ, вошедшихъ въ группу, сохраняетъ свой особый приходскій сходъ. Въ 1902—3 году было 12.985 сельскихъ приходовъ; изъ нихъ 7.250 располагали правомъ имѣть совѣты, а въ 5.735 могли быть только приходскіе сходы.

Тамъ, гдѣ нѣтъ совѣта, предсѣдатель приходскаго схода завѣдуетъ административными дѣлами (хотя можетъ быть назначенъ приходской комитетъ), а предсѣдатель вмѣстѣ съ надзирателями образуютъ корпоративное учрежденіе, управляющее приходскимъ имуществомъ. Приходскіе сходы должны быть собираемы во всѣхъ приходахъ, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ годъ, но могутъ быть созываемы и чаще. Число членовъ приходскаго совѣта колеблется между пятью и пятнадцатью и опредѣляется совѣтомъ графства; женщины могутъ быть избираемы, какъ и всѣ, проживающіе въ предѣлахъ трехъ миль; выборы производятся на три года. Приходской совѣтъ можетъ избирать комиссіи и кооптировать въ ихъ составъ посторонникъ лицъ.

Эти приходскіе органы могутъ проявлять значительную дѣятельность. Приходской совѣтъ или сходъ можетъ пріобрѣтать дороги, охранять пѣшеходныя тропинки, завѣдывать приходскою собственностью, примѣнять адоптивные акты о мелкихъ земельныхъ участкахъ, о купальныхъ мѣстахъ и баняхъ, объ освѣщеніи, о кладбищахъ; онъ можетъ утилизировать источники и ключи, принимать противопожарныя мѣры и наблюдать за санитарными условіями мѣстности и сообщать о нихъ сельскому окружному совѣту, а если послѣдній проявляетъ нерадѣніе, обращаться за помощью къ органамъ графства. Онъ назначаетъ попечителей для всѣхъ свѣтскихъ благотворительныхъ

ЦАБ "Автограф"

учрежденій въ приходѣ и имѣетъ своихъ представителей въ учрежденіяхъ, завѣдывающихъ всѣми публичными начальными школами. Однако, осуществленіе всѣхъ этихъ полномочій встрѣчаетъ затрудненіе въ незначительности размѣровъ большинства приходовъ: около девяти десятыхъ всего числа ихъ имѣютъ населеніе менѣе 1.000 чел., а 2.000—менѣе 100 чел. каждый. Это вызываетъ нѣкоторыя существенныя неудобства. Однимъ изъ нихъ является финансовая слабость приходскихъ органовъ. Общій мѣстный сборъ (на основѣ сбора въ пользу бѣдныхъ) не долженъ превышать шести пенсовъ съ фунта стерлинга, а спеціальные сборы, предусматриваемые различными адоптивными актами, ничтожны. Поэтому небольшіе приходы не могутъ обезпечить себя достаточными средствами, при чемъ, даже въ случаѣ устраненія предѣльности обложенія, не было бы склонности предпринимать какія-либо мѣры, сопряженныя съ значительными издержками. Кромѣ того, приходы не могутъ привлечь достаточное количество способныхъ людей, отчасти въ виду того, что самые приходы малы, отчасти потому, что, при скромности и неважности самой работы въ маленькихъ приходахъ, она мало привлекательна [1]). Въ общемъ примѣненіе акта 1894 года разочаровало его иниціаторовъ. Кое-что сдѣлано въ отношеніи къ освѣщенію, устройству мелкихъ земельныхъ участковъ и кладбищъ (для каковыхъ цѣлей приходы могутъ соединяться); проявлена нѣкоторая дѣятельность по охранѣ путей сообщенія и общихъ выгоновъ; наконецъ, полезнымъ оказалось представительство обывателей приходовъ въ завѣдываніи школами и благотворительными учрежденіями. Но, вообще говоря, условія сельской Англіи не обѣщаютъ широкаго и успѣшнаго развитія приходской организаціи мѣстнаго управленія при наличности современнаго соціальнаго строя, и дѣйствительная работа неизбѣжно будетъ сосредоточиваться все болѣе въ рукахъ органовъ болѣе значительнаго административнаго района—сельскаго округа.

[1]) Въ 1902—3 г. изъ 7.250 приходовъ, располагающихъ правомъ имѣть совѣты, въ 6.531 состоялись финансовыя операціи того или другого рода; изъ 5.735 остальныхъ приходовъ только въ 390 имѣлись какіе-либо приходы и расходы. Приходскіе органы израсходовали всего 228.917 фунт. ст. (самый крупный расходъ—на освѣщеніе—60.000 фунт. ст.) и дополнительно 25.332 фунт. ст. на занятыя суммы.

ЦАБ "Автограф"

3. Муниципалитеты и городскіе округа.

Переходя къ городскимъ районамъ, мы начнемъ съ муниципальныхъ бурговъ, т.-е. городскихъ общинъ, получившихъ отъ короны хартію инкорпораціи и съ нею нѣкоторыя привилегіи и управляемыхъ на основаніи акта 1882 года о муниципальныхъ корпораціяхъ, который является пересмотрѣнною редакціею акта 1835 года. Муниципалитеты Англіи представляютъ собою либо историческія общины, преобразованныя въ 1835 г., либо новыя общины, получившія корпоративное устройство въ силу королевской хартіи (даваемой королемъ въ совѣтѣ) [1]) послѣ указаннаго года; изъ первыхъ многія очень не велики по своимъ размѣрамъ, тогда какъ теперь хартіи даются только весьма населеннымъ городамъ. Поэтому муниципалитеты чрезвычайно разнообразятся по размѣрамъ, начиная съ Ливерпуля, имѣвшаго въ 1901 году 723.000 жителей, и кончая Гедонъ (Hedon) съ 1.020 жит.; имѣется 31 муниципалитетъ съ населеніемъ болѣе 100.000 жит. и 109 съ населеніемъ менѣе 10.000 жит. (въ 66 изъ нихъ менѣе 5.000 жит. въ каждомъ). Изъ этого [2]) слѣдуетъ, что при одинаковой вообще структурѣ муниципальнаго управленія существуютъ большія различія въ его характерѣ и объемѣ. Хартіи не даютъ перечня полномочій муниципальныхъ органовъ, а касаются главнымъ образомъ

---

[1]) Жалованіе хартіи производится не въ силу одного только ходатайства о ней. Предварительно можетъ быть произведено изслѣдованіе либо королевскимъ совѣтомъ, либо, по его предложенію, министерствомъ мѣстнаго управленія, при чемъ выслушиваются возраженія. Между 1888 и 1902 гг. представлено было 55 ходатайствъ о хартіяхъ, и только въ 35 случаяхъ онѣ были пожалованы.

[2]) А также изъ различій въ соціальныхъ и экономическихъ условіяхъ. „Никакое анатомическое сходство внѣшней структуры не можетъ уподобить внутреннюю муниципальную жизнь старинныхъ оригинальныхъ кафедральныхъ городовъ съ жизнью новыхъ модныхъ купальныхъ мѣстъ, или жизнь морскихъ портовъ съ жизнью внутреннихъ городовъ, или жизнь промышленныхъ центровъ съ жизнью городовъ, лежащихъ въ центрѣ земледѣльческой области". Brodrick, въ Cobden Club's Local Government and Taxation (1875), стр. 50.

ЦАБ "Автограф"

только ихъ устройства. Полномочія же опредѣляются въ другихъ актахъ, каковы: 1) актъ 1882 г. о муниципальныхъ корпораціяхъ; 2) общіе акты, предусматривающіе полномочія всѣхъ органовъ извѣстной категоріи, какъ актъ 1875 г. о народномъ здравіи и актъ 1902 г. о народномъ образованіи; 3) „адоптивные акты", т.-е. акты, предоставляющіе отдѣльныя полномочія какимъ-либо отдѣльнымъ категоріямъ мѣстныхъ органовъ, которые пожелали бы „принять" ихъ; 4) частные (или мѣстные) акты, издаваемые по ходатайству городскихъ совѣтовъ или другихъ органовъ, которыхъ они замѣнили.

Между муниципальными бургами существуютъ нѣкоторыя различія, заслуживающія быть отмѣченными. Иногда различія касаются положенія муниципалитета: небольшое число бурговъ являются „cities", и въ качествѣ таковыхъ имъ принадлежитъ извѣстное первенство, обусловливаемое тѣмъ, что они являются резиденціею епископовъ [1]) или, рѣже (какъ Ноттингэмъ и Шеффильдъ), тѣмъ, что они получаютъ пособія отъ короны; иногда особымъ королевскимъ указомъ главному представителю муниципалитета присвоивается званіе лорда-мэра. Другія болѣе существенныя различія связаны съ организаціею суда: многіе бурги имѣютъ отдѣльную мировую юстицію; въ нѣкоторыхъ короною назначается особый платный магистратъ (stipendiary magistrate) [2]); въ значительномъ числѣ бурговъ имѣется особый судъ четвертныхъ сессій, въ которыхъ правосудіе отправляется особымъ судебнымъ должностнымъ лицомъ, рекордеромъ, также назначаемымъ короною; немногіе бурги являются городами-графствами и имѣютъ своихъ отдѣльныхъ шерифовъ. Для насъ главнымъ представляется различіе между „городами-графствами" и городами не-графствами: въ первыхъ городскимъ совѣтамъ принадлежитъ большинство правъ и обязанностей совѣта графства, тогда какъ въ другихъ бурги посылаютъ своихъ представителей въ совѣты графствъ, имѣющіе нѣкоторыя полномочія въ предѣлахъ муниципалитетовъ.

---

[1]) Два кафедральныхъ „сити" не являются муниципальными бургами—Илей (городской округъ) и С. Давидсъ (имѣющій только приходской совѣтъ).

[2]) Stipendiary (police) magistrate можетъ разбирать дѣла единолично, тогда какъ мировые судьи должны быть въ составѣ, по крайней мѣрѣ, двухъ.

ЦАБ "Автограф"

Во всѣхъ бургахъ муниципальная власть сосредоточивается въ городскомъ совѣтѣ, въ составъ котораго входятъ отъ девяти до семидесяти двухъ (въ немногихъ болѣе) совѣтниковъ, избираемыхъ на три года (треть ежегодно выбываетъ), и альдермены въ количествѣ одной трети совѣтниковъ. Альдермены избираются общимъ собраніемъ совѣта на шесть лѣтъ, обыкновенно изъ среды тѣхъ членовъ совѣта, которые имѣютъ наибольшую опытность въ городскихъ дѣлахъ [1]); женщины не могутъ быть избираемы ни совѣтниками, ни альдерменами. Партійная политика играетъ большую роль въ муниципальныхъ выборахъ, особенно въ крупныхъ городахъ, и мѣстныя партійныя организаціи широко утилизируются, и, однако, очень часто тотъ же составъ совѣтовъ переизбирается. Опытъ показываетъ, что, несмотря на значительныя усилія, партійная лойяльность въ муниципальныхъ выборахъ въ Англіи не столь крѣпка, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ, и поэтому въ общемъ муниципальное управленіе въ Англіи не сдѣлалось въ такой мѣрѣ ареною партійнаго соперничества.

Ежегодно въ ноябрѣ городской совѣтъ избираетъ мэра на одинъ годъ; переизбраніе того же лица имѣетъ мѣсто часто въ небольшихъ бургахъ, но не въ крупныхъ. Мэръ содержанія не получаетъ и обыкновенно избирается изъ среды альдерменовъ или совѣтниковъ, но онъ можетъ быть избранъ и изъ постороннихъ лицъ и можетъ не имѣть никакой опытности въ городскихъ дѣлахъ. Онъ предсѣдательствуетъ на засѣданіяхъ совѣта и ex officio состоитъ членомъ всѣхъ комиссій; онъ ex officio предсѣдатель коллегіи городскихъ судей тамъ, гдѣ бургъ имѣетъ свою мировую юстицію; онъ представляетъ муниципалитетъ на всѣхъ церемоніяхъ. Онъ можетъ быть просто статистомъ, и, во всякомъ случаѣ, его авторитетъ и вліяніе зависятъ всецѣло отъ его личныхъ свойствъ и энергіи, а не отъ какихъ-либо полномочій, связанныхъ съ его званіемъ.

Городской совѣтъ имѣетъ двоякій характеръ. Онъ—представительный органъ муниципалитета и вмѣстѣ съ тѣмъ город-

[1]) Альдермены образуютъ особую коллегію, вторую палату, только въ лондонскомъ Сити и являются тамъ ex officio мировыми судьями. Сити Лондона и Винчельзи представляютъ собою единственные муниципалитеты, не подвергшіеся реформѣ.

ЦАБ "Автограф"

ской санитарный органъ; функціи его въ этихъ двухъ отношеніяхъ являются раздѣльными юридически и до извѣстной степени фактически, но разграниченіе это утрачиваетъ свое значеніе, кромѣ лишь финансовой стороны. Какъ муниципальный органъ, онъ завѣдываетъ собственностью корпораціи и имѣетъ полномочія въ области полиціи и народнаго образованія; какъ городской санитарный органъ, онъ приводитъ въ исполненіе постановленія актовъ о народномъ здравіи и, такимъ образомъ, вѣдаетъ дренажъ и устройство сточныхъ трубъ, водоснабженіе, освѣщеніе, содержаніе въ порядкѣ улицъ, рынки, кладбища и изоляціонные госпитали. Многіе изъ „адоптивныхъ актовъ“ объ устройствѣ бань и купаній, парковъ и полянъ для игръ, музеевъ и художественныхъ галлерей могутъ быть утилизируемы городскимъ совѣтомъ въ обоихъ его качествахъ; въ качествѣ муниципальнаго или въ качествѣ санитарнаго органа онъ можетъ промовировать парламентскіе билли для полученія дополнительныхъ полномочій [1]). Въ отношеніи небольшихъ бурговъ все болѣе обнаруживается тенденція къ ограниченію ихъ полномочій. Такъ, съ 1882 года въ бургѣ съ населеніемъ менѣе 20.000 жит. не можетъ быть учрежденъ особый полицейскій персоналъ, а въ 1888 г. завѣдываніе полицейскими силами въ бургахъ съ населеніемъ менѣе 10.000 жит. передано органамъ графствъ; по акту 1902 г. о народномъ образованіи только бурги съ населеніемъ не менѣе 10.000 жителей могутъ являться отдѣльными районами для организаціи начальнаго обученія; тотъ же критерій примѣняется и для другихъ отраслей, каковы: примѣненіе актовъ объ эпизоотіяхъ, о мѣрахъ и вѣсахъ, о пищевыхъ продуктахъ; по всѣмъ этимъ предметамъ небольшіе муниципалитеты поглощаются органамп графствъ.

[1]) Актъ 1872 г. о приходскихъ фондахъ устанавливаетъ, что муниципальные и городскіе окружные совѣты могутъ промовировать билли и затрачивать средства изъ мѣстныхъ налоговъ на ихъ задачи только при условіяхъ, что 1) совѣтомъ будетъ принято, съ соблюденіемъ особыхъ формальностей, спеціальное постановленіе по этому предмету, и 2) что такое постановленіе будетъ одобрено налогоплательщиками на особомъ городскомъ собраніи (towns meeting) или путемъ баллотировки. Такой порядокъ приближается къ референдуму, существующему въ нѣкоторыхъ американскихъ городахъ и въ Канадѣ (напр., въ Торонто); случаи отклоненія налогоплательщиками дѣлаемыхъ имъ предложеній бываютъ нерѣдко.

ЦАБ "Автограф"

Можно прибавить, что во всѣхъ бургахъ-графствахъ и въ бургахъ, имѣющихъ свои четвертные съѣзды, должны быть устроены учрежденія для призрѣнія неимущихъ душевно-больныхъ.

Въ послѣднія тридцать лѣтъ въ дѣятельности городскихъ совѣтовъ и совѣтовъ городскихъ округовъ широкое развитіе получили различнаго рода муниципальныя предпріятія (такъ наз. municipal trading)—водопроводы, трамваи, газовое и электрическое освѣщеніе, пользованіе силою электричества и многое другое, начиная отъ рѣчныхъ пароходовъ и кончая стерилизированіемъ молока для дѣтей. Возрастаніе задолженности мѣстныхъ органовъ, вслѣдствіе необходимости затрачивать огромные капиталы на всѣ такія предпріятія, и принятіе совѣтами на себя того, что̀ иначе явилось бы предметомъ частной предпріимчивости, сдѣлались въ послѣднее время объектомъ сильныхъ возраженій и оживленной полемики [1]). Не имѣя въ виду входить здѣсь въ обсужденіе этого вопроса, мы отмѣтимъ лишь тѣ соображенія, которыя всего болѣе повліяли на мѣстные органы въ этомъ дѣлѣ. Таковы, во-первыхъ, убѣжденіе въ томъ, что фактически всѣ такія предпріятія, существенныя для благосостоянія жителей, имѣютъ тенденцію стать монополіями и потому должны быть сосредоточены въ рукахъ органовъ, подлежащихъ контролю и воздѣйствію общественнаго мнѣнія и не ищущихъ только извлеченія прибыли; во-вторыхъ, желаніе въ этихъ предпріятіяхъ, выгодныхъ въ финансовомъ отношеніи, имѣть противовѣсъ тѣмъ большимъ и невозмѣщаемымъ расходамъ, которые вызываетъ примѣненіе англійскаго санитарнаго законодательства [2]). Эти два соображенія не всегда выступаютъ

[1]) По вопросу о муниципализаціи имѣется обширная литература, главнымъ образомъ, въ формѣ памфлетовъ и журнальныхъ статей. См. L. Darwin, Municipal Trade; Shaw, Common Sense of Municipal Trading; Reports of the Select Committees (1900 и 1903).

[2]) І. Чемберленъ, говоря въ 1874 г. о выкупѣ газовыхъ предпріятій въ качествѣ мэра Бирмингама, „опредѣленно заявилъ„ что всѣ монополіи, какимъ-либо образомъ допускаемыя государствомъ, должны находиться въ рукахъ народныхъ представителей, которые должны завѣдывать ими и къ которымъ должны поступать доходы отъ нихъ. Въ настоящее время городской совѣтъ не располагаетъ средствами, нужными для выполненія лежащихъ на немъ задачъ, и тягость обложенія станетъ нестерпимою, если не будетъ найдена извѣстная компенсація въ мѣропріятіи, теперь предложен-

ЦАБ "Автограф"

совмѣстно—многіе сторонники муниципализаціи рѣшительно возражаютъ противъ иного употребленія прибылей, кромѣ уменьшенія расходовъ, но тѣмъ не менѣе указанныя два соображенія, дѣйствуя порознь или вмѣстѣ, опредѣлили направленіе муниципальной политики. Возможно, конечно, усвоить и противоположную систему—частную предпріимчивость подъ строгимъ контролемъ; но въ Англіи эта система не пользовалась до сихъ поръ популярностью; въ Соединенныхъ Штатахъ результаты ея далеко не удовлетворительны (особенно въ ихъ косвенномъ воздѣйствіи на общественную жизнь), а въ Германіи городское управленіе развивается въ томъ же направленіи, какъ и въ Англіи.

Городской совѣтъ самъ опредѣляетъ порядокъ дѣлопроизводства и дѣйствуетъ, главнымъ образомъ, при помощи комитетовъ; общія собранія (происходящія по мѣрѣ надобности) заняты, главнымъ образомъ, выслушаніемъ докладовъ комитетовъ, обсужденіемъ возбуждаемыхъ ими вопросовъ и вотированіемъ необходимыхъ постановленій. Нѣкоторые изъ этихъ комитетовъ предусмотрѣны закономъ — таковы комитеты для завѣдыванія полиціей („watch committee"), народнымъ образованіемъ (съ кооптируемыми членами, включая и женщинъ), для эпизоотій и для домовъ умалишенныхъ въ бургахъ, которые являются самостоятельными районами по завѣдыванію этими отраслями. Другіе комитеты назначаются по усмотрѣнію городского совѣта, при чемъ каждый комитетъ можетъ назначать субкомитеты для спеціальныхъ надобностей. Обратно съ совѣтами графствъ, городскіе совѣты не могутъ делегировать своимъ комитетамъ никакихъ своихъ полномочій (кромѣ только относящихся къ области народнаго образованія [1]).

номъ на обсужденіе совѣта. Выкупъ газовыхъ предпріятій поможетъ облегчить налогоплательщикамъ бремя, съ каждымъ днемъ становящееся все болѣе тяжелымъ".

[1]) „Совѣтъ можетъ отъ времени до времени назначать изъ своей среды столько комитетовъ—общихъ или спеціальныхъ—и въ составѣ такого числа членовъ, какъ имъ будетъ признано нужнымъ, для всякаго рода задачъ, которыя, по мнѣнію совѣта, будутъ лучше регулированы при помощи такихъ комитетовъ; но акты каждаго изъ такихъ комитетовъ должны быть представляемы совѣту для ихъ утвержденія". Актъ 1882 г. о муниципальныхъ корпораціяхъ, ст. 22 (2). Иное постановленіе въ актѣ 1902 года о народномъ образованіи, ст. 17 (2).

ЦАБ "Автограф"

Расходы городского совѣта, какъ муниципальнаго органа, покрываются изъ городского фонда, который составляется изъ доходовъ отъ собственности корпораціи, различныхъ взносовъ, штрафовъ и т. д. и изъ городского сбора, взимаемаго на тѣхъ же основаніяхъ, какъ налогъ въ пользу бѣдныхъ. Расходы его, какъ санитарнаго органа, покрываются изъ общаго окружного сбора, взимаемаго на нѣсколько иномъ основаніи; что же касается спеціальныхъ сборовъ, предусматриваемыхъ нѣкоторыми „адоптивными актами“, то они очень ограничены въ своихъ размѣрахъ. Городской совѣтъ получаетъ также пособія изъ государственныхъ средствъ на полицію, санитарныхъ должностныхъ лицъ и на нужды образованія. Сдѣлки въ отношеніи къ муниципальной собственности и займы (если они не подлежатъ особому разрѣшенію парламента) утверждаются министерствомъ мѣстнаго управленія, но счетная часть муниципалитетовъ (кромѣ области народнаго образованія) не подлежитъ контролю этого вѣдомства. Главными постоянными должностными лицами городского совѣта являются городской клеркъ (который можетъ оказывать большое вліяніе на муниципальное управленіе), казначей, секретарь по школьному управленію, врачъ, санитарные инспектора, главный констебль (гдѣ имѣется особый полицейскій персоналъ) и начальники различныхъ административныхъ отдѣловъ, число которыхъ находится въ зависимости отъ размѣровъ муниципальной дѣятельности.

О городскихъ округахъ (urban districts) не приходится говорить много [1]). Это—районы, устройство которыхъ предусмотрѣно актомъ 1894 года о мѣстномъ управленіи и которые обнимаютъ: 1) районы, которые до 1894 г. были округами (Improvement Districts), управлявшимися комиссарами въ силу мѣстныхъ актовъ; 2) мѣстные санитарные округа, образованные различными актами о народномъ здравіи; 3) прочіе районы, образуемые по совмѣстному рѣшенію совѣтовъ графствъ и министерства мѣстнаго управленія. Всего въ 1902—3 г. было 812 такихъ округовъ, съ населеніемъ отъ 300 до 100.000 жит.

[1]) Санитарнымъ законодательствомъ Англія раздѣляется на сельскіе и городскіе санитарные округа (послѣдніе обнимаютъ и бурги). Но подъ терминомъ „городскіе округа“ обыкновенно разумѣются районы, предусмотрѣнные актомъ 1894 года.

ЦАБ "Автограф"

въ немногихъ случаяхъ [1]). Органомъ управленія въ округѣ является совѣтъ, состоящій изъ членовъ, избираемыхъ на три года или обновляемыхъ ежегодно по третямъ; женщины могутъ быть избираемы членами совѣта; альдерменовъ нѣтъ. Каждый совѣтъ избираетъ своего предсѣдателя, который (если это не женщина) является мировымъ судьею; совѣтъ долженъ собираться, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ мѣсяцъ и можетъ назначать комиссіи, въ составъ которыхъ могутъ входить кооптированныя лица. Комитетамъ, которымъ ввѣрены санитарное и дорожное дѣла, могутъ быть делегируемы всѣ полномочія совѣта по этимъ отраслямъ, за обычнымъ исключеніемъ въ отношеніи къ обложенію и займамъ.

Совѣтъ городского округа есть санитарный органъ для этого района и, въ качествѣ такового, располагаетъ многими правами и обязанностями, предусматриваемыми различными актами о народномъ здравіи; онъ является органомъ дорожнаго управленія, завѣдываетъ мѣстными улицами и дорогами и можетъ принимать отъ совѣта графства завѣдываніе тою частью главныхъ дорогъ, которая пролегаетъ по его территоріи, подъ условіемъ ежегодныхъ платежей; онъ можетъ примѣнять любой изъ „адоптивныхъ актовъ“; онъ можетъ осуществлять всякія полномочія, какія будутъ даны ему по частнымъ актамъ, изданнымъ по его иниціативѣ, а также по провизорнымъ постановленіямъ о трамваяхъ, водоснабженіи, газовымъ предпріятіямъ, электрическому освѣщенію и др. Совѣтъ городского округа не имѣетъ того положенія и той представительности, какія присущи органу муниципалитета, но права его, въ дѣйствительности, столь же широки и значительны. Многіе совѣты городскихъ округовъ гораздо болѣе значительны и дѣятельны, чѣмъ совѣтъ бурга среднихъ размѣровъ и тѣ общія замѣчанія, которыя были сдѣланы выше о дѣятельности муниципалитетовъ, одинаково примѣнимы и къ городскимъ округамъ. Главныя

[1]) Слѣдуетъ замѣтить, что количество населенія не имѣетъ значенія въ отношеніи классификаціи административныхъ районовъ въ Англіи. Многіе городскіе округа гораздо населеннѣе большинства муниципальныхъ бурговъ, а нѣкоторые гораздо менѣе значительны, чѣмъ большинство сельскихъ округовъ.

ЦАБ "Автограф"

различія между муниципалитетомъ и городскимъ округомъ состоятъ въ томъ, что послѣдній не имѣетъ альдерменовъ, не имѣетъ тѣхъ привилегій въ отношеніи къ устройству полиціи и правосудія, которыми пользуется большинство бурговъ, а также въ томъ, что счетная часть его подлежитъ провѣркѣ аудиторовъ министерства мѣстнаго управленія и что вообще онъ, въ большей мѣрѣ, подчиненъ контролю этого вѣдомства.

Расходы совѣта покрываются: 1) доходами отъ имуществъ округа, платежей и штрафовъ; 2) спеціальными сборами, взимаемыми въ силу адоптивныхъ и всякаго рода мѣстныхъ актовъ; 3) общимъ окружнымъ сборомъ для санитарныхъ нуждъ; 4) сборомъ на школьное дѣло (тамъ, гдѣ городской округъ является самостоятельнымъ райономъ по начальному образованію); 5) правительственными пособіями на образованіе и по уплатѣ содержанія врачей и санитарныхъ инспекторовъ. Главныя должностныя лица совѣта—клеркъ, казначей, землемѣръ, врачъ и инспектора, а также (гдѣ нужно) секретарь по школьному дѣлу.

4. Столица.

Въ настоящее время муниципальная организація столицы Англіи основывается, главнымъ образомъ, на актѣ 1888 г. о мѣстномъ управленіи и на актѣ 1899 г. объ управленіи Лондона. Въ виду того, что Лондонъ занимаетъ площадь въ 121 квадратную милю и имѣетъ болѣе четырехъ съ половиною милліоновъ жителей, управленіе его выдвигаетъ рядъ административныхъ проблемъ болѣе значительныхъ и болѣе сложныхъ, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ городѣ. Дѣло не въ различіи этихъ проблемъ по существу, такъ какъ нужды большихъ городовъ вездѣ одинаковы, а въ томъ, что при обширности Лондона фактически невозможно сосредоточеніе всѣхъ административныхъ деталей въ одномъ органѣ. Поэтому въ Лондонѣ существуютъ двоякаго рода органы—центральные и мѣстные,—и хотя устройство тѣхъ и другихъ вызываетъ значительныя возраженія, однако раздѣленіе труда само по себѣ представляется безусловно необходимымъ.

ЦАБ "Автограф"

Главнымъ „центральнымъ“ органомъ является лондонскій совѣтъ графства, состоящій изъ 118 совѣтниковъ, избираемыхъ на три года (по два отъ каждаго парламентскаго округа), и 19 альдерменовъ, избираемыхъ совѣтомъ на шесть лѣтъ; совѣтъ избираетъ изъ своей среды предсѣдателя, вице-предсѣдателя и замѣстителя предсѣдателя, которые занимаютъ свои должности въ теченіе одного года (въ первые годы функціонированія совѣта случаи переизбранія бывали часто, но теперь это не практикуется). Избирательная борьба при выборахъ совѣтниковъ всегда производится на партійной почвѣ, но попытки къ идентификаціи политическихъ и муниципальныхъ партій оказались безуспѣшными; только при общихъ парламентскихъ выборахъ 1906 года муниципальное и парламентское представительство Лондона оказалось идентичнымъ. По общей своей структурѣ и правамъ лондонскій совѣтъ графства походитъ на другіе совѣты графствъ, но онъ имѣетъ спеціальныя права и обязанности, нужныя для администраціи большого города и, такимъ образомъ, представляетъ собою комбинацію совѣтовъ графства и большого муниципалитета. Онъ собирается одинъ разъ въ недѣлю въ теченіе большей части года и имѣетъ около двадцати главныхъ комитетовъ и значительное число подъ-комиссій. Онъ завѣдываетъ канализаціею, набережными, содержаніемъ улицъ, мостами (кромѣ тѣхъ, которые находятся въ районѣ лондонскаго „Сити“), трамваями, строительною частью, домами для умалишенныхъ, парками, полянами, выдачею разрѣшеній на открытіе музыкальныхъ залъ и нѣкоторыхъ театровъ, противопожарными мѣрами и различными другими предметами; онъ является органомъ школьнаго управленія (его комитетъ по этой отрасли можетъ кооптировать членовъ изъ постороннихъ лицъ) и, въ качествѣ такового, независимо отъ содержимыхъ имъ начальныхъ школъ, онъ создалъ обширную сѣть техническихъ и среднеучебныхъ заведеній и, кромѣ того, оказываетъ щедрую поддержку университетскому образованію. Ему принадлежатъ нѣкоторыя самостоятельныя полномочія въ области народнаго здравія (охраненіе жизни дѣтей, надзоръ за общими меблированными помѣщеніями, разрѣшеніе устройства боенъ, регулированіе вредныхъ производствъ и т. д.), а также общій надзоръ за санитарнымъ управленіемъ муниципальныхъ бур-

ЦАБ "Автограф"

говъ; его контролю подлежатъ также заключаемые послѣдними займы [1]).

Вѣдѣнію столичной полиціи подлежитъ районъ гораздо болѣе значительный, чѣмъ административное графство—въ него входитъ вся территорія (кромѣ одной квадратной мили Сити), входящая въ окружность съ 15-мильнымъ радіусомъ отъ Чэрингъ-Кросса и занимающая около 688 кв. миль. Полиція находится въ завѣдываніи комиссара, назначаемаго министромъ внутреннихъ дѣлъ и отъ него только зависящаго; хотя мѣстные органы этого района несутъ въ сущности всѣ расходы по содержанію полиціи (сверхъ того пособія, которое правительство оказываетъ на содержаніе всей полиціи и небольшой дополнительной субсидіи по дѣятельности ея, какъ „государственной“ полиціи), эти органы не имѣютъ голоса въ завѣдываніи полиціею [2]). Другимъ органомъ для района, болѣе широкаго, чѣмъ административное графство, является столичное водное управленіе (Metropolitan Water Board), учрежденное въ 1903 году для завѣдыванія водоснабженіемъ Лондона и окрестностей, которое до того времени обслуживалось восемью частными компаніями; „водный Лондонъ“ занимаетъ площадь около 620 кв. миль, и управленіе состоитъ изъ представителей лондонскаго совѣта графства, корпораціи Сити, совѣтовъ столичныхъ бурговъ, совѣтовъ графствъ, муниципальныхъ бурговъ и городскихъ округовъ въ районѣ снабженія. Столичное управленіе пріютами (Metropolitan Asylums Board), созданное въ 1867 году, есть органъ для устройства изоляціонныхъ госпиталей, пріютовъ для слабоумныхъ (не слѣдуетъ смѣшивать ихъ съ домами для умалишенныхъ) и госпиталей для бѣдныхъ

[1]) Обыкновенные смѣтные расходы совѣта графства за 1905—6 г. (не включая сюда расходовъ по различнымъ предпріятіямъ) составили сумму въ 9.494.355 ф. ст., въ томъ числѣ 4.086.094 ф. ст. на образованіе.

[2]) Въ дѣйствительности всѣ европейскія столицы имѣютъ особую организацію полиціи, зависящую исключительно отъ правительства. На континентѣ это обусловливается политическими соображеніями, а въ Англіи: 1) отсутствіемъ какого-либо центральнаго мѣстнаго органа въ то время, когда въ 1829 г. создана была столичная полиція; 2) обширностью района; 3) дѣятельностью мѣстной полиціи въ области „государственной“ полиціи (выдача преступниковъ, надзоръ за подозрительными иностранцами, охрана государственныхъ зданій и т. д.).

ЦАБ "Автограф"

дѣтей, подлежащихъ вѣдѣнію лондонскихъ союзовъ общественнаго призрѣнія; оно состоитъ изъ представителей столичныхъ комитетовъ, попечителей и лицъ, назначаемыхъ министерствомъ мѣстнаго управленія.

Корпорація лондонскаго Сити занимаетъ своеобразное положеніе. Она состоитъ изъ лорда-мэра, альдерменовъ и совѣтниковъ, избираемыхъ (альдермены пожизненно, а совѣтники ежегодно) членами „livery companies", ведущими свое начало отъ средневѣковыхъ гильдій. Конституція Сити не подвергалась существеннымъ измѣненіямъ въ теченіе около четырехъ съ половиною вѣковъ; альдермены образуютъ вторую палату, состоятъ по званію мировыми судьями и исполняютъ должность лорда-мэра въ теченіе года въ порядкѣ старшинства (хотя номинально по избранію). Корпорація есть „центральный" органъ, такъ какъ она (помимо своего историческаго положенія) имѣетъ спеціальныя обязанности и привилегіи; она имѣетъ свою собственную полицію для своей квадратной мили, является органомъ портового санитарнаго управленія, содержитъ нѣсколько мостовъ и центральныхъ рынковъ и имѣетъ рядъ полномочій, связанныхъ съ отправленіемъ правосудія, и въ томъ числѣ назначеніе двухъ шерифовъ [1]).

„Мѣстными" районами являются столичные бурги, созданные въ силу акта 1899 года объ управленіи Лондона. Ихъ всего 28, съ населеніемъ, колеблющимся между 341.000 въ Ислингтонѣ и 53.000 въ Стокъ-Ньюингтонѣ. Каждый бургъ имѣетъ свой совѣтъ въ составѣ не болѣе 60 членовъ, избираемыхъ на три года, и альдерменовъ (шестая часть общаго числа совѣтниковъ), избираемыхъ совѣтомъ на шесть лѣтъ. Мэръ занимаетъ свою должность въ теченіе одного года и можетъ быть избранъ не изъ состава совѣта. Совѣты бурговъ (подобно корпораціи Сити) являются органами санитарнаго и дорожнаго управленія; они отвѣтственны за раскладку и взиманіе мѣстныхъ сборовъ; имъ принадлежатъ обычныя полномочія городскихъ органовъ по примѣненію различныхъ адоптивныхъ актовъ и

[1]) Два другіе „центральные" органа—рѣчныя управленія Темзою и Лн. Они вѣдаютъ навигацію по этимъ рѣкамъ, и въ составъ ихъ входятъ представители различныхъ мѣстныхъ учрежденій и другихъ заинтересованныхъ группъ.

ЦАБ "Автограф"

проведенію частныхъ биллей. Лондонскіе бурги не пользуются одинаковою съ настоящими муниципальными бургами свободою отъ контроля: они подлежатъ контролю министерства мѣстнаго управленія, а лондонскому совѣту графства принадлежитъ право утвержденія заключаемыхъ ими займовъ и право надзора за санитарнымъ управленіемъ въ нихъ. Совѣты бурговъ замѣнили значительно большее число мѣстныхъ органовъ; актъ 1899 года представляетъ собою важный шагъ въ дѣлѣ консолидаціи и упрощенія, и, въ общемъ, мѣра эта внесла большое улучшеніе какъ въ организацію, такъ и въ дѣятельность учрежденія [1]).

Всѣ эти различные органы имѣютъ право устанавливать необходимые сборы, но въ виду значительной разницы въ стоимости облагаемыхъ имуществъ въ различныхъ районахъ, а также того, что чѣмъ бѣднѣе районъ, тѣмъ дороже обходится администрація, предприняты были двѣ мѣры въ видахъ уравненія финансоваго бремени (независимо отъ сборовъ, взимаемыхъ совѣтомъ графства, которые единообразны во всей столицѣ). Столичный фондъ призрѣнія бѣдныхъ составляется путемъ единообразнаго сбора въ тридцати союзахъ, и изъ него покрывается расходъ на содержаніе окружныхъ пріютовъ для слабоумныхъ, пріемныхъ пунктовъ, по оспопрививанію и выдается по 5 пенсовъ за день призрѣнія каждаго, призрѣваемаго въ заведеніи. Актъ 1894 г. объ уравненіи сборовъ установилъ, чтобы во всемъ Лондонѣ былъ взимаемъ сборъ въ 6 пенсовъ съ фунта и чтобы суммы этого сбора распредѣлялись между бургами, соотвѣтственно ихъ населенію.

5. Общественное призрѣніе.

Остается еще рядъ районовъ и органовъ [2]), созданныхъ для спеціальной задачи—призрѣнія бѣдныхъ. Со времени из-

[1]) Слѣдуетъ замѣтить, что въ отношеніи къ общественному призрѣнію Лондонъ раздѣляется на тридцать союзовъ общественнаго призрѣнія, которые не всегда совпадаютъ съ бургами.

[2]) Въ различныхъ мѣстностяхъ имѣются еще нѣкоторые органы—портовые санитарные органы (иногда сливаются съ городскими совѣтами и совѣтами городскихъ округовъ), органы по завѣдыванію доками и пристанями (часто также сливаются съ городскими совѣтами), комиссары по завѣдыванію сточными трубами и др., но ихъ сравнительно мало, и нѣтъ надобности описывать ихъ здѣсь.

ЦАБ "Автограф"

данія акта 1601 года приходъ былъ единицею управленія общественнаго призрѣнія; но обыкновенный приходъ слишкомъ малъ для того, чтобы эта задача выполнялась удовлетворительно. Въ XVIII вѣкѣ было разрѣшено соединять приходы, и это практиковалось довольно часто, а въ силу акта 1834 года объ измѣненіи законовъ о призрѣніи бѣдныхъ, въ качествѣ общей мѣры, были созданы союзы общественнаго призрѣнія (Poor Low Unions), являющіеся иногда однимъ приходомъ, но обыкновенно представляющіе собою соединеніе нѣсколькихъ приходовъ; „союзъ былъ созданъ на основѣ признанія рыночнаго города центромъ и объединенія окрестныхъ приходовъ, жители которыхъ тяготѣютъ къ его рынку, при чемъ такой центръ былъ признанъ удобнымъ для посѣщенія попечителей и приходскихъ органовъ. Прежде всего имѣлось въ виду, чтобы союзъ былъ достаточно малъ для того, чтобы попечители могли лично знать всѣ подробности по завѣдыванію имъ, при чемъ полагали, что районъ можетъ быть расширенъ, если окажется въ томъ необходимость“ [1]). Въ настоящее время такихъ союзовъ 657; слѣдуетъ замѣтить, что организація общественнаго призрѣнія одинакова въ городскихъ и сельскихъ районахъ, и что границы союзовъ не имѣютъ непремѣннаго соотношенія съ границами какихъ либо другихъ районовъ мѣстнаго управленія, кромѣ приходовъ [2]).

Органомъ управленія въ каждомъ союзѣ является комитетъ попечителей (Board of Guardians), занимающихъ свою должность въ теченіе трехъ лѣтъ [3]); женщины могутъ быть избираемы и онѣ приносятъ большую пользу дѣлу. Отдѣльные выборы попечителей имѣютъ мѣсто только въ городскихъ союзахъ или въ сельскихъ частяхъ смѣшанныхъ союзовъ; въ прочихъ мѣстахъ лица, избранныя окружными совѣтниками, являются ex officio попечителями въ своихъ избирательныхъ округахъ (приходахъ). Управленіе общественнаго призрѣнія въ Англіи

[1]) Wright and Hobhouse, Local Government and Local Taxation (2-е изд.), стр. 9.

[2]) Такъ, городъ Бирмингамъ включаетъ въ себѣ одинъ союзъ полностью и части двухъ другихъ.

[3]) Комитетъ можетъ избрать предсѣдателя и вице-предсѣдателя изъ постороннихъ, а также кооптировать двухъ членовъ.

ЦАБ "Автограф"

отличается двумя своеобразными чертами: во-первыхъ, только въ отношеніи къ этой отрасли сохраненъ принципъ ad hoc (т.-е. избраніе особаго органа съ особымъ правомъ обложенія) [1]); во-вторыхъ, изъ всѣхъ отраслей мѣстнаго управленія эта отрасль въ наибольшей степени подлежитъ контролю и руководству со стороны центральнаго вѣдомства. Сохраненіе особаго органа въ данномъ случаѣ оправдывается, быть можетъ, свойствомъ, обширностью и сложностью самой работы, но удержаніе самой строгой опеки министерства мѣстнаго управленія надъ попечителями, представлявшейся необходимою въ первые годы послѣ акта 1834 года для предотвращенія прежнихъ недочетовъ, въ настоящее время становится тормозомъ какъ въ отношеніи къ развитію самодѣятельности попечителей, такъ и въ отношеніи къ роли центральнаго вѣдомства.

Попечители не имѣютъ никакого отношенія къ устройству и завѣдыванію домами для умалишенныхъ, хотя содержаніе каждаго призрѣваемаго въ нихъ покрывается соотвѣтственнымъ союзомъ. За этимъ изъятіемъ въ рукахъ попечителей сосредоточивается завѣдываніе всѣмъ дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ. Призрѣніе раздѣляется на закрытое и открытое.

Главными видами открытаго призрѣнія являются:

а) Еженедѣльныя пособія деньгами или натурою. Попечители не могутъ выдавать постоянныхъ пособій, выкупать инструменты или покупать одежду (за исключеніемъ рѣдкихъ случаевъ), а также не могутъ оказывать открытое призрѣніе физически крѣпкимъ взрослымъ внѣ рабочаго дома, кромѣ случаевъ нужды, обусловленной такими причинами, какъ „болѣзнь, несчастный случай, тѣлесное или душевное поврежденіе ихъ самихъ или въ семьяхъ призрѣваемыхъ“. Такимъ образомъ, призрѣніе на дому не можетъ быть оказываемо здоровымъ людямъ, оставшимся безъ работы, съ тѣмъ, впрочемъ, исклю-

[1]) Комитеты попечителей несутъ, кромѣ призрѣнія бѣдныхъ, еще нѣкоторыя обязанности—заботятся о примѣненіи актовъ объ оспопрививаніи, назначаютъ регистраторовъ рожденій, смертей и браковъ и (кромѣ столицы) наблюдаютъ за раскладкою и взиманіемъ большинства мѣстныхъ сборовъ. Однако, функціи въ области общественнаго призрѣнія занимаютъ настолько преобладающее мѣсто въ дѣятельности попечителей, что они, въ сущности, являются спеціальными органами.

ЦАБ "Автограф"

ченіемъ, что попечители могутъ, съ особаго разрѣшенія, принимать въ отношеніи къ такимъ лицамъ мѣры подъ условіемъ, чтобы „каждый здоровый человѣкъ, выпущенный изъ рабочаго дома, былъ опредѣленъ попечителями въ какую либо работу и находился подъ ихъ руководствомъ и наблюденіемъ все время, пока ему оказывается помощь"; однако, опытъ показалъ, что находить подходящую работу представляется чрезвычайно затруднительнымъ, и въ настоящее время комитеты попечителей рѣдко пользуются этимъ полномочіемъ, кромѣ нѣкоторыхъ городовъ.

б) Обученіе ремесламъ; комитеты попечителей могутъ выдавать денежныя преміи за обученіе дѣтей мастерству.

в) Медицинская помощь; каждый комитетъ долженъ назначить одного или нѣсколько врачей для оказанія бѣднымъ медицинской помощи и снабженія ихъ необходимыми лѣкарствами.

г) Погребеніе на средства прихода.

Видами закрытаго призрѣнія являются:

а) Ночлежный пріютъ, въ которомъ дается ночлегъ подъ условіемъ выполненія какой-либо работы.

б) Рабочій домъ, который представляетъ собою убѣжище, главнымъ образомъ, для престарѣлыхъ и немощныхъ, а также для женщинъ и дѣтей [1]). Отчасти по закону, отчасти по указаніямъ министерства мѣстнаго управленія, требуется соблюденіе извѣстной классификаціи обитателей рабочаго дома (престарѣлые и немощные, состоящіе въ бракѣ, дѣти и пр.); но въ небольшихъ рабочихъ домахъ желательное выполненіе этого требованія оказывается затруднительнымъ. Наилучшіе результаты достигаются въ отношеніи обезпеченія извѣстныхъ удобствъ для престарѣлыхъ, а также въ отношеніи къ призрѣнію дѣтей.

в) Лазареты, являющіеся приходскими госпиталями [2]). Эта

[1]) Первоначально въ основѣ идеи рабочаго дома лежало стремленіе сдѣлать готовность вступить въ рабочій домъ признакомъ нужды въ помощи, при чемъ здоровымъ людямъ должна быть даваема работа въ домѣ. Въ настоящее время названіе не отвѣчаетъ дѣйствительности: 1 іюля 1905 г. въ рабочихъ домахъ было только 7.615 здоровыхъ мужчинъ изъ 214.884 призрѣвавшихся въ нихъ.

[2]) Госпитали для инфекціонныхъ болѣзней устраиваются въ Лондонѣ Metropolitan Asylums Board, а въ другихъ мѣстахъ—органами управленія графствъ или санитарныхъ округовъ.

ЦАБ "Автограф"

отрасль въ теченіе долгаго времени развивалась плохо, но въ послѣдніе годы въ этомъ отношеніи замѣчается большое улучшеніе.

г) Школы. Заботы о дѣтяхъ, составляющія наиболѣе плодотворную отрасль общественнаго призрѣнія, выражаются въ различныхъ формахъ. Либо въ самомъ рабочемъ домѣ устраивается школа, либо принимаются мѣры къ тому, чтобы дѣти, призрѣваемыя въ рабочемъ домѣ, могли посѣщать начальную школу; но оба эти пріема нежелательны, такъ какъ дѣти при такихъ условіяхъ оказываются все время или значительную часть времени въ атмосферѣ пауперизма. Имѣются также „Scattered homes“ для небольшихъ группъ дѣтей, которыя посѣщаютъ обыкновенныя начальныя школы; существуютъ обширныя „барачныя школы“ (barrack schools), содержимыя иногда нѣсколькими союзами; существуетъ также система размѣщенія (boarding—out), которая даетъ хорошіе результаты, если выборъ семей производится тщательно и если обезпечивается постоянное наблюденіе; наконецъ, существуютъ cottage homes, когда около школы и мастерскихъ устраивается маленькое селеніе, при чемъ въ каждомъ коттеджѣ помѣщается нѣсколько дѣтей, подъ завѣдываніемъ рабочаго и его жены.

Попечители обязаны въ каждомъ случаѣ обращенія за помощью опредѣлять характеръ и размѣръ оказываемаго пособія, при чемъ въ разслѣдованіи и въ распредѣленіи пособій имъ помогаютъ профессіональные чиновники (relieving officers); принятіе самыхъ рѣшеній зависитъ отъ попечителей или назначаемаго ими комитета (relief committee). Это — одна изъ наиболѣе слабыхъ сторонъ механизма призрѣнія бѣдныхъ: упомянутыхъ должностныхъ лицъ обыкновенно немного, и они перегружены работою, при чемъ разслѣдованія ихъ носятъ рутинный характеръ, и нѣтъ того постояннаго вниманія къ индивидуальнымъ особенностямъ, которое одно только можетъ обезпечить надлежащую помощь. Расходы по оказанію бѣднымъ пособій и по другимъ функціямъ попечителей покрываются въ каждомъ союзѣ изъ общаго фонда, образуемаго изъ взносовъ приходовъ, входящихъ въ союзъ, а отдѣльные приходы уплачиваютъ лишь содержаніе помощниковъ надзирателей и сборщиковъ налога. Дома для умалишенныхъ устраиваются органами

ЦАБ "Автограф"

графствъ и городовъ, но содержаніе каждаго призрѣваемаго въ *нихъ покрывается изъ средствъ подлежащаго союза*. Центральное правительство выдаетъ изъ государственныхъ средствъ пособія въ размѣрѣ, соотвѣтствующемъ числу бѣдныхъ дѣтей, посѣщающихъ начальныя школы, а также на уплату содержанія учителямъ школъ для бѣдныхъ, на содержаніе должностныхъ лицъ союзовъ внѣ Лондона, содержаніе врачей для бѣдныхъ въ Лондонѣ и по четыре шиллинга въ недѣлю за каждаго бѣднаго-умалишеннаго. Попечители могутъ (если это возможно) получать издержки по оказанію пособій отъ отвѣтственныхъ родственниковъ призрѣваемыхъ.

Вся дѣятельность комитетовъ попечителей находится подъ строгимъ контролемъ и наблюденіемъ министерства мѣстнаго управленія, которое можетъ издавать распоряженія и всякаго рода регламенты объ обязанностяхъ попечителей и о деталяхъ самой работы [1]). Инспектора его, каждому изъ которыхъ ввѣряется извѣстный округъ, могутъ присутствовать на собраніяхъ попечителей и посѣщать и инспектировать во всякое время любое изъ учрежденій призрѣнія; это не только дастъ возможность центральному вѣдомству имѣть постоянный надзоръ, но и предоставляетъ въ распоряженіе попечителей совѣты и указанія экспертовъ. Кромѣ того, назначеніе мѣстныхъ должностныхъ лицъ (клерка, врача, чиновниковъ по оказанію пособій и должностныхъ лицъ рабочихъ домовъ) подлежитъ утвержденію министерства мѣстнаго управленія, которое, съ другой стороны, можетъ отрѣшить отъ должности любое должностное лицо безъ согласія попечителей [2]).

Какъ было замѣчено, англійская система общественнаго призрѣнія не приспособлена къ оказанію помощи въ нуждѣ, *проистекающей отъ временнаго отсутствія работы у рабочихъ*. Это привело къ изданію въ 1905 г. акта о безработныхъ,

---

[1]) Вычислено, что статуты о призрѣніи бѣдныхъ и дѣйствующія распоряженія центральнаго вѣдомства заняли бы 2.500 печатныхъ страницъ; чувствуется большая потребность въ консолидаціи.

[2]) Объ управленіи общественнаго призрѣнія см. Fowle, Poor Law; Chance, Our treatment of the Poor; ежегодные отчеты министерства мѣстнаго управленія; ежегодные отчеты о занятіяхъ конференціи по вопросамъ призрѣнія бѣдныхъ.

ЦАБ "Автограф"

который примѣняется въ Лондонѣ и городахъ и городскихъ округахъ съ населеніемъ не менѣе 50.000 жител. Въ каждомъ лондонскомъ бургѣ образуется комитетъ (distress committee), состоящій отчасти изъ совѣтниковъ, отчасти изъ попечителей и другихъ свѣдущихъ лицъ; имѣется также „центральный комитетъ“ изъ представителей названныхъ комитетовъ и лондонскаго совѣта графства, а также кооптируемыхъ лицъ. Мѣстные комитеты обязаны знакомиться съ условіями труда въ своихъ бургахъ, принимать заявленія отъ безработныхъ и стараться найти имъ работу (путемъ открытія посредническихъ конторъ, побужденія совѣтовъ бурговъ предпринимать общественныя работы и т. д.), или же представлять объ отдѣльныхъ случаяхъ центральному комитету. Мѣстные комитеты не могутъ сами предоставлять работу; центральный комитетъ можетъ это [1]) (путемъ устройства земледѣльческихъ колоній или иначе), а также можетъ содѣйствовать эмиграціи или переселенію рабочаго въ другую часть страны, гдѣ существуетъ спросъ на рабочихъ. Издержки по этому предмету покрываются изъ центральнаго фонда, образуемаго изъ добровольныхъ пожертвованій и поступленій отъ особаго небольшого сбора, а также изъ правительственнаго пособія. Большіе города могутъ имѣть подобные же комитеты совѣтниковъ, попечителей и другихъ лицъ, съ правами подобными правамъ лондонскаго центральнаго комитета. Актъ этотъ, изданный на три года, представляетъ собою столь еще новую мѣру, что едва ли возможно высказать о немъ опредѣленное сужденіе, но онъ является попыткою отнестись серьезно и на новыхъ началахъ къ проблемѣ, которая до сихъ поръ предоставлялась вѣдѣнію частной благотворительности.

---

[1]) Съ ограниченіемъ, что предоставляемая работа „имѣетъ своимъ предметомъ нѣчто дѣйствительно полезное“.

ЦАБ "Автограф"

6. Народное образованіе.

Созданіе системы народнаго образованія въ Англіи является дѣломъ XIX столѣтія [1]). До 1833 года развитіе начальнаго образованія всецѣло находилось въ зависимости отъ частной (главнымъ образомъ, благотворительной и религіозной) предпріимчивости, и, когда въ названномъ году парламентомъ впервые было вотировано небольшое пособіе на это дѣло, въ суммѣ 20.000 фунт. ст., казначейство выдавало деньги на школьныя зданія по указаніямъ двухъ большихъ обществъ, благодаря которымъ возникла сѣть начальныхъ школъ, существовавшихъ въ то время [2]).

Затѣмъ послѣ нѣсколькихъ анкетъ парламентскихъ комиссій въ 1839 году былъ сдѣланъ рѣшительный шагъ въ развитіи государственнаго воздѣйствія: размѣръ пособія изъ государственныхъ средствъ былъ увеличенъ; двумъ упомянутымъ обществамъ была выдана субсидія на устройство школъ для подготовки учащаго персонала; при Тайномъ Совѣтѣ образованъ былъ особый комитетъ для завѣдыванія выдачею пособій и установленъ былъ принципъ инспектированія всѣхъ школъ, получающихъ пособія. Въ слѣдующее десятилѣтіе главное вниманіе было удѣлено обезпеченію учителей—поощрялось устройство новыхъ нормальныхъ школъ и установлены были стипендіи въ нихъ изъ правительственныхъ средствъ, созданы были условія сертификата для учителей и введены правила объ извѣстномъ процентѣ учителей съ сертификатомъ въ общественныхъ начальныхъ школахъ. Въ слѣдующіе годы дѣлались попытки къ тому, чтобы развить мѣстную инициативу и возложить на мѣстные органы обязанность обезпеченія началь-

---

[1]) Задача этого очерка—дать краткій обзоръ развитія государственнаго воздѣйствія въ отношеніи къ народному образованію и описаніе дѣйствующей организаціи, не входя въ обсужденіе сложнаго вопроса о религіозной сторонѣ образованія.

[2]) British and Foreign Schools Society, нонконформистское общество, въ школахъ котораго въ дополненіе къ свѣтскому обученію введено было лишь чтеніе Библіи („Bible teachind"), и National Society, англиканская организація.

ЦАБ "Автограф"

наго образованія [1]), но существенныхъ результатовъ не удалось достигнуть до 1870 года. Изданный въ этомъ году актъ о начальномъ образованіи установилъ три принципа, предусмотрѣвъ нѣкоторыя модификаціи въ ихъ практическомъ приложеніи. Въ каждомъ школьномъ округѣ долженъ быть выборный органъ для начальнаго образованія, но лишь тамъ, гдѣ образованіе недостаточно обезпечено частною иниціативою. Устанавливается мѣстный сборъ, но только тамъ, гдѣ имѣется школьный комитетъ. Посѣщеніе школъ дѣлается обязательнымъ, но лишь тамъ, гдѣ школьные комитеты издадутъ обязательныя постановленія по этому предмету. Законами, изданными между 1876 и 1880 годами, посѣщеніе школъ сдѣлано было обязательнымъ, а черезъ одиннадцать лѣтъ начальное обученіе сдѣлано безплатнымъ.

Государственное воздѣйствіе въ области средняго образованія развивалось медленно, выразившись, главнымъ образомъ, въ созданіи научно-художественныхъ школъ въ Южномъ Кенсингтонѣ въ Лондонѣ и въ выдачѣ пособій учрежденіямъ, дающимъ научное и художественное образованіе и одобреннымъ центральнымъ вѣдомствомъ. Значительный шагъ впередъ сдѣланъ былъ, когда въ 1889 — 1890 г. совѣтамъ графствъ, бурговъ и городскихъ округовъ предоставлено было устраивать или содѣйствовать устройству учрежденій техническаго и ремесленнаго обученія, пользоваться для этого (если они признаютъ это желательнымъ) поступленіями отъ нѣкоторыхъ налоговъ на пиво и спиртные напитки, взимаемыхъ центральнымъ правительствомъ, но предоставляемыхъ мѣстнымъ органамъ, и дополнять эти средства небольшимъ мѣстнымъ сборомъ. Для Уэльса были изданы особыя мѣры, предусмотрѣнныя актомъ 1889 г., который предоставилъ совѣтамъ графствъ и бурговъ оказывать содѣйствіе среднему (особо отъ техническаго) образованію. Въ томъ же году впервые были назначены изъ

[1]) Слѣдуетъ замѣтить, что королевская комиссія 1858—61 гг. рекомендовала устройство школьныхъ комитетовъ графствъ и бурговъ, съ правомъ устанавливать сборы. Въ 1870 г. первоначально предположено было начальное образованіе въ бургахъ сосредоточить въ рукахъ городскихъ совѣтовъ, но въ концѣ концовъ восторжествовали сторонники системы обособленія школьнаго управленія.

ЦАБ "Автограф"

государственнаго казначейства небольшія пособія учрежденіямъ, дающимъ образованіе университетскаго типа.

Вѣдомство народнаго образованія было создано въ 1856 г. путемъ соединенія „Educational Establishment of the Privy Council Office“ и „Establishment for the Encouragement of Science and Art“, которое до тѣхъ поръ находилось въ вѣдомствѣ министерства торговли. Была учреждена должность вице-президента, съ положеніемъ весьма неопредѣленнымъ: являясь лицомъ политическимъ, онъ иногда всецѣло подчинялся лорду-президенту королевскаго совѣта (офиціальный глава вѣдомства), иногда же являлся фактически независимымъ министромъ. Въ 1900 году вѣдомство это было реорганизовано въ министерство образованія (Board of Education), съ независимымъ президентомъ и парламентскимъ секретаремъ въ качествѣ его помощника. Въ настоящее время оно вѣдаетъ всѣмъ начальнымъ образованіемъ и научно-художественнымъ обученіемъ въ школахъ, получающихъ пособія изъ государственныхъ суммъ; оно инспектируетъ эти школы и распредѣляетъ пособія; оно инспектируетъ также нормальныя школы для подготовки учителей. Полномочія его въ отношеніи къ среднему образованію ограничиваются инспектированіемъ учебныхъ заведеній, которыя пожелаютъ этого.

Къ 1902 году рѣзко выдвинулась потребность въ общей реорганизаціи системы. Начальныя школы распадались на двѣ группы—а) „комитетскія школы“ (board schools), содержимыя мѣстными школьными комитетами всецѣло на государственныя пособія и поступленія отъ мѣстныхъ сборовъ, при чемъ въ нихъ религіозное образованіе ограничивается простымъ чтеніемъ Библіи; б) „частныя школы“ (voluntary schools), содержимыя на частныя пожертвованія и правительственныя пособія, съ вѣроисповѣднымъ (обыкновенно англиканскимъ или римско-католическимъ) религіознымъ образованіемъ. Однако, постепенно пожертвованія уменьшились, и частныя школы стали все болѣе и болѣе разсчитывать на государственную помощь, такъ что почти 80 процентовъ ихъ прихода составляли государственныя пособія, между тѣмъ управленіе этими школами вѣдается только попечительными комитетами изъ частныхъ лицъ. Болѣе половины дѣтей, получающихъ начальное образованіе, находились

ЦАБ "Автограф"

въ частныхъ школахъ, при чемъ, однако, хотя въ нѣкоторыхъ изъ нихъ достигнутъ былъ очень высокій уровень успѣшности, общій уровень частныхъ школъ, вслѣдствіе финансовыхъ затрудненій, оказался ниже, чѣмъ уровень комитетскихъ школъ. Эти послѣднія, благодаря сборамъ, значительно расширили рамки своей дѣятельности; въ дневныхъ школахъ высшаго типа дается образованіе почти уровня среднихъ учебныхъ заведеній; въ вечернихъ дополнительныхъ школахъ обезпечивается начальное и болѣе расширенное образованіе какъ взрослыхъ, такъ и подростковъ. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ школьные комитеты выполняли работу комитетовъ мѣстныхъ органовъ по техническому образованію, и судебными рѣшеніями въ 1900 и 1902 гг. было установлено, что образованіе, предоставляемое взрослымъ, а также предметы, преподаваемые въ школахъ высшаго типа, представляются незаконными, такъ какъ они выходятъ за предѣлы понятія „начальнаго обученія“.

Для развитія средняго образованія техническими комитетами сдѣлано было много полезнаго, а въ Уэльсѣ органы графствъ и бурговъ, въ значительной степени, содѣйствовали среднимъ учебнымъ заведеніямъ обычнаго типа; центральное управленіе оказывало поддержку только научно-художественному образованію. Для подготовки учителей начальныхъ школъ ни частныя учрежденія съ государственными пособіями, ни школьные комитеты не дѣлали того, что въ какой-либо степени могло удовлетворить существующей въ этомъ отношеніи потребности. Наконецъ, если оставить въ сторонѣ небольшія пособія „университетскимъ колледжамъ“, то придется признать, что въ отношеніи къ университетскому образованію публичными органами не дѣлалось ничего.

Актъ 1902 года а) отмѣнилъ систему спеціализаціи школьнаго управленія и базисомъ послѣдняго сдѣлалъ графство и муниципалитетъ; б) положилъ конецъ всякаго рода ограниченіямъ въ отношеніи къ дѣятельности новыхъ органовъ. Органами для начальнаго образованія въ настоящее время являются совѣты всѣхъ графствъ и графствъ-бурговъ, муниципалитетовъ съ населеніемъ не менѣе 10.000 жит. и городскихъ округовъ съ населеніемъ не менѣе 20.000 жит. [1]); они завѣдываютъ

[1]) Муниципалитеты и городскіе округа могутъ передавать свои полно-

ЦАБ "Автограф"

всѣми начальными школами (комитетскими и частными) въ своемъ районѣ и имѣютъ полный контроль надъ свѣтскимъ обученіемъ, даваемымъ въ нихъ. Каждый мѣстный школьный органъ обязанъ назначить одинъ или нѣсколько комитетовъ, состоящихъ частью изъ совѣтниковъ, частью изъ кооптируемыхъ лицъ (включая и женщинъ); этимъ комитетамъ могутъ быть делегируемы всѣ полномочія, кромѣ обычнаго изъятія въ отношеніи къ финансовой части. „Совѣтскія“ (прежнія комитетскія) школы находятся подъ управленіемъ завѣдывающихъ, изъ которыхъ двѣ трети назначаются мѣстнымъ школьнымъ органомъ и одна треть мѣстнымъ органомъ (если имѣется особый органъ школьнаго управленія). Для „частныхъ“ школъ двѣ трети завѣдывающихъ назначаются прежними попечителями, одна шестая мѣстнымъ школьнымъ органомъ и одна шестая мѣстнымъ органомъ, если онъ обособленъ (напр., въ сельскихъ районахъ приходского совѣта). Въ совѣтскихъ школахъ должно быть обезпечено невѣроисповѣдное обученіе Библіи; въ частныхъ школахъ религіозное образованіе должно быть въ соотвѣтствіи съ волею основателей школы. Государственныя пособія на начальное образованіе (не считая издержекъ по личному составу управленія) въ 1903—4 г. составили сумму въ 9.799.412 ф. ст.

Для „высшаго образованія“ (подъ этимъ терминомъ въ Англіи разумѣется „всякое не-элементарное“ образованіе, обнимающее образованіе среднее, техническое и университетское, а также подготовку учителей) органами являются совѣты всѣхъ графствъ и графствъ-бурговъ, а также всѣхъ муниципалитетовъ и городскихъ округовъ [1]). Для этой задачи они могутъ пользоваться такъ наз. „whisky money“ и въ дополненіе взимать небольшой сборъ. Характеръ и размѣръ ихъ дѣятельности въ этомъ отношеніи всецѣло зависятъ отъ усмотрѣнія

мочія мѣстнымъ совѣтамъ графствъ, если послѣдніе пожелаютъ принять ихъ. Это во многихъ отношеніяхъ желательно, но зависитъ это, главнымъ образомъ, отъ финансовыхъ условій.

[1]) Признаніе всѣхъ муниципалитетовъ и городскихъ округовъ районами для „высшаго образованія“ не совсѣмъ удачно, такъ какъ многіе изъ нихъ слишкомъ незначительны; но они могутъ передавать свои полномочія совѣтамъ графствъ или дѣйствовать совмѣстно съ ними.

ЦАБ "Автограф"

самихъ мѣстныхъ органовъ, по соглашенію съ министерствомъ народнаго образованія, при чемъ принимаются во вниманіе и мѣстныя условія.

Увеличеніе государственныхъ пособій на университетскіе колледжи, предположенная реорганизація и расширеніе государственныхъ научныхъ учрежденій въ Южномъ Кенсингтонѣ, начатое оказаніе государственныхъ пособій на среднее образованіе, развитіе новыхъ университетовъ и ихъ тѣсная связь съ мѣстными школьными органами [1])—все это свидѣтельствуетъ объ оживленіи интереса къ дѣлу народнаго образованія и о признаніи потребности въ созданіи координированной системы, которая обнимала бы всѣ три степени его. Расходы центральнаго управленія на образованіе въ настоящее время превышаютъ 12.000.000 ф. ст. въ годъ, но нужно еще больше, и примѣненіе новаго акта потребуетъ значительнаго усиленія обложенія въ тѣхъ округахъ, въ которыхъ до сихъ поръ не существовало вовсе сборовъ на школьное дѣло. Это можетъ оказать сдерживающее вліяніе на совѣты графствъ, и, вѣроятно, до нѣкоторой степени пострадаетъ среднее образованіе (въ отношеніи къ которому на органы не можетъ быть оказано понужденія). Но, тѣмъ не менѣе, если только будетъ достигнутъ извѣстный компромиссъ по вопросу о религіозномъ обученіи и устранится контроверза, которая такъ долго служила камнемъ преткновенія въ дѣлѣ реформы народнаго образованія, обезпечится полная возможность созданія законченной системы народнаго образованія.

---

[1]) Напр., нѣкоторые изъ университетовъ предпринимаютъ подготовку учителей для мѣстныхъ органовъ и имѣютъ своихъ представителей въ мѣстныхъ школьныхъ комитетахъ; съ другой стороны, мѣстные органы оказываютъ поддержку университетамъ и имѣютъ своихъ представителей въ органахъ университетскаго управленія.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА II.

Мѣстное управленіе во Франціи.

1. Центральныя вѣдомства.

Центральное управленіе во Франціи распредѣляется между слѣдующими одиннадцатью министерствами, изъ которыхъ для нашей настоящей задачи имѣютъ значеніе послѣднія пять:

1) Министерство иностранныхъ дѣлъ.
2) Министерство военное.
3) Министерство морское.
4) Министерство колоній.
5) Министерство юстиціи.
6) Министерство финансовъ.
7) Министерство внутреннихъ дѣлъ, подъ вѣдѣніемъ котораго находятся главнымъ образомъ полиція, мѣстное управленіе, общественное призрѣніе и народное здравіе, тюрьмы и управленіе Алжира. Подъ начальствомъ министра внутреннихъ дѣлъ находится префектъ полиціи, которому во многихъ отношеніяхъ соотвѣтствуетъ въ Англіи комиссаръ столичной полиціи (всецѣло подчиненный министру внутреннихъ дѣлъ). Онъ стоитъ во главѣ мѣстной полиціи Парижа и его округа, а также во главѣ такъ называемой „государственной“ полиціи (охрана президента республики и т. п.).
8) Министерство публичныхъ работъ—завѣдываніе національными дорогами, казенными желѣзными дорогами, наблюденіе за другими желѣзными дорогами, устройство и содер-

ЦАБ "Автограф"

жаніе маяковъ, управленіе портами, судоходство рѣчное и по каналамъ и многія другія отрасли.

9) Министерство торговли и промышленности, въ вѣдѣніи котораго находятся техническое образованіе, патенты, подготовка торговыхъ договоровъ, примѣненіе фабричнаго законодательства, торговая и промышленная статистика и сосредоточеніе соотвѣтственныхъ свѣдѣній. При этомъ министерствѣ состоитъ, только номинально, департаментъ почтъ и телеграфовъ, которымъ управляетъ товарищъ министра, являющійся почти независимымъ министромъ.

10) Министерство народнаго образованія, въ вѣдѣніи котораго находятся учебныя заведенія всѣхъ трехъ степеней, центральныя образовательныя учрежденія, а также (въ завѣдываніи дирекціи изящныхъ искусствъ) художественное образованіе, національные театры и музеи и историческіе памятники.

11) Министерство земледѣлія, въ вѣдѣніи котораго находятся сельскохозяйственное образованіе, информаціонная часть и статистика земледѣлія, орошеніе и дренажъ, государственныя лѣса и пр.

Въ отношеніи къ этимъ центральнымъ вѣдомствамъ можно отмѣтить нѣсколько характерныхъ особенностей. Во-первыхъ, очень незначительное число должностей съ политическимъ характеромъ; каждое вѣдомство имѣетъ только одного парламентскаго представителя — министра; кромѣ почтоваго вѣдомства, во Франціи нѣтъ политическихъ товарищей министра (undersecretary) или другихъ такихъ должностныхъ лицъ, какъ въ Великобританіи. Британскій первый министръ имѣетъ въ своемъ распоряженіи около пятидесяти административныхъ должностей (не считая чиновъ королевскаго двора), на которыя онъ можетъ (и фактически долженъ) назначить членовъ той или другой палаты парламента; французскій же премьеръ имѣетъ въ своемъ распоряженіи только около дюжины такихъ должностей. Объясняется это, конечно, тѣмъ, что французскій министръ можетъ говорить въ разъясненіе и въ защиту своей политики какъ въ сенатѣ, такъ и въ палатѣ депутатовъ, хотя бы онъ даже и не былъ членомъ ни одной изъ палатъ (что иногда и бываетъ съ министрами военнымъ и морскимъ); такимъ образомъ, во Франціи нѣтъ главнаго основанія, вызывающаго въ

ЦАБ "Автограф"

Великобританіи парламентскихъ товарищей министра. Во-вторыхъ, своеобразныя условія политической жизни во Франціи обезпечили за постоянными чинами администраціи вліяніе еще болѣе значительное, чѣмъ то, которое принадлежитъ имъ въ Великобританіи, хотя оно велико и здѣсь. Отсутствіе во Франціи прочно организованныхъ партій и обусловленная этимъ зависимость министерствъ отъ комбинацій отдѣльныхъ группъ имѣли своимъ результатомъ частыя смѣны правительства, такъ что средняя продолжительность жизни французскаго министерства (до послѣднихъ лѣтъ) была значительно ниже годичнаго періода. Правда, бываютъ случаи, что министръ остается въ должности при нѣсколькихъ премьерахъ; съ другой стороны, смѣна министерства во Франціи не всегда означаетъ перемѣну политики, такъ какъ часто это обусловливается личными причинами; но эти обстоятельства не вліяютъ на общій результатъ. Разъ министры смѣняются съ такою быстротою, очевидно, что каждый новый пришелецъ, предусматривая непродолжительное пребываніе у власти, не будетъ склоненъ (если это не исключительно сильная личность) предпринимать какія-либо существенныя перемѣны; онъ скорѣе будетъ готовъ оставить дѣламъ прежнее вѣдомственное теченіе, и дѣйствительною направляющею силою окажутся постоянныя должностныя лица, которыя одни имѣютъ настоящее знакомство съ работою и механизмомъ управленія. Въ послѣдніе годы французскія министерства отличаются необычною устойчивостью, благодаря образованію нѣкотораго подобія партіямъ министерской и оппозиціонной; но еще слишкомъ рано было бы учитывать какъ прочность этого образованія, такъ и вліяніе его на административную систему. Въ-третьихъ, во Франціи въ гораздо большей степени, чѣмъ въ Великобританіи, пользуются совѣщательными коллегіями экспертовъ, образуемыми при различныхъ правительственныхъ вѣдомствахъ; такія коллегіи имѣются при большей части центральныхъ учрежденій внутренняго управленія.

Главою исполнительной власти во французской республикѣ является президентъ, но онъ дѣйствуетъ съ совѣта и по совѣту министровъ, даваемому или индивидуально, или коллективно (такъ какъ совѣтъ министровъ, въ отличіе отъ британскаго кабинета, имѣетъ юридическое существованіе); въ президенство

ЦАБ "Автограф"

Лубэ положеніе президента республики очень приблизилось къ положенію конституціоннаго монарха въ англійскомъ смыслѣ этого термина. Акты, совершаемые президентомъ, французскіе юристы классифицируютъ слѣдующимъ образомъ [1]):

А. Акты конституціонные — созывъ и пророгація законодательнаго собранія, изданіе въ нѣкоторыхъ случаяхъ декретовъ по дѣламъ колоніальнаго управленія, направленіе иностранныхъ дѣлъ, заключеніе договоровъ, объявленіе войны). По этимъ предметамъ рѣшеніе принимается при непремѣнномъ участіи всего состава отвѣтственныхъ министровъ президента.

В. Акты административные—изданіе декретовъ и регламентовъ (какъ общихъ, такъ и въ примѣненіи къ отдѣльнымъ случаямъ) въ осуществленіе либо 1) общихъ полномочій президента, какъ главы исполнительной власти, либо 2) власти, предоставленной ему отдѣльными законами. По отношенію къ актамъ перваго рода необходимо лишь контрассигнированіе отвѣтственнаго министра, тогда какъ для актовъ второго рода необходимо сужденіе государственнаго совѣта.

Этотъ государственный совѣтъ есть центръ всей административной системы Франціи. Теперешнюю форму онъ получилъ по закону 1872 года, съ послѣдующими измѣненіями, проведенными въ разное время и особенно въ 1879 г., но самое учрежденіе было создано значительно ранѣе, одновременно съ консульствомъ въ 1799 году. Функціи государственнаго совѣта троякаго рода: 1) это—совѣщательное учрежденіе, дающее совѣтъ по законодательнымъ предположеніямъ, которыя представляются ему министерствомъ или передаются законодательными палатами; 2) это — административное учрежденіе, такъ какъ всѣ вопросы, возникающіе въ области управленія, могутъ быть представляемы ему президентомъ и его совѣтниками, а нѣкоторые декреты и регламенты становятся дѣйствительными лишь при условіи предварительнаго выслушанія мнѣнія совѣта, хотя оно можетъ и не быть обязательнымъ; 3) это—судебное учрежденіе, дѣйствующее въ качествѣ высшаго административнаго суда. Оно находится подъ

[1]) См. Bocuf, Droit administratif (17-е изд.) стр. 14 и сл. и Berthélémy, Droit administratif, стр. 87 и сл.

ЦАБ "Автограф"

предсѣдательствомъ министра юстиціи (какъ хранителя печати) и состоитъ, не считая министровъ, изъ тридцати двухъ ординарныхъ штатныхъ совѣтниковъ, назначаемыхъ и смѣщаемыхъ президентомъ республики, декретомъ, принятымъ въ совѣтѣ министровъ, и девятнадцати экстраординарныхъ нештатныхъ совѣтниковъ, которые должны быть лицами, активно участвующими въ администраціи и которые назначаются и смѣщаются простыми президентскими декретами. Имѣются также второстепенные члены—рекетмейстеры (maîtres des requêtes) и аудиторы (auditeurs), на которыхъ лежитъ изготовленіе докладовъ по различнымъ вопросамъ, подлежащимъ разсмотрѣнію.

Совѣтъ раздѣляется на пять секцій, изъ которыхъ четыре вѣдаютъ вопросы управленія [1]); каждая изъ нихъ состоитъ изъ президента, пяти ординарныхъ совѣтниковъ и неодинаковаго числа экстраординарныхъ. Пятая секція вѣдаетъ дѣла административной юстиціи и состоитъ изъ президента и шести ординарныхъ совѣтниковъ; экстраординарные совѣтники не могутъ входить въ эту секцію, такъ какъ они участвуютъ въ активной административной работѣ; то же ограниченіе имѣетъ мѣсто и въ отношеніи къ министру юстиціи (который можетъ принимать участіе въ работѣ другихъ секцій), такъ какъ онъ членъ совѣта министровъ. Дѣятельность государственнаго совѣта, какъ высшаго административнаго суда, будетъ разсмотрѣна въ послѣдующихъ главахъ (VIII и XII), а здѣсь мы коснемся ея лишь въ отношеніи къ общей администраціи. По нѣкоторымъ предметамъ рѣшеніе принимается одною соотвѣтственною секціею; по другимъ, послѣ предварительнаго обсужденія въ секціи, требуется постановленіе общаго собранія совѣта (это примѣнимо ко всѣмъ дѣйствительно важнымъ дѣламъ). Ординарные совѣтники могутъ голосовать по всѣмъ вопросамъ какъ въ секціяхъ, такъ и въ общихъ собраніяхъ; экстраординарные совѣтники могутъ также голосовать въ обоихъ, но только по предметамъ, относящимся къ тому правительственному вѣдомству, членами котораго они состоятъ; рекетмейстеры могутъ

[1]) Эти секціи вѣдаютъ—1) законодательство, юстицію и иностранныя дѣла; 2) внутреннія дѣла и народное образованіе; 3) финансы, армію, флотъ и колоніи; 4) общественныя работы, промышленность и торговлю, почты и телеграфъ, земледѣліе.

ЦАБ "Автограф"

голосовать въ обоихъ, но только по отдѣльнымъ дѣламъ, по которымъ они являются докладчиками; наконецъ, аудиторы могутъ голосовать только въ секціяхъ и лишь по предметамъ ихъ докладовъ. Министры могутъ голосовать въ общихъ собраніяхъ, а министръ юстиціи (какъ президентъ государственнаго совѣта) и во всѣхъ секціяхъ, кромѣ пятой.

Организація, здѣсь вкратцѣ очерченная, представляется весьма законченною, а правила, опредѣляющія ея дѣятельность, очень сложными. Государственный совѣтъ имѣетъ большое значеніе, такъ какъ министерству не легко итти вопреки его сужденію или игнорировать его указанія; и хотя право назначенія и увольненія, принадлежащее министерству, можетъ представляться опаснымъ для независимости совѣта, однако, въ дѣйствительности, это не имѣетъ мѣста, отчасти потому, что до сихъ поръ пребываніе министерствъ у власти было непродолжительно. Далѣе совѣтъ, безъ сомнѣнія, представляетъ собою консервативную силу, но за нимъ знаніе, и наиболѣе прогрессивное министерство чувствуетъ себя обязаннымъ относиться къ совѣту съ терпѣливымъ вниманіемъ, хотя бы оно и было въ сильномъ разногласіи съ нимъ. Съ другой стороны, хотя и возможны злоупотребленія въ примѣненіи судебной власти государственнаго совѣта по административнымъ дѣламъ, однако, правовыя традиціи въ отношеніи къ соблюденію строгихъ правилъ судебной интерпретаціи достаточно сильны, чтобы предотвратить какое-либо серьезное извращеніе закона къ выгодѣ исполнительной власти.

Наконецъ, въ связи съ центральнымъ управленіемъ Франціи слѣдуетъ отмѣтить, что счетная палата (Cour des Comptes) разсматриваетъ всю отчетность по доходамъ и расходамъ; она можетъ требовать всѣхъ необходимыхъ ей свѣдѣній; она можетъ налагать взысканія на счетныхъ чиновниковъ за промедленіе въ представленіи ими отчетовъ. Палата представляетъ ежегодно президенту республики и законодательнымъ палатамъ отчетъ о результатахъ своей работы и дѣлаетъ замѣчанія о желательныхъ реформахъ. Члены ея назначаются президентомъ республики пожизненно. По общему характеру своей дѣятельности она походитъ на управленіе генералъ-аудитора въ Великобританіи.

ЦАБ "Автограф"

2. Департаменты.

Во Франціи четыре мѣстныхъ административныхъ района: департаментъ, округъ, кантонъ и коммуна, но только первый и послѣдній изъ нихъ имѣютъ дѣйствительное значеніе. Въ отношеніи къ народному образованію созданъ болѣе обширный районъ, который будетъ описанъ впослѣдствіи. Въ основу плана организаціи общаго мѣстнаго управленія въ двухъ важнѣйшихъ районахъ положена наличность одного отвѣтственнаго и болѣе или менѣе независимаго исполнительнаго должностнаго лица, контролируемаго совѣщательной коллегіей лицъ, не участвующихъ въ активной администраціи.

Департаменты (ихъ всего 86) представляютъ собою произвольные географическіе районы, на которые Франція была раздѣлена Учредительнымъ собраніемъ [1]). Съ тѣхъ поръ послѣдовалъ рядъ измѣненій, и теперешнее устройство департаментовъ регулируется закономъ 1871 года.

Департаментъ есть районъ одновременно и „деконцентрированной“ центральной администраціи, и мѣстнаго самоуправленія. Во главѣ его находится префектъ, единственное должностное лицо его [2]). Онъ назначается министромъ внутреннихъ дѣлъ и является профессіональнымъ администраторомъ, съ содержаніемъ въ 18.000, въ 24.000 или въ 35.000 франковъ, смотря по классу префектуры. Префектъ есть прежде всего мѣстный агентъ центральнаго правительства и, какъ таковой, онъ стоитъ во главѣ всего управленія въ своемъ районѣ; онъ представляетъ министерства внутреннихъ дѣлъ, финансовъ, торговли, народнаго образованія, земледѣлія, публичныхъ работъ и даже военное. Дѣятельность его чрезвычайно разнообразна, обнимая санитарное управленіе, примѣненіе фабричныхъ законовъ, народное образованіе, поощреніе земледѣлія, дороги, регистрацію, государственные налоги, казенныя земли, выборы, наборъ и расквартированіе войскъ и многіе другіе

[1]) См. ниже, гл. VIII.

[2]) „Le préfet sera seul chargé de l'administration du département“. — Loi du 28 Pluviôse, l'an VIII.

ЦАБ "Автограф"

предметы, съ которыми соприкасается центральное управленіе. Онъ вѣдаетъ „полицію“—*терминъ, охватывающій многіе предметы*, какъ наблюденіе за прессою, публичными собраніями, иностранцами, за охотою и рыболовствомъ, театрами, и, въ значительной степени, за санитарною частью. Полицейская власть его распространяется на весь департаментъ, и онъ можетъ издавать распоряженія для всего департамента или части его, но въ каждой отдѣльной коммунѣ мѣстною полиціею завѣдуетъ мэръ, а префектъ можетъ вмѣшаться только, если онъ находитъ дѣйствія мэра не соотвѣтственными. Наконецъ, ему принадлежатъ очень значительныя права контроля надъ коммунами и ихъ финансовыми операціями и вообще надъ публичными учрежденіями; онъ можетъ отмѣнить постановленія коммунальнаго совѣта или представить о нихъ министру; онъ можетъ отстранить на мѣсячный срокъ мэра и всякое выборное должностное лицо коммуны; онъ можетъ даже пріостановить дѣятельность всего совѣта или распустить его съ утвержденія министра. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ долженъ выслушать сужденіе совѣта префектуры, но онъ не обязанъ слѣдовать ему. Онъ назначаетъ значительное число низшихъ должностныхъ лицъ, какъ-то начальниковъ небольшихъ почтовыхъ конторъ, почтальоновъ, дорожныхъ смотрителей и другихъ, кромѣ большого штата чиновъ своего управленія. Главнымъ помощникомъ его является генеральный секретарь, назначаемый центральною властью.

Съ другой стороны, префектъ есть исполнительный агентъ департамента, какъ самоуправляющейся корпораціи; такимъ образомъ, онъ обязанъ, по закону, осуществлять указанія, получаемыя имъ отъ представителей этой корпораціи. Необходимо, однако, помнить, что онъ назначается министерствомъ и находится въ зависимости отъ него, а не отъ департаментскаго совѣта; что онъ есть представитель центральнаго контроля и можетъ апеллировать къ министерству противъ любого рѣшенія совѣта; что обыкновенно онъ не имѣетъ особеннаго интереса къ департаменту, въ которомъ онъ вообще не ожидаетъ оставаться долго. Въ результатѣ всего этого, онъ оказывается не столько агентомъ, сколько начальникомъ мѣстныхъ самоуправляющихся органовъ.

ЦАБ "Автограф"

По нѣкоторымъ предметамъ префекту предоставлена большая самостоятельность, и онъ можетъ дѣйствовать на свою отвѣтственность и по своей иниціативѣ; въ другихъ случаяхъ (и они составляютъ большинство) онъ просто приводитъ въ исполненіе распоряженія и указанія, полученныя изъ центра. Зависимость его отъ министра внутреннихъ дѣлъ почти абсолютна: если онъ не можетъ самостоятельно принимать рѣшенія по такимъ пустяшнымъ предметамъ, какъ назначеніе тюремныхъ сторожей, увольненіе въ отпускъ смотрителей за вѣсами и мѣрами и наименованіе улицъ по постановленію городскихъ совѣтовъ, то едва ли онъ можетъ быть склоненъ широко пользоваться своею независимостью и по другимъ дѣламъ, каковы бы ни были его права, предоставляемыя ему закономъ. По замѣчанію одного писателя [1]), префектъ не управляетъ: „онъ сообщаетъ администраціи свѣдѣнія, собираемыя имъ; съ этими свѣдѣніями правительственныя канцеляріи поступаютъ, какъ имъ заблагоразсудится; иногда онѣ дѣйствуютъ на основаніи ихъ, иногда онѣ ихъ игнорируютъ". Тотъ же писатель прибавляетъ, что префектъ третьей республики болѣе связанъ, чѣмъ даже его предшественникъ въ эпоху второй имперіи. Положеніе его осложняется тѣмъ обстоятельствомъ, что на него смотрятъ, какъ на политическаго и избирательнаго агента наличнаго правительства [2]), а такъ какъ министры смѣняются часто, то его задача представляется далеко не легкою [3]). Лучшая характеристика положенія префекта сдѣлана недавно однимъ выдающимся государственнымъ дѣятелемъ и историкомъ, Ганото:

„Онъ надѣется, что его пребываніе въ этомъ тихомъ и мирномъ городкѣ будетъ непродолжительно; онъ чувствуетъ

---

[1]) Faguet, Questions politiques, стр. 48.

[1]) Объ избирательной дѣятельности префектовъ см. Bodley, France, стр. 114 и сл. (изд. 1898).

[2]) „Функціи префектовъ имѣютъ рѣзко выраженный политическій характеръ... Когда большинство въ палатахъ измѣняется лишь вслѣдствіе соотношенія между умѣренными и передовыми элементами той же партіи, положеніе префектовъ довольно устойчиво. Когда же происходитъ смѣна одной партіи другою, противоположнаго направленія, то префекты смѣняются часто". Berthélémy, Droit administratif, стр. 123, прим.

ЦАБ "Автограф"

себя какъ бы въ нѣкотораго рода чистилищѣ, изъ котораго, заслуги и моленія его, помогутъ выбраться на другую арену, въ болѣе пріятное положеніе. Кромѣ его притязаній на повышеніе, у него есть полное основаніе надѣяться на кратковременность пребыванія, такъ какъ со времени паденія второй имперіи пятнадцать префектовъ прослѣдовали одинъ за другимъ подъ этими сводами секуляризованнаго монастыря, превращеннаго въ префектуру. Тѣмъ временемъ онъ старается выполнять свою работу возможно лучше. Въ нашихъ теперешнихъ политическихъ и административныхъ условіяхъ эта работа требуетъ такта, таланта, ловкости, терпѣнія и покорности — качествъ, которыя даются только особеннымъ призваніемъ къ государственной службѣ и навыкомъ, пріобрѣтаемымъ въ длинномъ рядѣ су-префектуръ.

„Префектъ прежде былъ главою и правителемъ департамента. Будучи агентомъ сильной власти, онъ повиновался и начальствовалъ. Теперь, поставленный между всеобщимъ голосованіемъ, которое, дѣйствительно, правитъ, и центральною властью, которая старается управлять, онъ оказывается между молотомъ и наковальнею. Имѣя касательство до всего, онъ концентрируетъ въ своемъ лицѣ постоянный конфликтъ между властью и свободою. Властямъ онъ докладываетъ требованія массъ, а массамъ—требованія властей. Теперь уже не можетъ быть рѣчи о прежнихъ горделивыхъ префектахъ, которые командовали мэрами, какъ полковникъ своимъ полкомъ. Префектъ уже не повелѣваетъ, онъ проситъ. Болѣе, чѣмъ какое либо другое должностное лицо, онъ долженъ воздѣйствовать убѣжденіемъ. Онъ одновременно и агентъ правительства, и орудіе партіи, и представитель района, которымъ онъ управляетъ. И, однако, онъ долженъ оставаться безпартійнымъ, предусматривать затрудненія и столкновенія, устранять или смягчать ихъ; онъ долженъ вести дѣла гладко и быстро, избѣгать нанесенія обидъ, проявлять осмотрительность, благоразуміе и сдержанность, и вмѣстѣ съ тѣмъ быть всегда бодрымъ, пріятнымъ; онъ долженъ быть всегда доступнымъ, говорить непринужденно, и никогда не быть ни жеманнымъ, ни жесткимъ. Важное значеніе имѣетъ его семейное положеніе, такъ какъ „Madame la Préfète“ проводитъ все свое время въ „обществѣ“, и, слѣ-

ЦАБ "Автограф"

довательно, постоянно является объектомъ самаго взыскательнаго и тщательнаго наблюденія.

„Все это, однако, пустяки сравнительно съ другими хлопотливыми проявленіями должности префекта. Онъ находится въ ежедневномъ соприкосновеніи съ выборными представителями департамента, сенаторами, депутатами [1]), совѣтниками департаментскими и окружными, мэрами и коммунальными совѣтниками; онъ осаждается всевозможными претензіями, домогательствами, требованіями, подвохами; его бомбардируетъ мѣстная пресса, гораздо болѣе вызывающая и менѣе снисходительная (подъ напоромъ мѣстныхъ интересовъ), чѣмъ пресса парижская; и онъ обязанъ принимать во вниманіе и примирять всѣ мнѣнія, интересы и претензіи, которые бушуютъ вокругъ него или которые направляются на него“ [2]).

Совѣтъ префектуры существуетъ единственно для задачъ центральнаго управленія и имѣетъ троякаго рода функціи. 1) Это – административный судъ первой инстанціи, вѣдающій споры между частными лицами и администраціею, главнымъ образомъ, по такимъ предметамъ, какъ прямые налоги (эти дѣла составляютъ большинство), публичныя работы, дороги, народное здравіе, казенныя земли; на рѣшенія совѣта префектуры допускается апелляція въ государственный совѣтъ. 2) Это — контрольное учрежденіе, разсматривающее счетную часть сборщиковъ налоговъ и мѣстныхъ сборовъ, различныхъ учрежденій и общественнаго призрѣнія и др.; совѣтъ также разрѣшаетъ коммунамъ и департаментскимъ учрежденіямъ начатіе судебныхъ процессовъ. 3) Это—совѣщательное учрежденіе; префектъ обязанъ выслушивать его сужденіе по многимъ предметамъ (обложеніе, публичныя работы, контроль въ отношеніи къ коммунамъ), но онъ не связанъ сужденіемъ совѣта.

---

[1]) Одно изъ наиболѣе значительныхъ затрудненій, испытываемыхъ префектомъ, создается тѣмъ давленіемъ, какое сенаторы и депутаты могутъ оказывать и оказываютъ на центральныя вѣдомства въ интересахъ своихъ департаментовъ, что составляетъ одну изъ язвъ французской политической жизни. Благодаря этому, префектъ постоянно рискуетъ видѣть, что его представленія и предложенія парализуются такимъ политическимъ вліяніемъ въ Парижѣ.

[2]) Hanotaux, L'énergie français, стр. 129—131.

ЦАБ "Автограф"

Однако, онъ обыкновенно слѣдуетъ ему въ нѣкоторыхъ дѣлахъ, а именно при отмѣнѣ постановленій муниципальныхъ совѣтовъ или понужденіи коммунъ произвести соотвѣтственный расходъ по обязательнымъ предметамъ.

Совѣты префектуры состоятъ изъ трехъ или четырехъ совѣтниковъ; они назначаются центральнымъ правительствомъ изъ лицъ, получившихъ юридическое образованіе или пріобрѣвшихъ опытъ на административной службѣ. Должность совѣтника несовмѣстима съ какою-либо другою должностью или профессіею; однако, содержаніе ихъ очень ничтожно—отъ 2.000 до 4.000 франковъ. Префектъ можетъ предсѣдательствовать въ совѣтѣ, даже когда совѣтъ засѣдаетъ въ качествѣ административнаго суда (и когда, значитъ, могутъ быть разсматриваемы, какія либо дѣйствія префекта), но обыкновенно въ такомъ случаѣ его мѣсто занимаетъ вице-предсѣдатель. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ совѣтникамъ приходится дѣйствовать въ качествѣ замѣстителей префекта. Когда совѣтъ префектуры засѣдаетъ въ качествѣ административнаго суда, засѣданія его публичны.

Совѣтъ префектуры представляется учрежденіемъ во всѣхъ отношеніяхъ неудовлетворительнымъ. Ничтожность содержанія, получаемаго совѣтниками, и отсутствіе шансовъ на дальнѣйшее движеніе отвращаютъ способныхъ людей отъ этой должности, въ результатѣ чего совѣты недостаточно компетентны, а соединеніе административныхъ и судебныхъ функцій подрываетъ довѣріе къ ихъ безпристрастію. Отъ времени до времени дѣлались различныя предложенія реформировать совѣты, но до сихъ поръ они не привели ни къ чему.

Переходимъ къ представительнымъ органамъ департамента, какъ самоуправляющейся единицы. Главнымъ изъ нихъ является генеральный совѣтъ, избираемый всеобщимъ голосованіемъ по разсчету одного члена отъ каждаго кантона, независимо отъ количества населенія. Срокъ полномочій членовъ совѣта шестилѣтній, при чемъ половина выбываетъ каждое трехлѣтіе; число членовъ варьируется отъ 17 до 67. Многія должностныя лица не могутъ быть избираемы. Совѣтъ имѣетъ двѣ обыкновенныя, очередныя сессіи въ году. Первая начинается во второй понедѣльникъ послѣ Пасхи и не можетъ

ЦАБ "Автограф"

продолжаться болѣе пятнадцати дней, что, конечно, не значитъ, что совѣтъ засѣдаетъ весь этотъ періодъ, а только, что засѣданія его должны имѣть мѣсто въ предѣлахъ этого срока. Вторая сессія—болѣе важная, такъ какъ она посвящается разсмотрѣнію департаментскаго бюджета и связанныхъ съ нимъ вопросовъ—начинается въ первый понедѣльникъ послѣ 15 августа и можетъ продолжаться мѣсяцъ. Чрезвычайныя сессіи могутъ быть созываемы либо по распоряженію центральнаго правительства, либо по ходатайству двухъ третей совѣтниковъ. Совѣтъ избираетъ своего предсѣдателя и устанавливаетъ правила дѣлопроизводства; засѣданія его публичны. Префектъ можетъ присутствовать на засѣданіяхъ совѣта, кромѣ тѣхъ, на которыхъ разсматривается его отчетность.

Генеральные совѣты стали выборными въ 1833 г.; права ихъ были расширены въ либеральный періодъ второй имперіи въ 1866 г. и дальнѣйшее значительное расширеніе получили въ первый годъ третьей республики, по закону 1871 года. По этому закону, генеральнымъ совѣтамъ предоставлено по многимъ предметамъ постановлять окончательное рѣшеніе, а по отношенію ко всѣмъ другимъ установлено различіе между постановленіями, требующими формальнаго утвержденія высшей власти, и тѣми постановленіями, по которымъ утвержденіе предполагается, если не послѣдуетъ протеста высшей власти въ теченіе трехъ мѣсяцевъ по окончаніи сессіи. Законодательство о генеральныхъ совѣтахъ отличается отъ законодательства о большинствѣ другихъ французскихъ органахъ въ томъ отношеніи, что оно не ограничивается общими указаніями, а подробно опредѣляетъ полномочія, имъ предоставленныя.

Генеральный совѣтъ департамента имѣетъ одну политическую функцію — члены его входятъ въ составъ избирательной коллегіи, выбирающей сенаторовъ отъ департамента. Въ отношеніи къ мѣстному управленію полномочія его разнообразны и обширны; совѣтъ есть юридическій представитель своего района и, какъ таковой, управляетъ всею департаментскою собственностью; ему предоставлено производить раскладку между различными округами прямыхъ налоговъ, падающихъ на департаментъ; онъ отвѣчаетъ за содержаніе нѣкоторыхъ большихъ

ЦАБ "Автограф"

дорогъ; онъ содержитъ школы для подготовки учителей начальныхъ и среднихъ учебныхъ заведеній; онъ имѣетъ попеченіе о сиротахъ и покинутыхъ дѣтяхъ; онъ можетъ устраивать дома для умалишенныхъ, а также dépôts de mendicité, которыя, въ общемъ, соотвѣтствуютъ англійскимъ casual wards (пріютамъ для бродягъ). По нѣкоторымъ изъ этихъ задачъ онъ можетъ дѣйствовать совмѣстно съ сосѣдними генеральными совѣтами. Совѣту принадлежатъ также нѣкоторыя права контроля въ отношеніи къ дѣятельности коммунальныхъ органовъ; такъ, его утвержденіе требуется для установленія или упраздненія рынковъ и ярмарокъ, для повышенія различныхъ мѣстныхъ сборовъ, какъ октруа. Онъ имѣетъ голосъ въ распредѣленіи государственныхъ пособій благотворительнымъ учрежденіямъ, коммунамъ для постройки школъ, а также сельскохозяйственнымъ и другимъ обществамъ, которыя государство желаетъ поощрить. Необходимыя средства онъ получаетъ отчасти изъ прибавокъ (устанавливаемыхъ имъ въ предѣлахъ, указываемыхъ ежегодно въ общемъ бюджетномъ законѣ) къ государственнымъ прямымъ налогамъ, отчасти изъ государственныхъ субсидій на различныя цѣли и отчасти изъ доходовъ съ департаментскихъ имуществъ; онъ можетъ заключать займы, погашаемые въ тридцать лѣтъ (для займовъ на болѣе продолжительный срокъ необходимо изданіе спеціальнаго закона). Единственнымъ исполнительнымъ агентомъ является префектъ, къ которому и направляются указанія генеральнаго совѣта; онъ приготовляетъ и представляетъ совѣту ежегодно департаментскій бюджетъ; онъ можетъ присутствовать на его засѣданіяхъ и говорить, когда пожелаетъ.

Рѣшенія совѣта распадаются на четыре группы. Нѣкоторыя не нуждаются въ утвержденіи; таковы постановленія относительно раскладки, о департаментскихъ сборахъ въ опредѣленныхъ закономъ предѣлахъ, о займахъ на тридцать лѣтъ, о дополнительномъ обложеніи въ коммунахъ, объ управленіи департаментскимъ имуществомъ и учрежденіями общественнаго призрѣнія, о мѣстныхъ дорогахъ. Другія постановленія дѣйствительны, если не будутъ въ трехмѣсячный срокъ отмѣнены декретомъ, съ указаніемъ основаній къ такому рѣшенію центральнаго управленія; это имѣетъ мѣсто въ отношеніи боль-

ЦАБ "Автограф"

шинства постановленій, не включенныхъ закономъ въ первую категорію. Третью группу составляютъ постановленія, по которымъ требуется прямое утвержденіе министерства; они относятся главнымъ образомъ къ финансовымъ дѣламъ и къ нѣкоторымъ административнымъ предметамъ, каковы подъѣздные желѣзнодорожные пути и трамваи. Здѣсь выступаетъ двойственный характеръ префекта, который, будучи органомъ, осуществляющимъ волю генеральнаго совѣта, является вмѣстѣ съ тѣмъ агентомъ центральнаго правительства, отвѣтственнымъ въ отношеніи къ предупрежденію какого-либо незаконнаго или недозволеннаго акта со стороны совѣта. Это обстоятельство, въ связи съ силою бюрократическаго вліянія и бюрократическихъ традицій во Франціи, приводитъ къ тому, что генеральные совѣты оказываются подъ опекою еще въ большей мѣрѣ, чѣмъ то предусматривается закономъ. Наконецъ, четвертую группу образуютъ постановленія, которыя являются простымъ выраженіемъ мнѣнія совѣта и которыя принимаются имъ либо по собственной его иниціативѣ, либо по желанію центральнаго правительства получить свѣдѣнія или совѣтъ; примѣрами могутъ служить постановленія, принятыя нѣсколько лѣтъ тому назадъ относительно предположеній о подоходномъ налогѣ и различнаго рода постановленія по вопросамъ народнаго образованія. По отдѣльнымъ предметамъ могутъ быть образуемы комиссіи.

Генеральный совѣтъ засѣдаетъ только въ теченіе небольшой части года, между тѣмъ необходимо обезпечить болѣе постоянное наблюденіе за департаментскимъ управленіемъ. Въ этихъ видахъ законъ 1871 года опредѣлилъ, что ежегодно, въ августовской сессіи, должна быть избираема комиссія въ составѣ отъ четырехъ до семи членовъ; она избираетъ предсѣдателя и секретаря и должна собираться, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ мѣсяцъ; префектъ или его представитель можетъ присутствовать на засѣданіяхъ комиссіи и выступать съ объясненіями; засѣданія комиссіи не публичны. Она можетъ выполнять всякаго рода обязанности, возлагаемыя на нее генеральнымъ совѣтомъ, но ей не могутъ быть делегируемы полномочія въ отношеніи къ установленію налоговъ и заключенію займовъ [1].

[1]) Berthélémy, Droit administratif, стр. 164.

ЦАБ "Автограф"

Она наблюдаетъ за управленіемъ префекта въ отношеніи къ департаментскимъ дѣламъ, ежемѣсячно получаетъ отъ него финансовыя донесенія, разсматриваетъ составляемыя имъ бюджетныя предположенія и докладываетъ о нихъ генеральному совѣту и имѣетъ еще нѣкоторыя другія полномочія въ отношеніи къ финансовой части. Законъ возлагаетъ на нее нѣкоторыя спеціальныя обязанности [1]), какъ напр., классификацію небольшихъ дорогъ мѣстнаго значенія. Въ случаѣ конфликта между префектомъ и комиссіею, въ отношеніи къ департаментскимъ дѣламъ рѣшеніе принадлежитъ генеральному совѣту; вообще же комиссія подлежитъ обыкновенному контролю.

Генеральные совѣты представляютъ, главнымъ образомъ, средній классъ, буржуазію; говоря о генеральномъ совѣтѣ департамента Энъ, Ганото насчитываетъ въ его составѣ десять мануфактуристовъ, восемь арендаторовъ, семь лицъ съ независимыми средствами, трехъ врачей, шесть адвокатовъ (изъ нихъ трое оставили практику), одного публициста, одного подрядчика и одного архитектора. При этомъ онъ дѣлаетъ слѣдующія замѣчанія:

„Лица, образующія генеральный совѣтъ, къ какой бы политической партіи они ни принадлежали, по уму, образованію и достоинствамъ своимъ стоятъ во главѣ небольшого района, ихъ избравшаго. Большинство изъ нихъ сохраняютъ свое званіе въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ и, такимъ образомъ, пріобрѣтаютъ значительную опытность. Эти собранія, судя по тому, съ дѣятельностью котораго я знакомъ, представляются дѣйствительно превосходными во всѣхъ отношеніяхъ, кромѣ того, что, подъ вліяніемъ легкой олигархической тенденціи и нѣсколько чрезмѣрнаго вниманія къ интересамъ буржуазіи, они иногда склонны закрывать глаза на нужды и разумныя стремленія демократіи. Какъ бы то ни было, я не думаю, чтобы во всей нашей конституціонной системѣ была какая-либо другая коллегія, въ которой можно было бы лучше или основательнѣе познакомиться съ общественными дѣлами. Здѣсь находитъ себѣ

[1]) Въ этомъ отношеніи изъ англійскихъ учрежденій съ нею можетъ быть сравниваемъ постоянный соединенный комитетъ по завѣдыванію полиціею, избираемый на четвертныхъ сессіяхъ совѣта графства.

ЦАБ "Автограф"

дѣйствительное выраженіе склонность къ самоуправленію. Похвалы, которыя мы часто воздаемъ нѣкоторымъ иностраннымъ учрежденіямъ, могутъ быть, по крайней мѣрѣ, отчасти, отнесены къ этимъ спокойнымъ и скромнымъ мѣстнымъ собраніямъ, которыя составляютъ дѣйствительное украшеніе нашего политическаго строя" [1]).

Званіе предсѣдателя генеральнаго совѣта пользуется почетомъ, и нерѣдко носителями его являются люди, весьма выдающіеся. Такъ, среди предсѣдателей, избранныхъ на августовскихъ собраніяхъ 1905 года, были одинъ бывшій первый министръ, нѣсколько настоящихъ и бывшихъ министровъ, около тридцати сенаторовъ и почти двадцать депутатовъ. Выборы въ генеральные совѣты обыкновенно происходятъ на политической почвѣ, и въ началѣ сессіи нерѣдко принимаются политическія резолюціи [2]), но затѣмъ совѣты приступаютъ къ своей работѣ, и національная политика отодвигается на задній планъ.

3. Округа и кантоны.

Слѣдующее административное подраздѣленіе не имѣетъ большого значенія. Каждый департаментъ раздѣляется на два или болѣе округа (arrondissements); въ нихъ префектъ, какъ агентъ центральнаго правительства, имѣетъ своего представителя въ лицѣ су-префекта, который въ своемъ районѣ осуществляетъ полномочія, делегируемыя ему префектомъ; на немъ лежитъ, главнымъ образомъ, наблюденіе за многочисленными маленькими коммунами, и весьма значительную роль онъ играетъ въ выборномъ производствѣ. Иниціатива принадлежитъ ему лишь въ тѣхъ размѣрахъ, въ какихъ ее предоставитъ ему префектъ, не болѣе.

Въ каждомъ округѣ имѣется совѣтъ въ составѣ, по крайней мѣрѣ, девяти членовъ, избираемыхъ кантонами всеобщимъ голосованіемъ: члены его образуютъ часть коллегіи для избранія

[1]) L'énergie française, стр. 139.

[2]) Такъ, въ началѣ августовской сессіи 1905 года были приняты многочисленныя резолюціи по предположенному отдѣленію церкви отъ государства.

ЦАБ "Автограф"

сенаторовъ. Такъ какъ округъ не есть корпорація и не является райономъ мѣстнаго самоуправленія, то полномочія совѣта очень ограничены; онъ распредѣляетъ между различными коммунами ту долю прямыхъ государственныхъ налоговъ, которая отнесена на округъ генеральнымъ совѣтомъ. Онъ собирается непосредственно передъ августовской (финансовой) сессіей генеральнаго совѣта для выработки представленій по указанному предмету, какія онъ признаетъ желательными, и тотчасъ послѣ сессіи для ознакомленія съ результатами своихъ представленій и для производства необходимыхъ раскладокъ. Онъ можетъ также принимать всякаго рода другія резолюціи въ отношеніи къ департаментскимъ дѣламъ.

Такимъ образомъ, въ административномъ отношеніи округъ не имѣетъ значенія и не представляетъ интереса. Много разъ вносились предложенія объ упраздненіи су-префектовъ [1]), и въ 1886 г. принята резолюція по этому предмету; въ 1899 г. подобное же предложеніе было сдѣлано бюджетною комиссіею. Однако, до сихъ поръ еще ничего не сдѣлано, повидимому, потому главнымъ образомъ, что су-префекты полезны для цѣлей избирательныхъ [2]).

Слѣдующее административное подраздѣленіе — кантонъ — имѣетъ еще меньшее значеніе. Онъ состоитъ изъ группы коммунъ, не представляетъ собою корпоративнаго учрежденія и является только райономъ для нѣкоторыхъ задачъ судебной организаціи—юрисдикція мирового судьи—и по выборамъ. Кантонъ представляетъ интересъ, главнымъ образомъ, въ томъ отношеніи, что при дѣйствительной реформѣ французскаго мѣст-

[1]) „Въ отношеніи къ су-префектамъ слѣдовало бы произвести коренную реформу. Ихъ нужно было бы упразднить. Вмѣсто су-префекта можно было бы создать скромное и дѣятельное должностное лицо, которое можно было бы назвать „избирательнымъ сержантомъ“ (sergent d' élections): въ такой реформѣ и въ такомъ наименованіи проявилась бы извѣстная прямота“. Faguet, Questions politiques, стр. 55.

[2]) Berthélémy, Droit administratif, стр. 135. Ср. Bellangé, Gouvernement local en France, стр. 58: „Су-префектъ, являясь простымъ передаточнымъ агентомъ между префектомъ, который сообщаетъ ему свои инструкціи для муниципалитетовъ, и муниципалитетами, которые направляютъ къ нему, для префекта, свои постановленія, несетъ обязанности, какъ говорятъ, „почтоваго ящика“ и не имѣетъ другого назначенія“.

ЦАБ "Автограф"

наго управленія его значеніе должно увеличиться [1]); онъ могъ явиться естественнымъ средствомъ группировки для многихъ задачъ тѣхъ коммунъ, чрезвычайно многочисленныхъ, которыя слишкомъ малы для того, чтобы вести самостоятельное существованіе [2]). Во Франціи существуетъ несомнѣнная потребность въ мелкой мѣстной единицѣ въ родѣ англійскаго сельскаго округа, и созданіе ея, повидимому, входило въ первоначальныя намѣренія организаторовъ кантона въ эпоху первой республики, но затѣмъ эта идея была оставлена. Она неоднократно снова выдвигалась въ той или другой формѣ, но до сихъ поръ безрезультатно.

4. Коммуны.

Единицею французскаго мѣстнаго управленія является коммуна, терминъ, примѣняемый одинаково какъ къ городамъ съ почти полумилліоннымъ населеніемъ, такъ и къ деревнямъ съ нѣсколькими сотнями жителей. Французское законодательство не проводитъ различія между коммунами различной величины; всѣ тѣ районы, которые въ Англіи образовали бы города-графства, бурги, городскіе округа, сельскіе приходы, во Франціи смѣшиваются воедино и имѣютъ одинаковую организацію, по крайней мѣрѣ, въ отношеніи къ юридической формѣ ихъ; исключенія составляютъ только Парижъ (имѣющій особенное устройство, которое будетъ описано ниже) и Ліонъ, представляющій нѣкоторыя отличія въ деталяхъ. Всего во Франціи около 36.000 коммунъ, при чемъ изъ нихъ 18.000 имѣютъ 500 и менѣе жителей, почти 10.000 — не болѣе 1.000 жителей и около 7.000 остальныхъ имѣютъ не болѣе 3.000 жителей. Какъ уже было отмѣчено, большинство коммунъ слишкомъ малы, чтобы представлять какую-либо административную по-

---

[1]) Ср. Bellangé, Gouvernement local en France — обстоятельные доводы въ пользу кантональной организаціи мѣстнаго управленія.

[2]) „Въ дѣйствительности, во Франціи существуютъ только департаментъ и кантонъ, ничего другого". Faguet, „Questions politiques, стр. 62. Ср. De Lanessan, La république démocratique, гл. VII.

ЦАБ "Автограф"

лезность; въ этомъ отношеніи онѣ похожи на большинство англійскихъ сельскихъ приходовъ.

Въ настоящее время дѣйствуетъ муниципальный законъ 1884 года. Во главѣ коммуны находится мэръ, избираемый муниципальнымъ совѣтомъ изъ своей среды на четыре года и не получающій содержанія; въ коммунахъ сельскихъ переизбраніе имѣетъ мѣсто очень часто, и нерѣдко то же лицо занимаетъ должность нѣсколько послѣдовательныхъ періодовъ. Обязанности его двоякаго рода [1]): онъ является представителемъ центральнаго правительства по опубликованію и приведенію въ исполненіе законовъ и распоряженій, по государственной полиціи, по регистраціи рожденій, смертей и браковъ, по набору, по изготовленію избирательныхъ списковъ и нѣкоторымъ другимъ предметамъ; въ отношеніи къ исполненію этихъ обязанностей онъ подлежитъ контролю и руководству префекта, какъ его высшаго начальника. Но вмѣстѣ съ тѣмъ онъ является единственнымъ отвѣтственнымъ исполнительнымъ органомъ коммуны; онъ имѣетъ помощниковъ, число которыхъ колеблется отъ одного (въ коммунахъ съ населеніемъ не болѣе 2.500) и двухъ (въ коммунахъ съ населеніемъ отъ 2.500 до 10.000) до двѣнадцати и даже семнадцати въ Ліонѣ. Эти помощники избираются муниципальнымъ совѣтомъ одновременно съ мэромъ; они являются лишь замѣстителями его, располагая независимостью и иниціативою только въ той мѣрѣ, въ какой онъ находитъ возможнымъ предоставить ихъ, при чемъ онъ не можетъ сложить съ себя отвѣтственность за ихъ дѣйствія. Мэръ есть представитель коммуны по всѣмъ правовымъ интересамъ ея; онъ завѣдуетъ всею коммунальною администраціею, включая мѣстную полицію. Двоякаго рода функціи его очень обременительны, и очевидно, что въ небольшомъ селеніи не всегда могутъ найтись люди способные выполнять не только работу въ области мѣстнаго

[1]) „Мэръ осуществляетъ свои полномочія либо какъ глава коммунальной ассоціаціи, въ силу правъ, прямо ему предоставленныхъ закономъ, либо какъ делегатъ высшей администраціи. Въ первомъ случаѣ, онъ дѣйствуетъ или подъ контролемъ муниципальнаго совѣта и наблюденіемъ высшей администраціи, или только подъ этимъ послѣднимъ наблюденіемъ. Во второмъ случаѣ, онъ дѣйствуетъ подъ властью высшей администраціи". Министерскій циркуляръ отъ мая 1884 года.

ЦАБ "Автограф"

самоуправленія, но множество мелочныхъ обязанностей, возлагаемыхъ на мэровъ центральнымъ управленіемъ.

По словамъ Поля Дешанель (бывшаго президента палаты депутатовъ), „въ настоящее время мэръ является для тѣхъ, кѣмъ онъ управляетъ, почти всесильнымъ владыкою; помощники его имѣютъ лишь ту долю участія въ администраціи, какую онъ соблаговолитъ имъ предоставить; онъ чрезвычайно перегруженъ отвѣтственными, безчисленными обязанностями. Ему не только приходится одному управлять всѣми дѣлами коммуны, но государство еще возлагаетъ на него выполненіе массы общихъ законовъ... Все это тяжелое бремя законъ кладетъ на плечи скромнаго деревенскаго обывателя, часто человѣка малообразованнаго и занятого своими дѣлами. Въ результатѣ этого большинство коммунъ управляются префекторскими или су-префекторскими канцеляріями“ [1]).

Можно отмѣтить и другой интересный результатъ: часто школьный учитель является единственнымъ въ селеніи человѣкомъ, способнымъ разобраться въ массѣ официальныхъ документовъ, которыми центральное управленіе засыпаетъ мэра; онъ нерѣдко дѣлается поэтому секретаремъ мэра и фактически завѣдуетъ мѣстною администраціею [2]). Въ качествѣ агента центральнаго управленія мэръ можетъ быть устраненъ отъ исполненія своей должности на одинъ мѣсяцъ префектомъ и на три мѣсяца министромъ внутреннихъ дѣлъ; смѣщенъ съ должности онъ можетъ быть декретомъ президента.

Муниципальный совѣтъ изъ членовъ въ составѣ не менѣе десяти и не болѣе тридцати шести, за исключеніемъ Ліона, гдѣ пятьдесятъ четыре члена. Въ коммунахъ съ населеніемъ не болѣе 10.000 нѣтъ дѣленія на участки; тамъ, гдѣ имѣются участки, каждый долженъ избирать, по крайней мѣрѣ, четырехъ членовъ. Выборы производятся на началѣ всеобщаго избирательнаго права, т.-е. право участія въ выборахъ принадлежитъ каждому мужчинѣ, достигшему двадцати одного года, имѣющему

---

[1]) La décentralisation, стр. 7.

[2]) Въ округѣ Байе въ послѣднее время изъ 95 учителей 92 занимали эту должность; установлено, что въ нѣкоторыхъ случаяхъ ее занимали даже учительницы. Brereton, въ Board of Education Special Reports, томъ VII, стр. 40.

ЦАБ "Автограф"

жительство въ коммунѣ въ теченіе шести мѣсяцевъ или уплачивающему мѣстные налоги здѣсь и не ограниченному въ своихъ правахъ по закону; нерѣдко бываютъ перебаллотировки. Выборы въ большихъ городахъ производятся на почвѣ политическихъ партійныхъ дѣленій, кромѣ случаевъ комбинацій противъ соціалистовъ, — хотя въ послѣдніе годы соціалисты сами выступали сторонниками министерства. Совѣтъ долженъ имѣть, по крайней мѣрѣ, четыре ординарныхъ сессіи въ годъ; три изъ нихъ могутъ длиться въ теченіе двухъ недѣль, а четвертая (бюджетная сессія) — въ теченіе шести недѣль; могутъ быть созываемы и экстренныя сессіи. На всѣхъ собраніяхъ предсѣдательствуетъ мэръ. Совѣтъ можетъ быть распущенъ правительственнымъ декретомъ, при чемъ немедленно должны быть произведены выборы новаго совѣта. По составу своему совѣты представляютъ значительное разнообразіе: въ большей части коммунъ, съ сельскимъ характеромъ, совѣты состоятъ почти исключительно изъ мелкихъ фермеровъ и крестьянъ-собственниковъ; въ небольшихъ городахъ преобладаютъ представители средняго класса, промышленниковъ и дѣятелей свободныхъ профессій; въ большихъ городахъ, подъ вліяніемъ роста соціализма, всеобщее избирательное право выдвинуло значительный контингентъ изъ среды рабочихъ и интеллигентной молодежи, сильно затронутой соціалистическимъ движеніемъ во Франціи.

Соединеніе исполнительныхъ и совѣщательныхъ функцій, столь ярко выступающее въ Англіи, неизвѣстно во Франціи, гдѣ законъ проводитъ между ними рѣзкую грань. Совѣтъ есть контролирующее и совѣщательное учрежденіе; онъ опредѣляетъ направленіе дѣлъ, но повседневное примѣненіе его рѣшеній принадлежитъ мэру и его помощникамъ [1]). Англійской системы исполнительныхъ комитетовъ не существуетъ; совѣтъ можетъ назначать комиссіи для разсмотрѣнія отдѣльныхъ вопросовъ или для наблюденія за какою-либо частью администраціи, но не для непосредственнаго участія въ ней. Гармонія обезпечивается отчасти наличностью финансоваго контроля совѣта, а

[1]) Интересно отмѣтить, что для французскаго юриста терминъ „municipalité“ означаетъ только мэра и его помощниковъ, т.-е. исполнительные органы коммуны.

ЦАБ "Автограф"

еще болѣе тѣмъ обстоятельствомъ, что мэръ и его помощники являются ставленниками и, обыкновенно, лидерами господствующей въ совѣтѣ партіи. Тамъ, гдѣ это имѣетъ мѣсто, и когда мэромъ является энергичный человѣкъ, въ родѣ Оганьера въ Ліонѣ (впослѣдствіи онъ былъ назначенъ губернаторомъ Мадагаскара), онъ оказывается почти диктаторомъ муниципалитета. Работы совѣтовъ подлежатъ строгому контролю центральнаго управленія, дѣйствующаго черезъ префекта. Ему должны быть представляемы всѣ постановленія совѣта; въ отношеніи къ большинству ихъ его роль ограничивается наблюденіемъ, чтобы они были въ соотвѣтствіи съ требованіями закона; по другимъ, касающимся финансовъ, дорогъ и улицъ, рынковъ и ярмарокъ, коммунальной собственности, судебныхъ процессовъ, необходимо прямое или косвенное утвержденіе его. Одинъ французскій изслѣдователь англійскаго мѣстнаго управленія замѣчаетъ, что сосредоточеніе департаментской и коммунальной администраціи въ рукахъ префекта и мэра имѣетъ своими результатами слабое развитіе гражданской жизни, неопытность совѣтниковъ въ веденіи дѣлъ и строгое опеканіе („быть можетъ необходимое“) со стороны центральнаго управленія. Онъ прибавляетъ, что избирательные и политическіе интересы имѣютъ слишкомъ большое вліяніе во французскомъ мѣстномъ управленіи [1]).

Обращаясь къ функціямъ коммунъ, умѣстно будетъ начать съ полицейской власти мэра. Онъ организуетъ муниципальную полицію въ коммунахъ съ населеніемъ менѣе 40.000 жителей; въ прочихъ организація опредѣляется центральнымъ правительствомъ [2]). Къ полномочіямъ мэра въ отношеніи „муниципальной полиціи“ относятся регулированіе улицъ и построекъ, освѣщеніе и чистка всѣхъ улицъ, противопожарныя мѣры и санитарное управленіе вообще. Мэръ предсѣдательствуетъ въ школьной комиссіи, которая въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ соотвѣтствуетъ прежнимъ англійскимъ школьнымъ комитетамъ,

[1]) Arminjon, Le gouvernement local en Angleterre. Ср. Taudière, Restrictions apportées aux libertés locales depuis un quart de siècle, въ „La Réforme Sociale“, Nov. 1904.

[2]) Ліонъ имѣетъ особую организацію полиціи, подъ вѣдѣніемъ префекта Ронскаго департамента.

ЦАБ "Автограф"

но съ болѣе широкимъ кругомъ дѣйствій: коммуна обезпечиваетъ и поддерживаетъ школьныя помѣщенія и инвентарь, выдаетъ пособія на стипендіи и награды, снабжаетъ дѣтей дешевыми обѣдами въ Парижѣ и нѣкоторыхъ городахъ съ преобладающимъ соціалистическимъ элементомъ въ управленіи и участвуетъ въ содержаніи учительскаго персонала; она оказываетъ содѣйствіе техническому и художественному образованію. Коммуны могутъ учреждать художественныя галлереи (это обычное явленіе), библіотеки (что бываетъ рѣже), устраивать парки и сады.

Муниципальный совѣтъ можетъ учреждать благотворительныя бюро (bureaux de bienfaisance) [1]) для помощи бѣднымъ; но это учрежденіе не обязательно, и во многихъ коммунахъ мѣры въ области общественнаго призрѣнія ограничиваются тѣмъ, что дѣлается департаментами. Тамъ, гдѣ существуетъ бюро, оно получаетъ средства изъ муниципальныхъ пособій, пожертвованій, завѣщаній и поступленій отъ небольшого сбора съ билетовъ театральныхъ и концертныхъ. Дѣятельность ограничивается предѣлами финансовыхъ рессурсовъ его; оно можетъ оказывать пособія на-дому и медицинскую помощь, устраивать госпитали и богадѣльни или оказывать имъ пособія, устраивать ночлежные пріюты и вообще дѣлать все, что представляется возможнымъ по имѣющимся у него средствамъ и что можетъ разсчитывать на административное одобреніе. Широко распространеннымъ во Франціи учрежденіемъ являются муниципальные ломбарды.

Муниципальныя предпріятія не получили широкаго развитія, за исключеніемъ водоснабженія; въ отношеніи къ другимъ отраслямъ обыкновенно практикуется сдача частнымъ предпринимателямъ на извѣстное число лѣтъ подъ условіемъ ежегодныхъ платежей или на другихъ основаніяхъ, какъ, напр., установленіе дешевыхъ тарифовъ. Замѣтное въ послѣдніе годы проникновеніе соціалистовъ въ составъ муниципальныхъ совѣтовъ сопровождалось появленіемъ широкихъ программъ муни-

[1]) Въ составъ бюро, подъ предсѣдательствомъ мэра, входятъ два члена, избираемые муниципальнымъ совѣтомъ, и четыре члена, назначаемые префектомъ. Парижъ имѣетъ особую организацію.

ЦАБ "Автограф"

ципализаціи, которую, напр., дижонскіе соціалисты предложили примѣнить къ освѣщенію, передвиженію, водоснабженію, обезпеченію мясомъ, хлѣбопекарнямъ, аптекамъ и т. д.; однако, хотя соціалисты и захватили въ свои руки управленіе во многихъ городахъ, они не въ состояніи были сдѣлать многое, главнымъ образомъ, вслѣдствіе строгости административнаго контроля. Въ отношеніи къ французскому городскому управленію изслѣдователю французскихъ провинціальныхъ городовъ приходится съ сожалѣніемъ согласиться съ такого рода замѣчаніями американскаго наблюдателя:

„Главные французскіе провинціальные города, въ общемъ, могутъ представить значительный интересъ для туриста, котораго могутъ восхищать прекрасные бульвары, архитектурное изящество общественныхъ зданій, хорошо содержимые парки и скверы, интересные и художественные памятники и другія внѣшнія проявленія роста городовъ; но они не могутъ представить интереса для изслѣдователя, изучающаго примѣненіе современныхъ санитарныхъ знаній и развитіе другихъ отраслей соціальнаго благоустройства. Въ этомъ отношеніи французамъ многому можно было бы научиться отъ большихъ британскихъ городовъ, которые, будучи менѣе привлекательны съ внѣшней стороны, достигли въ общемъ гораздо лучшихъ результатовъ въ отношеніи къ обезпеченію чистою водою и благодѣтельною канализаціею, въ дѣлѣ улучшенія жилищныхъ условій и въ области санитарнаго управленія и различныхъ другихъ проявленій общественнаго благоустройства“ [1]).

Эта характеристика была сдѣлана въ 1885 году, но, несмотря на нѣкоторыя улучшенія, она остается вѣрною и оказывается еще болѣе примѣнимою къ небольшимъ городамъ съ населеніемъ въ 15.000—25.000 жит., въ которыхъ обыкновенно можно найти и художественныя галлереи, и музеи, и бульвары, но нѣтъ хорошей воды и удовлетворительныхъ санитарныхъ условій. Здѣсь слѣдуетъ прибавить, что, такъ какъ многія коммуны слишкомъ малы и не могутъ достигнуть многаго каждая въ отдѣльности, въ 1900 году изданъ былъ законъ, разрѣшающій имъ соединяться для совмѣстной дѣятель-

[1]) Shaw, Municipal Government in Continental Europe, стр. 191.

ЦАБ "Автограф"

ности по организаціи общественнаго призрѣнія, устройства школъ, мѣстныхъ дорогъ, музеевъ и т. п.

Доходы коммунъ составляются изъ: 1) мѣстныхъ сборовъ, устанавливаемыхъ въ видѣ прибавокъ къ государственнымъ прямымъ налогамъ въ предѣлахъ, опредѣленныхъ закономъ; 2) доходовъ съ муниципальныхъ имуществъ, патентовъ различнаго рода и платежей отъ компаній, пользующихся муниципальными концессіями; 3) государственныхъ пособій на школьное дѣло и на другія задачи — пособія, выдаваемыя нуждающимся коммунамъ; 4) октроа [1]). Послѣдній сборъ заслуживаетъ особаго вниманія, такъ какъ эти пошлины, взимаемыя съ различныхъ припасовъ (главнымъ образомъ, съѣстныхъ продуктовъ и питей) при вступленіи въ предѣлы коммуны, въ среднемъ составляютъ болѣе трети всего коммунальнаго дохода; въ отдѣльныхъ случаяхъ доходъ этотъ представляется еще болѣе значительнымъ, такъ какъ сборъ этотъ существуетъ только въ коммунахъ съ населеніемъ болѣе 4.000 жителей (въ 1903 г. такихъ коммунъ было 1.504): такъ, въ послѣднее время сборъ октроа въ Ліонѣ составлялъ около двухъ третей городскихъ доходовъ, а въ Дижонѣ значительно болѣе половины. Сборъ этотъ вызываетъ многія существенныя возраженія: онъ не только ложится на снабженіе коммуны различными припасами [2]) и тѣмъ вызываетъ нѣкоторое вздорожаніе жизни, но и съ административной точки зрѣнія представляется громоздкимъ и требующимъ большихъ расходовъ по взиманію его. Каждая коммуна должна быть окружена цѣпью должностныхъ лицъ, вслѣдствіе чего взиманіе его обходится очень дорого, особенно въ небольшихъ городахъ. Въ Парижѣ недавно расходы по взиманію октроа составляли 6,8%, а въ Орлеанѣ (съ 61.000 жит.) 16,5%, въ Монлюсонѣ (съ 30.000 жит.) 23,6%; въ нѣкоторыхъ случаяхъ издержки взиманія составляютъ 33%. Болѣе чѣмъ въ одной пятой коммунъ, гдѣ существуетъ октроа, собираніе его сдается съ подряда. Не-

[1]) Подробныя свѣдѣнія о французскихъ коммунальныхъ финансахъ можно найти въ книгѣ Acollas—Les finances communales.

[2]) Октроа взимается съ вина, пива, сидра, алкоголя, уксуса, мяса, домашней птицы, дичи, рыбы, сыра, сѣна, соломы, дровъ, хвороста, угля древеснаго и каменнаго, кокса и строительныхъ матеріаловъ.

ЦАБ "Автограф"

однократно дѣлались предложенія упразднить октроа, и коммунамъ предоставлено право вырабатывать предположенія, требующія одобренія въ законодательномъ порядкѣ, о замѣнѣ октроа путемъ увеличенія существующихъ или установленія новыхъ прямыхъ или косвенныхъ сборовъ; въ Ліонѣ, напр., недавно упразднены были всѣ виды октроа, кромѣ пошлины съ алкоголя. Однако, большимъ препятствіемъ въ этомъ отношеніи является трудность найти новые источники дохода взамѣнъ поступленій октроа. Часто правительствами давались обѣщанія разрѣшить вопросъ въ законодательномъ порядкѣ, но пока еще ничего не сдѣлано; только въ 1897 г. коммунамъ предоставлено отмѣнять пошлины на „гигіеническіе напитки“ и взамѣнъ ихъ повышать пошлины на алкоголь или устанавливать новые сборы [1]). Въ этомъ отношеніи октроа раздѣляетъ участь многихъ другихъ вопросовъ мѣстнаго управленія за послѣдніе тридцать лѣтъ: постоянно выдвигаются предположенія о реформахъ, постоянно раздаются требованія этихъ реформъ, но онѣ остаются неосуществленными.

5. Парижъ.

Городъ Парижъ и сенскій департаментъ, въ которомъ онъ географически расположенъ, имѣютъ устройство, представляющее существенныя отличія отъ другихъ департаментовъ и городовъ Франціи. Причины этого хорошо извѣстны: французское правительство всегда считало себя обязаннымъ удѣлять особенное вниманіе столицѣ и дѣлать на нее щедрыя затраты; кромѣ того, исторія парижскихъ революцій побуждала всѣ правительства (въ томъ числѣ и третьей республики) проявлять особую бдительность въ отношеніи къ установленію за столицею возможно болѣе тщательнаго контроля [2]). И хотя суще-

[1]) Лучшая работа о системѣ октроа — Tardit et Ripert, Traité des octrois municipaux. 1904.

[2]) Парижъ обыкновенно стоялъ въ оппозиціи къ правительству, и муниципальный совѣтъ являлся центромъ оппозиціи. Вплоть до 1870 года всѣ революціи были революціями парижскими; но, съ возникновеніемъ большихъ промышленныхъ городовъ и развитіемъ средствъ скораго сообщенія,

ЦАБ "Автограф"

ствуетъ партія, требующая большей для Парижа автономіи, нѣтъ сомнѣнія, что огромное большинство населенія его настроено благопріятно къ сохраненію этого строгаго наблюденія.

Парижъ настолько доминируетъ надъ департаментомъ, что умѣстно начать съ разсмотрѣнія его муниципальной системы. Во главѣ ея стоятъ два префекта—префектъ сенскаго департамента, являющійся въ сущности мэромъ Парижа, и префектъ полиціи, къ вѣдѣнію котораго относятся такъ называемая „государственная“ полиція (охрана государственныхъ властей, наблюденіе за подозрительными въ политическомъ отношеніи лицами и иностранцами), вредныя для здоровья и опасныя промышленныя предпріятія, полиція нравовъ, санитарное управленіе и т. д. Оба назначаются центральнымъ правительствомъ. Сенскій префектъ, поскольку онъ пользуется поддержкою министра внутреннихъ дѣлъ, является всесильнымъ въ городскомъ управленіи, такъ какъ, по закону (1867 года), для дѣйствительности почти всѣхъ постановленій муниципальнаго совѣта необходимо согласіе между послѣднимъ и префектомъ. Фактически конфликты бываютъ не очень часто, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ совѣтѣ получаетъ преобладаніе рѣзко враждебная министерству партія, старающаяся создавать правительству возможно большія затрудненія. Однако многочисленный штатъ служащихъ въ муниципальномъ управленіи Парижа остается внѣ этихъ столкновеній и внѣ вліянія партійныхъ соображеній. Въ административномъ отношеніи Парижъ раздѣляется на 20 округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ имѣются мэръ и три помощника (или пять въ округахъ съ населеніемъ болѣе 120.000 жит.). Они назначаются президентомъ республики и являются простыми агентами сенскаго префекта: они завѣдываютъ регистраціею рожденій, смертей и браковъ, изготовляютъ избирательные списки, собираютъ налоги, вѣдаютъ общественное призрѣніе и имѣютъ нѣкоторое отношеніе къ начальному образованію, воинской повинности и другимъ предметамъ.

Муниципальный совѣтъ состоитъ изъ 80 членовъ, избираемыхъ по четыре отъ каждаго округа, при чемъ выборы произ-

вліяніе Парижа нѣсколько уменьшилось. Парижъ былъ захваченъ буланжистскимъ и націоналистическимъ движеніями, но онъ не могъ увлечь за собою всю страну.

ЦАБ "Автограф"

водятся по участкамъ, избирающимъ каждый одного члена; срокъ полномочій ихъ трехлѣтній; содержанія они не получаютъ, но имъ выдается значительная сумма на расходы. Они избираютъ своего предсѣдателя; префекты могутъ присутствовать на засѣданіяхъ совѣта и принимать участіе въ преніяхъ. Совѣтъ имѣетъ четыре обыкновенныя сессіи въ году, изъ которыхъ каждая продолжается десять дней; однако чрезвычайныя засѣданія совѣта столь многочисленны, что фактически онъ дѣйствуетъ непрерывно. Онъ можетъ назначать комиссіи для разсмотрѣнія спеціальныхъ вопросовъ или для наблюденія за отдѣльными отраслями городского управленія. Вліяніе совѣта зиждется на его правахъ въ отношеніи къ финансамъ (обложеніе и займы), которыя даютъ ему возможность воздѣйствовать на префекта; но такъ какъ послѣдній располагаетъ почти-что правомъ вето по всѣмъ административнымъ постановленіямъ совѣта, то очевидно, что по своей авторитетности онъ значительно уступаетъ лондонскому совѣту графства и берлинскому городскому совѣту.

Парижъ и нѣсколько пригородныхъ округовъ образуютъ сенскій департаментъ. Во главѣ его администраціи находятся два упомянутые префекта, при чемъ власть префекта полиціи распространяется и на часть сосѣдняго департамента. Совѣтъ префектуры выполняетъ обычныя функціи этого учрежденія, но такъ какъ дѣятельность его естественно сложнѣе и существеннѣе, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ департаментѣ, то составъ его больше—въ немъ девять членомъ—и лучше оплачивается. Генеральный совѣтъ состоитъ изъ 80 муниципальныхъ совѣтниковъ Парижа и 21 члена, избираемыхъ пригородными округами; подобно муниципальному совѣту, почти всѣ его рѣшенія подлежатъ правительственному утвержденію. Департаментской комиссіи въ сенскомъ департаментѣ нѣтъ; въ пригородныхъ округахъ, но не въ Парижѣ, имѣются окружные совѣты.

Во французской столицѣ широкое примѣненіе получили совѣщательныя коллегіи. Такъ, имѣется многочленный „Гигіеническій совѣтъ“ (Conseil d'hygiène et de salubrité), подъ предсѣдательствомъ префекта полиціи; въ его составъ входятъ члены по назначенію центральной власти, два члена муници-

ЦАБ "Автограф"

пальнаго совѣта и члены ex-officio, какъ: профессора медицинскаго факультета парижскаго университета, директоръ муниципальныхъ публичныхъ работъ, президентъ военнаго санитарнаго бюро, главный архитекторъ, два инженера, состоящіе на государственной службѣ, и др.; онъ собирается регулярно и представляетъ собою совѣщательное учрежденіе по всѣмъ отраслямъ общественной гигіены. Въ дополненіе къ нему въ каждомъ округѣ имѣется небольшой комитетъ, который собирается ежемѣсячно подъ предсѣдательствомъ мэра; въ числѣ девяти членовъ его должны быть: два врача, одинъ ветеринарный врачъ, одинъ архитекторъ, одинъ инженеръ и одинъ фармацевтъ; этотъ комитетъ обязанъ представлять центральному совѣту доклады о мѣстныхъ условіяхъ. Имѣется также „Комиссія о нездоровыхъ жилищахъ“ (Commission des logements insalubres), которая принимаетъ жалобы и представляетъ надлежащей власти доклады объ антисанитарныхъ жилищахъ; она состоитъ изъ неоффиціальныхъ лицъ, интересующихся даннымъ предметомъ.

Обширная организація общественнаго призрѣнія въ Парижѣ находится въ вѣдѣніи наблюдательнаго совѣта, состоящаго изъ обоихъ префектовъ и 18 другихъ лицъ. Пять изъ нихъ назначаются президентомъ республики, а остальными тринадцатью являются: два члена муниципальнаго совѣта, два окружныхъ мэра или помощника мэра, два представителя мѣстныхъ благотворительныхъ бюро, одинъ представитель государственнаго совѣта, одинъ представитель кассаціоннаго суда, госпитальный врачъ, профессоръ медицинскаго факультета, членъ торговой палаты и членъ одного изъ „conseils de prud'hommes“; они избираются на шесть лѣтъ, при чемъ одна треть выходитъ черезъ каждые два года. Вѣдѣнію совѣта подлежатъ госпитали, дома для умалишенныхъ, пріюты для престарѣлыхъ и для дѣтей, ночлежные дома, оказаніе помощи на-дому (включая и медицинскую помощь) и обширный городской ломбардъ. Главнымъ исполнительнымъ органомъ является директоръ общественнаго призрѣнія въ Парижѣ.

Въ каждомъ округѣ имѣется благотворительное бюро (bureau de bienfaisance), состоящее изъ мэра и 12 лицъ, назначаемыхъ на два года, половина сенскимъ префектомъ, другая половина муниципальнымъ совѣтомъ. Это бюро докладываетъ

ЦАБ "Автограф"

о нуждахъ своего округа центральной власти; оно распредѣляетъ выдаваемыя ему пособія, а также особыя поступленія изъ частныхъ источниковъ; при бюро состоитъ медицинскій штатъ. Округъ, въ свою очередь, дѣлится на двѣнадцать участковъ; каждый находится въ завѣдываніи члена мѣстнаго бюро, на обязанности котораго лежитъ ознакомленіе со всѣми случаями обращенія за помощью и оказаніе пособій при содѣйствіи значительнаго числа добровольныхъ сотрудниковъ; вся организація проникнута „сознаніемъ того, что въ дѣлѣ дѣйствительной помощи бѣднымъ надежнѣе заручиться безплатными услугами добросовѣстныхъ сосѣдей, чѣмъ полагаться на платную службу небрежныхъ чиновниковъ. Имѣется въ виду также, что въ небольшихъ участкахъ можно лучше обезпечить надлежащій надзоръ и близкое знакомство съ мѣстными условіями“ [1]).

6. Народное образованіе.

Организація двухъ отраслей заслуживаетъ спеціальнаго описанія. Первая изъ нихъ—народное образованіе [2]).

Современная организація народнаго образованія во Франціи ведетъ свое начало отъ созданія „Université“ [3]) Наполеономъ I въ 1808 году; тогда, однако, имѣлось въ виду обезпечить только такое образованіе, которое соотвѣтствовало видамъ Наполеона и которое должно было давать „чиновниковъ, дисциплинированный средній классъ, послушную націю“ [4]). Факультеты юридическій, богословскій, медицинскій, естественныхъ наукъ и словесный были обставлены большею частью

---

[1]) Shaw, Municipal Government in Continental Europe, стр. 107. Ср. Strauss, L'oeuvre du conseil municipal de Paris, въ „La Grande Revue“. Апрѣль, 1900.

[2]) Этотъ очеркъ имѣетъ въ виду только организацію, но не касается проблемъ самой постановки образованія во Франціи. О нихъ см. Marion, L'éducation dans l'Université; Ribot, La réforme de l'enseignement secondaire и томъ VII, Special Reports, изд. Board of Education.

[3]) Подъ терминомъ „Университетъ“ въ данномъ случаѣ разумѣется вся совокупность учебныхъ заведеній Франціи.

[4]) Marion, стр. 4.

ЦАБ "Автограф"

очень плохо; среднее образованіе было организовано на комбинированіи „монастыря и казармы“; для начальнаго образованія центральнымъ управленіемъ не дѣлалось ничего, оно всецѣло было предоставлено мѣстной иниціативѣ. Хотя въ эпоху реставраціи было учреждено министерство народнаго образованія, первые дѣйствительные шаги въ развитіи этого дѣла относятся къ эпохѣ іюльской монархіи, когда министромъ былъ Гизо, между 1832 и 1834 гг. Каждая коммуна обязывалась (одна или совмѣстно съ другими) содержать одну начальную школу; въ большихъ коммунахъ должны быть устроены школы высшаго типа; за обученіе дѣтей, кромѣ самыхъ бѣдныхъ, вносится плата; департаменты, а также центральное управленіе должны, въ случаѣ надобности, оказывать поддержку; созданъ былъ инспекторатъ надъ начальными школами и установленъ минимумъ жалованья учителей [1]). Слѣдующимъ важнымъ мѣропріятіемъ былъ знаменитый „законъ Фаллу“ 1850 г.; этотъ законъ предусматривалъ двѣ категоріи школъ — школы публичныя, содержимыя мѣстными органами и подчиненныя полному контролю правительства, и школы частныя, учреждаемыя и содержимыя, главнымъ образомъ, религіозными ассоціаціями разнаго рода и инспектируемыя только въ отношеніи къ санитарнымъ условіямъ и выполненію требованія, чтобы въ школахъ не преподавалось ничего „противнаго законамъ, конституціи и морали“. Приняты были также мѣры къ устройству отдѣльныхъ школъ для дѣвочекъ (онѣ дѣлались обязательными для коммунъ съ населеніемъ болѣе 800 жит.), а также классовъ для взрослыхъ и техническихъ. Позднѣе Франція была раздѣлена на учебные округа („академіи“), ректоры которыхъ наблюдали за школьнымъ дѣломъ въ своемъ районѣ; созданы были департаментскіе совѣты по начальному образованію. Въ министерство Дюрюи (1865—69 гг.) расширены были программы начальнаго обученія, повышено содержаніе учителей, школы сдѣланы безплатными для бѣднѣйшихъ классовъ (и вообще для всѣхъ классовъ населенія въ тѣхъ коммунахъ, которыя пожелали бы установить безплатность обученія);

[1]) Одновременно съ этимъ законодательствомъ, въ 1833 г., въ Англіи впервые было назначено государственное пособіе на школы.

ЦАБ "Автограф"

существенныя улучшенія были внесены и въ систему средняго образованія. Въ первые годы третьей республики университетское образованіе было сдѣлано отчасти „свободнымъ“ (libre) [1]), т.-е. университетамъ, независимымъ отъ государства (главнымъ образомъ, католическимъ), предоставлено право давать степени, получающія признаніе подъ извѣстными условіями. Наконецъ, главнымъ образомъ, въ министерство Ферри центральное управленіе дало крупныя пособія (1878) на школьныя зданія, на департаменты возложена обязанность обезпечивать подготовку начальныхъ учителей (1879), установленъ минимумъ требованій (1881), начальное образованіе сдѣлано обязательнымъ и безплатнымъ (1881—82), разрѣшено устройство публичныхъ среднихъ учебныхъ заведеній для дѣвицъ, пересмотрѣны были общіе планы средняго образованія. Государственные расходы на народное образованіе [2]), составлявшіе въ 1870 г. немного менѣе 10.000.000 фр., въ 1902—3 г. поднялись до 223.000.000 фр.

Французская система народнаго образованія обнимаетъ всѣ три степени его — начальное образованіе, среднее и высшее (университетское); для каждой степени въ министерствѣ народнаго образованія имѣется особое отдѣленіе подъ управленіемъ директора. Надъ частными школами контроль министерства проявляется только въ отношеніи къ учащему персоналу (во Франціи никто не можетъ заниматься обученіемъ иначе какъ подъ условіемъ удовлетворенія требованіямъ, установленнымъ государствомъ) и къ санитарнымъ условіямъ. При министрѣ состоитъ высшій совѣтъ народнаго образованія (conseil supérieur de l'instruction publique) изъ 57 членовъ, включая министра, который предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ. Въ его составъ входятъ тринадцать лицъ, назначаемыхъ министромъ, и сорокъ три члена, избираемые институтомъ (академіями), факультетами и различными образовательными учрежденіями, каковы: національная археологическая школа (école nationale des chartes), высшая нормальная школа, художе-

[1]) Терминъ „libre“ въ отношеніи къ народному образованію всегда означаетъ „независимый отъ государственнаго контроля“.

[2]) Включая расходы по содержанію министерства народнаго образованія.

ЦАБ "Автограф"

ственная школа (école des beaux-arts) и др., а также представители учащаго персонала среднихъ и начальныхъ школъ. Имѣются также представители частныхъ учебныхъ заведеній. Совѣтъ, члены котораго несутъ свои обязанности въ теченіе четырехъ лѣтъ, есть совѣщательное учрежденіе по многимъ вопросамъ, каковы: учрежденіе факультетовъ, нормальныхъ школъ и лицеевъ, программы обученія, общія распоряженія, касающіяся, главнымъ образомъ, средняго образованія; кромѣ того, совѣтъ является дисциплинарнымъ судомъ (чаще всего въ качествѣ апелляціонной инстанціи). При министерствѣ состоятъ генеральные инспектора, числомъ тринадцать, которые разъѣзжаютъ по странѣ для обозрѣнія нормальныхъ школъ и представляютъ доклады о положеніи и нуждахъ образованія вообще [1]); они являются полезнымъ соединительнымъ звеномъ между центральною и мѣстными властями. Нужно прибавить, что земледѣльческое образованіе вѣдается министерствомъ земледѣлія, а техническія и коммерческія школы находятся подъ вѣдѣніемъ министерства торговли.

Франція, въ отношеніи къ управленію учебнымъ дѣломъ, раздѣлена на семнадцать академическихъ округовъ, по нѣскольку департаментовъ въ каждомъ [2]). Во главѣ округа стоитъ „ректоръ", завѣдующій общею администраціею учебнаго дѣла всѣхъ трехъ степеней. Онъ является главою университета, который представляетъ собою государственное учрежденіе, получающее обширныя средства отъ центральнаго правительства и дающее степени, обладаніе которыми государство ставитъ непремѣннымъ условіемъ для занятія различнаго рода оффиціальныхъ должностей и для занятія различными профессіями [3]). Въ

---

[1]) Имѣются четыре инспектрисы для наблюденія за дѣтскими пріютами.

[2]) Въ послѣдніе годы много говорили о необходимости признать округа (въ общемъ соотвѣтствующіе старымъ провинціямъ) районами мѣстнаго самоуправленія. Но въ этомъ отношеніи ничего не сдѣлано, за исключеніемъ учебнаго дѣла; возникло однако много добровольныхъ „областныхъ" обществъ всякаго рода. См. La Revue Universelle (1 Sept. 1905).

[3]) „Свободные" университеты (католическіе) имѣютъ ту же привилегію, поскольку они стоятъ на уровнѣ требованій государственныхъ университетовъ

ЦАБ "Автограф"

рукахъ ректора сосредоточивается также управленіе всѣми публичными средними школами въ округѣ; существуетъ два рода такихъ школъ—лицеи какъ для мальчиковъ, такъ и для дѣвочекъ, учреждаемые и содержимые государствомъ при содѣйствіи департаментовъ и городовъ, и коллегіи (collèges) также для обоихъ половъ, учреждаемыя и содержимыя большими коммунами и часто субсидируемыя центральною властью; первыхъ около 110, вторыхъ почти вдвое больше. Ректоръ наблюдаетъ за частными среднеучебными заведеніями [1]) и за учрежденіями, подготовляющими учителей. Послѣднюю задачу онъ выполняетъ черезъ академическихъ инспекторовъ, по одному для каждаго департамента; черезъ нихъ же онъ имѣетъ наблюденіе и за начальными школами; инспекторы отвѣтственны передъ ректоромъ по всѣмъ предметамъ, касающимся преподаванія, но въ отношеніи къ персоналу и администраціи они пользуются независимостью, отвѣчая только передъ префектомъ. При ректорѣ состоитъ академическій совѣтъ [2]), въ составъ котораго входятъ деканы факультетовъ, академическіе инспектора, представители отъ профессоровъ мѣстнаго университета и отъ преподавателей лицеевъ и коллегій, а также делегаты отъ департаментскихъ и муниципальныхъ совѣтовъ, оказывающихъ поддержку высшему или среднему образованію; члены сохраняютъ свои полномочія въ теченіе четырехъ лѣтъ; учрежденіе это есть совѣщательная коллегія по среднему образованію (отчасти и по высшему) и дисциплинарный судъ первой инстанціи.

Въ отношеніи къ начальному образованію административною единицею является департаментъ, а во главѣ организаціи стоятъ префектъ и академическій инспекторъ [3]). Первый—

[1]) Такія заведенія существуютъ и для мальчиковъ, и для дѣвочекъ; женскихъ частныхъ среднихъ школъ, обыкновенно при религіозныхъ корпораціяхъ, гораздо больше, чѣмъ мужскихъ.

[2]) Не слѣдуетъ смѣшивать его съ университетскимъ совѣтомъ.

[3]) „Академическій инспекторъ является соединительнымъ звеномъ между центральною властью и школами. Къ послѣднимъ онъ достаточно близокъ, чтобы основательно знать ихъ дѣятельность и ихъ нужды. Связь его съ центральною властью настолько близка, а положеніе настолько высоко, чтобы обезпечить вниманіе и уваженіе къ своему голосу. Располагая значительною независимостью, такъ какъ многое по необходимости предоставляется на

ЦАБ "Автограф"

предсѣдатель, а второй — вице-предсѣдатель департаментскаго совѣта по начальному образованію, въ составъ котораго входятъ директоръ и директрисса нормальныхъ школъ (для подготовки учителей и учительницъ), два инспектора начальныхъ школъ, четыре генеральныхъ совѣтника, а также два учителя и двѣ учительницы, по избранію ихъ товарищей. Совѣтъ собирается ежемѣсячно и представляетъ собою совѣщательное и административное учрежденіе по всѣмъ предметамъ, связаннымъ съ начальными школами (преподаваніе, завѣдываніе, созданіе новыхъ школъ и т. д.), и дисциплинарный судъ для начальныхъ учителей. Весь преподавательскій персоналъ публичныхъ начальныхъ школъ назначаетъ префектъ, обыкновенно по представленію академическаго инспектора [1]); прежде въ дѣлѣ назначеній большую роль играли политическія соображенія, но теперь случаи этого рода очень рѣдки. При академическомъ инспекторѣ имѣются инспектора начальныхъ школъ, обыкновенно по одному на каждый департаментъ; они замѣщаются по конкурснымъ испытаніямъ, тогда какъ академическіе инспектора назначаются министерствомъ, главнымъ образомъ, изъ преподавателей среднеучебныхъ заведеній. Затѣмъ въ каждомъ кантонѣ имѣются делегаты, назначаемые департаментскимъ совѣтомъ для обозрѣнія различныхъ школъ кантона и для сообщенія докладовъ о мѣстныхъ условіяхъ и нуждахъ. Наконецъ, въ каждой коммунѣ мэръ имѣетъ право посѣщать всѣ школы, публичныя и частныя, и инспектиро-

---

его усмотрѣніе, онъ имѣетъ возможность оказывать дѣятельную и надежную поддержку идеямъ, которымъ онъ пожелалъ бы посодѣйствовать". Brereton, въ Board of Education Special Reports, vol. VII, стр. 20.

[1]) „По общеполитическимъ соображеніямъ республика до сихъ поръ считаетъ необходимымъ держать начальныхъ учителей въ рукахъ префектовъ въ положеніи, созданномъ предшествовавшими режимами. Въ результатѣ этого, по составу большинства персонала, начальное образованіе не сливается въ одно цѣлое со всею учебною корпораціею, существенными чертами которой являются независимость и значительная изолированность отъ политическихъ теченій... Такимъ положеніемъ вещей (насколько оно необходимо, это другое дѣло) приходится объяснить извѣстный недостатокъ единства между составными частями учебной корпораціи... Объединенная и сплоченная наверху, она вовсе не такова внизу". Marion, L'éducation dans l'Université, стр. 8, 9.

ЦАБ "Автограф"

вать ихъ въ медицинскомъ отношеніи; онъ предсѣдательствуетъ въ школьной комиссіи, которая въ общемъ соотвѣтствуетъ прежнему англійскому школьному комитету (School Attendance Committee).

Начальное образованіе обязательно для всѣхъ дѣтей въ возрастѣ отъ шести до тринадцати лѣтъ; въ публичныхъ (государственныхъ) школахъ оно безплатно. Въ каждой коммунѣ должна быть, по крайней мѣрѣ, одна школа, при чемъ, по желанію, можетъ быть учреждена и школа высшаго типа. По отношенію къ начальнымъ школамъ проявляется большой интересъ, и ежегодное торжество раздачи наградъ во многихъ маленькихъ коммунахъ считается чуть ли не главнымъ событіемъ года.

Остается сдѣлать нѣсколько замѣчаній еще по двумъ предметамъ, касающимся постановки образованія. Во-первыхъ, о подготовкѣ учителей и ихъ положеніи въ государствѣ. Центральное правительство содержитъ большую „высшую нормальную школу“ въ Парижѣ, но ученики ея (подготовляющіеся къ преподавательской дѣятельности въ лицеяхъ) „считаютъ себя и, въ дѣйствительности, оказываются только привилегированною группою студентовъ“, изъ которыхъ многіе проходятъ учительскую должность какъ стадію переходную къ высшему академическому положенію. По мѣрѣ возможности нѣкоторые факультеты озабочиваются предоставленіемъ для своихъ студентовъ педагогической практики. Кромѣ того, центральное правительство содержитъ два большихъ учрежденія, подготовляющихъ инструкторовъ для учительскихъ институтовъ, снабжающихъ начальныя школы педагогическимъ персоналомъ. Каждый департаментъ долженъ учредить одинъ такой институтъ, функціонирующій подъ наблюденіемъ ректора; но жалованье учащаго персонала и содержаніе воспитанниковъ оплачиваются центральнымъ правительствомъ. Государство устанавливаетъ минимумъ требованій, которымъ должны отвѣчать учителя начальныхъ и среднихъ школъ, какъ государственныхъ, такъ и частныхъ; оно опредѣляетъ и уплачиваетъ извѣстный минимальный размѣръ содержанія всѣхъ учителей государственныхъ школъ, который можетъ быть увеличиваемъ добавочнымъ содержаніемъ,

ЦАБ "Автограф"

по желанію мѣстныхъ органовъ и сообразно съ мѣстными условіями; учителямъ присвоена государственная пенсія [1]).

Что касается финансовой стороны учебной системы, то уже было указано, что центральное управленіе оплачиваетъ содержаніе учителей и содержитъ лицеи и нѣкоторыя учрежденія, подготавливающія педагогическій персоналъ; кромѣ того, оно выдаетъ пособія на техническое и земледѣльческое образованіе и даетъ субсидіи въ различныхъ случаяхъ. Департаменты содержатъ учительскіе институты и среднеучебныя коллегіи и могутъ оказывать денежную поддержку лицеямъ; они покрываютъ служебные расходы академическихъ инспекторовъ и инспекторовъ начальныхъ школъ и оказываютъ поддержку нуждающимся коммунамъ для строительныхъ надобностей. Коммуны обезпечиваютъ школьныя зданія и инвентарь начальныхъ школъ и могутъ назначать суммы на школьныя награды, на библіотеки и на спеціальные классы; онѣ могутъ также учреждать коллегіи и классы для взрослыхъ.

Такимъ образомъ, координирующая и контролирующая власть государства доминируетъ надъ всѣми тремя разрядами учебныхъ заведеній, которыя содержатся, главнымъ образомъ, на государственныя средства. Районы учебной администраціи значительны, и въ каждомъ изъ нихъ все сосредоточивается въ центрѣ, могущемъ оказывать вліяніе на всю систему. Государство либо непосредственно, либо черезъ мѣстные органы обезпечиваетъ подготовку всего учащаго персонала и, такимъ образомъ, можетъ устанавливать минимумъ требованій отъ него. Коммуны обезпечиваютъ школьныя зданія, но центральная власть черезъ своихъ агентовъ назначаетъ учителей и уплачиваетъ имъ из-

[1]) Выше было указано, что въ небольшихъ коммунахъ школьный учитель часто является секретаремъ мэра, за что получаетъ дополнительное вознагражденіе. Это создаетъ большую зависимость коммунальнаго управленія отъ префекта, такъ какъ онъ во всякое время можетъ смѣстить учителя, который въ виду этого старается устранять поводы къ столкновеніямъ; съ другой стороны, это ставитъ школьнаго учителя въ постоянное общеніе съ бывшими учениками, такъ какъ онъ встрѣчается съ ними во всѣхъ тѣхъ многочисленныхъ случаяхъ, когда французскому гражданину приходится обращаться къ администраціи. Въ средѣ клерикальной партіи это вліяніе народныхъ учителей, обыкновенно сторонниковъ анти-клерикальныхъ теченій, вызываетъ сильное неудовольствіе.

ЦАБ "Автограф"

вѣстный минимумъ содержанія, благодаря чему, въ связи съ вліяніемъ должностныхъ лицъ школьнаго управленія, предотвращается возможность пониженія этого уровня, вслѣдствіе ли индифферентизма или желанія избѣжать расходовъ. Во французской системѣ народнаго образованія, безъ сомнѣнія, имѣются недостатки: различные разряды образованія нерѣдко совпадаютъ съ соціальными подраздѣленіями, административная система иногда слишкомъ методична и придирчива, режимъ лицеевъ даетъ результаты далеко не удовлетворительные, а во всемъ строѣ образованія до сихъ поръ вызываетъ значительныя осложненія борьба между государственными школами (безусловно свѣтскими) и вѣроисповѣдными. Но это послѣднее неудобство во Франціи не такъ велико, какъ въ Англіи; въ общемъ же, организація учебнаго дѣла во Франціи оказывается удобною и планомѣрною, при чемъ обезпечивается возможность установить надлежащее соотношеніе между всѣми тремя степенями образованія.

7. Дорожное дѣло.

Есть еще одна отрасль мѣстнаго управленія во Франціи, которая заслуживаетъ краткаго разсмотрѣнія, хотя бы только по контрасту, какой она представляетъ сравнительно съ Англіею; это — дорожное дѣло. Вѣроятно, нѣтъ во всемъ мірѣ государства, въ которомъ развитіе внутренняго дорожнаго сообщенія стояло бы такъ высоко, какъ во Франціи, и, во всякомъ случаѣ, ни въ одной странѣ техническая сторона дорожнаго дѣла не достигла высшей степени совершенства [1]).

Развитіе законодательства по этому предмету началось въ XVII вѣкѣ, подъ вліяніемъ Сюлли, и дороги строились либо частными лицами или компаніями, получавшими право взимать дорожныя пошлины, либо государственными органами, прибѣгавшими къ системѣ corvée (принудительныхъ работъ). Въ эпоху первой республики система дорожныхъ пошлинъ была

[1]) См. спеціальныя консульскія донесенія о дорогахъ въ иностранныхъ государствахъ („Streets and Highways in Foreign Countries"), изданныя Bureau of Foreign Commerce Соединенныхъ Штатовъ въ 1897 году.

ЦАБ "Автограф"

упразднена, но corvée, въ модернизированной формѣ, отчасти существуетъ до сихъ поръ. XIX-й вѣкъ былъ свидѣтелемъ энергичной работы, законодательной и административной, во всѣхъ отрасляхъ дорожнаго дѣла; установлена была тщательно организованная система, строго контролируемая центральнымъ правительствомъ, при чемъ значительная часть расходовъ покрывается изъ средствъ государственнаго казначейства.

Въ основѣ дорожнаго управленія во Франціи лежитъ раздѣленіе дорогъ на большія (la grande voirie) и малыя (la petite voirie). Къ первымъ относятся національныя и департаментскія дороги вмѣстѣ съ тѣми улицами города или селенія, которыя составляютъ продолженіе большихъ дорогъ. Національными дорогами признаются: дороги, соединяющія Парижъ съ границею или съ большими военными или морскими пунктами (главныя военныя дороги), подобныя же дороги меньшаго значенія и менѣе широкія, а также дороги, соединяющія Парижъ съ нѣкоторыми внутренними городами и важнѣйшіе города между собою. Департаментскими дорогами считаются дороги, соединяющія главный городъ департамента съ округами, или составляющія главные пути сообщенія между двумя департаментами. Всѣ эти дороги находятся подъ главнымъ вѣдѣніемъ и наблюденіемъ министра публичныхъ работъ, представителемъ котораго въ департаментѣ является префектъ. Всѣ національныя дороги должны быть, а департаментскія могутъ быть (и, дѣйствительно, бываютъ) сооружаемы и содержимы особымъ центральнымъ вѣдомствомъ—le service des ponts et chaussées,—а издержки покрываются въ отношеніи къ первымъ центральною властью [1]), въ отношеніи ко вторымъ—департаментомъ. Дорожная полиція (т.-е. регулированіе проѣзда) на дорогахъ обѣихъ группъ находится въ рукахъ префекта. Классификація дорогъ дѣлается министерскимъ распоряженіемъ или постановленіемъ генеральнаго совѣта, но для сооруженія новой національной дороги требуется изданіе спеціальнаго закона. Средства департаментовъ ограничены, и въ средѣ генеральныхъ совѣтовъ обнаружилась сильная тенденція освободиться отъ всякой отвѣтственности въ

[1]) Государство расходуетъ на національныя дороги отъ 28 до 29 милліоновъ франковъ въ годъ. Berthélémy (изд. 1905 г., ст. 441).

ЦАБ "Автограф"

этомъ дѣлѣ путемъ простого перенесенія всѣхъ департаментскихъ дорогъ въ вѣдѣніе низшихъ мѣстныхъ органовъ [1]); но движеніе въ сторону денаціонализаціи главныхъ дорогъ не встрѣтило поддержки.

Къ малымъ дорогамъ (la petite voirie) относятся городскія и сельскія дороги. Городскими дорогами являются городскія улицы, не составляющія продолженія большихъ дорогъ (національныхъ или департаментскихъ); онѣ находятся въ завѣдываніи городскихъ совѣтовъ, дѣйствующихъ съ одобренія префекта, и содержатся на муниципальныя средства [2]). Болѣе сложною представляется система сельскихъ дорогъ, которыя раздѣляются на два класса—проселочныя дороги (chemins vicinaux) и сельскія дороги (chemins ruraux). Первыя состоятъ изъ: а) проселочныхъ дорогъ большого сообщенія (chemins vicinaux de grande communication), которыя соединяютъ нѣсколько коммунъ и обыкновенно связаны съ большими дорогами; б) проселочныхъ дорогъ общаго интереса (chemins vicinaux d'intérêt commun), небольшихъ дорогъ одинаковаго съ предыдущими характера; в) обыкновенныхъ проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux ordinaires), которыя соединяютъ двѣ коммуны, но не проходятъ черезъ городъ или деревню. Всѣ эти дороги находятся подъ вѣдѣніемъ министра внутреннихъ дѣлъ, представителемъ котораго на мѣстѣ является мэръ и въ нѣкоторыхъ случаяхъ префектъ; онѣ сооружаются коммунами, а расходы покрываются изъ различныхъ источниковъ. Содержаніе проселочныхъ дорогъ первыхъ двухъ категорій обязательно и на расходы по этому предмету коммуны обыкновенно получаютъ пособія отъ департаментовъ. Для покрытія расходовъ по содержанію малыхъ дорогъ, во всей совокупности ихъ, коммуны часто получаютъ пособія, а еще чаще ссуды отъ центральнаго правительства; однако, въ послѣдніе годы финансовыя затрудненія сократили готовность законодательныхъ учрежденій вотировать субсидіи на мѣстныя дороги. Наконецъ, сельскія дороги представляютъ собою маленькія дороги, которыя въ

---

[1]) Къ 1900 г. такого пріема держались 57 генеральныхъ совѣта.

[2]) Улицы Парижа (вслѣдствіе большихъ затратъ государства на ихъ содержаніе) отнесены къ категоріи grande voirie.

ЦАБ "Автограф"

Англіи могли бы быть названы „footpaths“ и содержаніе которыхъ было бы предоставлено приходскимъ совѣтамъ. Классификація дорогъ дѣлается постановленіемъ мѣстныхъ органовъ (для болѣе важныхъ группъ генеральными совѣтами, съ утвержденія префекта [1]).

Выше было упомянуто объ интересномъ переживаніи. Если обыкновенныхъ рессурсовъ коммуны недостаетъ для производства работъ по содержанію дорогъ, то она можетъ либо установить дополнительный (временный) сборъ, либо прибѣгнуть къ натуральной повинности (prestations), которая является простымъ пережиткомъ старинной corvée, съ тѣмъ различіемъ, что теперь эта повинность ложится на всѣ классы одинаково. Каждый глава семьи можетъ быть призванъ къ отбытію трехдневной работы за себя лично и вмѣстѣ съ проживающими съ нимъ мужчинами въ возрастѣ отъ 18 до 60 лѣтъ, при чемъ онъ обязанъ предоставить также рабочій скотъ, повозку и плугъ; натуральная повинность можетъ быть замѣнена уплатою извѣстной суммы [2]). Обыкновенно крестьяне отбываютъ повинность личною работою, а представители другихъ классовъ населенія входятъ въ соглашеніе о замѣнѣ требуемыхъ отъ нихъ услугъ [3]).

Наиболѣе характерными чертами французской системы дорожнаго управленія являются контроль, осуществляемый центральною властью надъ дорожнымъ управленіемъ, и сѣть національныхъ дорогъ, раскинутая по всей странѣ. Обнаруживается тенденція къ устраненію департамента изъ системы органовъ дорожнаго управленія и къ раздѣленію всей работы по этому управленію между центральною властью и низшими мѣстными органами. Такой же результатъ былъ бы достигнутъ въ Англіи, еслибы главныя дороги, въ настоящее время содержимыя совѣтами графствъ, были переданы въ вѣдѣніе спе-

[1]) Предположеніе о присвоеніи наименованія городской улицѣ подлежитъ утвержденію префекта.

[2]) Префектъ обязанъ слѣдить, чтобы призывъ къ отбытію натуральной дорожной повинности не приходился на такое время, когда отъ этого могутъ серьезно пострадать земледѣльческія работы.

[3]) Въ 1898 году предположеніе объ отмѣнѣ натуральной повинности встрѣтило одобреніе только въ 9 изъ 86 департаментовъ.

ЦАБ "Автограф"

ціальнаго правительственнаго учрежденія съ покрытіемъ расходовъ изъ государственнаго казначейства. Можетъ быть, англичане не подготовлены къ такой перемѣнѣ, и она представляется нежелательной; но полезно было бы послѣдовать примѣру Франціи въ установленіи строгаго центральнаго контроля, который обезпечилъ бы удобную и удовлетворительную систему внутренняго дорожнаго сообщенія, что̀ необходимо въ особенности теперь, когда, съ развитіемъ автомобильнаго движенія и электрическихъ трамваевъ, дорогами снова пользуются для дальнихъ переѣздовъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА III.

Мѣстное управленіе въ Пруссіи.

1. Центральныя вѣдомства.

Центральное управленіе Прусскаго королевства сосредоточивается въ слѣдующихъ девяти министерствахъ [1]):

1) Министерство иностранныхъ дѣлъ, которое въ то же время есть вѣдомство иностранныхъ дѣлъ для Германской Имперіи; министръ иностранныхъ дѣлъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ прусскій министръ-президентъ и канцлеръ (единственный отвѣтственный министръ) Имперіи.

2) Министерство военное.

3) Министерство юстиціи.

4) Министерство финансовъ.

5) Министерство внутреннихъ дѣлъ, къ вѣдѣнію котораго относятся наблюденіе и контроль за различными мѣстными органами, призрѣніе бѣдныхъ и многіе предметы „полицейскаго“ управленія. Въ непосредственной зависимости отъ министерства находятся статистическія учрежденія Пруссіи и полицейскіе органы Берлина.

6) Министерство культовъ, народнаго образованія и медицинскихъ дѣлъ. Оно раздѣляется на четыре отдѣла, вѣдающіе: а) духовныя дѣла и отношенія государства къ религіознымъ исповѣданіямъ, въ особенности, евангелическому и католиче-

[1]) Флотъ и почтовое дѣло находятся въ вѣдѣніи учрежденій имперскаго управленія.

ЦАБ "Автограф"

скому; б) высшее техническое и художественное образованіе; в) начальное образованіе; г) медицинскіе вопросы. Въ непосредственномъ вѣдѣніи его состоятъ: университеты, высшія техническія школы, національные музеи и другія образовательныя учрежденія. При министерствѣ находятся совѣщательныя медицинскія коллегіи по предметамъ народнаго здравія.

7) Министерство торговли и промышленности, вѣдающее общіе вопросы промышленности и торговли, государственный контроль надъ банками, рабочее законодательство, горное дѣло, а также торговыя и промышленныя школы.

8) Министерство публичныхъ работъ, которое въ ряду другихъ обязанностей завѣдуетъ государственными желѣзными дорогами и наблюдаетъ за частными предпріятіями.

9) Министерство земледѣлія, государственныхъ имуществъ и лѣсовъ. При немъ состоитъ нѣсколько совѣщательныхъ учрежденій.

Министры, стоящія во главѣ этихъ вѣдомствъ, назначаются королемъ прусскимъ, при чемъ прусскій парламентъ не имѣетъ никакого вліянія на его выборъ. Они берутся не изъ среды выдающихся политическихъ дѣятелей, а изъ среды состоящихъ на коронной службѣ; такимъ образомъ, тогда какъ въ Великобританіи и во Франціи во главѣ вѣдомствъ стоятъ постоянные товарищи министра или директора вѣдомствъ, въ Пруссіи министры сами включаются въ ряды государственной службы. Въ Пруссіи нѣтъ ничего похожаго на тотъ бдительный и постоянный контроль надъ управленіемъ, который проявляютъ британскій и французскій парламенты; министры не состоятъ членами палатъ, хотя они могутъ появляться въ нихъ и говорить, когда пожелаютъ, лично или черезъ представителя; палаты могутъ назначать комитеты разслѣдованія, но министры могутъ отказать имъ въ сообщеніи свѣдѣній; враждебное голосованіе не затрогиваетъ ихъ положенія, пока они пользуются поддержкою короля и пока онъ не сочтетъ необходимымъ, изъ политическихъ соображеній, пожертвовать ими. Эта практическая независимость министерства отъ законодательныхъ учрежденій и обусловленное этимъ властное положеніе хорошо подготовленной и организованной бюрократіи являются характерными чертами прусскаго управленія на всѣхъ степеняхъ его;

ЦАБ "Автограф"

условія историческаго развитія королевства, въ связи съ возможнымъ здѣсь вліяніемъ военной системы, вызвали со стороны представительныхъ собраній, центральныхъ и мѣстныхъ, готовность примириться съ системою бюрократическаго управленія. Правда, контроль надъ финансами даетъ представительнымъ учрежденіямъ рѣшающій голосъ; но они рѣдко выступаютъ, въ теченіе сколько-нибудь продолжительнаго времени, противъ правительственной политики [1]).

Какъ нѣтъ необходимой гармоніи между законодательной властью и исполнительной, такъ нѣтъ необходимаго согласія между самими министрами. Министръ-президентъ не избираетъ своихъ коллегъ, хотя и можетъ вліять на выборъ короля; не можетъ онъ и контролировать ихъ. Правда, всѣ министры образуютъ такъ называемое государственное министерство, въ которомъ онъ предсѣдательствуетъ, при чемъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ эта коллегія имѣетъ гораздо болѣе законченную организацію, чѣмъ британскій кабинетъ, и скорѣе соотвѣтствуетъ французскому совѣту министровъ. Государственное министерство собирается одинъ разъ въ недѣлю; оно имѣетъ своего секретаря и свой штатъ; нѣкоторыя государственныя учрежденія зависятъ отъ него одного, а не отъ какого либо отдѣльнаго министерства; оно есть апелляціонный судъ по дисциплинарнымъ дѣламъ, касающимся высшихъ должностныхъ лицъ; всѣ важнѣйшія дѣла должны быть представляемы ему; оно рѣшаетъ вопросы, касающіеся нѣсколькихъ вѣдомствъ, и оно можетъ издавать декреты въ нѣкоторыхъ спеціальныхъ случаяхъ. Но въ немъ нѣтъ необходимой сплоченности; нѣтъ солидарной отвѣтственности; въ большинствѣ случаевъ, оно есть только совѣщательное учрежденіе, сужденіе большинства не связываетъ меньшинства, и рѣшеніе принадлежитъ одному монарху [2]).

[1]) Этому содѣйствуетъ то обстоятельство, что прусскій парламентъ гораздо менѣе демократиченъ, чѣмъ рейхстагъ. Въ послѣднемъ, избираемомъ всеобщимъ голосованіемъ, соціалисты составляютъ большую и вліятельную группу, соединяющую на выборахъ больше избирательныхъ голосовъ, чѣмъ какая-либо другая партія; въ прусскомъ же парламентѣ, избираемомъ по „трехклассной системѣ“, въ которой право голоса сообразуется съ размѣромъ платимыхъ налоговъ, соціалисты почти вовсе не представлены.

[2]) О положеніи министровъ см. Von Seydel, Preussische Staatsrecht, стр. 91—104.

ЦАБ "Автограф"

Въ Пруссіи имѣется государственный совѣтъ, возникшій первоначально въ 1604 г.; онъ былъ возобновленъ въ 1817 г. съ задачами совѣщательнаго учрежденія, имѣющаго и нѣкоторый контроль надъ исполнительною властью. Въ его составъ входятъ принцы, государственные сановники, министры, судьи и лица по назначенію; такимъ образомъ, по составу онъ походитъ на британскій тайный совѣтъ. На его обсужденіе могутъ быть представляемы законодательныя предположенія, споры о разграниченіи предметовъ вѣдомства различныхъ министерствъ и другіе предметы, передаваемые на его разсмотрѣніе либо въ силу закона, либо по желанію монарха. Однако, въ дѣйствительности, онъ имѣетъ значеніе не большее, чѣмъ британскій тайный совѣтъ. Заслуживаетъ упоминанія еще одно совѣщательное учрежденіе—экономическій совѣтъ, состоящій частью изъ членовъ по назначенію короны, частью изъ представителей торговыхъ палатъ; онъ высказываетъ сужденіе по всѣмъ торговымъ и промышленнымъ вопросамъ, которые могутъ быть предложены ему, каковы: трактаты, тарифы, промышленное и рабочее законодательство.

Выше было упомянуто о государственныхъ учрежденіяхъ, *зависящихъ отъ министерства въ его цѣломъ*. Важнѣйшимъ изъ нихъ является высшій административный судъ, въ составъ котораго входятъ предсѣдатель, нѣсколько предсѣдателей отдѣленій суда или „сенатовъ“ и около сорока совѣтниковъ; онъ представляетъ собою послѣднюю апелляціонную инстанцію по всѣмъ административно-суднымъ дѣламъ, а также судъ первой и послѣдней инстанціи по нѣкоторымъ дѣламъ [1]). Одна половина членовъ его должна отвѣчать условіямъ, требуемымъ для занятія высшихъ судейскихъ должностей, а другая—для занятія высшихъ административныхъ должностей; они располагаютъ гораздо большею независимостью, чѣмъ совѣтники французскаго государственнаго совѣта, такъ какъ они назначаются пожизненно.

Имѣется еще одно весьма важное центральное учрежденіе—высшая счетная палата, очень похожая на французскій cour

[1]) Подробный очеркъ дѣятельности высшаго административнаго суда см. ниже, гл. XII.

ЦАБ "Автограф"

des comptes. Члены ея занимаютъ положеніе одинаковое съ положеніемъ судей: предсѣдатель ея назначается короною по представленію государственнаго министерства, а другіе члены—короною по представленію предсѣдателя. Она разсматриваетъ всю отчетную часть по государственнымъ доходамъ и расходамъ и по государственнымъ долгамъ; ей принадлежитъ охраненіе и толкованіе всего финансоваго законодательства. Для выполненія этихъ задачъ она вооружена широкими полномочіями; она представляетъ коронѣ доклады о результатахъ своихъ изслѣдованій и о реформахъ, проведеніе которыхъ она признаетъ желательнымъ.

Прежде чѣмъ приступить къ обозрѣнію мѣстнаго управленія въ Пруссіи, полезно будетъ отмѣтить нѣкоторыя изъ общихъ началъ, лежащихъ въ его основаніи, такъ какъ это можетъ упростить задачу изложенія. Первымъ изъ нихъ является тщательное разграниченіе, проводимое между тѣми внутренними дѣлами, которыя считаются непосредственно относящимися къ области центральнаго управленія, и тѣми, которыя признаются имѣющими прежде всего только мѣстный интересъ. Къ первой группѣ относятся, кромѣ войска, государственные налоги и государственныя имущества, церковныя дѣла, полиція (въ широмъ прусскомъ значеніи этого термина) [1]) и надзоръ за мѣстными органами; съ другой стороны, дороги, призрѣніе бѣдныхъ и многіе другіе предметы считаются относящимися къ мѣстнымъ интересамъ. Разграниченіе обѣихъ этихъ группъ строго соблюдается даже когда онѣ вѣдаются однимъ и тѣмъ же органомъ. Во-вторыхъ, дѣятельность центральнаго управленія деконцентрирована, т.-е. страна раздѣляется на округа (которые могутъ совпадать, но могутъ и не совпадать съ районами мѣстнаго самоуправленія), въ каждомъ изъ которыхъ имѣется делегація центральной власти, дѣлающая ея работу и тѣмъ смягчающая напоръ на вѣдомственныя учрежденія въ Берлинѣ. Нѣчто подобное этой деконцентраціи существуетъ въ организаціи учебнаго управленія во Франціи, а также и въ положеніи

[1]) „Задача полиціи состоитъ въ принятіи мѣръ, необходимыхъ для поддержанія общественнаго спокойствія, безопасности и порядка и для предотвращенія опасностей, могущихъ угрожать публикѣ или отдѣльнымъ членамъ ея". Landrecht, II, 17, отд. 10.

ЦАБ "Автограф"

французскаго префекта, но въ Пруссіи она представляется болѣе законченною, а самый механизмъ ея болѣе сложнымъ. Въ-третьихъ, сравнительная независимость органовъ исполнительныхъ отъ органовъ обсуждающихъ и преобладающая роль должностныхъ лицъ,—черты, которыми характеризуется центральное управленіе Пруссіи, проявляются и во всемъ строѣ мѣстнаго управленія; прусскій идеалъ—управленіе черезъ посредство профессіональныхъ экспертовъ, сдерживаемыхъ общественною критикою и финансовыми правами общественныхъ представителей. Наконецъ, всюду кромѣ наиболѣе крупныхъ районовъ мѣстнаго самоуправленія, исполнительные агенты мѣстнаго органа, имъ избираемые, служатъ также и представителями центральнаго управленія; какъ таковые, они являются членами бюрократіи и ею контролируются, вслѣдствіе чего они естественно ожидаютъ отъ центра руководства и направленія въ отношеніи къ мѣстнымъ дѣламъ. Такимъ образомъ, хотя и было бы не точно сказать, что мѣстнаго самоуправленія, въ англійскомъ смыслѣ, нѣтъ въ Пруссіи, однако, нужно признать, что самоуправленіе въ ней слабо, что оно представляется не столько осуществленіемъ воли мѣстныхъ органовъ въ предѣлахъ, установленныхъ (ради охраны общихъ интересовъ) центральною властью, сколько осуществленіе воли послѣдней при посредствѣ мѣстныхъ органовъ. Фактически правитъ бюрократія, и счастлива Пруссія, что до сихъ поръ ея бюрократія остается разумною и воспріимчивою въ отношеніи къ новымъ идеямъ.

2. Провинціи.

Въ виду многочисленности административныхъ районовъ въ Пруссіи умѣстно будетъ дать сначала общую схему ихъ. Вотъ они [1]):

1) Провинція.
2) Округъ (Regierungsbezirk).

---

[1]) Хорошій очеркъ прусской администраціи даетъ H. de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung (12 изд.). Текстъ важнѣйшихъ законовъ см. у Anschütz, Organisations-Gesetze der inneren Verwaltung.

ЦАБ "Автограф"

3) Уѣздъ (Landkreis) и городъ-уѣздъ (Stadtkreis); послѣднимъ является городъ, который, въ виду значительности населенія, дѣлается самостоятельнымъ уѣздомъ.

4) Волость (Amtsbezirk), подраздѣленіе уѣзда для административныхъ цѣлей.

5) Городская община (Stadtgemeinde) и сельская община (Landgemeinde).

Провинціи, уѣзды и общины являются районами для потребностей какъ центральной администраціи, такъ и мѣстнаго самоуправленія и представляютъ собою учрежденія корпоративныя; округи и волости—районы только центральнаго управленія и не являются корпораціями. Теперешняя территорія Пруссіи образовалась постепенно: соціальныя и экономическія условія представляютъ значительное разнообразіе, отъ преимущественно промышленныхъ областей западныхъ до земледѣльческихъ и *почти феодальныхъ провинцій восточной Пруссіи; многія части* ея, въ эпоху присоединенія ихъ къ Пруссіи, имѣли свои особенныя учрежденія. Эти различія существуютъ и до сихъ поръ, такъ что далеко нѣтъ полнаго единообразія въ деталяхъ; однако, почти всюду [1]) выдержанъ общій планъ, на которомъ и надлежитъ сосредоточить наше вниманіе.

Наиболѣе обширнымъ райономъ являются провинціи, числомъ 12, неодинаковаго размѣра; такъ, въ Рейнской провинціи въ 1900 году было 5.760.000 жителей, въ Силезіи 4.669.000, а въ Шлезвигъ-Голштейнѣ только 1.388.000. Многія изъ нимъ были прежде независимыми владѣніями: Ганноверъ былъ королевствомъ, состоявшимъ въ уніи съ короною Великобританіи; Шлезвигъ-Голштейнъ былъ герцогствомъ, находившимся въ личной уніи съ Даніею до 1864 г.; Прусская Саксонія представляетъ собою территорію, отошедшую отъ королевства того же наименованія въ концѣ наполеоновскихъ войнъ; а Прусская Польша (*Познань*) *представляетъ собою долю* Пруссіи въ раздѣлѣ Польскаго королевства въ концѣ XVIII вѣка. Провинціи организованы по закону 1875 г., который былъ проведенъ первона-

[1]) То обстоятельство, что за слишкомъ столѣтній періодъ Пруссіи не удалось примирить Познань съ ея управленіемъ, вызываетъ сохраненіе для этой области особаго порядка управленія.

ЦАБ "Автограф"

чально для восточныхъ провинцій (кромѣ Познани), но впослѣдствіи распространенъ и на другія.

Провинція имѣетъ четыре органа управленія. Во главѣ ея стоитъ оберъ-президентъ, должностное лицо высокаго ранга, власть котораго основывается на королевскомъ декретѣ 1815 г. Онъ назначается короною и является, главнымъ образомъ, представителемъ центральной власти въ провинціи; въ этомъ отношеніи онъ походитъ на французскаго префекта, хотя представляется гораздо болѣе важнымъ сановникомъ. Въ качествѣ агента короны, онъ вѣдаетъ управленіе государственными дѣлами, поскольку они касаются всей провинціи или выходятъ за предѣлы вѣдѣнія одного округа; онъ наблюдаетъ, но не контролируетъ администрацію округовъ и представляетъ соотвѣтственные доклады министерствамъ; подъ его высшимъ управленіемъ находятся присутствія по народному образованію, по церковнымъ дѣламъ, по народному здравію и податное; вмѣстѣ съ командующимъ войсками онъ вѣдаетъ нѣкоторыя отрасли военнаго дѣла (производство набора, расквартированіе войскъ, продовольствованіе и т. д.); онъ является представителемъ короны передъ провинціальнымъ ландтагомъ, на собраніяхъ котораго онъ имѣетъ право присутствовать. Въ случаяхъ чрезвычайныхъ, какъ война или внутреннія волненія, онъ становится почти автократомъ въ своей провинціи; въ нормальныхъ условіяхъ онъ представляетъ и отстаиваетъ правительственную политику, однако, обратно съ французскимъ префектомъ, не является агентомъ правительства по избирательнымъ дѣламъ.

Оберъ-президенту въ его работѣ помогаетъ провинціальный совѣтъ (Provinzialrath), въ составъ котораго входятъ одинъ профессіональный чиновникъ, назначаемый министромъ внутреннихъ дѣлъ фактически пожизненно, и пять не состоящихъ на государственной службѣ членовъ, избираемыхъ провинціальною управою [1]) обыкновенно на шесть лѣтъ. Оберъ-президентъ или его замѣститель предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ, одобреніе котораго необходимо для всѣхъ распоряженій, издаваемыхъ имъ, за исключеніемъ чрезвычайныхъ случаевъ. Совѣтъ, кромѣ того,

[1]) Кромѣ Гессенъ-Нассау, гдѣ они избираются провинціальнымъ ландтагомъ.

ЦАБ "Автограф"

разсматриваетъ и принимаетъ рѣшенія по жалобамъ, поступающимъ отъ нѣкоторыхъ подчиненныхъ учрежденій, особенно городскихъ совѣтовъ, на обращаемыя къ нимъ распоряженія.

Представительнымъ органомъ мѣстнаго самоуправленія является провинціальный ландтагъ (Provinziallandtag), члены котораго избираются не непосредственно населеніемъ, а уѣздными собраніями на шесть лѣтъ соотвѣтственно численности населенія уѣзда [1]). Онъ созывается короною, черезъ оберъ-президента, по крайней мѣрѣ, одинъ разъ въ два года, но можетъ быть собираемъ и чаще; сессія длится столько времени, сколько окажется необходимымъ по количеству дѣлъ. Собственно „народныхъ“ представителей въ ландтагѣ мало или вовсе нѣтъ, даже отъ городовъ; членами его являются служащіе въ уѣздномъ управленіи, крупные землевладѣльцы и другіе состоятельные люди; по характеру своему провинціальные ландтаги консервативны. Они избираютъ своихъ предсѣдателей, устанавливаютъ порядокъ дѣлопроизводства и разрѣшаютъ спорные вопросы выборнаго производства; они назначаютъ административный штатъ для завѣдыванія мѣстными дѣлами; въ ихъ вѣдѣніи находятся областныя дороги (прусская система, такимъ образомъ, составляетъ нѣчто среднее между французскою системою національныхъ дорогъ и англійскою—малыхъ районовъ); они могутъ предпринимать сооруженіе мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ; они обязаны [2]) устраивать учрежденія для умалишенныхъ, *слабоумныхъ, эпилептиковъ, слѣпыхъ и глухонѣмыхъ* и могутъ учреждать рабочія колоніи и исправительные дома для бродягъ; они могутъ поощрять земледѣльческія улучшенія и сельскохозяйственное образованіе, устраивать или поощрять страховыя отъ огня учрежденія; они могутъ издавать обязательныя постановленія. Они вѣдаютъ областные финансы и получаютъ необходимые фонды частью изъ средствъ государственнаго казначейства, частью изъ сборовъ, налагаемыхъ ими на уѣзды. Для разсмотрѣнія всѣхъ указанныхъ предметовъ они обыкновенно учреждаютъ комиссіи, такъ что общія собранія

[1]) Кромѣ Познани, гдѣ сохраняется старинное представительство трехъ (землевладѣльцевъ, городовъ и сельскихъ общинъ).

[2]) Тамъ, гдѣ провинція совпадаетъ (что обыкновенно и бываетъ) съ земскимъ союзомъ призрѣнія (Landarmenverband). См. ниже, § 8.

ЦАБ "Автограф"

ландтага посвящаются, главнымъ образомъ, обсужденію представляемыхъ ему докладовъ и предположеній и принятію необходимыхъ постановленій. Оберъ-президентъ можетъ пріостановить всякое постановленіе ландтага, признаваемое имъ ultra vires; всѣ займы, налоги выше извѣстнаго размѣра, обязательныя постановленія и нѣкоторыя постановленія подлежатъ утвержденію короны или министерствъ; корона во всякое время можетъ распустить ландтагъ.

Непосредственная работа по завѣдыванію мѣстными дѣлами находится въ рукахъ провинціальной управы (Provinzialausschuss), въ составъ которой входятъ предсѣдатель и не менѣе семи и не болѣе тринадцати членовъ, избираемыхъ на шесть лѣтъ провинціальнымъ ландтагомъ обыкновенно (хотя это и необязательно) изъ своей среды; каждые три года половина членовъ выбываетъ. Собранія управы происходятъ по мѣрѣ признанія ею необходимости въ нихъ; она подготовляетъ работу для собраній ландтага, приводитъ въ исполненіе его постановленія и управляетъ различными областными учрежденіями; въ виду того, что ландтагъ собирается рѣдко, управа располагаетъ большою самостоятельностью въ отношеніи къ деталямъ управленія. Главнымъ должностнымъ лицомъ управы является земскій директоръ (Landesdirector или Landeshauptmann); онъ получаетъ содержаніе и избирается ландтагомъ на шесть или двѣнадцать лѣтъ и утверждается королемъ; онъ стоитъ во главѣ административнаго и канцелярскаго штата и представляетъ провинцію во всѣхъ юридическихъ дѣлахъ и въ отношеніяхъ ея съ другими учрежденіями и частными лицами; его роль шире, чѣмъ роль простого исполнителя распоряженій управы, такъ какъ онъ состоитъ членомъ ея ex officio. Провинціальный ландтагъ можетъ поручать отдѣльныя отрасли управленія спеціальнымъ комиссіямъ.

Коммунальная жизнь прусской провинціи сравнительно мало развита; дѣятельность мѣстныхъ областныхъ органовъ не вызываетъ значительнаго интереса, отчасти потому, что районъ слишкомъ великъ, отчасти потому, что выборы производятся не прямою системою [1]). Большое удобство областная система

[1]) Ландтагъ избирается уѣздными собраніями, которыя избираются въ

ЦАБ "Автограф"

представляетъ въ томъ отношеніи, что она создаетъ большіе районы для нѣкоторыхъ отраслей управленія, каковы народное образованіе, общественное призрѣніе и дороги; съ другой стороны, она дѣлаетъ возможною дѣйствительную деконцентрацію работы центральнаго управленія, въ соображеніи съ мѣстными условіями.

3. Округа.

Слѣдующимъ райономъ является округъ (Regierung-Bezirk), служащій только для задачъ центральнаго управленія и не представляющій собою корпораціи [1]). Каждая провинція раздѣляется на два или болѣе округа (всего въ Пруссіи 35 округовъ), за исключеніемъ Шлезвигъ-Голштейна, составляющаго только одинъ округъ; наибольшее число округовъ въ провинціи шесть, въ Ганноверѣ. Организація округа ведетъ свое начало съ 1723 г., а въ настоящей формѣ существуетъ съ 1808 г.; дѣятельность ея опредѣляется закономъ 1883 г. (Landesverwaltungsgesetz).

Устройство окружнаго управленія довольно сложно. Во главѣ стоитъ президентъ (Regierungs-Präsident), назначаемый короною. Онъ предсѣдательствуетъ въ окружномъ правленіи и въ окружномъ комитетѣ и, кромѣ того, по многимъ предметамъ онъ дѣйствуетъ единолично и подъ собственною отвѣтственностью. Сюда относятся всѣ отрасли полиціи, обнимающія общественную безопасность и порядокъ, содержаніе тюремъ, предупредительныя мѣры противъ эпидемій и фальсификаціи съѣстныхъ продуктовъ, примѣненіе санитарныхъ и строительныхъ законовъ и мп. др. Онъ имѣетъ общее наблюденіе за подчиненными мѣстными должностными лицами, поскольку они являются агентами центральнаго управленія. Онъ располагаетъ своимъ личнымъ штатомъ служащихъ.

сельскихъ округахъ сложною и далеко не демократическою системою, а въ городахъ „трехклассною системою“. Такимъ образомъ, выборы оказываются *непрямыми и двустепенными*.

[1]) Кромѣ Гессенъ-Нассау и Гогенцоллерна. Послѣдній—клочокъ прусской территоріи въ Вюртембергѣ — образуетъ округъ особаго рода. H. de Grais, Handbuch, стр. 63.

ЦАБ "Автограф"

Вторымъ органомъ служитъ окружное правленіе (Regierung), состоящее изъ многочисленнаго штата профессіональныхъ должностныхъ лицъ, назначаемыхъ короною. Обыкновенно оно раздѣляется на два отдѣленія, одно для дѣлъ церковныхъ и начальныхъ школъ, другое для прямыхъ государственныхъ налоговъ, государственныхъ имуществъ, лѣсовъ и т. д., но существуютъ и мѣстныя разновидности. Каждое отдѣленіе состоитъ изъ нѣсколькихъ совѣтниковъ, подъ главенствомъ управляющаго отдѣленіемъ (Abteilungsdirigent), при чемъ принимается во вниманіе, чтобы въ каждомъ отдѣленіи были соотвѣтственные спеціалисты. Работа каждаго отдѣленія распредѣляется между его членами, но всѣ рѣшенія (кромѣ имѣющихъ рутинный характеръ) принимаются путемъ голосованія; управляющій отдѣленіемъ, недовольный рѣшеніемъ, можетъ обратиться къ окружному президенту, который можетъ либо самъ рѣшить дѣло, либо созвать правленіе въ полномъ составѣ для разсмотрѣнія и рѣшенія вопроса. Всѣ важнѣйшія дѣла должны быть рѣшаемы въ общемъ собраніи правленія, но президентъ можетъ пріостановить любое рѣшеніе, апеллировать противъ него къ высшимъ властямъ.

Третій органъ окружнаго управленія представляется въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ гораздо болѣе важнымъ и интереснымъ. Это—окружный комитетъ (Bezirksausschuss), состоящій изъ семи членовъ; трое изъ нихъ оффиціальныя лица — президентъ и два члена, назначаемые пожизненно королемъ, изъ которыхъ одинъ долженъ удовлетворять требованіямъ, установленнымъ для занятія судейскихъ должностей, а другой — высшихъ административныхъ; четыре члена, не состоящіе на государственной службѣ, избираются (изъ лицъ, живущихъ въ округѣ) на шесть лѣтъ провинціальною управою. Этотъ комитетъ контролируетъ до извѣстной степени полицейское управленіе президента, такъ какъ всѣ регламенты, издаваемые имъ по этому предмету, подлежатъ одобренію комитета; подъ его предсѣдательствомъ комитетъ имѣетъ извѣстное наблюденіе за подчиненными властями. Но самую важную задачу комитета составляетъ функціонированіе въ качествѣ административнаго суда первой инстанціи по нѣкоторымъ дѣламъ и въ качествѣ апелляціонной инстанціи для рѣшеній уѣздныхъ комитетовъ;

ЦАБ "Автограф"

когда комитетъ дѣйствуетъ, какъ административный судъ, предсѣдательствуетъ судебный членъ, а президентъ вовсе не участвуетъ въ немъ [1]).

Объ общемъ характерѣ окружнаго управленія новѣйшій американскій изслѣдователь, проф. Іоуэль, высказываетъ слѣдующія соображенія:

„Организація окружнаго управленія представляется иностранцу безъ надобности осложненною, а раздѣленіе его функцій между двумя учрежденіями ненужнымъ, въ особенности, если принять во вниманіе, что оба они дѣйствуютъ въ качествѣ агентовъ центральнаго управленія и касаются только тѣхъ дѣлъ, которыя признаются имѣющими общегосударственный интересъ. Однако, на самомъ дѣлѣ система эта оказывается лишь результатомъ тщательнаго и логическаго примѣненія современныхъ прусскихъ теорій управленія. Во-первыхъ, было признано... что вопросы прямого обложенія, школьнаго управленія и т. д. должны находиться всецѣло въ вѣдѣніи профессіональныхъ должностныхъ лицъ, но полиція, въ широкомъ смыслѣ, и наблюденіе за органами мѣстнаго самоуправленія должны быть широко предоставлены контролю общественному. Отсюда раздѣленіе между правленіемъ и комитетомъ. Во-вторыхъ, пришли къ сознанію необходимости провести рѣзкую грань между дѣятельностью исполнительною и судебными рѣшеніями, въ виду чего президентъ, который можетъ имѣть отношеніе къ изданію полицейскихъ регламентовъ подчиненными мѣстными властями, не долженъ засѣдать въ судилищѣ, призванномъ судить объ ихъ законности. Съ 1873 до 1875 года обѣ указанныя функціи осуществлялись однимъ и тѣмъ же учрежденіемъ, но опытъ обнаружилъ неудовлетворительность такого порядка, и въ 1875 г. были созданы два отдѣльныя учрежденія. Въ 1882 году они снова были соединены, ради простоты, при чемъ неоффиціальнымъ членамъ предоставлено было дѣйствовать въ обоихъ качествахъ; но было предусмотрѣно, чтобы профессіональные члены мѣнялись соотвѣтственно характеру подлежащей работы“ [2]).

Какъ видно изъ изложеннаго, органы окружнаго управленія

---

[1]) О дѣятельности административныхъ судовъ см. ниже, гл. XII.

[2]) Lowell, Parties and Governments in Continental Europe, I, стр. 320.

ЦАБ "Автограф"

являются представителями центральнаго правительства, осуществляющими въ своемъ районѣ очень широкія полномочія и несущими тяжелую отвѣтственность; въ частности, должность окружнаго президента имѣетъ очень важное значеніе. Въ томъ, что такой порядокъ наиболѣе удобенъ и полезенъ съ точки зрѣнія центральныхъ вѣдомствъ, не можетъ быть сомнѣнія; должностныя лица окружнаго управленія оказываются хорошо подготовленными, и работу свою они выполняютъ хорошо. Противъ этой системы можно выставить только два, но зато не маловажныхъ, возраженія. Во-первыхъ, она дѣлаетъ возможнымъ и проводитъ такое тщательное и мелочное регулированіе всѣхъ областей народной жизни, которое заурядный прусскій гражданинъ переноситъ, если неохотно, то, по крайней мѣрѣ, безъ активной оппозиціи, но которое было бы нестерпимо для англичанина. Во-вторыхъ, административная работа фактически вся дѣлается должностными лицами, и простымъ гражданамъ, какъ бы ни были они дѣятельны и способны, открывается слишкомъ мало простора для того, чтобы они могли проявить свое вліяніе на управленіе или пріобрѣсти опытъ въ завѣдываніи важными общественными дѣлами.

4. Уѣзды и волости.

Третій районъ—уѣздъ (Kreis)—существуетъ, какъ и провинція, для завѣдыванія дѣлами и центральнаго управленія, и мѣстнаго самоуправленія. Уѣздная организація въ настоящемъ видѣ ея регулируется закономъ 1872 года (Kreisordnung), изданнымъ первоначально для шести восточныхъ провинцій (кромѣ Познани) и затѣмъ постепенно распространеннымъ на всю монархію. Города съ населеніемъ болѣе 25.000 жителей могутъ, въ силу министерскаго распоряженія, составить самостоятельные уѣзды [1]); въ такомъ случаѣ, права и обязанности уѣздныхъ органовъ осуществляются въ городскихъ предѣлахъ городскимъ управленіемъ [2]). Въ виду этого въ настоящемъ

[1]) Менѣе значительные города могутъ получить такое же положеніе въ силу королевскаго декрета.

[2]) Ср. англійскія графства и города-графства.

ЦАБ "Автограф"

очеркѣ мы коснемся только организаціи собственно сельскихъ уѣздовъ (Landkreise).

Такихъ уѣздовъ всего около 490, съ населеніемъ въ каждомъ отъ 20.000 до 80.000. Органовъ уѣзднаго управленія три—уѣздное собраніе (Kreistag), представляющее уѣздъ, какъ самоуправляющуюся корпорацію, ландратъ и уѣздный комитетъ (Kreisausschuss); послѣдніе два являются исполнительными агентами мѣстнаго управленія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, представителями центральнаго правительства [1]).

Уѣздное собраніе состоитъ, по меньшей мѣрѣ, изъ 25 членовъ. Въ уѣздахъ съ населеніемъ болѣе 25.000 жит. имѣется добавочный членъ на каждыя 5.000 жит. до 100.000, а свыше этого числа на каждыя 10.000. Выборная система отличается сложностью. Образуются три „избирательныя коллегіи“: первая состоитъ изъ крупныхъ землевладѣльцевъ (уплачивающихъ налоги съ недвижимыхъ имуществъ въ размѣрѣ отъ 150 до 300 марокъ въ различныхъ провинціяхъ [2]) и тѣхъ крупныхъ промышленниковъ въ сельскихъ частяхъ уѣзда, которые уплачиваютъ промышленный налогъ въ размѣрѣ не менѣе 300 марокъ; вторая состоитъ изъ сельскихъ общинъ и тѣхъ землевладѣльцевъ и промышленниковъ уѣзда, которые не вошли въ первую коллегію; третья состоитъ изъ горожанъ. Землевладѣльцы распредѣляются по группамъ, какъ и сельскія общины, которыя избираютъ выборщиковъ; города дѣйствуютъ отдѣльно каждый или группами—въ первомъ случаѣ выборы въ уѣздное собраніе производятся магистратомъ и городскимъ совѣтомъ, во второмъ—выборщики избираются каждымъ городомъ. Число представителей отъ каждаго изъ трехъ разрядовъ опредѣляется слѣдующимъ образомъ: общее число членовъ собранія раздѣляется между городомъ и сельскими мѣстностями, пропорціонально ихъ населенности по даннымъ послѣдней переписи, и затѣмъ приходящееся на сельскіе округа число членовъ распредѣляется поровну между крупными землевладѣльцами и сельскими общинами. Однако, число представителей отъ городовъ

[1]) Эта комбинація близка къ положенію французскаго префекта, и результаты ея тѣ же.

[2]) Kreisordnung, ст. 86. Опредѣленіе того или другого размѣра въ этихъ предѣлахъ можетъ быть производимо провинціальными ландтагами.

ЦАБ "Автограф"

не можетъ превышать половины или, гдѣ имѣется одинъ только городъ, трети общаго числа членовъ собранія. Члены избираются на шесть лѣтъ, при чемъ половина ихъ отъ каждой избирательной группы выбываетъ каждые три года. На выборахъ политика играетъ ничтожную роль, что̀ обусловливается самою системою выборовъ; весь планъ проникнутъ стремленіемъ дать преобладаніе землевладѣльцамъ или, въ промышленныхъ провинціяхъ—промышленникамъ, а также должностнымъ лицамъ, изъ среды которыхъ обыкновенно и выбираютъ своихъ представителей какъ города, такъ и сельскія общины.

Уѣздное собраніе созывается обыкновенно три или четыре раза въ годъ, а часто только два раза. Оно контролируетъ финансы уѣзда и устанавливаетъ сборы для покрытія уѣздныхъ расходовъ и падающей на уѣздъ доли провинціальныхъ расходовъ, путемъ прибавокъ къ прямымъ государственнымъ налогамъ [1]); подъ его вѣдѣніемъ находятся малыя дороги; оно можетъ устраивать госпитали и другія учрежденія помощи бѣднымъ и оказывать поддержку благотворительнымъ обществамъ; оно должно покрывать двѣ-трети стоимости содержанія призрѣваемыхъ въ учрежденіяхъ для немощныхъ, устроенныхъ администраціею провинціи; оно можетъ выступать и со всякаго рода другими мѣропріятіями, съ условіемъ одобренія ихъ высшими органами. Функціи собранія по всѣмъ этимъ предметамъ чисто совѣщательныя; исполнительная работа совершается ландратомъ и уѣзднымъ комитетомъ. Уѣздное собраніе избираетъ представителей уѣзда въ провинціальный ландтагъ.

Ландратъ назначается пожизненно короною, обыкновенно по представленію уѣзднаго собранія. Должность эта возникла, въ Бранденбургской маркѣ, еще въ XVI столѣтіи; „первоначально ландратъ назначался „сословіями“ изъ видныхъ членовъ рыцарскаго сословія (Ritterschaft), владѣтелей рыцарскихъ леновъ въ уѣздѣ; но затѣмъ мало-по-малу онъ сдѣлался просто коронным должностнымъ лицомъ, при чемъ конституціею 1850 г. опредѣленъ порядокъ назначенія его короною“ [2]). Ландратъ, являющійся профессіональнымъ чиновникомъ, дол-

[1]) Эти прибавки не могутъ превышать 50 процентовъ; установленіе ихъ въ большемъ размѣрѣ нуждается въ утвержденіи высшей власти.

[2]) Morier, въ Cobden Club Essays on Local Government (1875), ст. 422.

ЦАБ "Автограф"

женъ имѣть соотвѣтственную подготовку, по крайней мѣрѣ, четырехлѣтнюю службу по администраціи и проживать въ уѣздѣ въ теченіе одного года. Онъ прежде всего является представителемъ центральной власти [1]); въ качествѣ ея агента онъ завѣдываетъ полиціею и можетъ издавать обязательныя постановленія; онъ имѣетъ наблюденіе за школьнымъ дѣломъ, контролируетъ подчиненныхъ должностныхъ лицъ и предсѣдательствуетъ въ административномъ судѣ первой инстанціи (уѣздномъ комитетѣ). При ландратѣ состоятъ одинъ или нѣсколько ассессоровъ, а также штатъ врачей, школьныхъ инспекторовъ, смотрителей за торговлею съѣстными припасами и др. По управленію полиціею онъ находится подъ контролемъ президента округа, а по другимъ дѣламъ—окружнаго правленія. Какъ и французскій префектъ, считается обязаннымъ всегда поддерживать взгляды правительства—до такой степени, что нѣсколько лѣтъ тому назадъ нѣсколько ландратовъ были устранены или уволены отъ должности потому, что, въ качествѣ членовъ прусскаго парламента, они, въ согласіи съ желаніями своихъ избирателей, вотировали противъ нѣкоторыхъ министерскихъ предложеній [2]). Ландратъ есть вмѣстѣ съ тѣмъ главный исполнительный органъ уѣзда, какъ самоуправляющейся корпораціи; но эта функція его представляется лишь второстепенною, такъ какъ онъ всецѣло зависитъ отъ центральной власти, во всѣхъ вопросахъ представляетъ ея взгляды и, въ качествѣ ея агента, обязанъ наблюдать за дѣятельностью уѣзднаго собранія и слѣдить, чтобы оно не выходило изъ рамокъ закона и чтобы его постановленія представлялись, когда то необходимо, на утвержденіе высшихъ властей. Въ результатѣ этого и вслѣдствіе того, что онъ предсѣдательствуетъ въ уѣздномъ собраніи и уѣздномъ комитетѣ, ландратъ оказывается дѣйствительнымъ управителемъ уѣзда, ограничиваемымъ только наблюденіемъ и финансовымъ контролемъ собранія. Послѣднее можетъ поручать извѣстныя обязанности спеціальнымъ комис-

[1]) „Ландратъ, въ качествѣ органа государственнаго управленія, завѣдуетъ общими дѣлами мѣстнаго управленія въ уѣздѣ и, какъ предсѣдатель уѣзднаго собранія и уѣзднаго комитета, руководитъ коммунальнымъ управленіемъ уѣзда". Kreisordnung, ст. 76.

[2]) Первыя опредѣленныя предложенія о среднегерманскомъ каналѣ.

ЦАБ "Автограф"

сіимъ, но ландратъ входитъ въ составъ всѣхъ такихъ комиссій и на дѣлѣ руководитъ ими.

Уѣздный комитетъ (Kreisausschuss) состоитъ изъ ландрата и шести членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ (не непремѣнно изъ своей среды) на шесть лѣтъ [1]). Функціи его троякаго рода: а) онъ есть исполнительный органъ уѣзда, собирающійся по мѣрѣ надобности, но всю рутинную работу предоставляющій ландрату; б) онъ имѣетъ наблюденіе за всѣми дѣйствіями низшихъ мѣстныхъ властей и является дисциплинарнымъ судомъ для агентовъ центральнаго управленія; в) онъ есть административный судъ первой инстанціи. Когда онъ дѣйствуетъ въ послѣднемъ качествѣ, засѣданія его публичны; въ другихъ случаяхъ засѣданія закрытыя. Въ качествѣ членовъ суда, члены комитета пользуются обычными привилегіями и самостоятельностью судей; какъ члены наблюдательнаго учрежденія, они являются агентами центральнаго управленія и подлежатъ бюрократическому контролю; какъ члены исполнительнаго комитета самоуправляющагося уѣзда, они болѣе или менѣе независимы. Для посторонняго наблюдателя описанное положеніе представляется очень запутаннымъ, но, повидимому, члены комитета не находятъ этого, быть можетъ, потому, что (какъ всѣ пруссаки, поставленные у власти) они быстро проникаются бюрократическими традиціями и усваиваютъ себѣ правительственные взгляды.

Въ восточныхъ провинціяхъ сельскія общины въ отношеніи къ задачамъ полицейскаго управленія группируются въ волости (Amtsbezirke), изъ которыхъ въ каждой около 1.500 жит. Большія общины могутъ сами по себѣ составлять самостоятельныя волости. Въ каждой волости имѣется волостной старшина (Amtsvorsteher), который завѣдуетъ полиціею подъ руководствомъ и контролемъ ландрата [2]); имъ часто бываетъ общинный староста. При немъ состоитъ комитетъ (Amtsausschuss),

[1]) Иногда дѣлаются попытки представить въ комитетѣ всѣ три группы членовъ собранія. Такъ, въ уѣздѣ Тельтовъ (подъ Берлиномъ) въ составъ комитета обыкновенно входятъ два землевладѣльца, два бургомистра маленькихъ городовъ и два старшины сельскихъ общинъ.

[2]) Онъ назначается оберъ-президентомъ провинціи по представленію уѣзднаго собранія.

ЦАБ "Автограф"

члены котораго назначаются совѣтами сельскихъ общинъ, которые дѣлаютъ также взносы (пропорціонально населенію) на покрытіе расходовъ, если они не покрываются выдаваемыми изъ казны пособіями и поступленіями отъ штрафовъ. Одобреніе комитета необходимо для различныхъ регламентовъ, издаваемыхъ волостнымъ старшиною [1]). Такіе полицейскіе районы, подъ различными наименованіями, существуютъ въ Прусской Польшѣ, Вестфаліи и Рейнской провинціи [2]).

5. Сельскія общины.

Что касается сельской общины (Landgemeinde), то мы будемъ имѣть въ виду только нормальный типъ ея, регулируемый закономъ 1891 года (Landgemeindeordnung) [3]). Въ общинѣ, въ которой не болѣе сорока избирателей, имѣется собраніе, соотвѣтствующее англійскому приходскому собранію; въ общинѣ большихъ размѣровъ имѣется совѣтъ (Gemeindevertretung), въ составѣ не болѣе 24 членовъ [4]). Избирателями являются всѣ тѣ проживающіе въ общинѣ или имѣющіе въ ней собственность, которые уплачиваютъ налоги въ извѣстномъ размѣрѣ; выборы производятся по трехклассной системѣ, которая будетъ описана въ слѣдующемъ параграфѣ. Для исполнительныхъ функцій во всѣхъ общинахъ имѣется староста (Gemeindevorsteher), избираемый собраніемъ или совѣтомъ на шесть лѣтъ и не получающій содержанія; но общины, въ которыхъ болѣе 3.000 жит., могутъ (подъ условіемъ утвержденія) назначить платнаго старосту на 12 лѣтъ. Староста имѣетъ отъ двухъ до шести ассистентовъ (Schöffen), при чемъ въ большихъ коммунахъ они совмѣстно могутъ образовать общинный комитетъ (Gemeindevorstand); въ другихъ мѣстахъ шеффены дѣйствуютъ подъ его непосредственнымъ руководствомъ. Въ

[1]) Подробныя указанія закона о волостяхъ см. въ Kreisordnung, ст. 47—73.

[2]) H. de Grais, Handbuch, стр. 298.

[3]) Текстъ и примѣчанія у Keil, Die Landgemeindeordnung (1896).

[4]) Община, въ которой менѣе сорока избирателей, также можетъ имѣть совѣтъ, если пожелаетъ и получитъ разрѣшеніе отъ уѣзднаго комитета.

ЦАБ "Автограф"

Пруссіи всего слишкомъ 36.000 сельскихъ общинъ, при чемъ значительное большинство ихъ очень незначительны. Онѣ могутъ тратить деньги на общественное призрѣніе, на содержаніе малыхъ дорогъ, на противопожарныя мѣры, дренажъ, уличное освѣщеніе и т. д., завѣдуютъ общиннымъ имуществомъ и несутъ извѣстныя обязанности по начальному образованію, когда сельскія общины совпадаютъ съ школьными участками (Schulgemeinden). Средства общинъ получаются изъ доходовъ съ какихъ-либо имуществъ, принадлежащихъ общинѣ, съ налоговъ на собакъ, сборовъ съ развлеченій и публичныхъ спектаклей, а также отъ прибавокъ къ государственнымъ налогамъ. Допускается образованіе союзовъ общинъ для опредѣленныхъ цѣлей, а королевскимъ декретомъ можетъ быть производимо сліяніе общинъ.

Общинный староста есть глава мѣстной полиціи и дѣйствуетъ подъ руководствомъ волостного старшины; съ этой стороны онъ является какъ бы членомъ бюрократіи.

Въ Рейнской провинціи и Вестфаліи до сихъ поръ сохраняется старинный порядокъ группированія общинъ въ участки (Bürgermeisterei, Amt); каждая община имѣетъ своего старосту и свое собраніе, но всѣ дѣла, касающіяся нѣсколькихъ общинъ, вѣдаются бургомистромъ или амтманомъ, дѣйствующимъ съ совѣта и подъ руководствомъ собранія представителей общинъ. Другая разновидность встрѣчается въ Гессенъ-Нассау и Ганноверѣ [1]).

Въ Пруссіи, въ частности въ восточныхъ провинціяхъ — области крупныхъ помѣстій — донынѣ существуетъ очень значительное число владѣльческихъ округовъ (Gutsbezirke), т.-е. общинъ, цѣликомъ входящихъ въ предѣлы помѣстья одного землевладѣльца. Внутренняя организація такихъ владѣній не однообразна, но, въ отношеніи къ администраціи, владѣльцу принадлежатъ всѣ права и обязанности общиннаго управленія: онъ либо самъ является старостою или назначаетъ таковымъ кого-либо.

Сельскія общины въ огромномъ большинствѣ такъ малы, что у нихъ не оказывается ни достаточной административной

[1]) H. de Grais, Handbuch, стр. 103—105.

ЦАБ "Автограф"

опытности, ни достаточныхъ финансовыхъ рессурсовъ, чтобы онѣ могли достигать значительныхъ результатовъ; въ этомъ отношеніи онѣ походятъ на большинство французскихъ коммунъ и англійскихъ приходовъ. Какъ и во Франціи, онѣ, поскольку въ нихъ дѣлается что-нибудь, находятся подъ руководствомъ уѣздныхъ властей и едва ли предпринимаютъ что-либо, не получивъ совѣта и одобренія ландрата. Къ тому же на востокѣ очень велика экономическая зависимость отъ землевладѣльца, который является главнымъ налогоплательщикомъ и который не расположенъ дѣлать что-нибудь за предѣлами необходимаго минимума, требуемаго высшими властями. Общинное самоуправленіе можетъ процвѣтать только въ тѣхъ областяхъ, гдѣ преобладаетъ мелкое землевладѣніе, или гдѣ населеніе всецѣло или частью занято промышленностью и, слѣдовательно, болѣе или менѣе независимо; обыкновенно же община въ Пруссіи слишкомъ мала для того, чтобы въ ней могла развиться продуктивная работа, такъ что здѣсь, какъ въ Англіи и во Франціи, болѣе удовлетворительною могла бы оказаться система группированія этихъ мелкихъ районовъ.

6. Города.

Переходимъ къ городамъ (Städte), организація которыхъ представляетъ нѣкоторыя разновидности; въ семи восточныхъ провинціяхъ существуетъ однообразная система, которая и будетъ описана здѣсь, тогда какъ въ остальныхъ провинціяхъ имѣются довольно существенныя различія. Всего въ Пруссіи около 1.270 городовъ, изъ которыхъ около 90 (главнымъ образомъ, съ населеніемъ въ 25.000 жит. и болѣе) представляютъ собою самостоятельные уѣзды. Это обстоятельство, однако, не оказываетъ существеннаго вліянія на форму городского управленія ихъ.

Права городского управленія предоставляются королевскимъ декретомъ; необходимой нормы населенія для этого не существуетъ, и есть весьма значительное число маленькихъ муниципалитетовъ; въ послѣднее время, однако, права городского управленія предоставляются не часто и только населеннымъ

ЦАБ "Автограф"

центрамъ. Средоточіемъ муниципальнаго управленія является городской совѣтъ, число членовъ котораго колеблется отъ двѣнадцати въ городахъ съ населеніемъ менѣе 2.500 жит. до шестидесяти въ городахъ съ 120.000, и затѣмъ число ихъ увеличивается по разсчету шести членовъ на каждыя дополнительныя 50.000 жит. Совѣтъ избирается по трехклассной системѣ, которая представляется столь характерною для Пруссіи, что на ней необходимо остановиться.

Избиратели по каждому избирательному округу вносятся въ списокъ въ порядкѣ, соотвѣтствующемъ размѣру уплачиваемыхъ ими прямыхъ налоговъ. Общая сумма послѣднихъ дѣлится на три равныя части. Тѣ, помѣщенныя въ началѣ списка, лица, которыя въ совокупности уплачиваютъ одну треть всей суммы, образуютъ первый классъ избирателей; слѣдующая по списку группа, которая уплачиваетъ другую треть образуетъ второй классъ, а всѣ прочіе, уплачивающіе вмѣстѣ остающуюся треть, образуютъ третій классъ избирателей. Въ эту схему недавно внесены были нѣкоторыя модификаціи. По общему правилу, нынѣ дѣйствующему, лицо, уплачивающее болѣе средней нормы, приходящейся на данный классъ вносится въ слѣдующій высшій классъ; но здѣсь въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ могутъ быть устанавливаемы слѣдующія два условія: соотвѣтственный размѣръ можетъ быть устанавливаемъ въ полтора раза болѣе средняго, или же общая сумма налоговъ можетъ быть дѣлима не по третямъ, а на пять-двѣнадцатыхъ, четыре-двѣнадцатыхъ и три-двѣнадцатыхъ для соотвѣтственныхъ классовъ. Въ результатѣ такихъ измѣненій получается увеличеніе числа избирателей въ первомъ и второмъ классахъ и уменьшеніе его въ третьемъ классѣ [1]). Каждый классъ избираетъ одну треть членовъ городского совѣта, и, такимъ образомъ, преобладающее положеніе принадлежитъ крупнымъ налогоплательщикамъ, несмотря на то, что они составляютъ очень небольшую часть всего населенія. Въ Галле въ 1899 году (до указанныхъ измѣненій) было избирателей въ первомъ классѣ

[1]) Въ Берлинѣ на каждую 1,000 жителей приходилось 180,29 избирателей, которые распредѣлялись по классамъ слѣдующимъ образомъ: I кл.—0,39; II кл.—4,40; III кл.—175,50. При новомъ порядкѣ соотвѣтственныя цифры таковы: 0,78; 16,6; 162,6.

ЦАБ "Автограф"

140, во второмъ 914 и въ третьемъ 16.645; каждый классъ избиралъ 18 членовъ городского совѣта [1]). Конечно, въ маленькихъ городахъ несоотвѣтствіе не такъ велико, но въ большихъ центрахъ число избирателей въ первомъ классѣ рѣдко превышаетъ пять процентовъ [2]). Въ Эссенѣ, городѣ, развившемся благодаря извѣстнымъ заводамъ Круппа, въ 1895 г. было только 4 избирателя въ первомъ классѣ, 353 во второмъ и 12,197 въ третьемъ классѣ [3]).

Члены городского совѣта избираются на шесть лѣтъ, при чемъ треть выбываетъ каждые два года. Въ составъ ихъ входятъ представители той же общественной группы, какъ и въ англійскихъ городскихъ совѣтахъ, хотя въ Пруссіи замѣчается большое преобладаніе профессіоналовъ [4]). Партійная политика играетъ очень незначительную роль на выборахъ, при чемъ, по существу самой избирательной системы, соціалисты, очень многочисленные въ большихъ городахъ, не имѣютъ возможности получить вліяніе въ городскихъ совѣтахъ, хотя они и представлены въ нихъ; переизбраніе хорошихъ совѣтниковъ столь же часто, какъ и въ Англіи. Совѣтъ самъ избираетъ своего предсѣдателя.

Исполнительными органами городского управленія являются бургомистръ и городская управа (Magistrat, Stadtrath). Бургомистръ есть платное профессіональное должностное лицо, избираемое городскимъ совѣтомъ (избраніе подлежитъ утвержденію) на 12 лѣтъ [5]). Онъ предсѣдательствуетъ въ управѣ, распредѣляетъ работу между ея членами; онъ является координирующимъ элементомъ въ городскомъ управленіи и выполняетъ многія обязанности, аналогичныя обязанностямъ городского клерка въ Англіи. Начиная свою карьеру въ какой нибудь

---

[1]) James, Municipal Administration in Germany, стр. 25—26.

[2]) Общій анализъ вопроса см. въ книгѣ Jastrow, Das Dreiklassen-System.

[3]) Shaw, Municipal government in Continental Europe, стр. 308.

[4]) Существуютъ любопытныя ограниченія: отецъ и сынъ или два брата не могутъ быть одновременно членами городского совѣта. Städte-Ordnung, 1853, стр. 17.

[5]) Большіе города могутъ имѣть двухъ бургомистровъ, при чемъ одинъ изъ нихъ является старшимъ, или главнымъ.

ЦАБ "Автограф"

второстепенной должности, онъ ожидаетъ приглашенія занять должность бургомистра въ болѣе значительномъ городѣ, при чемъ Берлинъ является вѣнцомъ его мечтаній. Въ случаѣ вакантности должности бургомистра, обыкновенно дѣлаются публикаціи, приглашающія желающихъ заявить свою кандидатуру. Бургомистръ занимаетъ высокое общественное положеніе, подобное положенію англійскаго мэра — положеніе, съ которымъ соединяется и дѣйствительное руководство всѣмъ городскимъ управленіемъ.

Городская управа можетъ быть охарактеризована какъ учрежденіе, комбинирующее платныхъ начальниковъ отдѣловъ и альдерменовъ англійскаго городского совѣта. Она состоитъ изъ нѣсколькихъ непрофессіональныхъ членовъ, назначаемыхъ городскимъ совѣтомъ на шесть лѣтъ обыкновенно изъ среды старыхъ и опытныхъ членовъ его, и изъ нѣсколькихъ спеціалистовъ-техниковъ, которые назначаются совѣтомъ на 12 лѣтъ и получаютъ содержаніе [1]). Число членовъ управы опредѣляется соотвѣтственно съ числомъ жителей и колеблется между 2 (минимумъ) и почти 40 въ Берлинѣ; число платныхъ членовъ варьируется въ зависимости отъ мѣстныхъ условій: въ небольшихъ городахъ непрофессіональные члены составляютъ значительное большинство, но въ тѣхъ городахъ, гдѣ имѣются многочисленныя техническія предпріятія (газовое дѣло, водопроводъ, электрическое освѣщеніе, трамваи и т. д.), профессіональныхъ членовъ, конечно, больше, хотя они никогда не превышаютъ половины общаго числа. Управа, дѣйствующая подъ предсѣдательствомъ бургомистра, имѣетъ троякаго рода функціи:

1) Она есть агентъ, въ предѣлахъ городского района, центральнаго правительства, и въ этомъ качествѣ она независима отъ контроля городского совѣта. Бургомистръ завѣдуетъ поли-

---

[1]) Здѣсь также имѣются любопытныя ограниченія. Отецъ и сынъ, тесть и зять, братъ и шуринъ не могутъ быть одновременно членами управы, не могутъ быть они одновременно одинъ членомъ управы и другой — городского совѣта. Болѣе важное ограниченіе состоитъ въ томъ, что содержатели гостиницъ, постоялыхъ дворовъ и трактировъ не могутъ быть членами управы.

ЦАБ "Автограф"

ціею, въ указанномъ выше широкомъ значеніи этого термина, но регламенты, имъ издаваемые, должны, въ большинствѣ случаевъ, получить предварительно одобреніе управы. Тамъ, гдѣ городъ образуетъ самостоятельный уѣздъ, управа назначаетъ городской комитетъ, состоящій изъ бургомистра и четырехъ членовъ управы, при чемъ этотъ комитетъ несетъ тѣ же обязанности, какъ и уѣздный комитетъ [1]). Въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10,000 жит., короною можетъ быть назначенъ особый начальникъ полиціи, съ званіемъ президента или директора полиціи, что обыкновенно и имѣетъ мѣсто въ большихъ городахъ. Въ такомъ случаѣ расходы по содержанію полиціи раздѣляются между центральнымъ правительствомъ и муниципалитетомъ.

2) Управа есть административное учрежденіе, завѣдывающее городскими дѣлами. Въ качествѣ такового, она направляетъ всю исполнительную работу городского управленія, назначаетъ городскихъ служащихъ и можетъ принимать самостоятельныя рѣшенія по всѣмъ предметамъ, не вызывающимъ расходовъ, или когда она просто приводитъ въ исполненіе постановленія городского совѣта. Каждому члену управы поручается какая-либо отдѣльная отрасль, но, кромѣ текущихъ рутинныхъ дѣлъ, рѣшенія принимаются голосованіемъ всей управы.

3) Управа, наравнѣ съ совѣтомъ, разсматриваетъ общіе вопросы городского управленія: „всѣ постановленія городского совѣта, за сравнительно немногими исключеніями (въ отношеніи къ его собственному устройству, производству выборовъ его членовъ и т. д.), должны быть предварительно одобрены управою. Управа можетъ дѣлать представленія городскому совѣту по всѣмъ предметамъ, относящимся до городского управленія... Хотя и самому городскому совѣту принадлежитъ право иниціативы въ отношеніи къ изданію городскихъ регламентовъ, въ дѣйствительности, иниціатива здѣсь почти всецѣло осуществляется управою, и даже когда городской совѣтъ желаетъ провести регламентъ по какому-либо опредѣленному предмету,

---

[1]) Включая сюда выдачу разрѣшеній на торговлю крѣпкими напитками, на устройство ломбардовъ и общественныхъ увеселеній, а также очень важную функцію административнаго суда.

ЦАБ "Автограф"

обыкновенно къ управѣ обращаются съ просьбою представить совѣту проектъ регламента“ [1]).

Члены управы присутствуютъ на засѣданіяхъ городского совѣта; они могутъ быть приглашаемы къ дачѣ отвѣтовъ на вопросы и объясненій относительно ихъ дѣйствій; они могутъ принимать участіе въ преніяхъ, когда признаютъ это желательнымъ. Слѣдуетъ, однако, имѣть въ виду, что отвѣтственность лежитъ на всей управѣ, а не на отдѣльныхъ членахъ ея.

Хотя члены управы назначаются городскимъ совѣтомъ, управа фактически независима. Продолжительность срока, на который она избирается, положеніе ея, какъ агента центральнаго правительства, осуществленіе ею нѣкоторыхъ неподлежащихъ контролю полномочій, принадлежащая ей на практикѣ иниціатива въ области муниципальнаго законодательства, наличность спеціальнаго знакомства съ дѣломъ—все это въ совокупности дѣлаетъ управу дѣйствительно руководящей силою въ городскомъ управленіи; городской же совѣтъ является скорѣе контролирующимъ и сдерживающимъ учрежденіемъ, безъ одобренія котораго управа не можетъ предпринимать чего-либо, связаннаго съ расходами. Конфликты между обоими учрежденіями очень рѣдки.

Впрочемъ, члены городского совѣта не вполнѣ устранены отъ участія въ административной работѣ. Многія отрасли городского управленія поручаются комиссіямъ, состоящимъ обыкновенно отчасти изъ совѣтниковъ, отчасти изъ другихъ лицъ, интересующихся тою или другою отраслью—народнымъ образованіемъ, призрѣніемъ бѣдныхъ, санитарнымъ дѣломъ, трамваями, водопроводнымъ дѣломъ, музеями и т. д. Такой порядокъ представляетъ весьма большія удобства, такъ какъ, не нарушая концентраціи власти и финансовой отвѣтственности управы и городского совѣта, онъ даетъ возможность муниципалитету пользоваться услугами многихъ гражданъ и получать результаты, которыхъ въ Англіи стараются достигнуть примѣненіемъ такъ называемой системы ad hoc. Въ каждой комиссіи обыкновенно предсѣдательствуетъ одинъ изъ членовъ управы; комиссія представляетъ доклады управѣ, а не непосредственно городскому совѣту.

---

[1]) James, Municipal Administration in Germany, стр. 14.

ЦАБ "Автограф"

Права прусскаго городского управленія очень широки. Не предоставляя ему какихъ-либо специфическихъ полномочій, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда это предусматривается общими законоположеніями по спеціальному предмету (напр., народному образованію), законъ просто разрѣшаетъ мѣстнымъ органамъ дѣлать все, что они признаютъ необходимымъ или желательнымъ въ мѣстныхъ интересахъ, подъ условіемъ, что ихъ предположенія будутъ представлены на одобреніе центральныхъ органовъ, обыкновенно уѣзднаго или окружнаго комитета. Эта система предоставленія общихъ полномочій устраняетъ необходимость постоянно прибѣгать къ парламенту за законодательнымъ утвержденіемъ, что составляетъ такую характерную особенность англійскаго мѣстнаго управленія. Въ Пруссіи на управѣ лежитъ обязанность слѣдить за тѣмъ, чтобы необходимое утвержденіе было получено, а также задерживать и представлять компетентной власти всякое постановленіе, въ законности котораго можетъ возникнуть сомнѣніе.

Прусскіе муниципалитеты обязаны обезпечить начальное образованіе путемъ устройства и содержанія школъ; они могутъ оказывать поддержку среднему и высшему образованію, при чемъ особенно дѣятельную поддержку получаетъ отъ нихъ техническое образованіе всѣхъ степеней (см. ниже, § 7). Они являются органами призрѣнія бѣдныхъ, и ими выработана сложная система помощи бѣднымъ, которой мы коснемся ниже (въ § 8 настоящей главы). Обыкновенно они имѣютъ собственные водопроводы; у многихъ имѣются собственные газовые заводы и станціи электрическаго освѣщенія; постепенно развивается муниципализація трамваевъ. Тамъ, гдѣ эти предпріятія не составляютъ собственности муниципалитетовъ, устанавливаются строгія условія относительно пользованія ими и платы, взимаемой ими. Въ качествѣ органа охраненія народнаго здравія городской совѣтъ предпринимаетъ осушительныя и оросительныя работы и устраиваетъ поля орошенія [1]), бойни (пользованіе которыми онъ можетъ сдѣлать

[1]) Такимъ путемъ Берлинъ превратилъ многія сотни акровъ пустырей, въ окрестностяхъ столицы, въ воздѣланныя земли (огороды и плодовые сады).

ЦАБ "Автограф"

обязательнымъ) и рынки, можетъ содержать парки и лужайки; онъ содержитъ также больницы для инфекціонныхъ болѣзней. Онъ можетъ устраивать сберегательные банки (въ Пруссіи они являются учрежденіями муниципальными или мѣстными, но не государственными), городскіе ломбарды и другія ссудныя учрежденія, а также открывать посредническія конторы. Муниципальная предпріимчивость въ области устройства дешевыхъ жилищъ не получила еще широкаго развитія, такъ какъ городскія управленія ограничивались до сихъ поръ обезпеченіемъ жилищныхъ условій городскихъ служащихъ и предоставленіемъ дешеваго кредита частнымъ лицамъ или компаніямъ, предпринимающимъ постройку для рабочихъ дешевыхъ жилищъ [1]). Нерѣдко можно встрѣтить муниципальныя учрежденія страхованія отъ огня. Наконецъ, городской совѣтъ можетъ предпринимать устройство такихъ учрежденій, какъ библіотеки, музеи, художественныя галлереи, муниципальные концерты и даже муниципальные театры [2]).

Средства городскихъ управленій составляются изъ: а) доходовъ отъ муниципальныхъ предпріятій и городскихъ имуществъ; б) платежей, поступающихъ въ городскую кассу; в) пособій государственнаго казначейства на образованіе и т. д.; г) платы за различные патенты; д) прибавокъ къ государственнымъ прямымъ налогамъ, главнымъ образомъ, подоходному налогу, которому въ Пруссіи подлежатъ доходы, начиная съ 1.000 марокъ въ годъ. По большинству финансовыхъ операцій города, включая сюда обложеніе выше извѣстной нормы, займы и всякаго рода сдѣлки съ городскими имуществами, требуется административное утвержденіе.

Изъ изложеннаго видно, что дѣятельность прусскихъ городовъ столь же широка и разнообразна, какъ и дѣятельность британскихъ муниципалитетовъ, а въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ даже шире [3]). Не слѣдуетъ, однако, упускать изъ вида, что вся эта работа дѣлается по внушенію и подъ руководствомъ административныхъ управъ, т.-е. учрежденій, которыя вовсе не

[1]) Sinzheimer, Die Arbeiterwohnungsfrage, гл. IV.

[2]) Напр., въ Бреславлѣ, Кельнѣ, Барменѣ и Дюссельдорфѣ.

[3]) См. Shaw, Municipal Government in Continental Europe, гл. V—VI и James, Municipal Administration in Germany (описаніе Галле).

ЦАБ "Автограф"

являются демократичными ни по своему устройству, ни по направленію, и которыя не находятся подъ вліяніемъ соціалистической пропаганды; съ другой стороны, работа эта поощряется и поддерживается центральными вѣдомствами, т.-е. бюрократіею. По качеству своему работа стоитъ на чрезвычайно высокомъ уровнѣ; за послѣднія десятилѣтія достигнуты огромные успѣхи, и въ настоящее время прусское городское управленіе, въ общемъ, представляется, пожалуй, наилучше организованнымъ и технически наиболѣе совершеннымъ, сравнительно со всѣми другими странами [1]).

Необходимо упомянуть о другомъ типѣ муниципальной организаціи, извѣстной подъ названіемъ Bürgermeistereiverfassung и существующей въ городахъ, которые имѣютъ не болѣе 2.500 жителей и, однако, пользуются правами городского управленія. Въ этихъ городахъ, по предложенію городского совѣта, одобренному окружнымъ комитетомъ, число членовъ совѣта можетъ быть ограничено шестью, при чемъ функціи управы исполняетъ бургомистръ. Въ его рукахъ сосредоточивается все управленіе, при чемъ онъ предсѣдательствуетъ въ совѣтѣ, который можетъ назначить двухъ или трехъ помощниковъ его, дѣйствующихъ всецѣло подъ его руководствомъ [2]).

Подобно большинству европейскихъ столицъ, Берлинъ управляется на особомъ положеніи, при чемъ имѣется въ виду еще большій контроль надъ нимъ со стороны центральной власти, чѣмъ надъ другими городами. Берлинъ представляется изолированнымъ отъ другихъ районовъ мѣстнаго управленія и уподобляется провинціи, округу и уѣзду-городу. Онъ имѣетъ свое муниципальное управленіе, но 1) полиція находится въ завѣдываніи особаго президента полиціи, котораго можно сравнить съ префектомъ полиціи въ Парижѣ; 2) административное наблюденіе принадлежитъ оберъ-президенту провинціи Бранденбургъ, какъ оберъ-президенту Берлина; 3) нѣкоторыя провинціальныя коллегіи—по школьному дѣлу, по обложенію,

[1]) Существуетъ Союзъ германскихъ городовъ, соотвѣтствующій Ассоціаціи муниципальныхъ корпорацій въ Англіи.

[2]) Städte-Ordnung, 1853, отд. VIII. Ср. Schön, Das Recht der Kommunalverbande in Preussen, стр. 336—339.

ЦАБ "Автограф"

по медицинскимъ дѣламъ—функціонируютъ для Берлина безъ вмѣшательства должностныхъ лицъ округа; 4) для Берлина существуетъ особый окружный комитетъ, состоящій изъ предсѣдателя, назначаемаго короною, и четырехъ лицъ, избираемыхъ исполнительною управою и городскимъ совѣтомъ въ совмѣстномъ засѣданіи.

7. Народное образованіе.

Ни въ одномъ другомъ большомъ европейскомъ государствѣ [1]) правительство не удѣляло, въ теченіе столь продолжительнаго времени, такого большого вниманія народному образованію, какъ въ Пруссіи [2]). Уже въ 1717 году указъ Фридриха-Вильгельма I предписывалъ родителямъ посылать своихъ дѣтей въ школы зимою ежедневно, а лѣтомъ не менѣе двухъ разъ въ недѣлю; тѣмъ, которые не могли вносить плату за обученіе, оказывалось пособіе изъ суммъ общественнаго призрѣнія. Въ 1736 году Principia Regulativa поддержаніе школъ возложили на обязанность общинъ, которымъ разрѣшено было пользоваться для этой цѣли королевскими лѣсами. Этотъ же актъ регулировалъ содержаніе школьнаго учителя отчасти изъ церковныхъ суммъ (за что онъ долженъ былъ прислуживать въ церкви), частью путемъ предоставленія ему земельнаго участка, который обработывался для него общиною, частью же изъ взносовъ денежныхъ и припасами со стороны родителей учащихся дѣтей. Эти начальныя школы находились подъ контролемъ церкви, какъ и среднія школы, которыя были скорѣе только хорошими начальными школами; единственнымъ отличіемъ послѣднихъ (онѣ существовали только въ городахъ) при Фридрихѣ-Вильгельмѣ I было то, что кандидаты

[1]) Въ нѣкоторыхъ швейцарскихъ кантонахъ о народномъ образованіи начали заботиться нѣсколько раньше. Въ 1675 году въ бернскомъ кантонѣ предписано было, чтобы были устроены школы въ каждой общинѣ на общественныя суммы: посѣщеніе школъ дѣтьми сдѣлано было обязательнымъ.

[2]) Лучшая исторія школьнаго дѣла въ Германіи—Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts in Deutschland.

ЦАБ "Автограф"

въ учителя ихъ должны были быть подвергаемы экзамену передъ консисторіею [1]).

Большое развитіе законодательство о народномъ образованіи получило при Фридрихѣ Великомъ; характерно, что главные указы (о лютеранскихъ и католическихъ школахъ) были изданы въ 1763 и 1764 годахъ, непосредственно по окончаніи Семилѣтней войны, когда Фридрихъ принялся за работу по возмѣщенію ущербовъ, причиненныхъ королевству этой продолжительной войной. Снова подтвержденъ былъ принципъ обязательности начальнаго образованія; выработаны были учебные планы, списки учебниковъ, методы школьной дисциплины; учреждена была система инспекціи. Къ 1778 году было уже девять учительскихъ семинарій. Школы входили въ составъ церковной организаціи, которая подчиняла всѣ исповѣданія—лютеранское, реформатское и католическое—государственному контролю. Послѣ смерти Фридриха кодексъ общаго земскаго права (Allgemeines Landrecht) возложилъ на домохозяевъ каждой школьной общины обязанность устройства и поддержанія школьныхъ зданій; для общаго направленія и усовершенствованія всей системы народнаго образованія было создано центральное учрежденіе (Oberschulkollegium). Такимъ образомъ, за десять лѣтъ до истеченія XVIII столѣтія Пруссія уже имѣла центральную организацію и законченную схему обязательнаго образованія, по крайней мѣрѣ, начальнаго; дѣйствительность, правда, не всегда отвѣчала требованіямъ этой схемы, но, во всякомъ случаѣ, идеалъ образованія стоялъ въ Пруссіи на высшей ступени, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ европейскомъ государствѣ.

Затѣмъ наступила французская революція и ея войны, приведшія Пруссію въ крайнее разстройство. За работу по возрожденію страны энергично взялись Штейнъ и его товарищи; въ полномъ согласіи съ заявленіемъ Фихте, что „только образованіе можетъ вывести насъ изъ бѣдъ, на насъ обрушившихся", они сразу принялись за реформу народнаго образованія. Oberschulkollegium было упразднено, какъ черезчуръ

[1]) Объ исторіи прусскихъ среднихъ школъ и объ ихъ современномъ состояніи см. Russell, German Higher Schools (1899).

ЦАБ "Автограф"

клерикальное учрежденіе, а при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ образованъ департаментъ народнаго образованія, и во главѣ его поставленъ былъ Вильгельмъ фонъ-Гумбольдтъ. Основанъ былъ (въ 1807 г.) берлинскій университетъ; пересмотрѣны были школьныя программы; для учителей сдѣлано было обязательнымъ полученіе государственныхъ свидѣтельствъ объ ихъ подготовкѣ; прусскіе студенты были посылаемы въ Швейцарію для занятій подъ руководствомъ Песталоцци и для приготовленія къ учительской дѣятельности въ учительскихъ семинаріяхъ. Въ слѣдующіе годы подготовительныя учрежденія были значительно расширены и усовершенствованы, а положеніе среднихъ школъ было упрочено установленіемъ системы выпускныхъ свидѣтельствъ.

Дальнѣйшее развитіе было направлено, во-первыхъ, на развитіе школъ новѣйшаго типа и, во-вторыхъ, на расширеніе государственнаго контроля въ области народнаго образованія. Въ 1817 году было создано особое министерство культовъ и народнаго образованія; въ 1825 г. въ провинціяхъ были образованы школьные комитеты; въ томъ же году были изданы законы, имѣвшіе цѣлью обезпечить осуществленіе принципа обязательности; въ 1850 г. школьнымъ учителямъ предоставлены права государственной службы. Въ 1872 году, въ эпоху продолжительнаго культуркампфа, всѣ частныя школы были подчинены государственной инспекціи.

Современная организація представляется въ слѣдующемъ видѣ. Внизу лѣстницы учебныхъ заведеній [1]) въ Пруссіи стоятъ начальныя народныя школы (Volksschulen), въ дополненіе къ которымъ существуютъ Bürgerschulen и вечернія школы дополнительнаго образованія. Посѣщеніе начальныхъ школъ безплатно и обязательно въ возрастѣ между шестью и четырнадцатью годами; посѣщеніе вечернихъ школъ дополнительнаго образованія (промышленныхъ и др.) можетъ быть сдѣлано обязательнымъ до восемнадцатилѣтняго возраста [2]). Средними учебными заведеніями являются гимназіи (класси-

[1]) Хорошій краткій обзоръ ихъ можно найти въ книгѣ Stötzner, Das öffentliche Unterrichtswesen Deutschlands.

[2]) H. de Grais, Handbuch, стр. 506.

ЦАБ "Автограф"

ческія школы) и прогимназіи (классическія школы низшаго разряда), реальныя гимназіи (съ латинскимъ языкомъ) и реальныя училища нѣсколькихъ типовъ. Гимназіи и реальныя гимназіи готовятъ своихъ воспитанниковъ къ университетамъ, а реальныя училища—къ техническимъ учебнымъ заведеніямъ. Высшее образованіе дается въ университетахъ и высшихъ техническихъ школахъ, которыя въ настоящее время стоятъ на одинаковомъ уровнѣ и могутъ давать степени. Положеніе среднихъ учебныхъ заведеній упрочивается въ значительной мѣрѣ тѣмъ, что обученіе въ нихъ и выдаваемыя ими выпускныя свидѣтельства являются необходимыми условіями допущенія въ университеты и высшія техническія школы и къ занятію должностей въ различныхъ отрасляхъ государственной службы.

Что касается механизма управленія, то во главѣ его стоитъ министерство культовъ, народнаго образованія и медицинскихъ дѣлъ, съ однимъ товарищемъ министра, двумя директорами и совѣтомъ; оно контролируетъ университеты и высшія техническія школы непосредственно и имѣетъ общее наблюденіе за школьнымъ дѣломъ вообще. Въ каждой изъ двѣнадцати провинцій имѣется школьный комитетъ (Provinzial-Schulkollegium), состоящій изъ четырехъ или пяти свѣдущихъ въ школьномъ дѣлѣ лицъ (часто бывшихъ директоровъ педагогическихъ институтовъ), подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента провинціи. Этотъ комитетъ завѣдываетъ государственными среднеучебными заведеніями, производитъ провѣрочныя испытанія кандидатовъ въ учителя, издаетъ общіе регламенты для провинціи, имѣетъ наблюденіе за педагогическими учрежденіями и инспектируетъ всѣ тѣ средне-учебныя заведенія, которыя учреждаются и содержатся не государствомъ, а частными лицами или ассоціаціями. Въ каждомъ округѣ имѣется отдѣленіе окружнаго комитета по церковнымъ и школьнымъ дѣламъ, которому ввѣренъ контроль за начальными школами: фактически оно инспектируетъ ихъ черезъ ландрата въ отношеніи къ хозяйственной части и черезъ уѣздныхъ школьныхъ инспекторовъ въ отношеніи къ учебной сторонѣ. Наконецъ, въ каждомъ школьномъ районѣ имѣется инспекторъ, обыкновенно духовное лицо преобладающаго въ мѣстности исповѣданія.

Административною единицею по обезпеченію начальными

ЦАБ "Автограф"

школами является „школьная община“ (Schulgemeinde). Въ четырехъ провинціяхъ она обыкновенно сливается съ общиною, какъ единицею мѣстнаго управленія; въ другихъ мѣстахъ школьною общиною можетъ быть: 1) группа общинъ; 2) часть общины; 3) союзъ обывателей, желающихъ имѣть конфессіональную школу. Съ домохозяевъ, пользующихся какою-либо особою школою или нѣсколькими такими школами, взимается извѣстный сборъ. Религіозное обученіе дается во всѣхъ школахъ, но родители, которымъ приходится пользоваться такими школами, въ которыхъ обученіе не соотвѣтствуетъ ихъ вѣрованію, могутъ не посылать въ нихъ своихъ дѣтей подъ условіемъ, что они инымъ способомъ обезпечатъ соотвѣтственное обученіе ихъ.

Въ городахъ имѣется школьная депутація, въ составъ которой входятъ члены городского совѣта и другія лица, интересующіяся школьнымъ дѣломъ, при чемъ всѣ они назначаются городскимъ совѣтомъ; обыкновенно предсѣдательствуетъ въ ней одинъ изъ членовъ управы, который является главнымъ административнымъ должностнымъ лицомъ. Конфессіональныя школы находятся обыкновенно подъ вѣдѣніемъ особыхъ небольшихъ комиссій. Въ сельскихъ общинахъ имѣется школьный комитетъ (Schulvorstand), избираемый общиннымъ совѣтомъ, или школьною общиною. На обязанности какъ школьной депутаціи, такъ и школьнаго комитета, вѣдающихъ только начальныя школы лежатъ: наблюденіе за тѣмъ, чтобы школы были снабжены всѣмъ необходимымъ, плата учителямъ, обезпеченіе школьныхъ наградъ и вообще всякаго рода мѣры къ успѣшному развитію школъ. Однако, такъ какъ эти учрежденія назначаются мѣстными совѣтами, они не могутъ устанавливать сборы или заключать займы; все, что они могутъ сдѣлать, это — представлять смѣты совѣту, который и выдаетъ имъ пособія въ мѣрѣ признаваемой возможности. Въ результатѣ этого въ нѣкоторыхъ случаяхъ школы испытываютъ значительныя затрудненія, но такіе случаи бываютъ рѣдко, такъ какъ въ городахъ школьнымъ дѣломъ занимаются съ увлеченіемъ, а въ сельскихъ округахъ оффиціальное давленіе обыкновенно оказывается достаточно сильнымъ для того, чтобы обезпечить надлежащую постановку школьнаго дѣла. Центральное правительство даетъ щедрыя по-

ЦАБ "Автограф"

собія, пріуроченныя, главнымъ образомъ, къ содержанію учителей.

Содержаніе средне-учебныхъ заведеній обезпечивается изъ различныхъ источниковъ. Нѣкоторыя изъ нихъ являются государственными школами, которыя учреждаются и управляются министерствомъ; таковы, главнымъ образомъ, школы въ сельскихъ округахъ. Другія являются муниципальными или общественными школами, которыя основываются и содержатся мѣстнымъ органомъ или ассоціаціею, нерѣдко съ пособіемъ изъ государственнаго казначейства; въ отношеніи къ организаціи и учебному плану они обязаны держаться нормъ, установленныхъ государствомъ. Въ дѣлѣ созданія такихъ школъ, особенно новаго типа, большіе муниципалитеты Пруссіи проявили большую иниціативу и много энтузіазма. Другія являются частными учрежденіями, которыя допускаются только въ случаѣ недостаточности имѣющихся заведеній: „онѣ должны сообразоваться со всѣми государственными распоряженіями въ отношеніи къ устройству и завѣдыванію. Курсъ обученія, примѣняемые методы и учащій персоналъ—все это подлежитъ утвержденію“ [1]). Муниципальныя школы обыкновенно находятся въ вѣдѣніи попечительныхъ комитетовъ, назначаемыхъ городскимъ совѣтомъ и состоящихъ изъ представителей его и управы.

Университеты (въ Пруссіи ихъ девять) и высшія техническія школы (ихъ пять) содержатся, главнымъ образомъ, на государственныя средства.

Государство устанавливаетъ минимумъ требованій, которымъ должны удовлетворять учителя среднихъ и начальныхъ школъ [2]), и опредѣляетъ минимумъ содержанія, по уплатѣ котораго оно оказываетъ пособія; оно содержитъ, для подготовки начальныхъ учителей, семинаріи, находящіяся въ завѣдываніи школьныхъ комитетовъ провинцій. Курсъ подготовки, установленный для учителей средне-учебныхъ заведеній, длиненъ и сложенъ, и нерѣдко раздаются жалобы на чрезмѣрную продолжительность его, а также и на строгость государственнаго

[1]) Russell, German Higher Schools, стр. 78.

[2]) Никто не можетъ въ Пруссіи заниматься обученіемъ (даже въ качествѣ частнаго преподавателя или гувернантки) иначе какъ подъ условіемъ удовлетворенія требованіямъ, установленнымъ государствомъ.

ЦАБ "Автограф"

контроля за всею дѣятельностью учителей. Назначаются учителя всегда высшими органами (провинціальнымъ школьнымъ комитетомъ или окружнымъ комитетомъ), иногда по рекомендаціи мѣстныхъ органовъ.

Въ общемъ прусская система характеризуется стремленіемъ координировать всѣ три степени образованія и подчинить ихъ центральному надзору. Всѣ онѣ пользуются щедрыми пособіями государства, при чемъ начальныя школы безплатны, а въ высшихъ учебныхъ заведеніяхъ плата очень невысокая. Государство устанавливаетъ минимумъ требованій отъ всѣхъ учителей и минимумъ ихъ содержанія, по уплатѣ котораго оно оказываетъ пособія; во всѣхъ школахъ оно контролируетъ учебную часть, допуская, однако, мѣстныя различія. Наконецъ, своими требованіями въ отношеніи къ занятію различными профессіями и къ доступу на государственную службу оно оказываетъ большое вліяніе на всю систему образованія. Въ прусской системѣ имѣется не мало недостатковъ, но они обусловливаются не индифферентизмомъ со стороны центральной власти или мѣстныхъ органовъ.

8. Общественное призрѣніе.

Задача призрѣнія бѣдныхъ въ Пруссіи значительно упрощается существованіемъ системы обязательнаго страхованія отъ болѣзни, несчастныхъ случаевъ, инвалидности и старости—системы, которая была установлена для всей Германской Имперіи княземъ Бисмаркомъ между 1883 и 1890 гг. Здѣсь умѣстно дать краткій обзоръ ея [1]).

Страхованіе на случай болѣзни обязательно для всѣхъ рабочихъ, занятыхъ на фабрикахъ, въ горныхъ промыслахъ, на постройкахъ, желѣзныхъ дорогахъ, на верфяхъ и т. д., для всѣхъ служащихъ въ этихъ предпріятіяхъ, если жалованье ихъ не превышаетъ 2000 марокъ въ годъ, а также для всѣхъ слу-

[1]) Наиболѣе полныя свѣдѣнія о законахъ и распоряженіяхъ по обязательному страхованію въ Германіи, а также статистическія данныя можно найти въ книгѣ Gotze-Schindler, Jahrbuch der Arbeiterversicherung, 2 тома.

ЦАБ "Автограф"

жащихъ во всякой другой отрасли, по отношенію къ которымъ Союзнымъ Совѣтомъ будетъ издано распоряженіе объ обязательномъ страхованіи. Имѣлось въ виду поощрить образованіе ремесленныхъ, фабричныхъ и добровольныхъ страховыхъ кассъ; въ случаѣ неимѣнія ихъ или недостаточности ихъ, необходимыя кассы должны быть устроены мѣстными органами: всѣ кассы находятся подъ тщательнымъ контролемъ центральнаго управленія. Предприниматель вноситъ одну треть премій, рабочіе—двѣ трети; застрахованные получаютъ: 1) безплатное леченіе и пособіе (въ размѣрѣ половины средняго заработка) срокомъ до 26 недѣль; или 2) госпитальное лѣченіе и четверть средняго заработка (деньги уплачиваются членамъ семьи); и 3) пособіе на похороны. Кассы находятся въ завѣдываніи комитетовъ, состоящихъ изъ представителей отъ предпринимателей и рабочихъ въ числѣ соотвѣтствующемъ вносимымъ ими долямъ премій. Въ 1901 году взрослое рабочее населеніе Германіи опредѣлялось въ 16.500.000 чел., изъ которыхъ 10.320.000 (или 62,5 проц.) были застрахованы въ 22.770 кассахъ.

Страхованіе отъ несчастныхъ случаевъ обязательно для всѣхъ лицъ, занятыхъ на фабрикахъ, въ горномъ дѣлѣ, въ металлургическихъ предпріятіяхъ, на желѣзныхъ дорогахъ и верфяхъ, въ строительной промышленности, въ сельскомъ и лѣсномъ хозяйствѣ, а также и въ другихъ отрасляхъ; ему подлежатъ всѣ служащіе, годовое жалованье которыхъ не превышаетъ 3.000 марокъ. Отвѣтственность за страхованіе лежитъ на предпринимателяхъ, которые уплачиваютъ всю премію и которые организуются въ „профессіональныя ассоціаціи“ на началѣ взаимнаго страхованія, контролируемыя имперскимъ страховымъ учрежденіемъ. Для государственныхъ и муниципальныхъ промышленныхъ предпріятій существуютъ особыя учрежденія. Въ теченіе первыхъ тринадцати недѣль послѣ несчастнаго случая потерпѣвшій находится на попеченіи кассы страхованія отъ болѣзни (если онъ состоитъ членомъ таковой); если неспособность къ труду продолжается долѣе указаннаго срока, бремя попеченія переносится на кассу страхованія отъ несчастныхъ случаевъ, и потерпѣвшій имѣетъ право на 1) даровую медицинскую помощь и пенсію въ размѣрѣ не болѣе

ЦАБ "Автограф"

двухъ третей средняго жалованья или заработка; или на 2) безплатное содержаніе въ какомъ-нибудь учрежденіи и на пенсію въ меньшемъ размѣрѣ, которая выдается его близкимъ. Въ случаѣ роковыхъ послѣдствій несчастія выдаются деньги на похороны и пенсія оставшимся членамъ семьи (включая дѣтей до 15-лѣтняго возраста); высшій размѣръ пенсіи составляетъ три пятыхъ годового заработка умершаго. Такъ какъ предприниматели обезпечиваютъ всѣ фонды страхованія отъ несчастныхъ случаевъ, то естественно, что и управленіе ими принадлежитъ имъ однимъ; но рабочіе назначаютъ своихъ представителей для участія въ разслѣдованіи несчастныхъ случаевъ, а также и въ третейскихъ судахъ, разрѣшающихъ споры по опредѣленію пенсій. Въ 1902 году дѣйствію этой системы подлежало свыше 19.000.000 чел.

Дѣйствующій законъ о пенсіяхъ на случай инвалидности и на старость вступилъ въ дѣйствіе въ 1899 г. (черезъ десять лѣтъ послѣ изданія перваго закона по этому предмету) и распространяется на всѣхъ рабочихъ и учениковъ въ промышленности, на судовыя команды и домашнюю прислугу, каковъ бы ни былъ размѣръ ихъ заработка, а также на всѣхъ тѣхъ другихъ служащихъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ и на всѣхъ тѣхъ приказчиковъ, учителей и воспитателей, жалованье которыхъ не превышаетъ 2.000 марокъ; распоряженіемъ союзнаго совѣта это страхованіе можетъ быть распространено и на другія категоріи. Обязанность страхованія начинается съ шестнадцатилѣтняго возраста. Допускается добровольное страхованіе въ тѣхъ же учрежденіяхъ для всѣхъ промышленныхъ служащихъ, приказчиковъ, учителей и др., получающихъ жалованье въ размѣрѣ не болѣе 3.000 мар. въ годъ, а также мелкихъ промышленниковъ, арендаторовъ и др., если имъ не болѣе сорока лѣтъ. Страховыя учрежденія являются или общими, или спеціальными; первыя (ихъ всего 31) пріурочиваются къ большимъ административнымъ районамъ и включаютъ всѣхъ обязанныхъ къ страхованію, кромѣ тѣхъ, которые вѣдаются 19 спеціальными учрежденіями — желѣзнодорожными и горными кассами. Страховыя учрежденія обоего рода находятся подъ строгимъ контролемъ центральнаго правительства. Преміи (когда страхованіе обязательно) уплачиваются въ равныхъ доляхъ предпри-

ЦАБ "Автограф"

нимателями и служащими; размѣръ ихъ опредѣляется сообразно средней величинѣ заработка и колеблется между 14 и 36 пфен. въ недѣлю, соотвѣтственно дѣленію на пять разрядовъ, при чемъ въ годъ требуется сдѣлать сорокъ недѣльныхъ взносовъ. Право на полученіе пенсіи за постоянную инвалидность (она опредѣляется какъ неспособность заработать треть средняго заработка въ данной мѣстности) пріобрѣтается по истеченіи 200 недѣль; пенсія состоитъ изъ государственной субсидіи въ 50 марокъ, изъ основной платы въ размѣрѣ, устанавливаемомъ для каждаго изъ пяти разрядовъ, и изъ приплаты въ размѣрѣ отъ 3 до 12 пфен. за каждую недѣлю уплаты преміи; минимумъ основной платы составляетъ 110 мар. въ годъ, максимумъ—450 марокъ. Старческая пенсія, получаемая по достиженіи 70-лѣтняго возраста, состоитъ изъ государственной субсидіи въ 50 мар. и основной платы въ размѣрѣ отъ 60 до 180 мар., смотря по разряду, такъ что минимумъ пенсіи составляетъ 110 марокъ въ годъ, максимумъ—230 марокъ. Въ началѣ 1902 г. пенсіи получали 675.000 чел., изъ нихъ 180.000 чел. получали старческую пенсію.

Важное значеніе этой системы, въ отношеніи къ общему вопросу о помощи бѣднымъ, едва ли нуждается въ разъясненіи. Страхованіе отъ болѣзней и несчастныхъ случаевъ предотвращаетъ отъ одного изъ наиболѣе часто встрѣчающихся поводовъ обращенія къ органамъ общественнаго призрѣнія; съ другой стороны, пенсіи инвалидная и старческая, при всей ихъ незначительности, могутъ, однако, быть достаточными для того, чтобы помочь получающему ее обойтись безъ общественнаго вспомоществованія, либо благодаря его собственнымъ дополнительнымъ сбереженіямъ, либо при содѣйствіи родственниковъ, которые не могли бы дать ему полное обезпеченіе. Такимъ путемъ, по признанію германскихъ должностныхъ лицъ, бремя, лежащее на органахъ общественнаго призрѣнія, если и не уменьшается, то, по крайней мѣрѣ, не увеличивается въ пропорціи, соотвѣтствующей росту населенія [1]). Страховыя учре-

[1]) „Задача, которую я имѣю въ виду,— говорилъ Бисмаркъ — состоитъ въ томъ, чтобы освободить общины отъ значительной доли бремени ихъ въ области призрѣнія бѣдныхъ путемъ созданія учрежденія, пользующагося

ЦАБ "Автограф"

жденія оказываютъ большую поддержку госпиталямъ и пріютамъ для выздоравливающихъ и сами содержатъ такого рода учрежденія; въ особенности дѣятельную поддержку они оказываютъ санаторіямъ для туберкулезныхъ, устроеннымъ національнымъ обществомъ борьбы съ туберкулезомъ [1]). Нѣкоторыя изъ кассъ страхованія отъ болѣзней (напр., въ Берлинѣ и Магдебургѣ) наблюдаютъ за жилищами рабочихъ, а многія изъ нихъ выдаютъ изъ своихъ фондовъ дешевыя ссуды на постройку жилищъ [2]).

Безъ сомнѣнія, изложенныя схемы далеко не совершенны, въ частности много возраженій вызываетъ высокое возрастное условіе (70 лѣтъ) для пенсіи, хотя инвалидныя пенсіи устраняютъ многіе недочеты. Въ общемъ же нельзя не признать, что законы о страхованіи дѣйствуютъ хорошо и пользуются популярностью, о чемъ свидѣтельствуетъ, во-первыхъ, то, что соціалисты, прежде выступавшіе противъ этого законодательства, теперь поддерживаютъ его, и, во-вторыхъ, что разрабатываются планы расширенія системы страхованія въ цѣляхъ обезпеченія вдовъ и сиротъ.

Прежде чѣмъ перейти къ обзору призрѣнія бѣдныхъ, нужно упомянуть о двухъ проявленіяхъ дѣятельности мѣстныхъ органовъ. Однимъ изъ нихъ является устройство посредническихъ конторъ, организуемыхъ, главнымъ образомъ, муниципалитетами; въ 1902 году въ Пруссіи было 276 такихъ конторъ, и черезъ ихъ посредство найдены были мѣста для

государственною поддержкою и распространяющагося на всю имперію... Я увѣренъ, что приходы, особенно обремененные бѣдными, а при извѣстныхъ условіяхъ и уѣзды почувствуютъ значительное облегченіе... если всѣ лица, нуждающіяся въ помощи вслѣдствіе такихъ причинъ, какъ инвалидность и старость, будутъ вѣдаться страховымъ учрежденіемъ, созданнымъ государствомъ". (Изъ рѣчи Бисмарка, 29 марта 1889 г.). Ср. Zahn, Workmen's Insurance and National Economy (изданіе германскаго правительства для выставки въ Санъ-Лун, 1904 г.), стр. 29.

[1]) Zahn, стр. 24. Ср. Bielefeldt, Workmen's Insurance and National Health (изданіе для той же выставки). Кассы страхованія отъ несчастныхъ случаевъ проявили также энергичную дѣятельность по выработкѣ правилъ для опасныхъ производствъ.

[2]) Zahn, стр. 25.

ЦАБ "Автограф"

221.000 рабочихъ [1]). Другимъ проявленіемъ служатъ попытки, сдѣланныя во многихъ городахъ, доставить работу въ періоды острой экономической нужды, какъ напр., въ зиму 1902—3 г. Примѣнялись, главнымъ образомъ, общественныя работы, устройство дорогъ и т. п., но мѣстами дѣлались усилія доставить подходящія занятія обученнымъ рабочимъ [2]).

Мѣстныхъ органовъ общественнаго призрѣнія въ Пруссіи два: земскій союзъ призрѣнія бѣдныхъ (Landarmenverband) и мѣстный союзъ призрѣнія (Ortsarmenverband); первый обыкновенно совпадаетъ съ провинціею [3]), тогда какъ второй состоитъ изъ общины (города или селенія) или помѣстья. Земскій союзъ устраиваетъ или оказываетъ поддержку учрежденіямъ для умалишенныхъ, эпилептиковъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ; средства на содержаніе въ нихъ призрѣваемыхъ доставляются мѣстными союзами призрѣнія съ пособіями отъ уѣздовъ, по крайней мѣрѣ, въ двухъ третяхъ [4]). Земскіе союзы призрѣнія могутъ также приходить на помощь болѣе мелкимъ мѣстнымъ органамъ денежными пособіями и устройствомъ рабочихъ колоній, которыхъ ими было устроено 16. Завѣдываніе земскимъ союзомъ призрѣнія принадлежитъ провинціальной управѣ, а издержки распредѣляются между уѣздами соотвѣтственно съ ихъ участіемъ въ государственномъ обложеніи; уѣздами нерѣдко устраиваются госпитали [5]).

На мѣстномъ союзѣ призрѣнія лежитъ общая задача оказанія закрытаго призрѣнія (въ заведеніяхъ) и помощи на дому; завѣдуетъ этимъ союзомъ комитетъ общиннаго совѣта или, въ владѣльческомъ округѣ, землевладѣлецъ или его представитель. Въ сельскихъ округахъ до сихъ поръ еще нѣтъ удовлетворительной организаціи, при чемъ отсутствіе группировки общинъ

---

[1]) Zahn, стр. 27. При центральномъ учрежденіи въ Берлинѣ состоитъ „юрисконсультъ для бѣдныхъ“, дающій совѣты безплатно.

[2]) Ibid., стр. 28.

[3]) Въ восточной провинціи земскіе союзы призрѣнія образуютъ уѣзды, а въ Гессе-Нассау—округа.

[4]) H. de Grais, Handbuch, стр. 359.

[5]) Это, какъ и устройство госпиталей въ городахъ, составляетъ отрасль дѣятельности мѣстныхъ органовъ въ области полиціи народнаго здравія (Gesundheitspolizei).

ЦАБ "Автограф"

для совмѣстной дѣятельности дѣлаетъ почти невозможнымъ обезпеченіе цѣлесообразныхъ мѣръ. Въ маленькихъ общинахъ совсѣмъ нѣтъ учрежденій для закрытаго призрѣнія; въ болѣе значительныхъ они имѣются, но нерѣдко помощь больнымъ обезпечивается лишь путемъ соглашенія съ мѣстными врачами, за неимѣніемъ больницъ. Вслѣдствіе этого становится необходимымъ участіе болѣе крупныхъ органовъ, уже описанныхъ. Средства мѣстнаго союза призрѣнія составляются изъ даровъ и завѣщаній, изъ штрафныхъ суммъ и изъ мѣстнаго сбора, который въ небольшихъ общинахъ даетъ очень мало. Для дѣтей могутъ быть устраиваемы сиротскіе пріюты, но общинами какъ большими, такъ и малыми чаще практикуется система размѣщенія дѣтей въ семьи. Во многихъ владѣльческихъ округахъ общественнымъ призрѣніемъ пренебрегаютъ [1]), при чемъ здѣсь нѣтъ такого строгаго центральнаго контроля и единообразной администраціи, какіе имѣются въ Англіи.

Наиболѣе законченную и поучительную форму организація призрѣнія бѣдныхъ получила въ большихъ городахъ. Дѣятельность городскихъ совѣтовъ въ этомъ отношеніи не стѣснена ничѣмъ (кромѣ необходимости административнаго утвержденія въ нѣкоторыхъ случаяхъ); они могутъ предпринять все, что ими признано будетъ желательнымъ или необходимымъ. Они могутъ устраивать или поддерживать госпитали, какъ отрасль полиціи народнаго здравія, и часто дѣлаютъ это; они могутъ устраивать пріюты для сиротъ и другія учрежденія дѣтскаго призрѣнія; въ выборѣ организаціи и способовъ помощи они пользуются полною свободою. Въ дѣлѣ оказанія помощи бѣднымъ въ городахъ въ настоящее время обыкновенно примѣняется такъ называемая Эльберфельдская система, главныя черты которой состоятъ въ слѣдующемъ.

Высшее наблюденіе и финансовая часть сосредоточиваются въ городскомъ совѣтѣ, но непосредственное завѣдываніе всѣмъ дѣломъ поручается присутствію, въ составъ котораго входятъ члены городского совѣта и управы, а также нѣсколько кооптированныхъ лицъ, интересующихся вопросами, съ которыми присутствію приходится имѣть дѣло; предсѣдательствуетъ въ

[1]) Oertzen, Armenpflege in Deutschland, стр. 37.

ЦАБ "Автограф"

присутствіи членъ городской управы. Задачи этого присутствія (напр., въ Галле) [1]) состоятъ въ томъ, чтобы устанавливать общія начала и пріемы работы, наблюдать за госпиталями и другими учрежденіями, руководить участковыми комитетами, вести сношенія (по призрѣнію бѣдныхъ) съ другими органами общественнаго призрѣнія, пріобрѣтать всѣ необходимые припасы и приготовлять годовой бюджетъ для представленія городскому совѣту, который вотируетъ нужныя средства, или сколько онъ признаетъ возможнымъ.

Городъ дѣлится на нѣсколько участковъ (23 въ Галле съ населеніемъ въ 155.000 жит., а въ Берлинѣ болѣе 250), при чемъ въ каждомъ участкѣ имѣется участковый комитетъ, состоящій изъ гражданъ (часто женщинъ), назначаемыхъ городскимъ совѣтомъ; число членовъ варьируется сообразно съ величиною участка. Каждый гражданинъ можетъ быть назначенъ городскимъ совѣтомъ и обязанъ принять назначеніе (подъ страхомъ извѣстныхъ взысканій); повидимому, въ нѣкоторыхъ случаяхъ назначеніе въ члены комитета принимается неохотно, но такіе случаи рѣдки. Каждый комитетъ имѣетъ своего предсѣдателя, который часто (тамъ, гдѣ комитетовъ не слишкомъ много) является членомъ центральнаго присутствія; на его обязанности лежатъ распредѣленіе комитетской работы между отдѣльными членами, наблюденіе за ихъ дѣятельностью и поддержаніе постоянныхъ сношеній съ центральнымъ органомъ. Комитетъ принимаетъ просьбы о вспомоществованіи, производитъ необходимыя разслѣдованія и опредѣляетъ размѣръ оказываемаго вспомоществованія; особенно сложные случаи онъ докладываетъ присутствію. Обыкновенно каждый членъ беретъ на свое попеченіе группу улицъ [2]), при чемъ онъ обязанъ разслѣдовать всѣ возникающіе здѣсь случаи, докладывать о нихъ комитету, выдавать пособія, имѣть постоянное наблюденіе за

[1]) James, Municipal Administration in Germany, стр. 40—41.

[2]) „Каждый комитетъ самъ опредѣляетъ для отдѣльныхъ членовъ районъ ихъ дѣятельности, съ такимъ разсчетомъ, чтобы всѣ отдѣльныя улицы участка, находящагося въ вѣдѣніи комитета, были географически распредѣлены между отдѣльными членами комитета, за исключеніемъ его предсѣдателя". Geschäftsanweisung für die Armen-Kommissionen Шарлотенбурга, стр. 4.

ЦАБ "Автограф"

призрѣваемыми [1]) и оказывать имъ возможное содѣйствіе совѣтомъ и помощью. Такимъ путемъ имѣется въ виду устранить жесткіе и поспѣшные пріемы разслѣдованія нужды, обезпечить производство разслѣдованій лицами, не настолько обремененными количествомъ случаевъ, чтобы у нихъ не было достаточно времени для внимательнаго отношенія къ каждому изъ нихъ, и воспользоваться освѣдомленными въ мѣстныхъ условіяхъ людьми, на которыхъ призрѣваемые были бы склонны смотрѣть скорѣе какъ на сосѣдей, чѣмъ какъ на оффиціальныхъ лицъ. Конечно, эта система требуетъ участія большого числа добровольныхъ дѣятелей (или, по крайней мѣрѣ, безплатныхъ работниковъ), но въ большинствѣ случаевъ они легко находятся [2]). Во многихъ городахъ мѣстныя благотворительныя общества объединяются для устройства центральнаго справочнаго бюро, въ которое каждымъ изъ нихъ доставляются списки призрѣваемыхъ, для того, чтобы избѣжать повторнаго оказанія помощи тѣмъ же лицамъ и изобличать обманщиковъ и ихъ пріемы; такого рода союзы находятся въ тѣсномъ общеніи съ городскимъ присутствіемъ призрѣнія бѣдныхъ.

Въ отношеніи къ бѣднымъ, „заслуживающимъ“ помощи, администрація общественнаго призрѣнія оказываетъ помощь, по возможности, на-дому, а для престарѣлыхъ и немощныхъ, которые не могутъ получить надлежащій уходъ дома (за отсутствіемъ родственниковъ или по другимъ причинамъ), устраиваются пріюты и больницы. Дѣти призрѣваются, какъ уже было упомянуто, въ пріютахъ, содержимыхъ городами или съ пособіями изъ городскихъ средствъ, либо размѣщаются въ семьи;

[1]) „Попечители о бѣдныхъ (члены комитетовъ) производятъ поручаемыя имъ разслѣдованія... выдаютъ назначаемыя ежемѣсячныя пособія и обязаны регулярно, одинъ разъ въ мѣсяцъ, посѣщать находящихся на призрѣніи лицъ своего района и освѣдомляться объ ихъ положеніи. Они обязаны помогать бѣднымъ словомъ и дѣломъ“. Geschäftsanweisung für die Armen-Kommissionen Шарлотенбурга, стр. 7.

[2]) Повидимому, нѣтъ никакихъ затрудненій къ тому, чтобы, при реформированіи общественнаго призрѣнія въ Англіи, услуги значительнаго числа благотворительныхъ работниковъ въ большихъ городахъ были утилизируемы въ помощь попечителямъ бѣдныхъ въ бо́льшихъ размѣрахъ, чѣмъ это практикуется теперь. Въ этомъ отношеніи, напр., широко распространенные комитеты Общества организаціи благотворительности могли бы оказать большія услуги.

ЦАБ "Автограф"

въ нѣкоторыхъ городахъ (напр., Данцигѣ, Берлинѣ, Франкфуртѣ) имѣются муниципальные пріюты для глухонѣмыхъ. Города могутъ устраивать пріюты для всѣхъ тѣхъ же категорій нуждающихся, какъ и провинціи, если они пожелаютъ и имѣютъ на то средства. Могутъ быть устраиваемы рабочіе дома, но многими изъ большихъ городовъ и провинцій учреждены были такъ называемыя рабочія колоніи [1]), при чемъ въ нѣкоторыхъ изъ нихъ помощь приспособлена для двухъ категорій—для настоящихъ рабочихъ, не имѣющихъ работы, и для тѣхъ, которые впали въ бѣдность вслѣдствіе своего дурного поведенія. Послѣдніе содержатся отдѣльно и оставляются въ колоніи обыкновенно не менѣе шести мѣсяцевъ и не болѣе двухъ лѣтъ при выпускѣ они получаютъ одежду и небольшую сумму денегъ для начала новой жизни, при чемъ они поручаются вниманію частныхъ благотворительныхъ обществъ, которыя, по возможности, наблюдаютъ за ними и помогаютъ имъ. Хорошо извѣстнымъ примѣромъ такого рода учрежденій является берлинскій „исправительный домъ“ въ Рюммельсбургѣ; праздношатающіеся, нищіе и т. д. могутъ быть помѣщаемы въ него по распоряженію органовъ общественнаго призрѣнія и содержимы тамъ отъ шести мѣсяцевъ до двухъ лѣтъ; домъ находится недалеко отъ земель, постепенно отводимыхъ подъ систему полей орошенія берлинскаго муниципалитета, и лица, въ немъ помѣщенныя, водятся группами на работы на этихъ поляхъ, а также на другихъ сосѣднихъ владѣніяхъ или на дорогахъ. Надъ ними установленъ строжайшій надзоръ; они получаютъ небольшую плату, часть которой выдается имъ на руки, а остальное удерживается до ихъ выхода изъ заведенія. Для престарѣлыхъ и немощныхъ представителей той же категоріи существуютъ спеціальныя заведенія [2]).

[1]) Первая рабочая колонія въ Пруссіи была основана близъ Билефельда въ 1882 году. Между этою датою и 1897 г. въ рабочихъ колоніяхъ было принято 98,622 чел. и выпущено изъ нихъ 95,615. Главною задачею ихъ является пріученіе безпомощныхъ и лѣнивыхъ къ труду, но эта цѣль, повидимому, едва ли достигается—очень многіе изъ кліентовъ колоній снова возвращаются въ нихъ.

[2]) Восторженный очеркъ современныхъ учрежденій общественнаго призрѣнія въ Берлинѣ см. въ книгѣ The Brass Workers of Berlin and Birmingham; a Comparison (1905), стр., 56—82.

ЦАБ "Автограф"

Города устраиваютъ также ночлежные дома, при чемъ въ нѣкоторыхъ (какъ въ Берлинѣ) имѣются приспособленія для бездомныхъ семей. Пользованіе этими ночлежными пріютами обставлено извѣстными ограниченіями въ отношеніи къ продолжительности его, если налицо нѣтъ особо уважительныхъ причинъ.

Въ общемъ нужно сказать, что прусская система общественнаго призрѣнія въ большихъ городахъ дѣйствуетъ превосходно, даетъ прекрасные результаты и можетъ быть въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ съ пользою воспринята Англіею; дѣятельность провинціальныхъ организацій также удовлетворительна, но въ небольшихъ сельскихъ округахъ положеніе дѣлъ оставляетъ желать многаго и стоитъ на гораздо болѣе низкомъ уровнѣ, чѣмъ призрѣніе бѣдныхъ въ сельскихъ мѣстностяхъ Англіи.

Слѣдуетъ прибавить, что споры между органами общественнаго призрѣнія различныхъ районовъ разрѣшаются окружными комитетами, въ качествѣ административнаго суда, съ обжалованіемъ ихъ рѣшеній въ Bundesamt für Heimatswesen въ Берлинѣ—центральное учрежденіе, созданное для разрѣшенія споровъ по этому предмету между различными государствами имперіи и которое было признано Пруссіею апелляціоннымъ судомъ для дѣлъ, возникающихъ внутри этого королевства.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА IV.

Городское управленіе въ Америкѣ.

1. Нѣкоторыя характерныя черты.

Въ организаціи городского управленія въ Соединенныхъ Штатахъ обнаруживается чрезвычайное разнообразіе, обусловливаемое, главнымъ образомъ, тѣмъ обстоятельствомъ, что мѣстное управленіе относится къ компетенціи каждаго отдѣльнаго штата, такъ что въ этомъ отношеніи открывается просторъ для экспериментовъ около пятидесяти законодательныхъ собраній. Однако, при значительности различій въ деталяхъ въ послѣдніе годы въ положеніяхъ объ управленіи американскихъ городовъ обнаруживается тенденція къ единообразію, и въ нихъ можно замѣтить нѣкоторыя общія характерныя черты.

Первою изъ нихъ является независимость муниципалитетовъ отъ всякаго контроля, кромѣ контроля законодательнаго собранія, обезпечиваемаго судами. Въ отдѣльныхъ штатахъ Союза исполнительная власть очень слаба и практически совершенно не распространяетъ своего дѣйствія на города, на „cities“ (терминъ, примѣняемый ко всѣмъ муниципалитетамъ въ Америкѣ, независимо отъ ихъ величины); отсутствіе вліятельнаго центральнаго вѣдомства приводитъ къ тому, что законодательныя собранія штатовъ находятъ необходимымъ предусматривать въ самомъ муниципальномъ законодательствѣ всѣ возможныя случайности и устанавливать мельчайшія подробности. Вслѣдствіе этого въ муниципальныхъ кодексахъ Соединенныхъ Штатовъ

ЦАБ "Автограф"

не только дается тщательный и подробный перечень полномочій, осуществляемыхъ городскими органами, но подробно опредѣляется и регулируется устройство различныхъ отраслей городского управленія [1]). Въ виду большого разнообразія въ величинѣ городовъ признается нежелательнымъ предоставленіе одинаковыхъ полномочій всѣмъ или созданіе безусловно однообразной системы во всемъ штатѣ, и потому, въ большинствѣ случаевъ, практикуется раздѣленіе городовъ каждаго штата на группы, соотвѣтственно количеству населенія, и для каждой группы создаются особыя законоположенія. Однако, нельзя заранѣе предусмотрѣть всѣ возможныя потребности городского населенія и всѣ тѣ полномочія, какіе органы городского управленія могутъ признавать желательными для себя, и потому (какъ въ Англіи, гдѣ примѣняется та же система спецификаціи полномочій) города постоянно обращаются къ парламентамъ штатовъ за новыми законодательными нормами. Здѣсь, впрочемъ, они нерѣдко наталкиваются на имѣющееся въ конституціяхъ многихъ штатовъ запрещеніе всякаго „спеціальнаго законодательства“, т. е. законодательства, касающагося какой-либо одной мѣстности [2]). Во избѣжаніе этого обыкновенно примѣняютъ систему классификаціи [3]), при чемъ суды проявляютъ готовность признавать общею законодательною нормою (слѣдовательно, согласною съ конституціею) такой статутъ, который, будучи предназначенъ для извѣстнаго класса городовъ, редактированъ однако такъ, что на самомъ дѣлѣ онъ касается

---

[1]) Многія нормы относительно городского управленія, а также ограниченія полномочій муниципальныхъ органовъ устанавливаются не въ обыкновенныхъ законоположеніяхъ, а въ конституціяхъ штатовъ; пользованіе такимъ способомъ контроля сильно увеличилось въ послѣдніе годы, когда конституціи штатовъ подвергались частымъ пересмотрамъ.

[2]) Напр., конституція въ Пенсильваніи, III, ст. 7: „Законодательное собраніе не можетъ принять какой-либо мѣстный или спеціальный законъ регулирующій дѣла графствъ, городовъ, волостей, участковъ или школьныхъ округовъ, или устанавливающій должности или права и обязанности должностныхъ лицъ въ графствахъ, городахъ... не можетъ оно провести такой законъ косвенно, путемъ отмѣны общаго закона.“ Подобныя постановленія имѣются почти въ половинѣ всѣхъ штатовъ.

[3]) См. ниже, гл. IX, § 4.

ЦАБ "Автограф"

только одного города [1]). Такое законодательство для отдѣльныхъ городовъ по размѣрамъ своимъ далеко превосходитъ то, что мы видимъ въ Англіи, такъ какъ оно касается не только полномочій, но и самаго устройства, при чемъ оно нерѣдко направлено противъ городовъ. Одинъ выдающійся изслѣдователь городского управленія въ Америкѣ говоритъ:

„Хартіи и дополненія къ хартіямъ проводятся (парламентами штатовъ) не только безъ публичнаго и мѣстнаго обсужденія, но во многихъ случаяхъ и противъ желаній мѣстныхъ должностныхъ лицъ и мѣстныхъ членовъ парламента. Иногда непосредственною задачею такого законоположенія, по крайней мѣрѣ, по видимости, является устраненіе какой-нибудь муниципальной неурядицы; но нерѣдко самымъ дѣйствительнымъ мотивомъ служитъ желаніе обезпечить извѣстныя партійныя выгоды для тѣхъ, въ чьихъ рукахъ находится управленіе штата, когда члены городского управленія принадлежатъ къ другой политической организаціи; иногда же такое законоположеніе проводится путемъ отвратительнаго политическаго барышничества для обезпеченія извѣстныхъ привилегій, которыя не могутъ быть получены отъ мѣстныхъ органовъ. Такими средствами были проводимы акты, замѣнявшіе мѣстныхъ выборныхъ назначенными отъ штата должностными лицами, заставлявшіе города осуществлять дорогія и ненужныя предпріятія и предоставлявшіе права пользованія улицами съ ничтожнымъ вознагражденіемъ или даже безъ всякаго вознагражденія въ пользу города. Законодательныя собранія Нью-Іорка, Пенсильваніи, Огайо и Миссури очень дѣятельно примѣняли такіе пріемы вмѣшательства; были примѣры этого и въ Массачузетсѣ, Иллинойсѣ, Мичиганѣ и въ другихъ штатахъ“ [2]).

---

[1]) Однако, въ 1902 г. верховный судъ въ Огайо, въ отмѣну своихъ прежнихъ рѣшеній, постановилъ, что нормы, номинально разсчитанныя на извѣстный классъ, а въ дѣйствительности имѣющія примѣненіе только къ одному городу, неконституціонны.

[2]) J. A. Fairlie, „Problems of City Government“ въ Annals of the American Academy, XXVII, 1, стр. 146. Наиболѣе яркимъ примѣромъ этого за послѣднее время является смѣщеніе городского управленія Питтсбурга Пенсильванскимъ законодательнымъ собраніемъ въ 1901 г., главнымъ образомъ, въ интересахъ одной политической партіи.

ЦАБ "Автограф"

Дѣлались различныя попытки устранить такого рода злоупотребленія, изъ нихъ двѣ представляютъ значительный интересъ. Первою является внесеніе въ конституцію штата Нью-Іоркъ постановленія, которое раздѣляетъ города на три класса и указываетъ, что законоположеніе, касающееся не всѣхъ городовъ извѣстнаго класса, должно быть предварительно представлено на обсужденіе органовъ заинтересованныхъ городовъ и что въ случаѣ неодобренія съ ихъ стороны, оно можетъ вступить въ силу только при условіи вторичнаго принятія его законодательнымъ собраніемъ. Болѣе важное значеніе имѣетъ примѣненіе того, что получило названіе „муниципальнаго гомруля", при которомъ городамъ предоставляется самимъ вырабатывать свои хартіи въ предѣлахъ, установленныхъ конституціями штатовъ. Такъ, по конституціи Миссури 1875 года, въ городахъ съ населеніемъ болѣе 100.000 жит. можетъ быть избранъ комитетъ изъ тринадцати лицъ для выработки хартіи, которая затѣмъ должна быть подвергнута народному голосованію и получить четыре-седьмыхъ общаго числа поданныхъ голосовъ [1]). Этотъ порядокъ усвоенъ въ нѣкоторыхъ штатахъ и для менѣе значительныхъ городовъ, а національная муниципальная лига рекомендуетъ его для всѣхъ городовъ съ населеніемъ не менѣе 25.000 жит. При этомъ порядкѣ сдерживается законодательное вмѣшательство, но онъ приводитъ къ еще большему осложненію американскаго муниципальнаго права, при чемъ широкое примѣненіе его можетъ привести къ серьезному ослабленію суверенитета штата [2]).

Другую весьма характерную черту муниципальной организаціи въ Соединенныхъ Штатахъ составляетъ тенденція воспроизводить въ ней принципы и пріемы управленія федеральнаго и штатовъ, въ особенности, то раздѣленіе законодательной и исполнительной властей, которое такъ рѣзко выступаетъ въ

---

[1]) Fairlie, стр. 148—149.

[2]) Въ „платформѣ" демократическаго союза города Кливлэнда въ 1901 г. было выражено требованіе, „чтобы вмѣсто теперешняго законодательнаго вмѣшательства въ чисто мѣстныя дѣла установленъ былъ муниципальный гомруль, такъ чтобы выпускъ обязательствъ, мѣстное обложеніе и выдача мѣстныхъ концессій подвергаемы были прямому народному голосованію".

ЦАБ "Автограф"

американскихъ конституціяхъ. Въ послѣдніе годы въ области городского управленія въ Америкѣ обнаруживается стремленіе сдѣлать мэра независимымъ отъ городского совѣта и ввѣрить ему одному веденіе городского управленія, подобно тому какъ президентъ является единственнымъ отвѣтственнымъ исполнительнымъ органомъ Соединенныхъ Штатовъ. Существуетъ и другой порядокъ, по которому не только мэръ, но и начальники различныхъ исполнительныхъ органовъ избираются народнымъ голосованіемъ; но эта система, представляющая собою подражаніе тому порядку, которымъ обыкновенно образуются исполнительные органы штатовъ, порождаетъ такія же неудобства раздробленія отвѣтственности, и муниципальные реформаторы единодушно отстаиваютъ единую отвѣтственность избираемаго народомъ мэра, который самъ назначаетъ своихъ подчиненныхъ.

Общій ходъ развитія хорошо выступаетъ изъ муниципальной исторіи Филадельфіи [1]). По хартіи 1789 года (измѣненной въ 1796 г.) мэръ избирался городскими совѣтниками изъ среды „альдермановъ“ (магистратовъ, назначаемыхъ губернаторомъ штата); затѣмъ въ 1826 году кругъ лицъ, могущихъ быть избранными, былъ расширенъ на всѣхъ городскихъ гражданъ; наконецъ, въ 1839 г. право избранія мэра перешло къ самимъ гражданамъ. Съ 1799 г. мэръ назначалъ на всѣ платныя *городскія должности, но въ 1839 г. право дѣлать такія назначенія* перешло обратно къ совѣтамъ, и вплоть до 1854 г. совѣты постоянно расширяли свою власть надъ администраціею какъ при посредствѣ назначеній должностныхъ лицъ, такъ и черезъ развитіе системы комитетовъ. Городскіе совѣты штата Филадельфіи приближались къ типу, хорошо извѣстному въ Англіи, но это являлось нарушеніемъ принциповъ политической теоріи, усвоенныхъ въ Соединенныхъ Штатахъ [2]). Консолида-

[1]) Allinson and Penrose, Municipal History of Philadelphia, passim.

[2]) „Въ исторіи этого періода болѣе рѣзко, чѣмъ что-либо другое, выступаетъ проявляемая совѣтами склонность предоставлять все бо̀льшія и бо̀льшія исполнительныя полномочія своимъ комитетамъ, что̀ не соотвѣтствуетъ истинной теоріи республиканскаго режима, которая требуетъ строгаго разграниченія между этими двумя орудіями управленія... Исторія свидѣтельствуетъ о томъ, что всѣ законодательныя учрежденія имѣютъ склон-

ЦАБ "Автограф"

ціонный актъ 1854 года дѣлалъ мэра гораздо болѣе вліятельнымъ, а совѣты онъ ослабилъ: мэръ, избираемый гражданами на началахъ всеобщаго голосованія, надѣлялся правомъ вето въ отношеніи ко всѣмъ постановленіямъ городского совѣта: въ его вѣдѣніи находилась полиція и общая администрація; совѣтамъ было предоставлено назначать комитеты для наблюденія за дѣятельностью различныхъ отраслей и для изготовленія докладовъ по отдѣльнымъ предметамъ, однако, подъ непремѣннымъ условіемъ „не совершать никакихъ исполнительныхъ дѣйствій". Но совѣты упорно стремились къ обезпеченію за собою полнаго контроля [1]), пока, наконецъ, въ 1887 году новая конституція не ограничила (для городовъ перваго класса, къ которому отнесенъ одинъ только городъ Филадельфія) роль совѣтовъ однѣми совѣщательными функціями, отдавъ активную администрацію въ руки мэра и должностныхъ лицъ, частью назначаемыхъ имъ, частью избираемыхъ народнымъ голосованіемъ [2]).

Другую иллюстрацію указаннаго развитія представляетъ Чикаго, „гдѣ избраніе мэра перешло отъ совѣта къ народу, что послужило исходнымъ пунктомъ къ раздѣленію законода-

---

ность, при отсутствіи сдержки, поглощать исполнительныя и даже судебныя функціи. Мы видимъ это ежедневно въ Вашингтонѣ, и въ интересахъ цѣлости нашей политической системы необходимо ревнивое отношеніе къ этому теченію, которое должно быть сдерживаемо". Allinson and Penrose, стр. 124—125.

[1]) „Уже актомъ 1854 г. имѣлось въ виду ограничить городскіе совѣты въ Филадельфіи законодательными функціями, при чемъ ст. 50 этого акта спеціально воспрещалось совершать какія-либо исполнительныя дѣйствія какъ самимъ совѣтамъ, такъ и ихъ комитетамъ. Это предписаніе не исполнялось на практикѣ. Совѣты узурпировали всѣ права, законодательныя, исполнительныя и наблюдательныя. Исполнительнымъ орудіемъ управленія была система „управленія посредствомъ комитетовъ"... Система оказалась совершенно неудовлетворительною. Въ организаціонномъ отношеніи она была построена на невѣрномъ принципѣ и на практикѣ оказалась громоздкою. Она противна теоріи планомѣрнаго управленія, противорѣчитъ указаніямъ опыта и не отвѣчаетъ требованіямъ здраваго смысла".—Allinson and Penrose, стр. 169.

[2]) Съ 1887 года обнаруживается тенденція къ передачѣ отъ мэра совѣтамъ назначенія нѣкоторыхъ лицъ, стоящихъ во главѣ отдѣльныхъ отраслей.

ЦАБ "Автограф"

тельныхъ и исполнительныхъ функцій... Съ каждымъ новымъ законоположеніемъ о городскомъ управленіи роль мэра усиливалась прибавленіемъ новыхъ полномочій, взятыхъ отъ совѣта. Хотя и въ настоящее время совѣтъ занимаетъ центральное мѣсто въ городскомъ управленіи Чикаго, послѣдовательное проведеніе концентраціи исполнительныхъ функцій привело къ тому, что мэру принадлежатъ отвѣтственныя полномочія по руководству управленіемъ и надзору за нимъ, а также и права назначенія и вето. Ему предоставлены многія финансовыя и законодательныя полномочія, прежде осуществлявшіяся совѣтомъ, что ослабило положеніе этого учрежденія... Мостиками надъ бездною, отдѣляющею мэра и совѣтъ, служатъ, съ одной стороны, исполнительное вето въ отношеніи къ опредѣленіямъ муниципальнаго законодательнаго органа и, съ другой стороны, законодательное утвержденіе назначеній, производимыхъ исполнительнымъ органомъ. Эти сдержки, предназначенныя для обезпеченія гармоніи въ администраціи и для устраненія поспѣшности въ назначеніяхъ и въ законодательствѣ, привели къ созданію двухъ почти независимыхъ органовъ, стремящихся къ снисканію народнаго расположенія“ [1]).

Повидимому, было два основанія къ усвоенію этой политики. Первымъ слѣдуетъ признать большое вліяніе, оказываемое на американскую политическую мысль федеральною конституціею, которая, несмотря на недостатки, возникающіе отъ чрезмѣрнаго проведенія доктрины раздѣленія властей, дѣйствуетъ въ общемъ хорошо. Едва ли, однако, эта доктрина получила бы такое широкое примѣненіе въ муниципальномъ управленіи, если бы это послѣднее не оказалось въ печальномъ положеніи. Многіе города страдали и продолжаютъ страдать отъ чрезвычайно недобросовѣстной и неумѣлой администраціи [2]), что обусловливается отчасти наличностью борьбы національныхъ политическихъ партій и господствомъ такъ наз. „spoils system“ (системы раздачи должностей представителямъ побѣдившей партіи), отчасти проистекающею отъ такихъ условій

[1]) Sparling, Municipal History of Chicago, стр. 12—13.

[2]) Однако недобросовѣстность и неумѣлость не всегда идутъ рука объ руку: недобросовѣстная администрація нерѣдко оказывалась достаточно, проницательною, чтобы дать городу хотя бы внѣшнее благоустройство.

ЦАБ "Автограф"

склонностью лучшихъ элементовъ общества сторониться отъ участія въ муниципальной жизни. Возникло убѣжденіе въ томъ, что единственное средство парализовать недобросовѣстность и неумѣлость состоитъ въ отобраніи отъ совѣтовъ функцій управленія и передачѣ ихъ одному лицу, избираемому народнымъ голосованіемъ, независимому отъ совѣтовъ и способному сдерживать ихъ—лицу, всецѣло отвѣтственному передъ гражданами. Трудно сказать, въ какой мѣрѣ этотъ планъ оказался удачнымъ. Въ иныхъ случаяхъ избирался прекрасный мэръ, но ему не всегда удавалось проводить реформы, тѣмъ болѣе что стремленіе проводить къ власти сторонниковъ реформъ до сихъ поръ не отличалось устойчивостью, хотя въ настоящее время замѣчаются признаки улучшенія въ этомъ отношеніи. Когда же, съ другой стороны, городское управленіе оказывается сосредоточеннымъ въ рукахъ представителя партіи, неразборчивой въ своихъ пріемахъ, тогда положеніе города при новой системѣ представляется худшимъ, чѣмъ при прежней [1]). Впрочемъ, слѣдуетъ замѣтить, что сторонники муниципальной реформы въ Соединенныхъ Штатахъ продолжаютъ держаться той же политики, изъ чего можно заключить, что въ общемъ они довольны достигнутыми результатами.

Параллель между федеральною конституціею Соединенныхъ Штатовъ и муниципальною конституціею Филадельфіи настолько любопытна, что на ней стоитъ остановиться. Президентъ избирается народнымъ голосованіемъ на четыре года; мэръ также. Конгрессъ состоитъ изъ двухъ палатъ — сената, въ составъ котораго входятъ по два члена отъ каждаго штата Союза, и палаты представителей, избираемыхъ въ соотвѣтствіи съ числомъ населенія; городской совѣтъ Филадельфіи имѣетъ также двѣ палаты — малый совѣтъ (Select Council), въ составъ котораго входятъ члены въ равномъ числѣ отъ каждаго участка, и общій совѣтъ, члены котораго избираются по участкамъ соотвѣтственно ихъ населенію. Президентъ сообщается съ конгрессомъ посланіями, такимъ же образомъ мэръ сообщается съ совѣтами; президентъ можетъ наложить свое вето на всякій законъ, при-

[1]) Eaton, Government of Municipalities, стр. 257—285. Этотъ авторъ выступаетъ рѣшительнымъ противникомъ „всевластности мэровъ“.

ЦАБ "Автограф"

нятый конгрессомъ, и мэръ имѣетъ такое же право вето въ отношеніи къ регламентамъ, принятымъ совѣтами, при чемъ въ обоихъ случаяхъ вето можетъ быть парализовано наличностью двухъ-третей голосовъ. Производимыя президентомъ назначенія на главныя исполнительныя должности должны быть одобрены сенатомъ, и главныя назначенія, производимыя мэромъ, нуждаются въ утвержденіи малаго совѣта. Наконецъ, какъ противъ президента можетъ быть палатою представителей возбуждено обвиненіе передъ сенатомъ, такъ противъ мэра малый совѣтъ можетъ возбудить обвиненіе передъ общимъ совѣтомъ, при чемъ въ обоихъ случаяхъ единственнымъ наказаніемъ можетъ быть отрѣшеніе отъ должности [1]).

Выше было уже упомянуто о другой характерной особенности американскаго городского управленія—о тѣхъ вліяніяхъ, которыя оказываютъ на мѣстныя дѣла національныя политическія партіи. И въ Англіи постоянно дѣлались попытки отождествить національныя и муниципальныя партіи, но онѣ оказывались не очень успѣшными; въ Соединенныхъ же Штатахъ это явленіе получило широкое развитіе, и партійная организація властвуетъ почти безгранично [2]). Это обусловливается въ значительной степени примѣненіемъ въ муниципальномъ управленіи „spoils system“, или скорѣе тѣмъ, что существованіе множества муниципальныхъ должностей, которыми можно вознаграждать своихъ преданныхъ сторонниковъ, побуждаетъ партійныхъ лидеровъ овладѣвать городскими управленіями и пре-

---

[1]) Очеркъ организаціи управленія города Филадельфіи см. у James, Municipal Government of Philadelphia; онъ нуждается въ дополненіи указаніями на новѣйшее законодательство.

[2]) Любопытное замѣчаніе дѣлаетъ Эдмондсъ о новѣйшемъ реформистскомъ движеніи въ Филадельфіи въ Annals of the American Academy, т. XXVII, 1, стр. 183. Указавъ, что городское управленіе находилось всецѣло въ рукахъ республиканской партіи, онъ (говоря о реформистахъ) замѣчаетъ, что „одинаково силенъ былъ элементъ устранявшихся до сихъ поръ отъ муниципальной работы изъ опасенія, что участіе ихъ въ ней подорветъ систему протекціонныхъ тарифовъ, которая была важнымъ факторомъ въ развитіи промышленныхъ рессурсовъ Пенсильваніи. Переизбраніе Рузвельта, однако, убѣдило многихъ честныхъ республиканцевъ въ томъ, что борьба въ области мѣстныхъ интересовъ можетъ вестись безъ нарушенія интересовъ экономической политики націи“.

ЦАБ "Автограф"

вращать ихъ въ достояніе партіи [1]). Однако, послѣдствія этого оказались настолько пагубными, что возникли многочисленныя не-партійныя организаціи, которыя именуютъ себя „муниципальными лигами“ и стремятся парализовать вліяніе національныхъ политическихъ партій въ городскихъ дѣлахъ и уничтожить „spoils system“; онѣ берутъ на себя очень сложную и тягостную задачу, такъ какъ имъ приходится вступать въ борьбу съ обѣими хорошо организованными національными партіями, но уже имѣются данныя къ признанію того, что ихъ дѣятельность начинаетъ приносить результаты [2]).

2. Мэръ и городскіе исполнительные органы.

Главою исполнительной власти въ городскомъ управленіи *является мэръ* [3]), *избираемый по системѣ всеобщаго голосованія* и занимающій свою должность въ теченіе отъ одного года (во многихъ небольшихъ городахъ) и двухъ лѣтъ (въ Нью-

[1]) „Терминомъ „организація“ обозначается безотвѣтственная правящая агентура, которая, не будучи извѣстна ни закону, ни конституціи, всецѣло вѣдала политическія судьбы Филадельфіи въ теченіе послѣдняго десятилѣтія. Основу ея составляютъ 15.000 должностныхъ лицъ—муниципальныхъ, федеральныхъ и штата, — которые тѣмъ или другимъ путемъ получаютъ вознагражденіе изъ общественныхъ суммъ въ обмѣнъ за свои услуги. Съ избраніемъ на должность мэра Самюэля Ашбриджа въ 1899 г. въ каждой отрасли чувствовалось вліяніе этой агентуры: ея представителей можно было видѣть въ каждомъ изъ участковъ города. Никто не могъ надѣяться получить какое-либо положеніе, если его прошеніе не было визировано лидеромъ отдѣла этой организаціи и участковымъ „боссомъ“. Edmonds, тамъ же, стр. 180. Подобная же организація въ Нью-Іоркѣ подъ названіемъ „Таммани“ достаточно извѣстна въ Англіи.

[2]) Объ американскомъ городскомъ управленіи см. Bryce, American Commonwealth, гл. I—III; Goodnow, Municipal Problems and Municipal Home Rule; Eaton, Government of Municipalities; Fairlie, Municipal Administration, а также журналъ „Municipal Affairs“, издаваемый Reform Club въ Нью-Іоркѣ.

[3]) „Актъ объ управленіи городовъ второго класса“ (Питтсбургъ, Скрантонъ, Аллегани), принятый законодательнымъ собраніемъ штата Пенсильваніи въ 1901 г., упразднилъ должность мэра и замѣнилъ ее должностью рекордера, который является тѣмъ же мэромъ съ другимъ наименованіемъ и съ болѣе широкими полномочіями.

ЦАБ "Автограф"

Іоркѣ, Бостонѣ, Бруклинѣ, Чикаго, Санъ-Франциско и мн. др.) до четырехъ лѣтъ, какъ въ Филадельфіи, Санъ-Луи и Балтиморѣ; тамъ, гдѣ мэру предоставляется отвѣтственное завѣдываніе всею администраціею, признается желательнымъ достаточно продолжительный срокъ его службы для обезпеченія ему возможности проведенія намѣченныхъ имъ мѣропріятій. Въ большинствѣ крупныхъ городовъ и во многихъ небольшихъ онъ получаетъ содержаніе въ размѣрѣ до 10.000 долларовъ, а въ немногихъ случаяхъ 15.000 долл. Въ небольшихъ городахъ обыкновенно мэръ предсѣдательствуетъ въ собраніяхъ городского совѣта; то же имѣетъ мѣсто въ немногихъ крупныхъ городахъ, какъ Чикаго и Провиденсъ. Въ прочихъ мѣстахъ у мэра нѣтъ такой постоянной связи съ совѣтомъ, и онъ сносится съ нимъ посланіями, сообщаетъ доклады о положеніи администраціи и рекомендуетъ проведеніе регламентовъ, признаваемыхъ имъ необходимыми или желательными. Нерѣдко, какъ въ крупныхъ, такъ и въ небольшихъ городахъ мэру принадлежитъ право вето въ отношеніи къ постановленіямъ городского совѣта; для вступленія ихъ въ силу, при наличности вето, требуется вторичное принятіе ихъ большинствомъ двухъ третей или даже болѣе (въ Нью-Іоркѣ необходимо большинство пяти шестыхъ). Городское управленіе въ столицѣ Вашингтонѣ находится въ рукахъ комиссаровъ, назначаемыхъ президентомъ; обыватели не имѣютъ голоса въ немъ.

Полномочія мэра въ отношеніи къ назначенію на платныя муниципальныя должности значительно разнообразятся. Съ одной стороны, во многихъ небольшихъ городахъ и въ нѣкоторыхъ болѣе значительныхъ (именно, въ Новой Англіи и Огайо) мэръ вовсе не располагаетъ правомъ назначенія или оно представляется весьма ограниченнымъ, при чемъ онъ не имѣетъ дѣйствительныхъ средствъ контроля въ отношеніи къ другимъ должностнымъ лицамъ [1]), которыя часто избираются всеобщимъ голосованіемъ. Съ другой стороны, въ Балтиморѣ мэръ назначаетъ начальниковъ всѣхъ отдѣловъ управленія за исключеніемъ контролера, который избирается гражданами съ тѣмъ, чтобы онъ являлся независимымъ органомъ въ отношеніи

[1]) Fairlie, стр. 140—141.

ЦАБ "Автограф"

къ финансовому управленію; назначенія подлежатъ утвержденію малымъ совѣтомъ и производятся на тотъ же срокъ, какъ и избраніе мэра; начальники отдѣловъ сами назначаютъ своихъ подчиненныхъ. Въ Нью-Іоркѣ, Албани, Бостонѣ, Буффало, Кливлэндѣ и друг. назначенія, производимыя мэромъ, не нуждаются въ утвержденіи совѣта. Между этими двумя крайностями имѣются разновидности; нерѣдко мэру принадлежитъ право дѣлать нѣкоторыя назначенія, прочія же должности замѣщаются путемъ избранія [1]); рѣже нѣкоторыя назначенія производятся городскими совѣтами. Въ общемъ наблюдается стремленіе сосредоточить въ рукахъ мэра всю отвѣтственность и, слѣдовательно, право дѣлать всѣ назначенія (кромѣ контролера, который почти вездѣ избирается); опыты въ Филадельфіи перенести назначенія отъ мэра въ совѣты въ общемъ ихъ собраніи представляются исключительными.

Тамъ, гдѣ мэру принадлежитъ почти неограниченное право назначенія (и обыкновенно смѣщенія) городскихъ служащихъ, его власть оказывается очень значительною, и если онъ является, что̀ обыкновенно и бываетъ, представителемъ партійной организаціи, то результаты этого получаются весьма нехорошіе. Утверждая билль, который въ 1905 г. передавалъ нѣкоторыя назначенія отъ мэра городскимъ совѣтамъ Филадельфіи, губернаторъ штата Пенсильваніи писалъ:

„Наиболѣе вдумчивые наблюдатели и лица хорошо знакомыя съ практическими трудностями вопроса, по всей вѣроятности, согласятся съ тѣмъ, что было бы лучше для управленія общественными дѣлами въ Филадельфіи, если бы власть, предоставляемая существующими законами мэру, могла быть, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, ослаблена. Въ дѣйствительности въ его безусловномъ вѣдѣніи находятся заключеніе договоровъ по всѣмъ публичнымъ работамъ, цѣлая армія полиціи и служителей и всѣ городскія дѣла. Ему при-

[1]) „Въ Санъ-Луи слѣдующія административныя должностныя лица замѣщаются посредствомъ избранія срокомъ на четыре года: контролеръ, казначей, аудиторъ, регистраторъ, сборщикъ доходовъ, маршалъ, инспекторъ мѣръ и вѣсовъ, комитетъ ассесоровъ (состоящій изъ предсѣдателя и десяти окружныхъ ассесоровъ) и короперъ". Fairlie, Municipal Administration, стр. 402.

ЦАБ "Автограф"

надлежитъ право назначать на всѣ болѣе или менѣе важныя должности, число которыхъ опредѣляется въ 7 — 12.000. Если бы такая большая власть могла быть осуществляема разумно и только въ соображеніи съ народнымъ благомъ, то это было бы, безъ сомнѣнія, наилучшею системою управленія; но когда такая власть, къ несчастью, попадаетъ въ недобросовѣстныя или даже неумѣлыя руки, то послѣдствія этого оказываются весьма печальными".

Упоминаемыя въ послѣднихъ словахъ послѣдствія обнаруживались неоднократно; но національная муниципальная лига держится убѣжденія въ желательности предоставленія мэру широкихъ полномочій, отчасти по уже указаннымъ соображеніямъ, отчасти потому, что если мэромъ, какъ иногда бываетъ, избирается сторонникъ реформъ, то онъ можетъ проводить ихъ, не терпя стѣсненій со стороны совѣтовъ или независимыхъ должностныхъ лицъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ этотъ порядокъ защищается одинаково и реформистами, и анти-реформистами на томъ основаніи, что тамъ, гдѣ мэру предоставляется столь отвѣтственное положеніе, гдѣ онъ является представителемъ исполнительной власти передъ совѣтами и гражданами, справедливость требуетъ, чтобы ему принадлежалъ полный контроль надъ всѣми административными отраслями.

Въ видахъ обезпеченія извѣстной координаціи различныхъ отраслей городского управленія развилась система, по которой лица, стоящія во главѣ ихъ, отъ времени до времени собираются на совѣщанія подъ предсѣдательствомъ мэра. Типичный примѣръ этого представляютъ города второго класса въ штатѣ Пенсильваніи, гдѣ закономъ предписывается, чтобы „городской рекордеръ" (какъ именуется здѣсь мэръ) — „по крайней мѣрѣ, разъ въ мѣсяцъ собиралъ начальниковъ отдѣловъ для совѣщаній по городскимъ дѣламъ, при чемъ на такихъ собраніяхъ онъ можетъ предлагать начальникамъ отдѣловъ представить доклады, какіе онъ признаетъ желательнымъ получить по предметамъ ихъ вѣдомства, и такіе доклады они обязаны изготовить и представить городскому рекордеру. О такихъ собраніяхъ должны быть ведены протоколы; на этихъ собраніяхъ принимаются правила и регламенты для веденія дѣлъ въ отдѣлахъ

ЦАБ "Автограф"

городского управленія, поскольку они не противорѣчатъ закону“ [1]).

Такой же порядокъ въ послѣднее время принятъ въ отношеніи къ городамъ штатовъ Индіаны и Нью-Іорка и, повидимому, онъ получитъ дальнѣйшее распространеніе. Онъ представляетъ многія удобства и является положительно необходимымъ тамъ, гдѣ мэру не предоставленъ полный контроль; нельзя не замѣтить, что при такихъ условіяхъ муниципальный „кабинетъ“, обсуждающій вопросы управленія и уполномочиваемый составлять правила и регламенты, напоминаетъ управу германскихъ городовъ. Даже тамъ, гдѣ этотъ порядокъ не проведенъ вполнѣ, отдѣлы смежныхъ спеціальностей часто группируются вмѣстѣ, и начальники ихъ отъ времени до времени собираются на совѣщанія.

Въ нѣкоторыхъ случаяхъ отдѣлы находятся въ единоличномъ завѣдываніи директоровъ, въ другихъ — въ завѣдываніи комитетовъ. Въ этомъ отношеніи нѣтъ единообразія, но, хотя, въ большинствѣ случаевъ, практикуется система комитетовъ, другой способъ постепенно находитъ себѣ широкое примѣненіе. Такъ, въ Чикаго народное образованіе, пожарное дѣло, полиція, народное здравіе, водоснабженіе и орошеніе находились до 1867 г. въ завѣдываніи комитетовъ; въ этомъ году назначеніе комитетовъ предоставлено было мэру, а въ 1876 г. комитеты начали замѣнять отдѣльными комиссарами [2]). Въ большинствѣ случаевъ комитеты немногочленны и въ настоящее время существуютъ, главнымъ образомъ, для завѣдыванія народнымъ образованіемъ, парками, водоснабженіемъ и благотворительностью; иногда они назначаются мэромъ, иногда избираются совѣтомъ или народнымъ голосованіемъ.

Разнообразіе, составляющее столь характерную черту системъ городского управленія въ Америкѣ, можетъ быть иллюстрировано обзоромъ различныхъ организацій школьнаго управленія. Обыкновенно существуетъ школьный комитетъ, и въ Бостонѣ, Кливлэндѣ, Детроа, Санъ-Луи, Денверѣ и др. онъ составляется посредствомъ прямыхъ выборовъ. Но въ Нью-

[1]) Актъ 1901 г., часть I, ст. 1.
[2]) Sparling, стр. 96.

ЦАБ "Автограф"

Іоркѣ, Балтиморѣ, Чикаго, Санъ-Полѣ и Санъ-Франциско совѣтъ назначается мэромъ; въ Нью-Орлеанѣ восемь членовъ назначаются губернаторомъ штата, а двѣнадцать—городскимъ совѣтомъ; въ Мильвоки мэръ назначаетъ четырехъ комиссаровъ, которые затѣмъ назначаютъ составъ школьнаго совѣта; въ Чарльстонѣ шесть членовъ избираются непосредственно и четыре назначаются губернаторомъ штата; въ Филадельфіи школьный комитетъ назначается судьями суда общихъ тяжбъ Пенсильваніи, при чемъ въ помощь комитету имѣются мѣстные выборные комитеты. Въ Буффало школами завѣдываетъ непосредственно городской совѣтъ. При комитетѣ обыкновенно состоитъ суперинтендантъ школъ, который является главнымъ исполнительнымъ органомъ; онъ назначается комитетомъ, но въ Буффало и Санъ-Франциско онъ избирается гражданами. Въ нѣкоторыхъ городахъ (Цинциннати, Санъ-Луи, Питтсбургѣ, Миннеаполисѣ и др.) комитетъ самъ устанавливаетъ сборы въ предѣлахъ, указанныхъ въ законѣ; въ другихъ муниципальныя власти взимаютъ сборы въ размѣрахъ, требуемыхъ комитетами; въ нѣкоторыхъ же случаяхъ (даже тамъ, гдѣ комитеты избираются, какъ въ Бостонѣ, Детроа и Рочестерѣ) они могутъ расходовать только тѣ суммы, которыя городскіе совѣты признаютъ возможнымъ вотировать по разсмотрѣніи смѣтъ, представленныхъ комитетами [1]).

3. Совѣтъ, его организація и полномочія.

Во всѣхъ небольшихъ городахъ совѣтъ состоитъ изъ одной палаты, и это имѣетъ мѣсто и въ нѣкоторыхъ болѣе крупныхъ городахъ, какъ Чикаго, Нью-Орлеанъ, Кливлэндъ, Детроа и Мильвоки; но Филадельфія, Санъ-Луи, Бостонъ, Балтимора, Санъ-Поль и нѣкоторые другіе восприняли двупалатную систему, между тѣмъ какъ Нью-Іоркъ недавно отказался отъ нея [2]). Члены

[1]) Special Reports of Board of Education, т. X, стр. 257—261.

[2]) Двѣ палаты обыкновенно носятъ названія „малаго“ (select) и „общаго“ (common) совѣта. Тамъ, гдѣ имѣется только одна палата, члены ея часто называются альдерменами; при двухъ палатахъ это названіе присвоивается членамъ малаго совѣта.

ЦАБ "Автограф"

единой палаты или нижней палаты, когда ихъ двѣ, обыкновенно избираются по участкамъ и сохраняютъ свои полномочія въ теченіе одного года (въ Бостонѣ и др.), чаще всего двухъ лѣтъ и четыре года въ исключительномъ случаѣ Нью-Орлеана. Члены верхней палаты избираются иногда отъ тѣхъ же избирательныхъ округовъ, какъ и члены другой палаты (но въ меньшемъ числѣ), иногда отъ болѣе обширныхъ районовъ, иногда же по системѣ такъ назыв. „general ticket“ [1]); они избираются на два, три и (въ Санъ-Луи) на четыре года. Единообразія въ соотношеніи между числомъ членовъ обѣихъ палатъ не существуетъ, при чемъ составъ совѣтовъ представляетъ по числу членовъ значительное разнообразіе. Наиболѣе многочисленное муниципальное собраніе въ Америкѣ имѣется въ Филадельфіи, гдѣ въ маломъ совѣтѣ 42 члена, а въ общемъ совѣтѣ 161; съ другой стороны, въ Нью-Іоркѣ, съ населеніемъ гораздо бо̀льшимъ, городской совѣтъ въ единой коллегіи состоитъ только изъ 72 членовъ. Обыкновенно требуется, чтобы члены обѣихъ палатъ имѣли жительство не только въ данномъ городѣ, но даже въ томъ самомъ участкѣ, отъ котораго они избраны, и по мнѣнію многихъ, это ограниченіе оказываетъ неблагопріятное вліяніе на составъ совѣтовъ [2]); съ другой стороны, широко распространенное убѣжденіе въ томъ, что муниципальныя должности слѣдуетъ дѣлать достояніемъ возможно бо̀льшаго числа гражданъ (конечно, господствующей партіи), во многихъ случаяхъ приводитъ къ частой смѣнѣ состава членовъ и, слѣдовательно, къ тому же отсутствію постоянства въ составѣ, которое наблюдается (по тѣмъ же основаніямъ) въ нижнихъ палатахъ законодательныхъ собраній федеральныхъ и штатовъ. Иногда члены совѣтовъ получаютъ вознагражденіе или въ видѣ годового содержанія, или за каждое засѣданіе, ими посѣщенное.

По общему признанію городскіе совѣты въ Соединенныхъ Штатахъ далеко не удовлетворительны, и средній уровень ихъ

[1]) Эта система соотвѣтствуетъ французскому „Scrutin de liste“ въ противоположность „ Scrutin d'arrondissement“.

[2]) Нѣкоторыми реформистами рекомендуется и кое-гдѣ принята система, по которой, въ дополненіе къ членамъ по участкамъ, нѣсколько членовъ избираются отъ города вообще.

ЦАБ "Автограф"

состава значительно ниже, чѣмъ городскихъ совѣтовъ англійскихъ, прусскихъ или французскихъ [1]). Однако, ходячее представленіе о недобросовѣстности и неумѣлости американскихъ городскихъ совѣтовъ нѣсколько преувеличено [2]); безъ сомнѣнія, существуютъ очень дурные экземпляры ихъ, но, главнымъ образомъ, въ немногихъ большихъ городахъ, при чемъ, съ другой стороны, во многихъ небольшихъ городахъ управленіе далеко не совершенно, но оно свободно отъ упрека въ недобросовѣстности. Вмѣстѣ съ тѣмъ совершенно вѣрно, что условія американской муниципальной жизни даютъ не мало поводовъ для проявленія вредныхъ вліяній. Уже было упомянуто о господствѣ партійной системы и о политической махинаціи въ муниципальныхъ выборахъ, а также о томъ отталкивающемъ впечатлѣніи, какое это производитъ на лучшіе элементы гражданъ. Кромѣ того, англійскому наблюдателю представляется вѣроятнымъ, что ограниченіе работы городскихъ совѣтовъ обсужденіемъ и контролемъ, устраненіе ихъ отъ всякаго участія въ активной администраціи и ихъ сравнительная слабость передъ всемогуществомъ мэра должны приводить къ воздержанію способныхъ и энергичныхъ людей отъ предложенія своихъ услугъ; можетъ быть, однако, что этотъ аргументъ не имѣетъ значенія въ глазахъ американскихъ гражданъ, привыкшихъ видѣть такое же тщательное разграниченіе между совѣщательными и исполнительными функціями въ федеральномъ управленіи и въ управленіи штатовъ. Какъ бы то ни было, преобладаніе партійной организаціи, съ ея не очень щепетильными и утонченными пріемами, и склонность смотрѣть на всякаго рода муниципальныя должности, какъ на часть „добычи“, въ связи съ условіями о мѣстожительствѣ, приводятъ къ проникновенію въ совѣты значительнаго числа членовъ, податливыхъ къ неблаговиднымъ вліяніямъ, особенно со стороны промышленныхъ компаній, борящихся изъ-за полученія монополистическихъ концессій въ городахъ.

---

[1]) Eaton, гл. XII—XIII.

[2]) То, что имѣется въ литературѣ по этому предмету, написано большею частью реформистами различныхъ направленій, которые, отстаивая свои предложенія, естественно выдвигаютъ слабыя стороны.

ЦАБ "Автограф"

Уже было отмѣчено, что все чаще и чаще городскіе совѣты устраняются отъ какого-либо участія въ непосредственномъ завѣдываніи городскимъ управленіемъ, но это имѣетъ мѣсто, главнымъ образомъ, въ большихъ городахъ. Въ небольшихъ городахъ организація и дѣятельность городскихъ совѣтовъ имѣютъ большое сходство съ англійскими городскими корпораціями; нѣкоторыя должностныя лица дѣйствуютъ подъ руководствомъ и наблюденіемъ городскихъ совѣтовъ въ полномъ составѣ, тогда какъ другія дѣйствуютъ подъ контролемъ комитетовъ. Весьма часто назначеніе и смѣщеніе муниципальныхъ должностныхъ лицъ (тамъ, гдѣ они не избираются гражданами) нуждаются въ утвержденіи совѣта. Тамъ, гдѣ проведено раздѣленіе административныхъ и совѣщательныхъ функцій, дѣятельность совѣта чисто законодательная: онъ вотируетъ бюджетъ (при наличности двухъ палатъ финансовыя предложенія должны быть представляемы въ нижнюю палату); принимаетъ регламенты въ интересахъ городского благоустройства; онъ можетъ назначать комитеты и субкомитеты, но ихъ задачи ограничиваются простымъ наблюденіемъ за дѣятельностью отдѣльныхъ отраслей управленія, а также разсмотрѣніемъ и представленіемъ докладовъ по предметамъ, порученнымъ имъ совѣтами. Осуществленіе права издавать регламенты обставлено различными стѣсненіями: не только оно ограничено предметами, прямо указанными въ муниципальныхъ кодексахъ, но даже въ этихъ случаяхъ оно часто подлежитъ ограниченіямъ, содержащимся иногда въ общихъ законахъ, но чаще въ конституціяхъ штатовъ [1]). Далѣе, оно подлежитъ вето мэра, а иногда право изданія регламентовъ по важнымъ предметамъ фактически передается отъ совѣтовъ административнымъ коллегіямъ (напр , по завѣдыванію полиціею, парками, благотворительностью и т. д.); наконецъ, право организовать административныя отрасли часто оказывается очень ограниченнымъ, такъ какъ муниципальные кодексы содержатъ весьма подробныя указанія по этимъ предметамъ. Конфликты между мэромъ и совѣтомъ бываютъ нерѣдко, но мэръ обыкновенно оказывается въ положеніи болѣе сильнаго, и если въ совѣтѣ нѣтъ достаточнаго большинства для проти-

[1]) Иллюстраціи этого см. ниже, въ гл. IX, § 4 и гл. XI, § 2.

ЦАБ "Автограф"

водѣйствія ему, или если совѣтъ не желаетъ взять на себя отвѣтственность въ отказѣ вотировать необходимыя суммы, то совѣтъ можетъ въ значительной степени утратить свое значеніе.

Остается сказать нѣсколько словъ о той группѣ проявленій муниципальной дѣятельности, которая въ Англіи извѣстна подъ названіемъ „municipal trading“. До сихъ поръ муниципализація еще не сдѣлала большихъ успѣховъ въ Соединенныхъ Штатахъ. Оказывается, что тамъ „нѣтъ ни одного города, который имѣлъ бы или самъ эксплоатировалъ бы свои трамваи и уличныя желѣзныя дороги; муниципальное производство газа имѣется въ полудюжинѣ городовъ, и очень немногіе города снабжаютъ электрическое освѣщеніе“ [1]). Но, съ другой стороны, водоснабженіе обыкновенно находится въ рукахъ городскихъ совѣтовъ; газъ доставляется частными компаніями „по цѣнамъ, установленнымъ законодательными собраніями штатовъ“; въ отношеніи къ трамваямъ въ Бостонѣ и Нью-Іоркѣ практикуется система сооруженія путей и отдачи ихъ въ аренду, при чемъ „муниципалитеты обезпечиваютъ себѣ чистый доходъ отъ предпріятій, отдавая въ аренду частнымъ компаніямъ пути на извѣстное число лѣтъ подъ условіемъ полученія дохода на 1 или $1^1/_2$ процента выше, чѣмъ городъ уплачиваетъ за капиталъ, дѣйствительно затраченный на сооруженіе; дополнительнымъ обезпеченіемъ общественной казны служатъ обязательство и полный инвентарь“. Медленное развитіе муниципальныхъ предпріятій въ Соединенныхъ Штатахъ объясняется отчасти тѣмъ, что задолженность городовъ ставится въ извѣстныя границы, опредѣляемыя иногда общими законами, а иногда конституціями штатовъ, которыя обыкновенно не проводятъ различія между доходными и недоходными предпріятіями. Такія постановленія явились результатами финансовыхъ кризисовъ и злоупотребленій не въ однихъ только городахъ, въ серединѣ XIX столѣтія. Вторую причину составляетъ дискредитированіе себя

[1]) Эта и слѣдующія цитаты заимствованы изъ статьи, прочитанной передъ Британскою Ассоціаціею Р. П. Портеромъ въ 1902 году. Въ Fourteenth Annual Report of the U. S. Commissioner of Labour (1900) даются слѣдующія цифры: водоснабженіе—1.539 частныхъ, 1.787 муниципальныхъ предпріятій; газовыхъ предпріятій—951 частныхъ, 14 публичныхъ; предпріятій по электрическому освѣщенію—2.572 частныхъ, 460 публичныхъ.

ЦАБ "Автограф"

многими американскими городскими управленіями, вслѣдствіе чего развилось нерасположеніе довѣрять имъ большія коммерческія предпріятія; третьей причиной является огромное политическое вліяніе частныхъ компаній. Въ результатѣ оказывается, что до сихъ поръ, послѣ того какъ въ теченіе значительнаго періода времени частнымъ компаніямъ были предоставляемы права и привилегіи почти безъ какихъ-либо условій, муниципальные органы держатся политики предоставленія концессій на различные сроки подъ опредѣленными условіями — уплаты извѣстной платы, постоянства и качества услугъ, ограниченія взимаемыхъ сборовъ извѣстнымъ размѣромъ и т. п.; иначе говоря, они предпочитаютъ имѣть контроль надъ предпріятіями, чѣмъ самимъ владѣть ими подъ собственною отвѣтственностью. Однако, замѣчается сильное движеніе въ пользу муниципализаціи, частью по общимъ соображеніямъ, частью потому, что нѣкоторые изъ реформистовъ убѣждены въ томъ, что опасности отъ недобросовѣстности будетъ меньше, чѣмъ при теперешней системѣ, когда соперничающія между собою компаніи борятся за обезпеченіе себѣ этихъ муниципальныхъ концессій—являющихся въ сущности монополіями,—не стѣсняясь въ пріемахъ, которые они употребляютъ для достиженія своей цѣли.

Хотя механизмъ городского управленія въ Соединенныхъ Штатахъ и представляется часто безъ нужды громоздкимъ, однако, дѣйствительные недочеты его дѣятельности оказываются не столь частыми и не столь большими, какъ можно было бы думать. И разсказы о недобросовѣстности и неумѣлости администраціи не должны бы приводить къ пренебреженію того, что американскіе городскіе дѣятели дѣлаютъ очень много полезнаго, а въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ являются и піонерами [1]). Задачи управленія большими городами въ значительной степени одинаковы вездѣ, и нѣтъ большой разницы въ постановкѣ соотвѣтственныхъ отраслей. При всѣхъ своихъ недостаткахъ и несмотря на большой индифферентизмъ (до послѣднихъ лѣтъ) со стороны лучшихъ элементовъ общества, городскія управленія въ Соединенныхъ Штатахъ обнаружили существенный прогрессъ; много полезнаго сдѣлано многочисленными

[1]) Ср. Zueblin, Amerikan Municipal Progress.

ЦАБ "Автограф"

изслѣдователями городской организаціи какъ въ Европѣ, такъ и въ самой Америкѣ; дѣятельная пропаганда различныхъ реформистскихъ ассоціацій воспитываетъ общественное мнѣніе и вызываетъ живой интересъ къ дѣятельности муниципальныхъ органовъ, а это является первымъ условіемъ реформы.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА V.

Исторія мѣстнаго управленія въ Англіи съ 1832 г.

1. Положеніе до 1832 г.

Почти всѣ историки и изслѣдователи конституціоннаго развитія Англіи подчеркиваютъ то обстоятельство, что ея парламентскія учрежденія оказались столь удачными, по сравненію съ другими государствами, главнымъ образомъ потому, что они являются увѣнчаніемъ системы самоуправленія, которая въ той или другой формѣ представляется такою же старою, какъ и сама нація, и которая сдѣлалась интегральною частью національной жизни. Но, разъ установившись, парламентъ вскорѣ сосредоточилъ на себѣ главное вниманіе англійскаго народа, а постепенное разложеніе стараго общественнаго строя, явившееся въ результатѣ измѣненій въ экономическихъ условіяхъ, привело къ постепенной утратѣ значенія учрежденій мѣстнаго управленія. Работа мѣстной администраціи шла, но не вызывая со стороны общества большого интереса къ себѣ, кромѣ злополучной системы призрѣнія бѣдныхъ; „самоуправленіе“ стало означать господство немногочисленнаго общественнаго класса [1]),

[1]) „Главными чертами развитія мѣстнаго самоуправленія (въ періодъ между реформаціею и актомъ о парламентской реформѣ) явились созданіе и ненормальное развитіе системы призрѣнія бѣдныхъ, прогрессивное расширеніе юрисдикціи магистратовъ въ графствахъ и упадокъ муниципальныхъ учрежденій въ городахъ“. Brodrick въ Cobden Club's „Local Government in the United Kingdom“ (1882), стр. 8.

ЦАБ "Автограф"

пока въ XVIII столѣтіи мѣстныя учрежденія не сдѣлались столь же олигархическими, какъ и самъ парламентъ, и еще въ меньшей степени, чѣмъ онъ, выразителями общественнаго мнѣнія.

Дальнѣйшее развитіе пошло въ обратномъ направленіи; политическій прогрессъ проявлялся сначала въ отношеніи къ парламентскимъ учрежденіямъ и впослѣдствіи въ области мѣстнаго управленія. Когда экономическія и соціальныя измѣненія, сопутствовавшія революціи въ области промышленности во второй половинѣ XVIII вѣка, обнаружили безусловную необходимость реформы, начало ея положено было въ парламентѣ. Два важныхъ созидательныхъ періода въ новѣйшей исторіи англійскаго мѣстнаго управленія явились какъ бы неизбѣжными послѣдствіями сначала парламентской реформы 1832 года и затѣмъ предоставленія избирательныхъ правъ массѣ сельскаго населенія въ 1884 году [1]). Актъ 1867 г. о парламентской реформѣ не вызвалъ столь же значительныхъ измѣненій, но онъ сопровождался установленіемъ системы народнаго образованія и оживленіемъ дѣятельности мѣстнаго управленія.

До 1832 г. сельскія мѣстности въ Англіи управлялись землевладѣльцами и духовенствомъ, дѣйствовавшими въ званіи мировыхъ судей. Подъ разнообразными формами ихъ власть развивалась почти въ теченіе пяти вѣковъ, со времени царствованія Эдуарда III, и за это время они стянули въ свои руки почти всѣ дѣла управленія въ графствѣ. На малыхъ и четвертныхъ сессіяхъ они осуществляли судебныя функціи на основѣ полномочій, формы которыхъ были установлены въ царствованіе Елизаветы, а безчисленные статуты ввѣрили имъ почти всѣ административныя отрасли. Они назначались короною, главнымъ образомъ, изъ среды мелкихъ землевладѣльцевъ и сельскаго духовенства; не-профессіональные судьи обыкновенно были люди мало образованные; они не отличались особенною предпріимчивостью, но, повидимому, ихъ управленіе не вызы-

---

[1]) „Въ англійской системѣ мѣстнаго управленія выступаетъ прямое вліяніе политическихъ и соціальныхъ идей демократіи на организацію и функціи управленія". „Redlich and Hirst, Local Government in England, т. I, стр. 23.

ЦАБ "Автограф"

вало большого неудовольствія; на должность мировыхъ судей попадали люди съ большою опытностью въ завѣдываніи дѣлами.

Единственнымъ важнымъ подраздѣленіемъ графства былъ гражданскій приходъ (civil or „poor law" parish), который обыкновенно совпадалъ съ церковнымъ приходомъ, хотя послѣдній иногда былъ раздѣляемъ для нуждъ призрѣнія бѣдныхъ. Каждый приходъ имѣлъ два органа управленія — приходскій сходъ (vestry) и надзирателей (overseers), окончательно сложившіеся со времени изданія закона о бѣдныхъ 1601 года. Сходъ былъ или общимъ (open), на которомъ могли присутствовать всѣ налогоплательщики, или „выборнымъ" (select), состоявшимъ изъ представителей, надлежащимъ порядкомъ избранныхъ [1]). Сходъ вѣдалъ всѣ общія приходскія дѣла и собирался подъ предсѣдательствомъ священника, съ церковными старостами какъ главными должностными лицами прихода. На приходѣ вмѣстѣ съ тѣмъ лежала обязанность оказанія помощи бѣднымъ, и для этой цѣли онъ съ 1601 года имѣлъ выборныхъ „надзирателей за бѣдными", которые обязаны были находить работу для всѣхъ трудоспособныхъ бѣдныхъ и изыскивать другія необходимыя формы помощи; для осуществленія этихъ задачъ они были уполномочены взимать мѣстный сборъ. Церковные старосты были надзирателями въ силу самаго званія своего; приходскому сходу принадлежало общее завѣдываніе фондами призрѣнія, а надзиратели являлись его исполнительными агентами. Лица, которымъ отказано въ помощи надзирателями, и даже безъ этого, могли обращаться къ мировымъ судьямъ; и фактически къ концу XVIII вѣка, особенно послѣ того, какъ актомъ Гильберта 1782 года приходамъ для цѣлей призрѣнія бѣдныхъ предоставлено было составлять группы съ комитетомъ попечителей, назначаемыхъ судьями [2]), послѣдніе сдѣлались органами контроля какъ за призрѣніемъ, такъ и за большинствомъ другихъ отраслей.

Къ 1832 г. управленіе въ сельскихъ мѣстностяхъ находилось въ самомъ неудовлетворительномъ положеніи. Един-

[1]) „Выборные" сходы были въ тѣхъ приходахъ (въ 1831 г. ихъ было 2.300), которые утилизировали „адоптивный" актъ 1819 г. Redlich and Hirst, т. I, стр. 162.

[2]) Тамъ же, стр. 102.

ЦАБ "Автограф"

ственной серьезной задачею, возложенною на мѣстные органы, было призрѣніе бѣдныхъ, и эту задачу они выполняли крайне неумѣло—какъ въ сельскихъ, такъ и въ городскихъ округахъ, такъ какъ организація призрѣнія была одинакова по всей странѣ. Пагубные пріемы, усвоенные въ этой области въ продолжительный періодъ революціонныхъ и наполеоновскихъ войнъ, приводили къ полной пауперизаціи рабочихъ классовъ; въ налогѣ въ пользу бѣдныхъ предприниматели какъ въ сельскихъ мѣстностяхъ, такъ и въ городахъ привыкли видѣть источникъ возмѣщенія заработной платы; нужда, слѣдовавшая за окончаніемъ войнъ, увеличила затруднительное положеніе; активная администрація призрѣнія находилась въ рукахъ мелкихъ торговцевъ и фермеровъ, неопытныхъ и опасавшихся непопулярности; центральнаго контроля не было, и результатами всего этого были полный безпорядокъ, расточительныя траты и деморализація [1]).

Въ такомъ же плохомъ положеніи были корпоративные города, которыхъ въ 1832 г. было 246 въ Англіи и Уэльсѣ. Каждый муниципальный бургъ имѣлъ своихъ мэра, альдермановъ, совѣтниковъ и „гражданъ“ (burgesses), которые, однако, составляли только весьма незначительную часть городскихъ жителей. Граждане (или „freemen“) представляли собою замкнутую группу лицъ, пользовавшихся во многихъ случаяхъ исключительными правами въ отношеніи къ промышленнымъ занятіямъ въ городскихъ предѣлахъ или изъятіемъ отъ платежа различныхъ сборовъ, какъ напр., городскихъ пошлинъ; остальные обыватели, часто огромное большинство, не участвовали въ городскихъ привилегіяхъ и не имѣли вліянія на городское управленіе [2]). Городской совѣтъ либо избирался небольшимъ

[1]) „На насъ лежитъ печальный долгъ указать, что тотъ фондъ, который по закону Елизаветы (1601 г.) предназначенъ на предоставленіе работы дѣтямъ и лицамъ трудоспособнымъ, но не имѣющимъ повседневнаго заработка, а также на оказаніе необходимой помощи немощнымъ, расходуется на цѣли, противныя буквѣ и еще болѣе духу этого закона и подрывающія нравственные устои этого многочисленнаго класса и пагубныя для общаго благосостоянія“. Report of Commission to enquire into Poor Law, 1834.

[2]) Въ Плимутѣ было 437 гражданъ (freemen), изъ которыхъ 145 не имѣли жительства тамъ, а общее число населенія составляло 75.000 чел. „Въ Инсвичѣ, съ населеніемъ болѣе 20.000, граждане, имѣвшіе пребываніе

ЦАБ "Автограф"

контингентомъ гражданъ, либо пополнялся посредствомъ кооптаціи, при чемъ члены его сохраняли свое званіе пожизненно; альдермены были ex-officio мировыми судьями города. Въ докладѣ комиссіи (1835 г.), изслѣдовавшей положеніе муниципалитетовъ, говорится, что „городскія корпораціи считаютъ себя, да и въ глазахъ обывателей представляются какъ бы обособленными и привилегированными коллегіями; онѣ имѣютъ права и преимущества въ городахъ, по имени которыхъ онѣ называются, но въ большинствѣ мѣстъ исчезла всякая общность интересовъ корпораціи и жителей". Въ городскомъ управленіи, оказавшемся, такимъ образомъ, въ рукахъ безотвѣтственной олигархіи, почти неизбѣжны были безпорядокъ и недобросовѣстность; городскими фондами и муниципальными должностями открыто пользовались для личныхъ выгодъ членовъ городскихъ совѣтовъ или другихъ „гражданъ"; на дѣйствительныя нужды города расходовали мало, да и то, что дѣлалось, дѣлали неумѣло, причемъ широко были развиты различныя злоупотребленія [1]). Однимъ изъ результатовъ неудовлетворительнаго состоянія городскихъ корпорацій было то, что полномочія, предоставлявшіяся мѣстными парламентскими актами, часто возлагались на спеціальные комитеты, такъ что

въ городѣ, составляли $^1/_{55}$ часть населенія. Изъ нихъ болѣе одной трети вовсе не обложены сборами, а изъ обложенныхъ многіе освобождены отъ уплаты сборовъ. Около одной девятой части всего населенія — пауперы". Report of Commission, стр. 32.

[1]) „Въ заключеніе,—говорится въ докладѣ королевской комиссіи,—мы представляемъ вашему величеству, что среди обывателей значительнаго большинства инкорпорированныхъ городовъ... испытывается недовольство тягостью мѣстнаго обложенія, при чемъ городскіе доходы, которые должны были бы итти на общественно-полезныя цѣли, тратятся на цѣли противозаконныя, при чемъ иногда расточаются на личныя выгоды, иногда же безразсудно издерживаются на цѣли, вредныя съ точки зрѣнія нравственныхъ интересовъ народа". Report, стр. 49. „Въ общемъ корпоративные фонды только отчасти расходуются на муниципальныя надобности... но часто они тратятся на угощеніе и на уплату жалованья непужнымъ должностнымъ лицамъ". Тамъ же, стр. 45. При чтеніи доклада не слѣдуетъ упускать изъ вида политическія предубѣжденія составителей, но факты вообще подтверждаютъ ихъ заключенія.

ЦАБ "Автограф"

городскимъ совѣтамъ часто не оставалось почти вовсе настоящей работы [1]).

2. Первый періодъ большихъ реформъ.

Реформы начались съ изданія въ 1834 году акта объ измѣненіи законовъ о бѣдныхъ, что̀ явилось результатомъ тщательнаго изслѣдованія дѣятельности администраціи общественнаго призрѣнія и что̀ было дѣломъ, главнымъ образомъ, Эдвина Чадвика. Этотъ актъ установилъ организацію, существующую почти безъ перемѣнъ до настоящаго времени; оказаніе призрѣнія возлагалось не на надзирателей (за рѣдкими исключеніями), а на комитеты попечителей, избираемыхъ группами приходовъ, союзами, при чемъ, кромѣ избираемыхъ членовъ, попечителями являются и мѣстные мировые судьи. Обязанности надзирателей были ограничены, главнымъ образомъ, раскладкою и взиманіемъ сборовъ. Для обезпеченія единообразія дѣятельность попечителей была поставлена подъ строгій контроль центральнаго учрежденія (Poor Law Commission, позднѣе Board) въ Лондонѣ, при чемъ этому учрежденію предоставлено было право регулировать администрацію общественнаго призрѣнія до мельчайшихъ подробностей. Ревизія счетной части чинами центральнаго учрежденія положила предѣлъ незаконному расходованію и расточительности; исполнительные агенты попечителей назначаются ими, но подлежатъ контролю центральнаго органа.

Въ слѣдующемъ году (1835) былъ изданъ, также въ результатѣ тщательнаго изслѣдованія, актъ о муниципальныхъ корпораціяхъ, который подвергъ полному измѣненію организацію городского управленія во всей странѣ. Послѣ предоставленія политическихъ правъ значительному числу жителей городовъ въ 1832 г. невозможнымъ представлялось устраненіе ихъ отъ участія въ завѣдываніи ихъ собственными мѣстными дѣлами. Актъ дѣлалъ городскія корпораціи юридическимъ оли-

[1]) Report, стр. 43. Такой порядокъ неизбѣжно приводилъ къ пререканіямъ относительно компетенціи и къ административному замѣшательству.

ЦАБ "Автограф"

цетвореніемъ всего мѣстнаго населенія [1]); уничтожилъ прежнюю олигархію, предоставивъ муниципальныя права всѣмъ налогоплательщикамъ; сдѣлалъ городскіе совѣты выборными и отмѣнилъ пожизненное членство; положилъ конецъ промышленнымъ монополіямъ и привилегіямъ; организовалъ лучшую систему назначенія на платныя должности; обезпечилъ публичность для всѣхъ проявленій дѣятельности новыхъ органовъ; снялъ судебныя функціи съ альдермановъ, какъ таковыхъ [2]). Приняты были мѣры къ обезпеченію честнаго и общественно-полезнаго расходованія городскихъ доходовъ путемъ установленія ревизіи счетной части и центральнаго контроля за заключеніемъ займовъ и распоряженіемъ муниципальною собственностью. Корпорація Сити въ Лондонѣ не была затронута актомъ 1835 г.[3]). Актъ 1882 года о муниципальныхъ корпораціяхъ, который измѣнилъ и консолидировалъ актъ 1835 г. и позднѣйшія законоположенія, не внесъ, однако, никакихъ принципіальныхъ измѣненій.

Результаты этихъ двухъ важныхъ законодательныхъ мѣръ были вполнѣ благопріятны. Комитеты попечителей о бѣдныхъ, подъ руководствомъ новаго центральнаго органа, тотчасъ принялись за работу и вскорѣ совершенно измѣнилась картина управленія общественнаго призрѣнія. Какъ бы ни относиться къ принципамъ, оказавшимъ вліяніе на нихъ, или къ усвоеннымъ ими, слѣдуетъ признать, что съ тѣхъ поръ въ управленіе общественнымъ призрѣніемъ были внесены порядокъ, единообразіе и добросовѣстность; прежнія злоупотребленія исчезли. Новые центральный и мѣстные органы, несмотря на большое

---

[1]) Redlich and Hirst, т. I, стр. 124.

[2]) Актъ ограничивалъ дѣятельность новыхъ городскихъ совѣтовъ почти всецѣло завѣдываніемъ полиціею и городскими доходами; различные спеціальные комитеты, существовавшіе въ городахъ до 1835 г., не были упразднены, но имъ было разрѣшено передавать свои полномочія новымъ городскимъ совѣтамъ, если они признаютъ это цѣлесообразнымъ. Постепенно это и было сдѣлано повсемѣстно; но и до настоящаго времени городскіе совѣты еще не получили въ свое завѣдываніе общественное призрѣніе. Городскимъ совѣтамъ предоставлено возбуждать ходатайства о проведеніи частныхъ биллей о предоставленіи имъ дополнительныхъ полномочій.

[3]) 69 старыхъ городовъ-корпорацій перестали быть таковыми по своей незначительности.

ЦАБ "Автограф"

несочувствіе къ нимъ впачалѣ, выполняли свою задачу энергично и хорошо [1]). Существенная перемѣна произошла и въ городахъ: непосредственно избираемые совѣты, дѣйствуя въ условіяхъ полной гласности, имѣли возможность разбудить гражданскія чувства, отсутствовавшія въ теченіе нѣсколькихъ вѣковъ, и преданность дѣлу и сознаніе общественной поддержки подвинули ихъ на путь широкаго муниципальнаго развитія, которое въ одно поколѣніе сдѣлало англійскіе города образцовыми въ свѣтѣ.

Эти двѣ реформы были только нѣкоторыми изъ результатовъ развитія либерализма и того общаго пробужденія, которое вызвало реформу 1832 года; кромѣ того, можно отмѣтить первое назначеніе государственнаго пособія на народное образованіе въ 1833 г., созданіе центральнаго вѣдомства народнаго образованія въ 1839 г., зарожденіе (въ 1838 г.) санитарнаго законодательства. Однако, прежде чѣмъ приступить къ обзору дальнѣйшаго развитія, нужно отмѣтить два различныхъ направленія, выступившія въ законодательныхъ актахъ 1834 и 1835 годовъ. Новая система призрѣнія бѣдныхъ была крайне централизована и поставлена подъ очень строгій контроль въ цѣляхъ обезпеченія возможнаго единообразія и поддержанія хотя бы минимальнаго уровня успѣшности; между тѣмъ, новымъ муниципальнымъ органамъ предоставлена была весьма широкая мѣстная автономія, а административный контроль центральныхъ вѣдомствъ низведенъ былъ до возможнаго минимума. Въ то время не обнаруживалось противорѣчія между этими двумя направленіями,—они были примѣнены къ совершенно различнымъ обстоятельствамъ; но позднѣе возникъ настоящій конфликтъ между этими направленіями.

---

[1]) Средній годовой расходъ на общественное призрѣніе въ пятилѣтіе, предшествующее изданію акта 1834 г., составлялъ 6.754.000 фунт. ст., а въ пятилѣтіе, слѣдовавшее за этимъ актомъ, составлялъ лишь 4.567.000 фунт. ст.— Redlich and Hirst, т. I, стр. 110.

ЦАБ "Автограф"

3. Дальнѣйшее развитіе мѣстнаго управленія.

Законодательство послѣ 1832 года не носило общаго характера, а посвящено было скорѣе деталямъ. Оно касалось мѣропріятій въ отношеніи къ отдѣльнымъ отраслямъ, и обыкновенно въ городахъ новыя обязанности возлагались на городскіе совѣты, а въ другихъ мѣстахъ создавались особые органы для каждой отдѣльной отрасли, при чемъ нерѣдко создавались и новыя административныя подраздѣленія. Такъ, въ 1835 году на приходы возложено было завѣдываніе дорогами, но „дорожный приходъ“ не всегда совпадалъ съ приходомъ, какъ единицею управленія общественнымъ призрѣніемъ; когда въ 1862 и 1864 гг. четвертные съѣзды мировыхъ судей были уполномочены группировать приходы въ „дорожные округа“, то эти новые союзы не всегда были тождественны съ союзами для другихъ цѣлей.

Наиболѣе существенныя проявленія развитія мѣстнаго управленія послѣ 1835 г. относятся къ области народнаго здравія. Начало движенію въ пользу реформы ея было положено въ 1838 году членами центральнаго органа общественнаго призрѣнія [1]), и въ теченіе слѣдующаго десятилѣтія, подъ воздѣйствіемъ опасности развитія азіатской холеры [2]), было произведено нѣсколько анкетъ какъ вѣдомствами, такъ и особою королевскою комиссіею, возникли частныя ассоціаціи для развитія санитарныхъ реформъ и появились законодательныя мѣропріятія, увѣнчавшіяся актомъ 1848 г. о народномъ здравіи, первымъ изъ серіи законоположеній, вызвавшихъ чрезвычайное

---

[1]) Въ письмѣ ихъ министру внутреннихъ дѣлъ о предотвратимыхъ болѣзняхъ, какъ одной изъ причинъ пауперизма. Душою этого начинанія, какъ и въ составленіи доклада, который было поручено разработать, былъ Эдвинъ Чадвикъ, секретарь вѣдомства общественнаго призрѣнія.

[2]) Simon, English Sanitary Institutions, стр. 168 и сл. Это сочиненіе одного изъ выдающихся реформаторовъ санитарнаго дѣла въ Англіи представляетъ собою лучшій обзоръ развитія попеченія о народномъ здравіи въ этой странѣ.

ЦАБ "Автограф"

расширеніе дѣятельности мѣстныхъ органовъ [1]). Создано было центральное вѣдомство народнаго здравія (Public Health Board), уполномоченное предписывать установленіе мѣстныхъ комитетовъ въ каждомъ округѣ, въ которомъ смертность въ теченіе послѣднихъ семи лѣтъ составляла въ среднемъ не менѣе 23 на 1.000, или если о томъ имѣется ходатайство одной десятой налогоплательщиковъ; на эти мѣстные комитеты возложены были устройство и содержаніе сточныхъ трубъ, очистка и замощеніе улицъ, водоснабженіе и наблюденіе за исполненіемъ санитарныхъ законовъ. Однако, законодательство это не имѣло большого успѣха; центральное вѣдомство, по мысли его основателей, должно было проявлять строгій контроль, но на первыхъ же порахъ онъ оказался неудовлетворительнымъ и непопулярнымъ — отчасти вслѣдствіе недостатковъ въ самой организаціи, отчасти же вслѣдствіе реакціи противъ центральнаго контроля. Кое-что было достигнуто, но немногое, а въ 1858 г. вѣдомство народнаго здравія было упразднено и его функціи были распредѣлены между различными вѣдомствами, въ особенности министерствомъ внутреннихъ дѣлъ и королевскимъ совѣтомъ [2]). Отсутствіе какихъ-либо улучшеній въ состояніи народнаго здравія вызвало появленіе новаго законодательства въ 1866 г., въ которомъ сдѣлана была попытка возстановить центральный контроль: было установлено, что санитарный надзоръ, удаленіе нечистотъ и водоснабженіе составляютъ обязанности мѣстныхъ санитарныхъ органовъ и что, если они упорствуютъ въ невыполненіи лежащихъ на нихъ работъ, министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ уполномочить другое лицо или другихъ лицъ произвести эти работы за счетъ мѣстныхъ органовъ. Однако, отсутствіе единообразія и недостатки организаціи продолжали давать чувствовать себя, и изслѣдованіе королевской комиссіи 1869 — 1871 гг. выяснило необходимость новыхъ обширныхъ мѣропріятій.

[1]) „Это было первою принудительною мѣрою въ области народнаго здравія, возложенною парламентомъ на мѣстные органы, если не считать неяснаго и почти забытаго акта Іакова I и актовъ объ оспопрививаніи". Redlich and Hirst, т. I. стр. 140. Она была мѣрою принудительною, но не повсемѣстною.

[2]) Redlich and Hirst, т. I, стр. 144—148.

ЦАБ "Автограф"

Въ дальнѣйшемъ развитіи законодательства по этому предмету можно установить три стадіи. Въ 1871 году было создано министерство мѣстнаго управленія съ цѣлью, какъ гласитъ вступленіе къ акту, „сосредоточить въ одномъ правительственномъ вѣдомствѣ наблюденіе за исполненіемъ законовъ, относящихся къ народному здравію, общественному призрѣнію и мѣстному управленію". Послѣ созданія центральнаго руководящаго и наблюдающаго учрежденія дальнѣйшій шагъ былъ сдѣланъ въ 1872 году, когда страна была раздѣлена на городскіе и сельскіе санитарные округа; въ первыхъ—органами явились въ муниципальныхъ бургахъ городскіе совѣты, а въ остальныхъ мѣстахъ либо комиссары, уже существовавшіе ранѣе въ силу мѣстныхъ актовъ, либо санитарные комитеты; въ сельскихъ округахъ сходы перестали нести какія-либо обязанности въ этой области, и санитарная администрація была всецѣло передана въ комитеты попечителей. Затѣмъ черезъ три года (въ 1875 г.) былъ изданъ актъ о народномъ здравіи, представляющій собою наиболѣе полный санитарный кодексъ изъ всѣхъ когда-либо и гдѣ-либо изданныхъ.

Эти важныя измѣненія въ санитарномъ законодательствѣ и администраціи послѣдовали вскорѣ послѣ парламентской реформы, но едва ли ихъ можно было бы считать послѣдствіями ея. Наиболѣе непосредственнымъ послѣдствіемъ второго акта о реформѣ, который впервые сдѣлалъ избирательныя права дѣйствительно демократическими, было сознаніе безусловной необходимости создать систему народнаго образованія, чтобы устранить опасность преобладанія въ средѣ избирателей людей безграмотныхъ. Актъ 1870 года о начальномъ образованіи устанавливалъ, что, когда въ какой-либо мѣстности (приходѣ, городскомъ округѣ или корпоративномъ городѣ) нѣтъ достаточнаго количества мѣстъ въ начальныхъ школахъ, созданныхъ по частной иниціативѣ, долженъ быть избранъ школьный комитетъ для восполненія недостатка и для взиманія сборовъ съ этою цѣлью. Въ другихъ мѣстахъ, гдѣ школьная потребность достаточно обезпечена, школы могутъ быть переданы въ завѣдываніе такого комитета, если это будетъ признано желательнымъ. Тамъ, гдѣ особаго комитета не было, мѣстный органъ (городской совѣтъ или, въ не-муниципальныхъ районахъ,

ЦАБ "Автограф"

комитетъ попечителей) обязывался назначить комиссію для наблюденія за посѣщеніемъ школъ (School attendance committee), въ обезпеченіе того, чтобы всѣ дѣти школьнаго возраста получали образованіе.

За тотъ же періодъ слѣдуетъ отмѣтить еще два обстоятельства. Во-первыхъ, развитіе центральнаго контроля. Уже было упомянуто о созданіи въ 1870 году министерства мѣстнаго управленія; къ нему перешли, въ не меньшемъ объемѣ, права контроля прежняго вѣдомства общественнаго призрѣнія, и хотя въ отношеніи къ народному здравію оно не имѣло столь же широкихъ полномочій, однако, ему предоставлено было издавать инструкціи [1]), принимать необходимыя мѣры къ обезпеченію выполненія закона и имѣть общее наблюденіе за дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій; послѣдующимъ законодательствомъ [2]) министерству даны были дополнительныя полномочія. Вѣдомство народнаго образованія было облечено правами широкаго контроля за новыми школьными комитетами, а также за тѣми частными школами, которымъ выдавались пособія изъ государственныхъ средствъ, а министерство внутреннихъ дѣлъ обезпечило за собою сильное, хотя и не прямое, воздѣйствіе на полицейскую администрацію (которая въ графствахъ находилась въ рукахъ мировыхъ судей, а въ муниципальныхъ бургахъ принадлежала городскимъ совѣтамъ), отчасти тѣмъ, что обязательныя постановленія по полицейской части должны быть утверждаемы имъ, отчасти, и въ еще большей мѣрѣ, благодаря своему праву отказывать въ пособіяхъ на содержаніе полиціи.

Практика оказанія пособій изъ государственнаго казначейства (кромѣ пособій на нужды образованія, которыя установлены были ранѣе) въ помощь мѣстнымъ органамъ для покрытія ихъ расходовъ также началась въ разсматриваемый періодъ. Эта практика развилась по двумъ мотивамъ — ради поощренія надлежащаго обезпеченія нѣкоторыхъ отраслей со стороны мѣстныхъ органовъ и для того, чтобы облегчить мѣстное населеніе и особенно земледѣльцевъ путемъ переложенія части

[1]) Въ законѣ 1875 г. о народномъ здравіи имѣется нѣсколько статей, въ которыхъ говорится, что „мѣстный органъ *можетъ*, а по требованію министерства мѣстнаго управленія *долженъ*“ дѣлать то-то.

[2]) Напр., Актъ объ окружныхъ аудиторахъ (1879 г.).

ЦАБ "Автограф"

ихъ бремени на центральныя средства. Послѣдній мотивъ выступилъ раньше: впервые въ 1846 году сэръ Робертъ Пиль призналъ нужнымъ дать земледѣльческимъ классамъ нѣкоторую компенсацію за тѣ потери, которыя имъ, какъ полагали, придется понести вслѣдствіе отмѣны ввозныхъ пошлинъ на хлѣбъ [1]). Съ тѣхъ поръ со стороны того же класса постоянно выдвигались новыя требованія облегченія [2]); они были успѣшны, и такая практика привела, наконецъ, къ установленію въ 1896 году положенія, въ силу котораго изъ государственнаго казначейства ежегодно уплачивается половина сборовъ, взимаемыхъ съ обработываемой земли. Предложеніе о выдачѣ мѣстнымъ органамъ поощрительныхъ пособій впервые сдѣлано было въ 1839 году, когда королевская комиссія рекомендовала создать организацію полицейскихъ силъ, при чемъ четвертую часть расходовъ предложено было покрывать изъ средствъ центральнаго управленія. Однако, ничего не было сдѣлано до 1856 года, когда, за выясненіемъ на практикѣ, что безъ дальнѣйшаго поощренія мѣстные органы не склонны утилизировать разрѣшеніе организовать полицейскія силы, послѣднее сдѣлано было обязательнымъ, при чемъ на центральное управленіе возложена была уплата четвертой части (а съ 1874 г. половины) издержекъ на жалованье и обмундированіе чиновъ полиціи въ каждомъ графствѣ или бургѣ, при томъ условіи, что организація мѣстной полиціи будетъ признана министромъ внутреннихъ дѣлъ удовлетворительною. Такая же практика была усвоена въ отношеніи къ санитарному дѣлу и, въ меньшей степени, къ общественному призрѣнію; въ 1846 году центральная власть взяла на себя уплату содержанія учителей школъ вѣдомства общественнаго призрѣнія и половины расходовъ на медицинскую помощь; въ 1872 году она приняла на себя уплату половины жалованья санитарныхъ врачей и инспекторовъ, если назначеніе совершается въ одобренныхъ правительствомъ условіяхъ; производятся и нѣкоторыя другія пособія. Общая сумма такихъ

---

[1]) Hamilton, Memorandum on Imperial Relief of Local Burdens, стр. 12 (въ томѣ „Memoranda", изданномъ королевскою комиссіею о мѣстномъ обложеніи, 1899).

[2]) Тамъ же, стр. 12—19.

ЦАБ "Автограф"

выдачъ въ 1888 году, передъ переустройствомъ всей системы мѣстнаго управленія, составляла 2.600.000 фунт. ст.

4. Второй періодъ большихъ реформъ.

Результатомъ всего этого дробнаго законодательства и многихъ менѣе значительныхъ мѣръ, не нашедшихъ себѣ мѣста въ предшествующемъ очеркѣ, былъ къ 1888 году настоящій хаосъ административныхъ подраздѣленій и органовъ, разобраться въ которомъ могли только очень немногіе [1]). Безусловно необходимо было упрощеніе, и начавшійся въ названномъ году третій періодъ характеризуется расширеніемъ сферы мѣстнаго самоуправленія на демократическихъ началахъ, а также стремленіемъ реорганизовать и координировать органы этого управленія. Въ результатѣ было достигнуто нѣчто приближающееся къ планомѣрности.

Первый шагъ явился необходимымъ слѣдствіемъ предоставленія политическихъ избирательныхъ правъ почти всему сельскому населенію, въ силу акта 1884 года о народномъ представительствѣ. Невозможно было оставлять впредь все управленіе графства въ рукахъ мировыхъ судей, которые, хотя и довольно хорошо выполняли ввѣренную имъ работу, были, однако, или, по крайней мѣрѣ, считались представителями отдѣльнаго общественнаго класса. И прежде отъ времени до времени возникали различные планы реорганизаціи управленія графства, но теперь вопросъ былъ признанъ неотложнымъ; актъ 1888 г. о мѣстномъ управленіи отнялъ отъ мировыхъ судей почти всѣ

[1]) См. списокъ 27.361 органа въ 15.039 подраздѣленіяхъ въ книгѣ Gomme, Principles of Local Government, стр. 12—13. „Въ результатѣ такого законодательства оказывалось, что обыватель бурга жилъ въ четырехкратномъ районѣ для тѣхъ или другихъ цѣлей мѣстнаго управленія, подъ управленіемъ и обложеніемъ шестикратнаго органа и могъ быть обязанъ уплачивать до четырехъ или пяти различныхъ сборовъ и столькихъ же займовъ, заключенныхъ различными мѣстными учрежденіями. Въ такомъ же положеніи находился вообще и обыватель сельскаго прихода, при чемъ и въ городѣ, и въ селеніи по многимъ мелкимъ отраслямъ могли быть создаваемы дополнительные округа, органы и сборы". Wright and Hobhouse, Loca Government and Local Taxation, стр. XI.

ЦАБ "Автограф"

ихъ административныя полномочія и передалъ ихъ выборнымъ учрежденіямъ—совѣтамъ графствъ—и, такимъ образомъ, совершенно измѣнилъ весь характеръ управленія въ сельскихъ мѣстностяхъ [1]). Признано было нужнымъ пойти далѣе, и актъ 1894 года продолжилъ начатое. По всей странѣ были учреждены окружные совѣты, городскіе и сельскіе; они были пріурочены (съ нѣкоторымъ измѣненіемъ границъ) къ городскимъ санитарнымъ округамъ (не въ муниципальныхъ бургахъ), управлявшихся до тѣхъ поръ комиссарами или санитарными комитетами, и къ сельскимъ округамъ, въ которыхъ санитарное управленіе вѣдали комитеты попечителей. Болѣе существенною была сдѣланная этимъ законодательствомъ попытка возродить приходъ (съ приходскимъ совѣтомъ и собраніемъ прихожанъ), какъ единицу мѣстнаго самоуправленія; новый приходскій органъ получилъ всѣ полномочія прежнихъ сходовъ, съ нѣкоторыми дополнительными. Общимъ результатомъ этихъ двухъ актовъ явилось установленіе новыхъ выборныхъ органовъ для сельской администраціи и непосредственное или постепенное упраздненіе всѣхъ старыхъ органовъ, кромѣ совѣтовъ графствъ, муниципальныхъ, окружныхъ и приходскихъ, комитетовъ попечителей и комитетовъ школьныхъ [1]). Дальнѣйшее упрощеніе и сосредоточеніе правъ и обязанностей было проведено актомъ 1902 года о народномъ образованіи, который упразднилъ школьные комитеты и функціи ихъ передалъ совѣтамъ графствъ, муниципальнымъ и городскимъ окружнымъ. Еще остается сдѣлать кое-что въ отношеніи къ исправленію границъ и къ реорганизаціи общественнаго призрѣнія путемъ созданія общихъ для всего мѣстнаго управленія районовъ и органовъ, т.-е. завершить отмѣну спеціальныхъ органовъ; однако, и въ настоящемъ своемъ видѣ система, созданная законами 1888 г. и послѣдующими, представляется довольно планомѣрною и гармоничною.

Вмѣстѣ съ тѣмъ отъ времени до времени дѣлались попытки и къ реорганизаціи Лондона, котораго не затронулъ

---

[1]) Нѣкоторыя изъ старинныхъ графствъ были подраздѣлены на „административныя графства“, а города съ населеніемъ болѣе 50.000 жит. образовали „города-графства“.

[1]) Актъ 1894 года упразднилъ около 8.000 органовъ. Gomme, стр. 13

ЦАБ "Автограф"

актъ 1835 года. Наименованіе „Лондонъ“ представляется весьма неточнымъ: оно относится собственно только къ Сити, пространствомъ въ 1 квадратную милю, но оно служитъ вообще для обозначенія какъ этого района, такъ и окружающихъ его поясовъ болѣе или менѣе густо населенныхъ приходовъ. Въ 1855 году актъ о столичномъ управленіи создалъ „столицу“, опредѣливъ ее районом Лондонскаго Сити и извѣстнаго числа приходовъ. Управленіе Сити оставлено въ прежнемъ видѣ; приходы же были раздѣлены на два класса. Приходы перваго класса избираютъ свой органъ (vestry); приходы второго класса были сгруппированы въ округа, въ каждомъ изъ которыхъ имѣется комитетъ, избираемый сходами приходовъ, входящихъ въ составъ округа; эти vestries и окружные комитеты завѣдываютъ содержаніемъ улицъ, освѣщеніемъ и санитарнымъ дѣломъ, при чемъ они могутъ пользоваться адоптивными актами и тѣми полномочіями, которыя они могутъ получить по частнымъ актамъ. Для всего Лондона установленъ центральный органъ — Metropolitan Board of Works, избираемый приходскими и окружными комитетами, но не непосредственно налогоплательщиками; на него возложено завѣдываніе различными отраслями столичнаго управленія. Въ 1867 году былъ учрежденъ столичный комитетъ о пріютахъ для умалишенныхъ (Metropolitan Asylums Board) въ интересахъ концентраціи нѣкоторой части работы тридцати комитетовъ попечителей въ столичномъ районѣ. Впослѣдствіи были проведены нѣкоторыя детальныя измѣненія, но ничего существеннаго не было предпринято до 1888 года; Metropolitan Board of Works пересталъ пользоваться довѣріемъ, хотя имъ было сдѣлано много полезнаго. Актъ 1888 г. о мѣстномъ управленіи упразднилъ это учрежденіе и функціи его передалъ новому центральному органу, лондонскому совѣту графства, надѣленному гораздо болѣе широкими полномочіями и непосредственно избираемому налогоплательщиками. Никакихъ новыхъ органическихъ измѣненій не было сдѣлано до 1899 г., и Лондонъ продолжалъ испытывать неудобства запутанной системы, отъ которой остальная часть страны уже освободилась: столицею управляли болѣе пятисотъ различнаго рода органовъ, нерѣдко съ плохо разграниченною юрисдикціею. Актъ 1899 г. объ управленіи Лон-

ЦАБ "Автограф"

дона является важною мѣрою въ отношеніи его упрощенія; „центральные“ органы (совѣтъ графства, корпорація Сити, столичный комитетъ о пріютахъ умалишенныхъ) остались нетронутыми, такъ же, какъ и комитеты попечителей о бѣдныхъ; но всѣ прочіе органы были упразднены и замѣнены 28-ью муниципалитетами, съ мэромъ, альдерменами совѣтниками въ каждомъ изъ нихъ. Лондонскій школьный комитетъ былъ упраздненъ актомъ 1903 г. о народномъ образованіи, который передалъ его права и обязанности совѣту графства; въ слѣдующемъ году созданъ былъ столичный комитетъ по водоснабженію для района, въ пять разъ превышающаго площадь лондонскаго административнаго графства.

5. Центральный контроль и вопросъ объ административныхъ подраздѣленіяхъ.

Выше было уже отмѣчено, что въ законодательствѣ о мѣстномъ управленіи, слѣдовавшемъ за актомъ о реформѣ 1832 года, проявилось два направленія. Муниципалитетамъ была предоставлена въ широкихъ размѣрахъ независимость и они, въ сущности, были подчинены только парламенту [1]) и, конечно, судамъ, тогда какъ административный, или вѣдомственный, контроль надъ ними былъ очень слабый; органы же общественнаго призрѣнія были поставлены подъ строжайшее наблюденіе и составили часть очень централизованной организаціи. Эти два противоположныя направленія не переставали давать себя знать съ тѣхъ поръ; однако, тогда какъ въ серединѣ столѣтія, повидимому, успѣхъ оказывался на сторонѣ оппозиціи противъ центральнаго контроля (упраздненіе центральнаго вѣдомства народнаго здравія), съ 1870 года сильно возрастаетъ значеніе и роль правительственныхъ вѣдомствъ. Это обусловливалось развитіемъ сознанія, что, въ интересахъ всей націи, необходимо обезпечить, чтобы мѣстные органы поддерживали извѣстный минимумъ успѣшнаго функціонированія различныхъ от-

[1]) Т.-е. полномочія ихъ опредѣляются парламентомъ, и они во всякое время могутъ обратиться къ нему за новыми полномочіями.

ЦАБ "Автограф"

раслей и чтобы, по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ отрасляхъ существовало однообразіе; и вотъ, сознательно или безсознательно, къ достиженію этихъ условій успѣшности и единообразія направлены были усилія, выразившіяся въ развитіи регулятивныхъ, инспекціонныхъ и понудительныхъ функцій центральныхъ вѣдомствъ, а также системы условныхъ пособій. Любопытно, что хотя актъ 1888 года и позднѣйшее дополненіе къ нему предусматриваютъ возможность перенесенія на совѣты графствъ какихъ-либо полномочій, обязанностей и отвѣтственности центральныхъ вѣдомствъ, имѣющихъ отношеніе къ мѣстному управленію, въ дѣйствительности, это не утилизируется. Однако, выясняется, что центральныя вѣдомства становятся перегруженными, въ виду чего желательно, чтобы была произведена нѣкоторая децентрализація или, по крайней мѣрѣ, деконцентрація контроля. Муниципалитеты и совѣты графствъ могли бы быть оставлены въ теперешнемъ отношеніи ихъ къ центральнымъ вѣдомствамъ, но тѣ ограниченныя инспекціонныя полномочія, которыя уже осуществляются совѣтами графствъ надъ низшими органами, могли бы быть значительно расширены, при чемъ совѣты въ этомъ случаѣ дѣйствовали бы какъ агенты вѣдомствъ. Задача эта представляется не легкою: нужно облегчить вѣдомства, не ослабляя вмѣстѣ съ тѣмъ средствъ обезпеченія минимальнаго уровня, и, кромѣ того, въ высшей степени важно, чтобы съ расширеніемъ сферы центральнаго руководства и контроля ничто ни въ какой степени не уменьшило бы мѣстнаго интереса, отвѣтственности и иниціативы, безъ которыхъ учрежденія мѣстнаго самоуправленія являются простою формою. Возможно, что разрѣшеніе этой проблемы вполнѣ или, по крайней мѣрѣ, отчасти могло бы быть найдено въ нѣкоторомъ переустройствѣ административныхъ подраздѣленій, которое становится все болѣе и болѣе необходимымъ. Для многихъ отраслей управленія, каковы пути сообщенія (дороги и трамваи), всѣ тѣ отрасли, въ которыхъ примѣняется сила электричества, даже общественное призрѣніе и народное образованіе, большая часть существующихъ подраздѣленій оказываются слишкомъ малыми [1]). Въ процессѣ быстраго роста

[1]) Ср. Wells, Mankind in the Making, приложеніе I.

ЦАБ "Автограф"

Лондона граница административнаго графства оказалась не болѣе какъ искусственною границею, которая уже подверглась игнорированію въ отношеніи къ водоснабженію и организаціи полиціи и которая составляетъ тормозъ съ точки зрѣнія цѣлесообразной администраціи многихъ важныхъ отраслей. Образованіе, путемъ группировки органовъ или инымъ способомъ, большихъ округовъ для цѣлей активнаго управленія или наблюденія облегчило бы поддержаніе извѣстнаго уровня и работу контроля, содѣйствовало бы развитію экономіи и никоимъ образомъ не отразилось бы на томъ интересѣ къ дѣятельности мѣстнаго самоуправленія, который въ Великобританіи развитъ въ гораздо большей степени, чѣмъ въ какомъ-либо другомъ европейскомъ государствѣ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА VI.

Исторія мѣстнаго управленія во Франціи послѣ 1789 года.

1. Старый режимъ.

Исторія Франціи со времени великой революціи 1789 года была такъ перемѣнчива, а ея центральныя политическія учрежденія подверглись столь многимъ измѣненіямъ, что было бы вполнѣ естественно предположить, что значительно измѣнялись отъ времени до времени также и принципы и пріемы ея административной организаціи. Однако, это не такъ. Несмотря на четыре революціи послѣ 1815 года, основныя начала, на которыхъ зиждется французская администрація, и многія изъ формъ ея въ настоящее время представляются такими, какими онѣ были оставлены Наполеономъ, а его политика была во многихъ отношеніяхъ возвращеніемъ къ пріемамъ старой монархіи. Республиканская Франція является прямымъ потомкомъ наполеоновской и даже до-революціонной Франціи, и въ этой преемственности ея характерныя черты не подверглись большимъ измѣненіямъ.

Революція 1789 года явилась результатомъ полуторавѣкового господства абсолютной монархіи во Франціи. Съ тѣхъ поръ какъ Ришелье сокрушилъ политическую силу протестантовъ и парализовалъ независимость дворянства, а его преем-

ЦАБ "Автограф"

никъ Мазарини подавилъ враждебные парламенты [1]) и крупныхъ аристократовъ въ періодъ Фронды, во Франціи не было учрежденія, которое было бы способно противодѣйствовать, по тѣмъ или другимъ мотивамъ, произволу короны. Неограниченная власть послѣдней, уничтожившая всякую иниціативу и чувство отвѣтственности въ подданныхъ, привела Францію прямо къ революціи. Однако, именно монархія создала Францію. Со временъ Гуго Капета, затѣмъ при Филиппѣ Августѣ и Людовикѣ XI и до царствованія Людовика XIV территорія французскаго королевства постоянно расширялась и въ расширенныхъ границахъ постепенно создалось единое государство. Борьба противъ феодализма, начавшаяся съ основанія монархіи, побѣдоносная при Филиппѣ Августѣ и Людовикѣ Святомъ и позднѣе при Людовикѣ XI въ его войнѣ съ лигою общаго блага, казалось, завершилась въ пользу монархіи при вступленіи Франциска I. Но она снова возгорѣлась, когда реформація, въ политическихъ проявленіяхъ своихъ, подняла дремавшія страсти аристократовъ, и только столѣтіемъ позднѣе монархія, подъ руководствомъ сначала Генриха IV, а затѣмъ Ришелье и Мазарини, восторжествовала окончательно. Генеральные штаты, послѣ трехъ столѣтій безпокойнаго существованія, не были созываемы болѣе, и къ 1660 году Людовикъ XIV былъ абсолютнымъ властелиномъ Франціи. Его долгое царствованіе распадается на два періода: въ первомъ Кольберъ старался не безъ успѣха реорганизовать управленіе и провести экономическую реформу; во второмъ иностранная политика Людовика вовлекла Францію въ рядъ войнъ, въ результатѣ которыхъ она въ 1715 г. оказалась истощенною, въ финансовомъ отношеніи разоренною, а въ административномъ отношеніи въ положеніи хаотическомъ. Съ тѣхъ поръ Франція, несмотря на усилія нѣсколькихъ талантливыхъ людей, неслась къ неизбѣжной катастрофѣ.

---

[1]) Терминомъ „парламенты“ въ старой Франціи обозначались высшіе суды, въ которыхъ должности членовъ съ теченіемъ времени сдѣлались наслѣдственными; парижскій парламентъ имѣлъ въ числѣ своихъ функцій регистрацію королевскихъ эдиктовъ и путемъ протеста или предложенія исправленій могъ оказывать сдерживающее вліяніе на корону.

ЦАБ "Автограф"

Каково же было положеніе Франціи наканунѣ революціи? [1]) Монархія абсолютная правила страною посредствомъ агентовъ, которые брались не изъ дворянства, а изъ среднихъ классовъ общества. Она была недоступна, безотвѣтственна, къ дѣйствительному положенію своихъ подданныхъ относилась пренебрежительно или безпечно, а между тѣмъ въ ея рукахъ былъ сосредоточенъ непосредственный контроль за всѣмъ управленіемъ, центральнымъ и мѣстнымъ. Въ административномъ отношеніи старыя провинціи сохранялись только для дѣлъ военнаго управленія, и ихъ губернаторы изъ знати были только военными органами. Страна была раздѣлена на тридцать два округа (généralités), каждый подъ управленіемъ интенданта. Эти должностныя лица были поставлены Ришелье рядомъ со старыми губернаторами провинцій въ качествѣ агентовъ короны, и постепенно въ ихъ рукахъ были сосредоточены всѣ полномочія въ области обложенія и общей администраціи. Назначаемые изъ представителей среднихъ классовъ, обыкновенно изъ юристовъ, и передвигаемые изъ одного округа въ другой, по усмотрѣнію центральной власти, они не имѣли никакой связи съ мѣстностью, были чужды мѣстнымъ вліяніямъ и являлись непосредственно отвѣтственными только передъ генеральнымъ контролеромъ въ Парижѣ. Подъ ними стояли „субъделегаты“, которые въ болѣе мелкихъ районахъ выполняли работу интендантовъ. Слѣдуетъ замѣтить, однако, что существовало различіе между „pays d'états“ и „pays d'élections“. Въ „pays d'états“ продолжали собираться провинціальные штаты для вотированія падающей на провинцію доли налоговъ и для наблюденія за ихъ раскладкою и взиманіемъ; здѣсь функціи интендантовъ сосредоточивались, главнымъ образомъ, въ области полиціи, въ широкомъ значеніи этого термина. Съ другой стороны, „pays d'élections“ представляли собою округа, въ которыхъ размѣръ налоговъ опредѣлялся королемъ, а раскладка и взиманіе ихъ производились агентами, которые прежде были избираемы, а впослѣдствіи были назначаемы короною; въ этихъ

[1]) Лучшими работами по этому предмету являются сочиненія Токвилля, L'ancien régime et la révolution и Тэна, Les Origines de la France contemporaine, т. I и II.

ЦАБ "Автограф"

округахъ все управленіе находилось въ рукахъ интендантовъ. Едва ли нужно прибавлять, что такихъ „pays d'élections" было гораздо больше: они составляли три-четверти Франціи.

Въ городахъ и коммунахъ были мэры и синдики, совѣты и приходскія собранія. Муниципальныя и приходскія должности были долгое время выборными, но незадолго передъ революціею онѣ сдѣлались наслѣдственными и могли быть продаваемы. Вслѣдствіе этого въ большинствѣ городовъ и селеній мѣстныя должности оказались въ рукахъ небольшой группы семей, которыя правили въ своихъ собственныхъ интересахъ. Имъ нужно было только жить въ согласіи съ интендантомъ; фактически онѣ вскорѣ сдѣлались его агентами, такъ какъ опека этихъ органовъ центральной власти надъ коммунальною администраціею была чрезвычайно сурова и распространялась на самыя мелкія мѣстныя дѣла.

Франція, такимъ образомъ, оказалась подъ гнетомъ обширной бюрократіи, которая постоянно ждала указаній изъ центра и старалась нивеллировать все мѣстное управленіе. Само по себѣ это было задачею, осуществленіе которой представлялось желательнымъ во Франціи болѣе, чѣмъ гдѣ-либо, но усвоенные пріемы управленія парализовали всякую мѣстную жизнь, и результатомъ чрезмѣрной централизаціи оказалось къ 1789 году полное разложеніе всего управленія.

Наряду съ этими пагубными административными пріемами дѣйствовала столь же дурная финансовая система. При множествѣ изъятій, освобождавшихъ два наиболѣе богатые класса—дворянъ и духовенство—отъ налоговъ, вся тяжесть финансоваго бремени государства ложилась на буржуазію и на низшій классъ населенія. Неся всю тяготу (которая въ особенности ложилась на крестьянъ) [1]), эти два класса были политически безправны, тогда какъ, съ другой стороны, дворяне и духовенство перестали оплачивать свое привилегированное положеніе какою-либо службою государству. Крупные аристократы не жили въ своихъ помѣстьяхъ; мелкіе дворяне жили, но не принимали участія въ мѣстномъ управленіи, кромѣ отчасти западной окраины Франціи. Не только тяжелы были налоги, но и самая органи-

[1]) Taine, Les Origines, т. II, стр. 199 и сл.

ЦАБ "Автограф"

зація ихъ, напр., соляной налогъ, была крайне стѣснительна и вызывала неудовольствія. Прямое обложеніе предпочиталось косвенному, и потребная для этого армія финансовыхъ чиновниковъ находилась въ постоянномъ конфликтѣ съ населеніемъ. Повсюду на нихъ смотрѣли, какъ на злыхъ геніевъ, а ихъ начальники, интенданты, были повсемѣстно предметомъ народной ненависти.

Неся тяжелыя государственныя повинности, земледѣльческіе классы были угнетаемы также феодальными повинностями, часто тяжелыми и всегда стѣснительными. Голодъ и неурожаи довели низшіе классы до крайней нужды, и королевское казначейство уже ничего не могло извлечь изъ нихъ. Планы Тюрго (1774—76) и Неккера (1776—81) объ упорядоченіи финансовъ рушились передъ оппозиціею классовыхъ интересовъ; менѣе способные люди были заранѣе обречены на неудачу, а когда снова обратились къ Неккеру, было уже поздно. Наступилъ финансовый кризисъ; помочь могли только героическія мѣры, и рѣшено было созвать генеральные штаты.

Не подлежитъ сомнѣнію, что, когда собрались генеральные штаты въ Версалѣ въ 1789 г., республиканизма, какъ политической силы, не было во Франціи. Народныя массы исповѣдывали безотчетную вѣру въ монархію (royalisme irraisonné) [1]). Жалобы на тиранію министровъ и грубость администраціи исходили отъ дворянъ и буржуазіи, которые осуждали монархію только за то, что она недостаточно сдерживала своихъ агентовъ. Крестьянство, традиціонно смотрѣвшее на корону, какъ на союзницу противъ дворянъ, ожидало отъ короля и реформированной администраціи освобожденія отъ феодальнаго гнета, давившаго его. На первыхъ порахъ созывъ генеральныхъ штатовъ сопровождался восторженнымъ выраженіемъ преданности монархіи: нація единодушно желала ея упроченія. Въ наказахъ, выработанныхъ въ различныхъ сословныхъ собраніяхъ, передъ посылкою представителей въ Версаль, были формулированы четыре національныхъ желанія: 1) устойчивая конституція; 2) единство закона и безпристрастное примѣненіе его; 3) реформы въ области управленія; 4) отмѣна феодальныхъ повин-

[1]) Aulard, Histoire politique de la révolution française, стр. 7.

ЦАБ "Автограф"

ностей [1]). Потребность въ двухъ послѣднихъ реформахъ уже отмѣчена нами. Что касается второй — единства закона, — то необходимо сказать лишь, что, вообще говоря, Франція раздѣлялась на области закона писаннаго и обычнаго права; при этомъ первый иногда модифицировался мѣстными обычаями, а второе представлялось чрезвычайно разнообразнымъ, такъ какъ шестьдесятъ округовъ и триста городовъ управлялись своими спеціальными „кутюмами". Первое же требованіе, относительно конституціи, неизбѣжно вытекало изъ остальныхъ трехъ, такъ какъ, по справедливому замѣчанію духовенства Прованса, „злоупотребленія, противъ которыхъ протестуетъ нація, имѣютъ одинъ общій источникъ — произвольную власть. Только поставивъ эту власть въ надлежащіе предѣлы, можно надѣяться на возстановленіе порядка въ различныхъ отрасляхъ управленія". Никто, однако, не думалъ о республиканской конституціи: въ перечнѣ мѣстныхъ жалобъ и необходимыхъ реформъ, изготовленномъ на мѣстныхъ собраніяхъ передъ созывомъ генеральныхъ штатовъ, мы не находимъ слѣдовъ этого, а встрѣчаемъ лишь единодушное требованіе четырехъ указанныхъ реформъ. Революція на первыхъ стадіяхъ своего развитія была просто и единственно движеніемъ въ пользу экономическихъ и административныхъ реформъ; республиканской Франція стала лишь съ тѣхъ поръ, какъ сдѣлалось очевиднымъ, что отъ монархіи нельзя ждать спасенія.

2. Опыты первой республики и реорганизація управленія въ эпоху Наполеона I.

Въ періодъ между 1789 и 1804 годами событія во Франціи развивались съ поразительною быстротою. Когда стало очевиднымъ, что, благодаря направленію, принятому монархіею, о постепенныхъ реформахъ почти не можетъ быть и рѣчи, оппозиція, выразившаяся въ крайнихъ формахъ, смела все на пути своемъ. Почва была расчищена, — но каково будетъ новое зданіе? Въ воздухѣ носились всевозможныя теоріи, пред-

[1]) Cp. Champion, La France d'après les cahiers de 1789.

ЦАБ "Автограф"

ложены были самые разнообразные планы, и измѣненія слѣдовали одно за другимъ съ калейдоскопическою быстротою. Однако, можно различить три главные періода между 1789 и 1799 годами [1]). Въ первый годъ революціи была установлена ограниченная монархія, съ ограниченнымъ избирательнымъ правомъ. Затѣмъ послѣдовала въ августѣ 1792 г. республика, основанная на всеобщемъ голосованіи, и начался періодъ демократической республики. Затѣмъ снова наступила перемѣна. Въ 1795 г. народъ, какъ цѣлое, предоставилъ свою власть отдѣльному классу; республика перестала быть демократическою. Это—періодъ директоріи, продолжавшійся до 1799 года.

Къ этому времени Франція испытывала крайнее утомленіе отъ раздоровъ и перемѣнъ. Ни одна изъ испытанныхъ трехъ формъ правленія не оказалась способною поддержать порядокъ и реорганизовать государство удовлетворительнымъ образомъ. Въ 1789 г., по замѣчанію Тэна, Франція стояла на краю банкротства и была недовольна старымъ режимомъ; въ 1799 г. она переживала полное банкротство и недовольство революціею. Ей нужны были двѣ вещи: во-первыхъ, внутренняя реорганизація, которая устраняла бы эксплуатацію одного класса къ выгодѣ другихъ (какъ старый режимъ эксплуатировалъ буржуазію и народъ къ выгодѣ короны, дворянъ и духовенства, такъ и революція эксплуатировала дворянство и духовенство къ выгодѣ буржуазіи и народа); во-вторыхъ, сильная и опредѣленная политика въ международныхъ дѣлахъ. И подобно тому, какъ въ 1795 году власть была предоставлена небольшой группѣ лицъ, въ 1799 году она была отдана одному человѣку, Наполеону Бонапарту. Номинально республика продолжалась до 1804 г.; фактически она перестала существовать въ 1799 г.

Такимъ образомъ, въ дѣйствіяхъ Франціи въ 1789 и 1799 гг. не было настоящаго противорѣчія. И въ томъ, и въ другомъ году свобода являлась предметомъ ея стремленій лишь въ ограниченномъ смыслѣ. И тогда, и теперь она стремилась, главнымъ образомъ, къ созданію правительства достаточно сильнаго для реорганизаціи и поддержанія порядка; она искала его въ

[1]) Aulard, стр. VI.

ЦАБ "Автограф"

ограниченной монархіи, въ различныхъ формахъ республики и, наконецъ, пашла его въ деспотизмѣ. Необходимо было правительство сильное, но не произвольное; монархія и республика оказались и слабыми, и произвольными; деспотизмъ Наполеона былъ, по крайней мѣрѣ, во внутреннихъ дѣлахъ, всегда регулярнымъ и безспорно благодѣтельнымъ.

Насъ интересуютъ, главнымъ образомъ, измѣненія, произведенныя имъ въ системѣ мѣстнаго управленія, и для надлежащаго пониманія ихъ необходимо отмѣтить вкратцѣ опыты, сдѣланные въ первые годы революціи.

Общее положеніе дѣлъ уже было описано выше: Франція являла собою примѣръ крайней централизаціи. Съ первыхъ же дней революціи сдѣланы были попытки широкихъ реформъ; но революціонное законодательство отличалось нѣкоторыми особенностями, которыя не обѣщали хорошихъ результатовъ. Оно было теоретично и до крайности оптимистично; оно не считалось съ обстоятельствами и не отдавало себѣ отчета въ чрезвычайной сложности проблемы, стоявшей передъ нимъ. Французскій народъ былъ крайне неопытенъ и совершенно лишенъ политическаго воспитанія, а законодатели эпохи революціи, повидимому, думали, что политическаго опыта и не нужно — нуженъ одинъ разумъ, а его имѣетъ каждый человѣкъ. Поэтому законодательство было идеалистично, не практично, и въ результатѣ получился хаосъ.

Учредительное собраніе начало съ упраздненія интендантовъ, которые, какъ сказано, были крайне непопулярны. Затѣмъ оно уничтожило дѣленіе на провинціи и вмѣсто этого раздѣлило Францію на 86 департаментовъ. Быть можетъ, это и представлялось желательнымъ, какъ необходимый шагъ къ обезпеченію внутренняго единства страны, такъ какъ въ старыхъ провинціяхъ преобладали мѣстныя традиціи, царилъ мѣстный патріотизмъ, мѣстные обычаи и привилегіи [1]). Отнынѣ ихъ мѣсто заняли департаменты, носящіе географическія названія, безъ соблюденія традиціонныхъ границъ и часто съ на-

[1]) Пережитокъ провинціальнаго партикулярпзма наблюдался даже еще въ эпоху войны 1870 г., когда Югъ Франціи мало безпокоился за судьбу Сѣвера.

ЦАБ "Автограф"

рушеніемъ ихъ; департаменты были раздѣлены на округа. Что касается коммунъ, то старинное дѣленіе ихъ на города, бурги и селенія было уничтожено; отнынѣ имѣются только „коммуны". Во всѣхъ трехъ районахъ — департаментѣ, округѣ и коммунѣ—учреждены были выборные совѣты, и во всѣхъ трехъ (кромѣ самыхъ небольшихъ коммунъ) администрація ввѣрена исполнительной коллегіи, а не одному лицу (какъ было съ интендантами и ихъ делегатами) [1]). Эти мѣстные органы, хотя они и были надѣлены нѣкоторыми обязанностями, которыя относились къ функціямъ центральнаго управленія, не могли подлежать ни контролю, ни смѣщенію, со стороны центральной власти; въ результатѣ этого мѣстные органы, въ революціонные годы быстрыхъ перемѣнъ, часто стояли въ оппозиціи къ центральной власти, и вскорѣ сталъ неизбѣжнымъ упадокъ мѣстнаго управленія. Однако, Конвентъ рѣшилъ обезпечить повиновеніе себѣ и повсемѣстно назначилъ агентовъ для наблюденія за мѣстнымъ управленіемъ; стараясь упрочить повиновеніе центральному правительству, онъ вмѣстѣ съ тѣмъ сохранилъ децентрализацію, установленную Учредительнымъ собраніемъ. Агенты его были неистовыми республиканцами, и созданная ими система явилась системою террора. Она потерпѣла неудачи, и въ 1795 году, въ началѣ директоріи, сдѣланъ былъ новый опытъ. Въ каждомъ департаментѣ организована была директорія изъ пяти лицъ, съ полномочіями совѣщательными и исполнительными; двумя годами раньше были упразднены департаментскіе совѣты; отмѣнено было и дѣленіе на округа. Коммуны также были реорганизованы: каждая коммуна съ населеніемъ болѣе 5.000 жит. составляла муниципалитетъ; коммуны съ большимъ числомъ жителей были раздѣлены, а коммуны съ меньшимъ числомъ жителей сгруппированы въ муниципальные кантоны. Контроль центральнаго правительства былъ усиленъ его правомъ устранять и смѣщать членовъ мѣстныхъ директорій и мупиципалитетовъ, а также назначеніемъ представителей центральной власти для наблюденія за мѣстнымъ управленіемъ. Такимъ образомъ, послѣ того какъ съ 1789 г. государство фактически отказалось отъ всѣхъ своихъ функцій

[1]) Законъ 14 декабря 1789 года.

ЦАБ "Автограф"

въ отношеніи къ мѣстнымъ органамъ, и въ результатѣ повсюду наступила административная анархія, признано было необходимымъ вернуться къ централизованной системѣ старой монархіи [1]). Директорія сдѣлала въ этомъ направленіи значительные шаги, прежде чѣмъ функціи ея перешли къ Наполеону, который непосредственно и завершилъ эту задачу. Департаменты были сохранены и раздѣлены на округа; коммуны (въ отношеніи къ административному подраздѣленію) были возвращены въ положеніе, въ которомъ онѣ находились передъ эпохою директоріи. Повсемѣстно были созданы исполнительные и совѣщательные органы, при чемъ вездѣ исполнительныя должностныя лица (префекты, су-префекты и мэры) были назначаемы непосредственно первымъ консуломъ и позднѣе императоромъ и всецѣло подчинены ему; члены совѣтовъ назначались центральною властью по особымъ мѣстнымъ спискамъ кандидатовъ. Центральный контроль распространялся на мельчайшія детали, и на мѣстахъ невозможнымъ представлялось какое-либо противодѣйствіе ему [2]). Новое должностное лицо, префектъ, было возродившимся интендантомъ, лишь съ менѣе обширнымъ райономъ; централизація получила болѣе чѣмъ когда-либо законченный видъ. Такимъ образомъ, мѣстное управленіе за эти годы пережило совершенно такую же эволюцію, какъ и центральное управленіе: оба сначала впали въ крайнее замѣшательство, отъ котораго, черезъ промежуточную стадію коллегіальнаго управленія (періодъ директоріи), они перешли къ системѣ единоличнаго управленія и крайней централизаціи.

Отъ наполеоновскаго періода современная Франція восприняла свою систему административную, судебную, финансо-

[1]) „Эти мѣры попросту возстановили централизацію стараго порядка подъ новыми названіями и съ примѣненіемъ современной американской spoils system". Young, Administrative Centralisation and Decentralisation in France (въ American Academy of Political Science), стр. 29.

[2]) „Граждане не имѣли болѣе никакого вліянія на управленіе своего селенія, своего города, своего департамента; интересы, наиболѣе близко ихъ касавшіеся, всецѣло находились въ зависимости отъ усмотрѣнія префекта, послушнаго агента центральной власти, по отношенію къ которому мэры и совѣты оказывались лишь послушными подчиненными". Rambaud, Histoire de la civilisation contemporaine en France, стр. 71.

ЦАБ "Автограф"

вую, военную, церковную и школьную. Несмотря на парламентскій режимъ, на рядъ революцій, на ростъ демократіи, современная Франція, въ главныхъ своихъ очертаніяхъ, есть государство, созданное Наполеономъ. Въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ оно подверглось неизбѣжному воздѣйствію либеральныхъ теченій; идеямъ, которыя нашли себѣ выраженіе не столько въ 1789 г., сколько въ 1830, 1848 и 1870 гг., удалось, до извѣстной степени, оказать вліяніе на государственный механизмъ или на его проявленія.

3. Дальнѣйшія измѣненія въ центральномъ управленіи.

Республиканской партіи не удалось сохранить власть, полученную ею въ 1792 году, потому что за этою партіею было лишь меньшинство населенія страны. Ей недоставало народной поддержки: слабость центральной власти и безпорядочность, порожденная системою децентрализаціи, требовавшею большого политическаго воспитанія, тогда какъ его не было вовсе, сдѣлали то, что французская нація охотно приняла владычество Наполеона. Къ моменту его паденія все управленіе получило твердую организацію на началахъ крайней централизаціи. Она сохранилась; непосредственною задачею въ дальнѣйшемъ являлась реорганизація центральнаго управленія, такъ какъ только съ упроченіемъ конституціи мѣстнымъ учрежденіямъ могли быть удѣлены время и вниманіе.

Реставрація Бурбоновъ была принята безъ энтузіазма, но и безъ явно враждебнаго чувства. Это не было реставраціею старой монархіи: имѣлась формальная конституція и подобіе парламентскаго управленія, хотя и съ очень ограниченнымъ избирательнымъ правомъ; налицо были и два большіе результата революціи—равенство всѣхъ передъ закономъ и единство управленія [1]). Людовикъ XVIII пытался держать курсъ посре-

[1]) „Реставрація 1814 г., вызванная проявленіями иностранной политики, была лишь неполною реставраціею. Она сохранила общественную демократическую организацію, созданную революціею, и централизованную административную организацію, оставленную Наполеономъ. Надъ этимъ демократическимъ общественнымъ строемъ и надъ этою бюрократическою администраціею она поставила политическій механизмъ, заимствованный изъ Англіи". Seignobos, Histoire politique de l' Europe contemporaine, стр. 205

ЦАБ "Автограф"

динѣ между крайними роялистами, съ одной стороны, и революціонерами (республиканцами и имперіалистами), съ другой. Его постигла неудача; власть перешла къ ультра-роялистамъ, и при его преемникѣ, Карлѣ X (1824 — 1830), ихъ аггресивность значительно возросла. Наконецъ, ордоннансы 1830 г., направленные противъ парламента, избирательнаго права и прессы, вызвали іюльскую революцію и призваніе на тронъ орлеанскаго дома въ лицѣ Людовика-Филиппа. Эта перемѣна напоминаетъ ту, которая произошла въ 1689 году въ Англіи. Людовикъ-Филиппъ былъ главою младшей линіи королевскаго дома, но его королевская власть покоилась не столько на наслѣдственномъ правѣ, сколько на соглашеніи съ націею.

Возстаніе въ Парижѣ, низвергнувшее Карла X, было дѣломъ республиканцевъ, но они были недостаточно сильны, чтобы принять власть, и были вынуждены предоставить ее умѣреннымъ либераламъ, наиболѣе видными лидерами которыхъ были Гизо и Тьеръ. Іюльская монархія продержалась восемнадцать лѣтъ, но за весь этотъ періодъ положеніе ея никогда не было прочно. Людовикъ-Филиппъ опирался всецѣло на средній классъ, и правительство имѣло въ виду интересы только этого класса; политика его сводилась къ противодѣйствію растущимъ революціоннымъ и даже реформистскимъ силамъ внутри и къ поддержанію внѣшняго мира: дальше этого не простирались его претензіи. Оно отмѣнило цензуру печати, расширило систему народнаго образованія, удвоило число избирателей [1]); но къ дальнѣйшимъ реформамъ оно не было склонно. Въ результатѣ противъ него росла оппозиція, въ составѣ весьма различныхъ элементовъ: болѣе передовые либералы, недовольные монархисты, республиканцы (все болѣе усиливавшіеся)—всѣ соединились въ нападкахъ противъ „буржуазной монархіи“. Предметами нападокъ являлись три пункта: личная власть короля и министровъ, имъ однимъ избираемыхъ, централизованная администрація и пользованіе должностными лицами для политическихъ цѣлей, ограниченность избирательнаго права. Между тѣмъ, агитація явныхъ республиканцевъ

[1]) Но иногда общее число избирателей составляло лишь 200.000 человѣкъ при населеніи въ 34.000.000.

ЦАБ "Автограф"

становилась все болѣе опасною, подъ внушеніемъ такихъ историковъ, какъ Мишле и Ламартинъ, которые идеализировали революцію 1789 года; въ то же время обнаружились стремленія къ экономическому переустройству общества и появился соціализмъ. У соціалистовъ не было сплоченности, и ученія Сенъ-Симона, Фурье и Прудона не имѣли непосредственно большого политическаго вліянія, но особая форма соціализма, выразителемъ которой былъ Луи Бланъ, вскорѣ стала активною силою. Правительство провело нѣкоторыя реформы [1]), но въ главномъ держалось политики сопротивленія: въ результатѣ оно отчудило отъ себя всѣ слои населенія, кромѣ богатыхъ среднихъ классовъ, которые были слишкомъ слабы, чтобы оказать дѣйствительную поддержку. Уличный мятежъ въ Парижѣ, въ февралѣ 1848 г., привелъ къ его паденію безъ боя въ его защиту. Это было окончательнымъ крушеніемъ монархіи во Франціи.

Временное правительство 1848 года установило республику, но въ рядахъ самихъ республиканцевъ царило несогласіе. Хотя въ 1830 году они и пытались создать республику, но они были недостаточно сильны для этого и вынуждены были принять „буржуазную монархію“: теперь они оказались достаточно сильными, чтобы установить желательную имъ форму правленія, но не настолько сильны были, чтобы упрочить ее. Въ ихъ средѣ обнаружилось рѣзкое дѣленіе на республиканцевъ и соціалистовъ: тогда какъ первые, подъ предводительствомъ Ламартина, желали политическахъ реформъ, вторые, предводимые Луи Блапомъ, стремились къ кореннымъ экономическимъ измѣненіямъ. Выборы въ Учредительное собраніе, всеобщимъ голосованіемъ, дали республиканцамъ сильное большинство; соціалисты начали тревожить своихъ буржуазныхъ союзниковъ, и соціалистскіе лидеры были устранены изъ состава исполнительной комиссіи правительства. Возникла борьба, сопровождавшаяся уличными столкновеніями: соціалисты потерпѣли пораженіе, и республиканцы могли свободно заняться устройствомъ своего правленія. Они рѣшили установить одну палату и президента республики, при чемъ и палата, и президентъ

[1]) См. перечень ихъ у Гизо, Memoires, гл. XLIX.

ЦАБ "Автограф"

избираются всеобщимъ голосованіемъ. При всеобщемъ избирательномъ правѣ рѣшающій голосъ принадлежалъ крестьянамъ, и непосредственнымъ результатомъ этого оказалось подавляющее большинство въ пользу Людовика Наполеона. Новое собраніе распадалось на многочисленныя партіи — имперіалистовъ, монархистовъ-легитимистовъ и орлеанистовъ, республиканцевъ, демократовъ, или соціалистовъ, и умѣренныхъ. Немногіе дорожили новымъ режимомъ, и coup d'état Наполеона и послѣдовавшее затѣмъ провозглашеніе имперіи были проведены безъ затрудненій и одобрены огромнымъ большинствомъ населенія въ плебисцитахъ.

Повторилась исторія 1789 г. Послѣ крушенія существовавшей формы правленія партія, составлявшая лишь меньшинство націи—болѣе значительное и болѣе разумное въ 1848, чѣмъ въ 1792 г., но всетаки меньшинство — овладѣла центральною властью и установила республику. Затѣмъ, въ обоихъ случаяхъ, въ средѣ самихъ республиканцевъ начались внутренніе раздоры, не предвѣщавшіе устойчиваго правительства; большинство населенія было либо враждебно, либо равнодушно и, въ концѣ концовъ, желая всего болѣе порядка, повернулось къ имперіализму и сознательно предпочла имѣть диктатора. Память о великомъ Наполеонѣ и его дѣятельности привела къ власти его племянника; учрежденіями 1852 года стали учрежденія 1804 г. Вся власть сосредоточивалась въ рукахъ императора, онъ одинъ располагалъ законодательною иниціативою, правомъ объявлять войну и заключать миръ. Законодательныя собранія созывались и распускались по его усмотрѣнію: министры были министрами его, а не законодательныхъ собраній. Законодательный корпусъ могъ только либо принять, либо отвергнуть проекты, изготовленные государственнымъ совѣтомъ,— онъ не могъ подвергать ихъ исправленіямъ. Такимъ образомъ, снова водворилась автократія; но автократія сохранила то орудіе, которое привело ее къ власти—всеобщее избирательное право; выборы, однако, всегда производились подъ воздѣйствіемъ правительства, какъ бывало и прежде; ради политическихъ цѣлей была сохранена и крайняя административная централизація.

Однако, либералы, потерпѣвъ пораженіе, не были сокрушены и вскорѣ снова получили значеніе. Начиная съ 1860 г.,

ЦАБ "Автограф"

имперія вынуждена была искать все болѣе и болѣе опоры въ умѣренныхъ либералахъ, особенно послѣ того, какъ дипломатическія и военныя неудачи сильно подорвали ея престижъ. Расширены были права законодательнаго корпуса, ему предоставлено право законодательной иниціативы; когда же въ составѣ законодательнаго корпуса либералы получили полное преобладаніе, императоръ рѣшилъ обратиться къ конституціоннымъ либераламъ, т.-е. къ тѣмъ, которые были готовы сохранить имперію, и для обезпеченія ихъ поддержки призвалъ къ власти ихъ лидера, Оливье. Но была другая и, можетъ быть, болѣе сильная группа либераловъ, которые стремились вызвать крушеніе имперіи, и въ то же время въ средѣ рабочихъ быстрые успѣхи дѣлала новая форма соціализма. Доктрины новаго соціализма были формулированы Марксомъ; въ 1864 г. дѣйствовала „Интернаціональная ассоціація", а къ 1870 году новое движеніе стало уже политическимъ факторомъ, внушавшимъ серьезную тревогу въ правительствѣ. Противъ передовыхъ либераловъ и соціалистовъ, съ одной стороны, и монархистовъ, съ другой, имперія находила поддержку только въ умѣренныхъ либералахъ: эти послѣдніе, быть можетъ, и могли бы спасти ее, подвергнувъ ее значительнымъ измѣненіямъ, но было уже поздно. Они были призваны къ власти въ 1870 г., и въ этомъ самомъ году безразсудная иностранная политика имперіи привела къ внезапному ея крушенію.

Теперешняя республика, провозглашенная въ 1870 году, подобно двумъ предшественницамъ своимъ, возникла въ результатѣ парижской революціи, и въ теченіе нѣкотораго времени все, казалось, предвѣщало невозможность ея упроченія. Однако, рѣшительно не было ничего, что могло бы замѣнить ее, да и пережитой опытъ многому научилъ націю. Работа поведена была разумно и твердо, созданъ былъ рядъ учрежденій, сочувственно встрѣченныхъ очень значительнымъ меньшинствомъ и принятыхъ по необходимости, хотя и неохотно, большинствомъ. Новымъ учрежденіямъ дано было время проявить себя и вростись въ жизнь страны; несмотря на тревожные моменты въ развитіи третьей республики, значительное республиканское меньшинство 1870 года теперь стало очень значительнымъ республиканскимъ большинствомъ.

ЦАБ "Автограф"

Объ одномъ событіи первыхъ дней республики необходимо упомянуть вкратцѣ, именно о Коммунѣ. Исторія этого движенія представляется чрезвычайно неясною, но, повидимому, можно признать, что этотъ мятежъ былъ, по крайней мѣрѣ, въ извѣстной степени противъ чрезмѣрной централизаціи—требованіемъ болѣе широкой коммунальной свободы. Этого домогались соціалисты; для большинства городовъ это было бы пагубнымъ. И вотъ, тогда какъ въ предшествующихъ революціяхъ Парижъ подчинялъ Францію своей волѣ, въ эпоху Коммуны провинціи подчинили Парижъ своей волѣ.

4. Значеніе произведенныхъ измѣненій для мѣстнаго управленія.

Намъ предстоитъ отмѣтить, какъ повліяли на мѣстное управленіе эти безпрестанныя измѣненія въ строѣ центральнаго управленія Франціи [1]). Уже было указано выше, что измѣненія въ мѣстномъ управленіи были весьма незначительны, но успѣхи либерализма не могли не оказать извѣстнаго вліянія. Франція до сихъ поръ сохраняетъ отъ наполеоновскаго періода свою судебную организацію и системы школьную и финансовую; строй церковнаго управленія, созданный первымъ императоромъ, упраздненъ. Въ мѣстномъ управленіи сохранились департаменты, съ префектами и су-префектами, и строгая опека въ отношеніи къ коммунамъ; сохранились и административные суды. Многочисленныя перемѣны въ области центральнаго управленія фактически были бы невозможны, если бы не было налицо того непрерывно дѣйствовавшаго механизма централизованной бюрократіи, которымъ Франція управлялась; каждой новой власти нужно было только обезпечить за собою центральные органы, а повиновеніе подчиненныхъ агентовъ по всей странѣ разумѣлось само собою.

Однако, нѣкоторыя измѣненія были проведены въ духѣ либерализма и децентрализаціи. Первое состояло въ томъ, что

[1]) Хорошій очеркъ имѣется у Рамбо, Civilisation contemporaine en France, главы XVI и XXVI.

ЦАБ "Автограф"

муниципальные органы и департаментскіе совѣты сдѣлались—хотя очень постепенно—представителями мѣстнаго населенія, при чемъ были расширены ихъ полномочія подъ административнымъ наблюденіемъ. Въ эпоху іюльской монархіи совѣты коммунальные (1831) и департаментскіе (1833) сдѣлались выборными, но избирательное право (какъ и для парламентскихъ выборовъ) принадлежало ограниченному контингенту крупныхъ налогоплательщиковъ и должностныхъ лицъ, на который опиралось правительство Людовика-Филиппа, а мэры и ихъ помощники назначались центральною властью изъ числа лицъ, избранныхъ совѣтниками [1]). Вторая республика 1848 г. сохранила этотъ порядокъ для болѣе крупныхъ городовъ, а въ коммунахъ съ населеніемъ менѣе 6.000 жит. установлено было свободное избраніе коммунальныхъ должностныхъ лицъ. Затѣмъ, вторая имперія, обязанная своимъ существованіемъ всеобщему избирательному праву, ввела послѣднее для выборовъ въ совѣты, а въ послѣдніе годы, когда она всюду искала поддержки, расширены были полномочія этихъ учрежденій (1866 и 1867), но въ отношеніи мэровъ и ихъ помощниковъ въ 1852 году возстановлены были порядки монархіи. Наконецъ, при третьей республикѣ мэры сдѣлались выборными сначала въ небольшихъ коммунахъ въ 1871 г., а потомъ (послѣ кратковременнаго возвращенія къ прежнему порядку въ 1874 г. при реакціонномъ правленіи Макъ-Магона) въ 1876 и 1882 гг. во всѣхъ коммунахъ; въ 1884 г. законодательство о муниципальномъ управленіи было пересмотрѣно и расширено; департаментамъ предоставлено было бо̀льшее значеніе. Однако, децентрализація не была проведена особенно широко, и центральный контроль въ дѣйствительности сохраняетъ прежнее значеніе.

Объясняется это весьма простымъ соображеніемъ, что, въ сущности, ни одна изъ политическихъ партій не дорожила

[1]) Тьеръ говорилъ: „Знаете ли вы, почему реставрація, причинивъ намъ огромныя моральныя и политическія бѣдствія, не подорвала, однако, нашихъ матеріальныхъ интересовъ? Потому что она сберегла старую администрацію имперіи, знавшей это дѣло лучше ея... Мы не ретрограды, мы отстаиваемъ жизненное дѣло революціи. Надѣляя свободнымъ устройствомъ большія коммуны, вы подрываете единство: вы подрубаете дерево у самаго корня“.—Цитировано у Рамбо, Civilisation contemporaine en France, стр. 340.

ЦАБ "Автограф"

децентрализаціею; при широко организованной бюрократіи всякая партія, овладѣвшая центральными вѣдомствами, можетъ воздѣйствовать на всю страну, особенно при наличности убѣжденія въ томъ, что административными должностными лицами можно пользоваться для политическихъ цѣлей. Механизмъ этотъ представляется слишкомъ драгоцѣннымъ орудіемъ для всякой партіи, чтобы она легко рѣшилась отказаться отъ него. Децентрализація всегда находила себѣ защитниковъ: уже въ 1863 году конференція въ Нанси требовала, чтобы усилена была самостоятельность коммунъ, чтобы возрождены были кантоны, чтобы сокращена была опека надъ департаментами и чтобы административные суды были упразднены; за первыя три изъ этихъ реформъ упорно стояли нѣкоторые выдающіеся политическіе дѣятели, и въ 1895 году была организована правительственная комиссія о децентрализаціи. Однако, нѣтъ признаковъ какихъ-либо существенныхъ измѣненій: ни политическіе дѣятели, ни народъ, въ сущности, не чувствуютъ въ нихъ потребности. Муниципалитеты, въ которыхъ преобладаютъ соціалисты, стремятся къ болѣе широкой автономіи и желали бы освободиться отъ строгаго административнаго контроля, который затрудняетъ ихъ эксперименты. Но ихъ домогательства не имѣютъ шансовъ на успѣхъ, пока соціалистическая партія не сдѣлается болѣе сильною, чѣмъ теперь, а между тѣмъ не слѣдуетъ забывать, что она не пользуется сочувствіемъ у крестьянъ, составляющихъ огромное большинство населенія Франціи.

Такимъ образомъ, есть полная вѣроятность, что организація мѣстнаго управленія сохранится въ теперешнемъ своемъ видѣ, по крайней мѣрѣ, въ теченіе значительнаго времени. Но каково положеніе центральнаго управленія? Окажется ли республика окончательною формою правленія во Франціи? Прошлая исторія Франціи должна предостеречь отъ какихъ-либо опредѣленныхъ предсказаній, но можно отмѣтить нѣсколько существенныхъ обстоятельствъ. Во-первыхъ, развитіе преданности республикѣ: республиканская партія была въ меньшинствѣ въ 1870 г. и также въ 1875 г., когда была принята дѣйствующая конституція, но съ тѣхъ поръ съ каждыми новыми выборами она усиливалась и въ настоящее время она безспорно преобладаетъ во всѣхъ округахъ, за исключеніемъ

ЦАБ "Автограф"

немногихъ. Во-вторыхъ, продолжительность существованія республики (вдвое болѣе, чѣмъ какое-либо другое правленіе съ 1789 года) *склонила на ея сторону крестьянство*, представляющее собою большую консервативную силу. Въ-третьихъ, соціалисты, бывшіе долго въ постоянной оппозиціи, въ послѣднее время соединились съ республиканцами въ защитѣ существующаго строя, хотя еще нужно будетъ посмотрѣть, не пожелаютъ ли они, спасая республику, подвергнуть ее значительнымъ измѣненіямъ. Наконецъ, однимъ изъ наиболѣе характерныхъ явленій въ новѣйшемъ политическомъ развитіи Франціи является упадокъ вліянія Парижа: до 1870 года столица въ теченіе вѣковъ подчиняла провинціи своей волѣ, но въ 1871 г., при подавленіи Коммуны, провинціи подчинили Парижъ своей волѣ, и то же повторилось въ эпохи буланжистскаго и націоналистическаго движеній. Объясненія этого слѣдуетъ, конечно, искать въ ростѣ большихъ торговыхъ и промышленныхъ городовъ и въ улучшенныхъ средствахъ сообщенія; происшедшая въ этомъ отношеніи перемѣна можетъ привести къ значительному упроченію устойчивости центральныхъ политическихъ учрежденій страны. Измѣненія въ строѣ мѣстныхъ учрежденій, по всей вѣроятности, будутъ произведены, но, очевидно, путемъ очень медленнаго развитія: Франція привыкла къ централизованному и бюрократическому управленію и не подготовлена къ какому-либо иному.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА VII.

Исторія мѣстнаго управленія въ Пруссіи послѣ 1806 г.

1. Пруссія наканунѣ реформъ.

Современная Пруссія ведетъ свое начало отъ общей реорганизаціи, слѣдовавшей за военнымъ пораженіемъ, нанесеннымъ Наполеономъ I въ Іенѣ въ 1806 г., и политическимъ крушеніемъ въ Тильзитѣ въ 1807 г. Административная система, которую создалъ Фридрихъ Вильгельмъ I и съ которой такъ успѣшно правилъ государствомъ Фридрихъ Великій, оказалась несостоятельной для того, чтобы примѣниться къ новымъ условіямъ и справиться съ новыми силами, выступившими въ Европѣ послѣ французской революціи. Необходимость глубокихъ и обширныхъ реформъ стала очевидною, и, съ назначеніемъ барона фонъ-Штейна, въ октябрѣ 1807 г., начался второй созидательный періодъ прусской исторіи.

Прусское королевство 1806 года являлось государствомъ недавняго образованія. Оно ведетъ свое начало отъ Бранденбургской марки, созданной между 1134 и 1170 гг. Альбрехтомъ Медвѣдемъ въ качествѣ одной изъ „марокъ“ [1]), предназначенныхъ для защиты восточной границы Германіи отъ

[1]) Подъ „маркою“ въ этомъ случаѣ разумѣлась пограничная территорія, предназначенная для защиты, и потому все управленіе въ ней сосредоточивалось въ рукахъ военнаго правителя. Ср. англійскія „palatine counties“.

ЦАБ "Автограф"

Славянъ [1]). Постепенно, и въ теченіе столѣтій очень медленно, правители ея расширяли свои владѣнія, и всегда въ направленіи къ востоку. Развитіе пошло быстро только по окончаніи Тридцатилѣтней войны, въ царствованія Великаго Курфюрста и его преемниковъ. Курфюрстъ (1640—88) энергично принялся за реорганизацію послѣ бѣдствій долгой войны, и въ особенности занялся экономическими улучшеніями. Его сынъ, Фридрихъ I, возвысилъ Пруссію въ королевство. Слѣдующій король, Фридрихъ Вильгельмъ I (1713—40), создалъ административную систему крайне централизованную, но очень цѣлесообразную, и превыше всего заботился объ обезпеченіи сильной арміи. Фридрихъ Великій (1740—86) и его племянникъ, Фридрихъ Вильгельмъ II (1786—97), утилизировали оставленныя имъ орудія и, пріобрѣтеніемъ Силезіи и части Польши, болѣе чѣмъ удвоили площадь прусскаго королевства. Какъ и прежде, расширеніе шло въ восточномъ направленіи; въ 1806 г. въ составъ Пруссіи входили только незначительныя владѣнія къ западу отъ Эльбы, а ея столица, Берлинъ, находилась между Эльбою и Одеромъ; большинство ея провинцій лежали къ востоку отъ послѣдней рѣки. Затѣмъ внезапно, по Тильзитскому договору, западныя владѣнія ея и многія другія были отторгнуты отъ нея; площадь королевства уменьшилась почти наполовину, и оно, казалось, было обречено на прежнее малозначительное положеніе въ Европѣ.

Послѣ пережитого потрясенія возрожденіе королевства представлялось задачею чрезвычайно трудною. Въ Пруссіи еще сохранялся феодальный строй. Почти половина земельной площади составляла королевскіе домены, т.-е. какъ бы частныя владѣнія короля, и въ нихъ, какъ почти на всемъ пространствѣ королевства, господствовала помѣстная система. Въ основѣ соціальной и экономической жизни страны лежала строгая кастовая система, которая связывала съ землею особое общественное положеніе, не допускала свободнаго перехода земельной собственности (земля, находившаяся во владѣніи дворянина, не могла перейти къ члену какого-либо другого класса)

[1]) Такою же маркою на югѣ была баварская восточная марка, которая развилась въ Австро-Венгрію.

ЦАБ "Автограф"

и въ то же время воспрещала возвышеніе крестьянина въ классъ мѣщанъ, а мѣщанина въ ряды дворянъ. Въ основѣ городского управленія лежала замкнутая гильдейская система, которая, устраняя большинство обывателей отъ какого-либо участія въ муниципальномъ управленіи, упала до такой степени, что дѣйствительная власть оказалась, если не по закону, то на дѣлѣ, въ рукахъ мелкихъ королевскихъ чиновниковъ. Въ то же время города находились подъ тяжестью налоговой системы, которая имѣла въ основаніи своемъ, во-первыхъ, различіе между городомъ и сельскими мѣстностями и, во-вторыхъ, изъятія и привилегіи для дворянъ и землевладѣльцевъ; такимъ образомъ, на города ложилось крайне неравномѣрно распредѣленное бремя.

Центральное управленіе находилось въ очень безпорядочномъ состояніи [1]). Никакого раздѣленія властей не было; король былъ и единственнымъ законодателемъ, и главою гражданскаго управленія, и главою арміи, такъ что только человѣкъ исключительныхъ дарованій могъ бы справляться съ задачами управленія; какъ и во Франціи въ XVIII вѣкѣ, вся власть была сосредоточена въ рукахъ монарховъ, и ихъ задача становилась невозможною. Въ мѣстномъ управленіи старыя провинціальныя собранія съ развитіемъ абсолютной монархіи прекратили свое существованіе, и главными органами для мѣстнаго управленія были присутствія по дѣламъ военнымъ и доменовъ (Kriegs-und Domänen-Kämmern), по одному или по нѣсколько въ каждой провинціи. Созданныя въ 1723 году въ качествѣ мѣстныхъ агентовъ генеральнаго правленія (Generaldirektorium), которое Фридрихъ Вильгельмъ учредилъ какъ высшій административный органъ для всего королевства, эти присутствія первоначально вѣдали только военныя и финансовыя дѣла, но постепенно въ нихъ сосредоточены были всѣ болѣе важныя мѣстныя дѣла. Далѣе слѣдовали уѣзды (Kreise), которые съ царствованія Фридриха Великаго сдѣлались главными единицами мѣстнаго управленія въ Пруссіи. Во главѣ

[1]) Главными пособіями по исторіи администраціи въ Пруссіи являются сочиненія Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts (3 тома) и Isaacsohn, Geschichte der preussischen Beamtentums (3 тома).

ЦАБ "Автограф"

каждаго уѣзда стоялъ ландратъ, должность котораго впервые появляется въ Бранденбургской маркѣ въ XVI вѣкѣ. Первоначально представитель землевладѣльцевъ, онъ въ половинѣ XVII вѣка сдѣлался главнымъ мѣстнымъ административнымъ должностнымъ лицомъ, а при абсолютной монархіи въ 1806 г. онъ былъ главнымъ въ уѣздѣ агентомъ центральной власти, хотя и попрежнему избирался землевладѣльцами изъ ихъ среды. Представительнымъ учрежденіемъ въ уѣздѣ *являлось уѣздное собраніе* (Kreistag), состоявшее изъ владѣльцевъ помѣстій, такъ что все управленіе находилось въ рукахъ землевладѣльцевъ [1]). Что касается коммунъ, то въ сводѣ, приготовленномъ при Фридрихѣ II и изданномъ его преемникомъ [2]), не проводилось различія между селеніями помѣстными и не принадлежащими къ помѣстьямъ, и свободныя селенія западной части королевства получили такую же организацію, съ старшиною, ассессорами и собраніемъ, какъ и несвободныя селенія восточныхъ провинцій. Въ концѣ концовъ бюрократія, нѣкогда самая искусная въ Европѣ, одряхлѣла и разложилась подъ бременемъ чрезмѣрной централизаціи. Вся система потерпѣла полную неудачу, и главною причиною этого, по признанію Штейна и его талантливыхъ современниковъ, было то, что она не давала простора для индивидуальной и мѣстной иниціативы. Прусскій народъ привыкъ быть управляемымъ, привыкъ ожидать руководства отъ центральной власти даже въ ничтожныхъ дѣлахъ; у него не было ни желанія, ни умѣнья управляться самому. Въ восточныхъ провинціяхъ, т.-е. въ большей части Пруссіи, сельское населеніе находилось, къ тому же, въ почти полной экономической зависимости.

---

[1]) *Полномочія уѣзднаго собранія были различны въ различныхъ провинціяхъ*; въ однѣхъ ему принадлежали только совѣщательныя функціи, тогда какъ въ другихъ ему принадлежали нѣкоторыя полномочія по управленію мѣстными финансами. Bornhak, Geschichte des preussischen Verwaltungsrechts, II, стр. 289 и сл.

[2]) *Das allgemeine Landrecht.*

ЦАБ "Автограф"

2. Дѣятельность Штейна и Гарденберга.

Сначала Штейнъ признавалъ необходимою только административную реформу. Найдя свой идеалъ мѣстнаго управленія въ англійской системѣ конца XVIII вѣка, онъ имѣлъ въ виду провести реформу по этому образцу; однако, онъ вскорѣ замѣтилъ, что необходимы измѣненія гораздо болѣе глубокія. Его современникъ Гарденбергъ, какъ реформаторъ, долженъ быть поставленъ значительно выше Штейна: онъ былъ первымъ либеральнымъ государственнымъ человѣкомъ въ Пруссіи, пожалуй, и во всей Европѣ, послѣ 1789 г. Онъ ясно сознавалъ, что глубокія экономическія и соціальныя реформы должны сопутствовать, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и предшествовать административной реорганизаціи; его планы были гораздо болѣе обширны, чѣмъ планы, выдвинутые Штейномъ, который всегда былъ въ сущности вигомъ. Однако, въ своей работѣ по переустройству государства Штейнъ былъ вынужденъ прійти отчасти къ тѣмъ же заключеніямъ, какъ и Гарденбергъ, хотя онъ никогда не былъ склоненъ итти такъ далеко. Задачи реформаторовъ состояли тогда въ отмѣнѣ всѣхъ остатковъ феодальной и кастовой системъ; въ созданіи извѣстной связи между различными классами общества; въ установленіи системы мѣстнаго самоуправленія, которая предоставила бы всѣмъ классамъ интересъ въ завѣдываніи мѣстными дѣлами; въ реформѣ центральнаго управленія, налоговъ, арміи. Что касается центральнаго управленія, то Штейнъ упразднилъ въ 1808 году Generaldirektorium и функціи его распредѣлилъ между пятью вѣдомствами, каждое подъ управленіемъ министра; единство политики обезпечивалось учрежденіемъ государственнаго министерства, въ составъ котораго вошли начальники вѣдомствъ подъ предсѣдательствомъ канцлера [1]).

Насъ интересуетъ, главнымъ образомъ, развитіе учрежденій

[1]) Должность канцлера не замѣщалась послѣ смерти Гарденберга; глава министерства съ тѣхъ поръ именуется министромъ-президентомъ и не пользуется прежнею властью надъ своими коллегами.

ЦАБ "Автограф"

мѣстнаго управленія [1]). Однако, прежде всего необходимо отмѣтить великую экономическую реформу, которая была осуществлена указомъ объ эмансипаціи 1807 года и его дополненіемъ, указомъ 1811 г. Эти указы установили свободу продажи земли и выбора занятій, отмѣнили крѣпостное право и сдѣлали возможнымъ для крестьянина освободить свое владѣніе отъ тяжелыхъ повинностей и обратить его въ наслѣдственную собственность. Хотя сначала только немногіе изъ крестьянъ могли воспользоваться этимъ, однако, въ общемъ новое законодательство давало имъ личную свободу съ возможностью обезпечить себѣ и свободу экономическую, и, такимъ образомъ, было положено основаніе образованію класса крестьянъ собственниковъ въ Пруссіи [2]).

Во всемъ этомъ Штейнъ не принималъ особеннаго участія, хотя онъ и одобрялъ эти реформы. Кромѣ преобразованія центральнаго управленія, главнымъ памятникомъ его пятнадцатимѣсячнаго управленія (фактически диктаторства) является городовое положеніе (Städte-Ordnung) 1808 года. Въ немъ получила осуществленіе только часть его плановъ, такъ какъ имъ намѣчена была общая реформа всѣхъ городскихъ и сельскихъ коммунъ, но онъ вынужденъ былъ ограничить свою работу только городами. О положеніи послѣднихъ мы уже кое-что знаемъ; дальнѣйшія свѣдѣнія даетъ намъ свидѣтельство одного современника, который говоритъ слѣдующее:

„Городскіе магистраты въ нѣкоторыхъ мѣстахъ пополнялись путемъ кооптаціи, но въ большинствѣ случаевъ они назначались правительствомъ, и со второй половины XVIII вѣка граждане не имѣли сколько-нибудь значительнаго вліянія ни въ этомъ отношеніи, ни въ обложеніи, отчетности и т. д. Такимъ образомъ, городское населеніе распадалось на двѣ совершенно разобщенныхъ одна отъ другой части. Вполнѣ безправная часть съ неудовольствіемъ терпѣла подчиненное положеніе, не видя въ магистратахъ, часто совершенно основательно, ни-

[1]) Meier, Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Хорошій очеркъ имѣется въ сочиненіи Seeley, Life und Times of Stein, особенно ч. III, гл. 3—4 и ч. V, гл. 1—3.

[2]) Въ восточныхъ провинціяхъ и до сихъ поръ преобладаютъ крупныя помѣстья.

ЦАБ "Автограф"

чего, кромѣ партійныхъ и корыстныхъ противниковъ, при чемъ эти послѣдніе, повидимому, неограниченные деспоты, вовсе не пользовались своею властью. Во-первыхъ, должности бургомистра, казначея, совѣтника часто разсматривались какъ удобныя мѣста успокоенія для инвалидныхъ квартирмейстеровъ и сержантовъ; ...во-вторыхъ, эти лица состояли подъ строжайшею опекою правительства, безъ одобренія котораго они не могли постановить или осуществить самое пустяшное рѣшеніе. Кромѣ того, почти всѣ города подлежали надзору мѣстнаго податного инспектора“ [1]).

Штейновское городовое положеніе создало законченную муниципальную систему съ выборными органами — бургомистромъ, магистратомъ (т.-е. исполнительною управою) и городскимъ совѣтомъ. Оно уничтожило олигархію гильдій, расширило избирательное право и, открывъ доступъ къ должностямъ всѣмъ гражданамъ, установило принципъ, что безплатная служба обществу обязательна для всякаго гражданина, отъ котораго она можетъ быть потребована. Въ противоположность чрезмѣрному контролю прежняго режима, оно предоставило городамъ почти полную независимость даже въ дѣлѣ обложенія, установивъ только нѣкоторыя общія положенія и сохранивъ, въ нѣсколько иномъ видѣ, право надзора [2]). Въ общемъ контроль государства надъ городскимъ управленіемъ поставленъ былъ слишкомъ слабо, и это было однимъ изъ возраженій противъ новой системы. Другимъ недочетомъ ея былъ недостатокъ эластичности, а третій заключался въ отсутствіи какихъ-либо средствъ обезпеченія гармоніи между магистратомъ и городскимъ совѣтомъ. Въ теченіе слѣдующихъ двухъ десятилѣтій эти недостатки сдѣлались очевидными, и въ устраненіе ихъ въ 1831 году было издано новое положеніе, которое предусма-

---

[1]) Фонъ-Раумеръ (цит. у Seeley, Life and Times of Stein), ч. V, гл. II, 3.

[2]) Отправленіе правосудія было отдѣлено отъ муниципальныхъ дѣлъ и ввѣрено королевскимъ должностнымъ лицамъ; контроль за „полиціею“ центральная власть осуществляла либо черезъ ею самою назначаемыхъ агентовъ, либо черезъ муниципальныхъ должностныхъ лицъ, которыя въ этомъ отношеніи дѣйствовали подъ ея руководствомъ и наблюденіемъ. Bornhak, III, стр. 20—22.

ЦАБ "Автограф"

тривало возможность изданія особаго положенія для каждаго города по его собственной иниціативѣ, расширяло избирательное право, возвышало требованія отъ совѣтниковъ, съ цѣлью обезпечить лучшій составъ ихъ, регулировало взаимныя отношенія различныхъ органовъ и ставило города подъ болѣе строгій центральный контроль. Кромѣ того, установлена была необходимость одобренія центральныхъ органовъ для всѣхъ видовъ мѣстнаго обложенія. Новое положеніе было до нѣкоторой степени реакціоннымъ, но имъ устранялись очень многія изъ прежнихъ неудобствъ; изданное первоначально только для провинціи Бранденбурга, оно постепенно было распространено на многія другія провинціи. Съ этими измѣненіями, консолидированными и пересмотрѣнными въ 1853 г.,—говорилъ сэръ Робертъ Морье въ 1875 году,—„муниципальное управленіе, созданное Штейновскимъ закономъ 1808 г., до сихъ поръ является пока единственнымъ проявленіемъ настоящаго самоуправленія. Оно за семьдесятъ почти лѣтъ своего плодотворнаго существованія пустило глубокіе корни и удовлетворительно разрѣшило важную задачу мѣстнаго управленія, сосредоточивъ завѣдываніе дѣлами частью частными, частью публичными въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ; изъ него выработался типъ, которому въ будущемъ должны слѣдовать при созданіи самоуправляющихся учрежденій“ [1]).

Ни Штейнъ, ни Гарденбергъ не затронули устройства сельскихъ коммунъ. Однако, измѣненія въ этомъ отношеніи были подготовлены экономическими реформами, а также введеніемъ, во время наполеоновской оккупаціи, французской коммунальной системы во всѣхъ прусскихъ владѣніяхъ къ западу отъ Эльбы. Она просуществовала до изданія въ 1841 и 1845 гг. указовъ для Вестфаліи и Рейнской провинціи. Созданная ими почти единообразная система отразила на себѣ вліяніе наполеоновскихъ учрежденій, что сохраняется и до настоящаго времени.

---

[1]) Sir Robert Morier, въ изданіи Кобденскаго клуба „Local Government and Taxation“ (1875), стр. 424. Подъ выраженіемъ „частью частными, частью публичными“ авторъ разумѣетъ дѣла „отчасти мѣстныя, отчасти государственныя“.

ЦАБ "Автограф"

Со времени царствованія Фридриха II раздѣленіе на уѣзды было распространено на всѣ ново-пріобрѣтенныя владѣнія. Оно покоилось, какъ и все мѣстное управленіе, на политически привилегированномъ положеніи крупнаго землевладѣнія и на сословной системѣ. Этотъ базисъ былъ уничтоженъ указами 1807 и 1811 гг., при чемъ были проведены и нѣкоторыя другія реформы. Въ эпоху реорганизаціи послѣ Вѣнскаго конгресса организація уѣзднаго управленія была введена повсемѣстно. Дальнѣйшія существенныя измѣненія коснулись положенія ландрата, который, въ качествѣ главнаго исполнительнаго органа уѣзда, становился одновременно и представителемъ короны, и оффиціальнымъ главою корпораціи (такъ какъ тогда уѣздъ впервые получилъ положеніе и права корпораціи); произведена была (1825—28) реорганизація уѣздныхъ собраній, которыя сдѣлались представительствомъ трехъ сословій—крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ и городскихъ обывателей; измѣненія коснулись также обложенія, когда (въ 1841—42 г.) уѣздамъ было предоставлено право обложенія для мѣстныхъ нуждъ и самостоятельность въ завѣдываніи мѣстными финансами [1]). Съ тѣхъ поръ система оставалась безъ измѣненій до Бисмарковскаго законодательства 1872 года.

Присутствія по дѣламъ военнымъ и доменовъ были въ 1808 г. замѣнены правленіями (Regierungen), а послѣ 1815 г. все королевство было раздѣлено на 26 правительственныхъ округовъ (Regierungs-Bezirke), каждый съ президентомъ и комитетомъ, члены котораго назначаются центральною властью; изъ этихъ 26 округовъ 21 остаются до настоящаго времени неизмѣненными. Въ этихъ комитетахъ была сохранена коллегіальная система, при которой всѣ сколько-нибудь значительныя дѣла должны быть разрѣшаемы большинствомъ голосовъ членовъ комитета, тогда какъ въ низшихъ органахъ примѣняется система бюрократическая, при которой почти всѣ дѣла рѣшаются единолично. Слѣдуетъ имѣть въ виду, что за ничтожными исключеніями эти округа не составляютъ корпоративныхъ учрежденій; они существуютъ только для цѣлей государственнаго контроля и для дѣлъ общихъ, въ противоположность мѣстнымъ.

[1]) Bornhak, III, стр. 50—71.

ЦАБ "Автограф"

Система округовъ была впослѣдствіи распространена на владѣнія, пріобрѣтенныя Пруссіею между 1860 и 1870 гг., а именно Шлезвигъ-Гольстейнъ, Лауенбергъ, Ганноверъ, Гессе и Нассау.

Возрожденіе старинной провинціальной организаціи началось въ 1815 году, когда королевство было раздѣлено на десять провинцій, каждая въ составѣ двухъ и болѣе округовъ. Во главѣ каждой провинціи былъ поставленъ президентъ, осуществляющій общій контроль за всѣми дѣлами, касающимися провинціи, какъ цѣлаго. Въ эпоху реакціи, послѣ смерти Гарденберга въ 1822 г. были возстановлены, съ расширенными полномочіями, старинныя провинціальныя собранія, организованныя на представительствѣ трехъ сословій—дворянъ, городскихъ обывателей и крестьянъ, съ преобладаніемъ первыхъ; самъ Гарденбергъ не пожелалъ взять на себя возстановленіе этихъ собраній. Попытка возродить ихъ къ жизни успѣха не имѣла.

3. Конституціонныя измѣненія.

На реорганизаціи мѣстнаго управленія, проведенной Штейномъ и Гарденбергомъ, мы остановились довольно подробно, потому что созданная тогда система оставалась, въ существенныхъ чертахъ своихъ, неизмѣнною въ теченіе полустолѣтія. Со смертью Гарденберга въ 1822 году закончился періодъ творчества. Ни идея общаго представительнаго учрежденія, по замыслу Штейна, ни мысль о конституціи, въ пользу которой Гарденбергъ упорно работалъ, не получили осуществленія, хотя и то, и другое было публично обѣщано королемъ въ критическую эпоху войны за освобожденіе. Государство попрежнему было абсолютною монархіею, дѣйствовавшею черезъ посредство всесильной бюрократіи [1]). Въ общемъ, пожалуй, было хорошо,

[1]) „*Свободное отъ какихъ-либо ограниченій абсолютное бюрократическое* государство, подъ руководствомъ всесильнаго канцлера, достигло тогда своего высшаго развитія. Никакіе общественные интересы не воздѣйствовали на бюрократію; землевладѣніе и капиталъ также не имѣли на нее вліянія... Это былъ періодъ второго расцвѣта прусской бюрократіи, повидимому, даже превзошедшій эпоху Фридриха-Вильгельма I". Bornhak, III, стр. 9—10.

ЦАБ "Автограф"

что произошло значительное промедленіе. Послѣ Вѣнскаго конгресса прусскимъ государственнымъ людямъ пришлось встрѣтиться съ такою же трудною и сложною задачею, какъ и Фридриху II послѣ завоеванія Силезіи. Имъ предстояло сплотить различныя прусскія владѣнія въ крѣпкое государство и ввести нѣкоторое единообразіе въ ихъ управленіе. Эта задача была въ значительной степени осуществлена, когда умиралъ Гарденбергъ, и для будущаго Европы это, какъ полагаетъ Трейчке, можетъ быть самымъ главнымъ событіемъ за десять лѣтъ послѣ Ватерлоо. До выполненія этой задачи система народнаго представительства представлялась бы безполезною или ненужною; когда же она была осуществлена, реакціонныя силы получили чрезмѣрное преобладаніе, и нація утратила свой прежній энтузіазмъ.

Конституціонныя движенія въ Германіи и ихъ частичный успѣхъ въ южно-германскихъ государствахъ (въ Баваріи, Вюртембергѣ и др.), а также агитація „молодой Германіи“ въ университетахъ сильно встревожили благожелательнаго, но слабаго короля. Придворная партія относилась враждебно ко всякой мысли о конституціи, и въ томъ же направленіи постоянно дѣйствовало сильное вліяніе австрійскаго министра, Меттерниха. Однимъ изъ результатовъ этого было уже отмѣченное выше возстановленіе провинціальныхъ собраній, въ основаніе которыхъ были положены сословныя дѣленія, не отвѣчавшія болѣе обстоятельствамъ времени. Другимъ результатомъ было устраненіе на долгое время развивавшихся торговыхъ и промышленныхъ классовъ, внѣ городовъ, отъ всякаго участія въ управленіи, которое оставалось монополіею землевладѣльцевъ. Враждебныя проявленія сдерживались только уваженіемъ къ личности престарѣлаго короля, и немедленно по вступленіи на престолъ Фридриха-Вильгельма IV началась сильная агитація. Двѣ партіи, либеральная и консервативная, получили теперь окончательную организацію; между ними стояла бюрократія, какъ обособленный классъ. До сихъ поръ только этотъ послѣдній обнаруживалъ политическую опытность; встрѣчая враждебное отношеніе къ себѣ одинаково со стороны обѣихъ политическихъ партій, онъ переживалъ кризисъ подъ тяжестью работы и тѣхъ широкихъ полномочій, которыя легли на него

ЦАБ "Автограф"

по проведенію большихъ соціальныхъ и экономическихъ реформъ, осуществленныхъ Гарденбергомъ. Новый король желалъ конституціи на основѣ системы провинціальныхъ штатовъ и былъ противникомъ господства бюрократіи. Однако, его попытки достигнуть компромисса были обречены на неудачу. Самъ онъ не былъ достаточно энергиченъ, и у него не было талантливаго совѣтника; либералы находили себѣ опору въ развивавшейся слабости правительствъ континентальной Европы, и съ попыткою осуществить мысль короля путемъ созыва въ 1847 г. соединеннаго ландтага (общаго собранія всѣхъ провинціальныхъ собраній) началась борьба, закончившаяся побѣдою либераловъ и провозглашеніемъ конституціи 31 января 1850 года. Этому, однако, предшествовало установленіе (1849) трехклассной избирательной системы, которая, отвѣчая желаніямъ либераловъ въ отношеніи къ обезпеченію избирательнаго вліянія за всѣми состоятельными классами, а не за однимъ только землевладѣніемъ, въ то же время значительно обезцѣнивала новое народное представительство. Кромѣ того, новая конституція (дѣйствующая и до сихъ поръ почти въ неизмѣненномъ видѣ) не обезпечивала собственно парламентскаго управленія. Министры попрежнему являются ставленниками монарха и не нуждаются въ поддержкѣ парламента; послѣдній является органомъ законодательнымъ, совѣщательнымъ и освѣдомительнымъ, съ правомъ контроля надъ бюджетомъ; но полномочія его не велики сравнительно съ британскимъ парламентомъ, такъ какъ онъ не можетъ низлагать министровъ и, при своемъ консервативномъ характерѣ, оказывается очень податливымъ воздѣйствію королевской и правительственной власти. Мы уже видѣли, какъ оба эти свойства — консервативность состава и покорность бюрократіи — находятъ себѣ выраженіе и въ мѣстныхъ учрежденіяхъ.

Прусская революція 1848—50 гг. была торжествомъ для промышленнаго и торговаго классовъ, успѣшнымъ протестомъ противъ системы, при которой вся власть въ государствѣ служила къ выгодѣ одного класса. Когда они обезпечили за собою большинство въ новомъ ландтагѣ и назначеніе желательнаго имъ министерства, законодательныя усилія ихъ направлены были всецѣло къ отмѣнѣ всѣхъ особенныхъ правъ и приви-

ЦАБ "Автограф"

легій землевладѣльцевъ. Эти права, несмотря на указъ объ эмансипаціи и экономическія реформы, были еще очень широки; только въ 1849 году, въ періодъ конституціонной борьбы упразднены были помѣстные суды, вѣдавшіе какъ гражданскія, такъ и уголовныя дѣла. Либералы овладѣли правительственною властью на время, но неизбѣжною оказалась сильная реакція противъ нихъ, такъ какъ, хотя многія мѣропріятія ихъ были удачны, въ другихъ они безъ сомнѣнія зашли черезчуръ далеко и потому они утратили общественную поддержку. Консерваторы вступили въ союзъ съ бюрократіею, вскорѣ овладѣли положеніемъ и проявили себя, въ особенности въ отношеніи къ строю управленія въ сельскихъ коммунахъ, въ рядѣ законовъ и указовъ между 1853 и 1856 годами. Значеніе этихъ актовъ состоитъ, главнымъ образомъ, въ томъ, что, въ явное отступленіе отъ принциповъ, которые со времени городового положенія Штейна не переставали оказывать вліяніе, общинное управленіе подверглось реорганизаціи въ интересахъ крупныхъ землевладѣльцевъ. Именно поэтому они мало касались городовъ, за исключеніемъ лишь усиленія государственнаго контроля надъ муниципальнымъ управленіемъ; городовое положеніе 1853 г. до сихъ поръ сохраняетъ свою силу въ восточныхъ провинціяхъ. Общиннаго устройства западныхъ провинцій они также мало коснулись, такъ какъ тамъ оно, созданное по образцу французскихъ учрежденій Наполеона I, находилось въ полной зависимости отъ бюрократіи. Въ восточныхъ же провинціяхъ, твердынѣ крупныхъ землевладѣльцевъ, они, насколько было возможно, возстановили старинное патримоніальное управленіе, почти совершенно освободивъ его отъ государственнаго контроля. Консерваторы въ этомъ отношеніи поступили такъ же, какъ либералы, когда они въ своихъ мѣропріятіяхъ въ области мѣстнаго управленія стремились обезпечить преобладаніе своихъ общественныхъ классовъ.

Такія быстрыя перемѣны и постоянная борьба партій за обезпеченіе одностороннихъ выгодъ, безъ соображенія съ національными интересами, возможны были только при слабой монархіи, какою являлась Пруссія при Фридрихѣ-Вильгельмѣ III и его старшемъ сынѣ. Со вступленіемъ на престолъ въ 1861 г. Вильгельма I, который былъ предметомъ нерасположенія въ

ЦАБ "Автограф"

эпоху борьбы за конституцію, положеніе рѣзко измѣнилось. Первымъ признакомъ новой эры было назначеніе, въ слѣдующемъ году, Отто фонъ-Бисмарка министромъ-президентомъ, а конституціонная борьба 1860—1864 гг. изъ-за военнаго и бюджетнаго вопросовъ обнаружила силу новыхъ правителей. Они принялись за дѣло управленія съ опредѣленною политическою программою какъ въ области внутренней, такъ и въ сферѣ иностранной политики, чего недоставало прусскимъ министерствамъ въ прошлыя десятилѣтія. Въ теченіе первыхъ десяти лѣтъ по вступленіи на престолъ Вильгельма I въ заботахъ правительства слишкомъ большое мѣсто занимали иностранная политика и войны для того, чтобы вопросамъ внутренняго управленія могло быть удѣлено серьезное вниманіе; но непосредственно по окончаніи франко-германской войны Бисмаркъ принялся за реформы. Въ годину величайшаго торжества Пруссіи онъ взялся за дѣло, которое начато было Штейномъ въ годину величайшихъ ея несчастій.

4. Реформы Бисмарка въ области мѣстнаго управленія.

Задачи, которыя Бисмаркъ и его коллеги поставили передъ собою, выяснились въ партійной борьбѣ послѣднихъ двухъ десятилѣтій [1]). Прежде всего представлялось необходимымъ положить, по возможности, конецъ системѣ, при которой все мѣстное управленіе могло оказываться въ рукахъ того или другого общественнаго класса къ его односторонней выгодѣ. и установить такой порядокъ, при которомъ всѣ классы могли бы принимать участіе въ мѣстномъ управленіи. Въ то время германскіе политическіе дѣятели находились подъ сильнымъ вліяніемъ работъ проф. Гнейста, которыя и дали теоретическую основу практическимъ предложеніямъ Бисмарка [2]). Объясненія неудачи парламентскаго управленія въ Пруссіи и успѣха его въ Англіи Гнейстъ искалъ въ томъ обстоятельствѣ, что, тогда

[1]) См. Bornhak, III, стр. 296 и сл.

[2]) Главными работами его по этимъ вопросамъ являются: Geschichte des Selfgovernment in England (1863); Verwaltung, Justiz, Rechtsweg (1867); Die preussische Kreisordnung (1871); Der Rechtsstaat (1872).

ЦАБ "Автограф"

какъ въ Пруссіи много занимались новыми парламентскими учрежденіями, никакого вниманія, за исключеніемъ отчасти работы Штейна, не обращалось на тѣ мѣстныя учрежденія, которыя именно и сдѣлали парламентское управленіе въ Англіи возможнымъ. Этимъ учрежденіямъ и организаціи мѣстныхъ органовъ, выборныхъ въ городахъ, а въ сельскихъ мѣстностяхъ состоявшихъ изъ лицъ высшихъ и среднихъ классовъ, несшихъ даровую службу, съ преобладаніемъ мѣстной джентри, Гнейстъ придавалъ огромное значеніе. Для Пруссіи, однако, Гнейстъ признавалъ желательнымъ установленіе болѣе строгаго, чѣмъ въ Англіи, административнаго контроля и считалъ возможнымъ въ составѣ административныхъ органовъ комбинировать платныхъ должностныхъ лицъ и неоплачиваемыхъ общественныхъ дѣятелей, при чемъ послѣдніе должны быть выборными [1]). Гнейстъ формулировалъ доктрину самоуправленія въ томъ видѣ, въ какомъ она и до сихъ поръ сохраняется въ Пруссіи, а именно, что „самоуправленіе есть осуществленіе мѣстными выборными учрежденіями воли государства“, а не непремѣнно той мѣстности, отъ которой они избираются: мѣстные органы являются прежде всего агентами государства и затѣмъ уже данной мѣстности [2]). Въ этихъ учрежденіяхъ онъ видѣлъ школу для воспитанія администраторовъ и средство къ развитію того чувства отвѣтственности, котораго въ то время недоставало и мѣстному управленію, и парламенту. Руководствуясь этими идеями, преобразователи, сохраняя положеніе бюрократіи (Бисмаркъ полагалъ даже, что съ развитіемъ мѣстнаго управленія необходимо увеличится роль бюрократіи), старались, однако, провести широкую децентрализацію

---

[1]) Ср. Lowell, Parties and Governments in Continental Europe, т. I, стр. 309—310. Лоуэль, однако, преувеличиваетъ вліяніе Гнейста на законодательство.

[2]) „Пруссія, какъ въ сущности и вся Германія, избрала путь средній между строго централизованною Франціею, которая знаетъ самоуправленіе только какъ опредѣленную и отграниченную часть государственнаго управленія, и свободнымъ строемъ Англіи, которая все мѣстное управленіе вплоть до юстиціи и отчасти полиціи предоставляетъ общинѣ и графству, а за государствомъ оставляетъ только дополнительную дѣятельность“. H. de Grais, Handbuch, стр. 96, прим.

ЦАБ "Автограф"

властей. Они желали многія изъ полномочій центральнаго управленія перенести на мѣстныя выборныя учрежденія и уменьшить власть бюрократіи путемъ введенія въ органы мѣстнаго управленія значительнаго контингента не состоящихъ на государственной службѣ лицъ. Этимъ они надѣялись вызвать развитіе въ населеніи политическаго воспитанія, при чемъ, однако, неслужащій элементъ долженъ поставляться, главнымъ образомъ, классами землевладѣльцевъ (или, по крайней мѣрѣ, уплачивающими значительные налоги) и этимъ классамъ въ представительствѣ должно быть предоставлено участіе болѣе широкое сравнительно съ ихъ численностью. Впервые въ прусской исторіи центральныя [1]) и мѣстныя дѣла были предоставлены вѣдѣнію не профессіональныхъ администраторовъ.

Вмѣстѣ съ тѣмъ признано было необходимымъ установить и нѣкоторую форму судебнаго контроля надъ бюрократіею и мѣстною администраціею вообще. Въ этихъ видахъ преобразователи намѣтили устройство ряда такъ называемыхъ административныхъ судовъ; въ высшей инстанціи они должны состоять изъ юристовъ и должностныхъ лицъ, тогда какъ въ низшей инстанціи они напоминаютъ англійскихъ мировыхъ судей въ томъ отношеніи, что судебныя и административныя функціи ввѣрялись однимъ и тѣмъ же мѣстнымъ органамъ, состоящимъ, главнымъ образомъ, изъ частныхъ лицъ, несущихъ даровую службу.

На пути реформъ встрѣтились немалыя затрудненія: огромное большинство населенія было равнодушно къ нимъ, бюрократія относилась къ нимъ несочувственно, консерваторы проявляли оппозицію. Только неизмѣнная поддержка короля помогла одолѣть сопротивленіе, при чемъ особыя условія, въ которыхъ находилась Пруссія, заставляли дѣйствовать медленно и осторожно.

Впервые за всю свою исторію прусское королевство, послѣ побѣдъ своихъ въ періодъ между 1860 и 1870 годами, владѣло сплошною территоріею отъ Рейна до Вислы. Однако, въ предѣлахъ этой территоріи существовали большія мѣстныя различія; передъ прусскимъ правительствомъ стала та же про-

[1]) Напр., въ окружномъ управленіи, см. выше, гл. III, § 3.

ЦАБ "Автограф"

блема, какъ и въ 1815 г. Единой прусской націи еще не было. На востокѣ Познань, послѣ восьмидесятилѣтняго пребыванія подъ господствомъ Пруссіи, сохраняла свое польское національное чувство такъ же сильно, какъ и тогда, когда оно поразило Гейне въ 1822 году [1]); несмотря на внутреннюю колонизацію, поощряемую германскимъ правительствомъ въ этой провинціи, враждебное отношеніе къ Пруссіи и всему германскому велико здѣсь до сихъ поръ, какъ и въ части западной Пруссіи. На сѣверо-западѣ Шлезвигъ-Гольстейнъ, недавно пріобрѣтенный, еще не ассимилировался съ прусскимъ государствомъ; къ югу, въ Ганноверѣ, что бы ни чувствовали массы населенія, дворянство не было склонно отказаться отъ своихъ правъ безъ борьбы; еще южнѣе находилась группа владѣній, главнымъ образомъ, Гессе и Нассау, недавно пріобрѣтенныхъ и еще не вполнѣ инкорпорированныхъ въ составъ Пруссіи. Экономическія и соціальныя различія были еще болѣе значительны, чѣмъ политическія. Между крайне-восточными провинціями, какъ Восточная Пруссія и Познань, гдѣ три-четверти населенія занимаются земледѣліемъ и гдѣ на этомъ базисѣ построена вся общественная организація, и большинствомъ западныхъ провинцій, Рейнской областью и Вестфаліею, гдѣ преобладаютъ промышленные классы — между этими двумя крайними типами можно встрѣтить всевозможныя разновидности соціальныхъ и экономическихъ условій.

Необходимою представлялась постепенность. Первыя мѣропріятія объ уѣздахъ въ 1872 г. и о провинціяхъ въ 1875 г. были изданы только для тѣхъ областей, которыя входили въ составъ старой монархіи, т.-е. для восточной части, кромѣ Познани. Въ этой провинціи, при анти-прусскомъ настроеніи, почти неизбѣжною оказывалась строго бюрократическая администрація. Указанныя мѣропріятія постепенно, въ теченіе слѣдующаго десятилѣтія, были распространены на остальныя части королевства, съ нѣкоторыми измѣненіями и дополненіями, сообразно съ мѣстными условіями. Въ интересахъ гармоніи всей системы необходимо было дальнѣйшее развитіе законодательства, и, послѣ отставки Бисмарка, его работа была завершена изда-

[1]) Ср. Гейне, „Ueber Polen", въ Reisebilder.

ЦАБ "Автограф"

ніемъ положенія объ общинномъ управленіи (нѣчто въ родѣ англійскаго акта о приходскихъ совѣтахъ) для семи восточныхъ провинцій (въ 1891 г.). Мѣстнымъ учрежденіямъ удѣлено было надлежащее вниманіе и въ финансовыхъ реформахъ, проведенныхъ фонъ-Микелемъ.

Въ отношеніи ко всѣмъ этимъ административнымъ реформамъ можно сдѣлать общее замѣчаніе, что почти всегда онѣ проводились по иниціативѣ сверху. За исключеніемъ агитаціи за конституцію въ Пруссіи не было большихъ политическихъ движеній въ пользу политическихъ реформъ; это же явленіе выступаетъ и въ отношеніи къ мѣстному управленію. Подобно своей великой соперницѣ, Франціи, Пруссія была создана ея монархами, при помощи всесильной бюрократіи; какъ и во Франціи, чрезмѣрная централизація привела ее на край пропасти. Однако, въ обѣихъ странахъ урокъ этотъ былъ использованъ только отчасти: въ обѣихъ введена была система децентрализаціи и самоуправленія, но ни въ той, ни въ другой она не получила надлежащаго развитія. Выше были указаны характерныя особенности Франціи; о Пруссіи нужно сказать, что въ ней попрежнему правитъ бюрократія и что простые граждане и неспособны, и не склонны принимать большое участіе въ мѣстномъ управленіи, развѣ лишь подъ руководствомъ должностныхъ лицъ. Въ городахъ еще проявляются здоровыя общественныя стремленія, и муниципальное управленіе поставлено прекрасно, но все-таки остается тотъ фактъ, что иниціатива идетъ отъ должностныхъ лицъ. Однако, массы чувствуютъ себя удовлетворенными и, если и слышатся жалобы на всемогущество бюрократіи, энергичнаго протеста противъ него не дѣлается, кромѣ развѣ рѣдкихъ случаевъ въ большихъ городахъ. Сильная соціалистическая партія не могла сдѣлать здѣсь ничего существеннаго; обратно съ Франціею, въ Пруссіи нѣтъ муниципалитетовъ съ преобладаніемъ соціалистовъ: слишкомъ силенъ оффиціальный контроль, да и трехклассная система представляется почти неодолимымъ препятствіемъ. Впрочемъ, слѣдуетъ замѣтить, что бюрократія прекрасно выполняетъ свою задачу, развивая во многихъ отношеніяхъ почти безупречную дѣятельность. Она поощряетъ развитіе муниципальной предпріимчивости въ размѣрахъ, извѣстныхъ только въ Англіи,

ЦАБ "Автограф"

а въ нѣкоторыхъ отрасляхъ даже превышающихъ то, что дѣлается въ Англіи. Если управленіе сохраняется въ ея рукахъ, то по той причинѣ, что населеніе въ Пруссіи не склонно само взять на себя отвѣтственную роль. Оно предпочитаетъ, чтобы что-либо дѣлалось для него, скорѣе чѣмъ сдѣлать это самому; оно ждетъ, чтобы его вели, и не склонно само отыскивать пути своего развитія. Это значитъ, что традиціи сильнѣе воспитанія, и что пруссаки лишь очень медленно усвоиваютъ искусство самоуправленія и все, съ нимъ связанное.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА VIII.

Административное право.

1. Контрастъ между Англіею и континентальными государствами.

Англійскій изслѣдователь, приступая къ изученію административной организаціи и ея дѣятельности въ государствахъ континентальной Европы, прежде всего встрѣчается съ цѣлою группою правовыхъ принциповъ и институтовъ, которые во Франціи называются droit administratif, а въ Германіи Verwaltungsrecht. Онъ обнаруживаетъ также, что эта отдѣльная отрасль права ввѣряется попеченію не обыкновенныхъ судовъ, а ряда спеціальныхъ трибуналовъ, устроенныхъ совершенно инымъ образомъ. Ему извѣстно, что въ Англіи нѣтъ такихъ судовъ и что англійскіе юристы не признаютъ такой обособленной правовой системы.

Обратившись къ сочиненію проф. Дайси „Introduction to the Law of the Constitution“, онъ прочтетъ въ немъ, что одною изъ главныхъ особенностей политическаго развитія Англіи послѣ норманскаго завоеванія является „господство или верховенство закона“ и что это порождаетъ „три отдѣльныя, хотя и родственныя концепціи“ [1]). Первую изъ нихъ составляетъ недопустимость произвола или даже какихъ-либо широкихъ дискреціонныхъ полномочій правительства; т.-е. никто не можетъ быть законно подвергнутъ какому-либо стѣс-

[1]) Dicey, Law of the Constitution, гл. IV.

ЦАБ "Автограф"

ненію „иначе какъ за опредѣленное нарушеніе закона, установленное обычнымъ законнымъ способомъ передъ обыкновенными судами страны". Во-вторыхъ, конституціонное право есть не столько первоисточникъ, сколько результатъ индивидуальныхъ правъ, получающихъ опредѣленіе и защиту въ судахъ. Въ третьихъ, существуетъ „одинаковое подчиненіе всѣхъ классовъ обыкновенному закону страны, примѣняемому обыкновенными судами". Это верховенство права въ Англіи находится въ контрастѣ съ условіями, преобладающими въ другихъ европейскихъ странахъ, гдѣ правительствамъ принадлежатъ очень значительныя дискреціонныя полномочія, которыя могутъ быть примѣняемы и часто примѣняются произвольно, не встрѣчая сдержки въ общихъ судахъ или даже въ какихъ-либо судахъ; гдѣ политическія права отдѣльныхъ лицъ покоятся на конституціяхъ, которыя часто даруются какъ актъ милости; гдѣ значительная часть общества (классъ должностныхъ лицъ) въ широкой степени изъятъ изъ подъ контроля обыкновенныхъ судебныхъ органовъ. Характерное проявленіе всего этого и особенно послѣдней черты Дайси усматриваетъ во Франціи, гдѣ „должностныя лица, въ своемъ оффиціальномъ качествѣ, охранены отъ дѣйствія обыкновеннаго права страны, не подлежатъ юрисдикціи обыкновенныхъ судовъ и подчинены во многихъ отношеніяхъ только административному праву, примѣняемому административными учрежденіями". Въ этомъ отношеніи существуетъ рѣзкій контрастъ съ Англіею, гдѣ „каждый актъ публичной власти, отъ кого бы онъ ни исходилъ и противъ кого бы онъ ни былъ направленъ, подлежитъ вѣдѣнію общаго суда, и нѣтъ иного средства, которымъ могла бы быть установлена или не признана законность акта" [1]).

Указанная правовая система, существующая во Франціи и большинствѣ континентальныхъ государствъ, такъ мало извѣстна въ Англіи, а надлежащее уясненіе ея характера такъ важно при изученіи континентальнаго управленія и особенно устройства контроля за административными органами, что необходимо постараться выяснить отчетливо, что именно разумѣетъ иностранный юристъ подъ терминомъ „администра-

[1]) Redlich and Hirst, II, стр. 365.

ЦАБ "Автограф"

тивное право“ [1]). Не входя въ детали и не касаясь многочисленныхъ вопросовъ, возникающихъ здѣсь и въ теоретическомъ, и въ практическомъ отношеніяхъ, достаточно будетъ установить общіе принципы, лежащіе въ основѣ административнаго права.

Возьмемъ прежде всего два опредѣленія, одно у французскаго писателя, другое у нѣмецкаго. Ококъ пишетъ:

„Административное право опредѣляетъ: 1) устройство и взаимныя отношенія публичныхъ органовъ, облеченныхъ заботою о коллективныхъ интересахъ, составляющихъ предметъ публичной администраціи, т.-е. различныхъ олицетвореній общества, изъ которыхъ важнѣйшее есть государство; 2) отношенія между административными властями и гражданами“ [2]).

Германскій юристъ, фонъ-Рённе, пишетъ:

„Правовыя начала, которыми опредѣляется устройство соотвѣтственныхъ учрежденій, функціи и способы дѣятельности органовъ, а также содержаніе нормъ, регулирующихъ осуществленіе государственной власти и отдѣльныхъ правъ короны въ предѣлахъ, указываемыхъ конституціею, составляютъ Verwaltungsrecht“ [3]).

Конституціонные законы страны обыкновенно формулируютъ лишь общія начала, на которыхъ покоится политическая система ея и даютъ только общія очертанія этой системы. Въ нихъ опредѣляются взаимныя отношенія трехъ отраслей управленія—законодательной, исполнительной и судебной; въ нихъ могутъ быть также указаны основныя черты ихъ устройства и, кромѣ того, въ нихъ устанавливаются извѣстныя политическія права гражданъ. Но затѣмъ остается для разрѣшенія еще множество дальнѣйшихъ подробностей — относительно примѣненія принциповъ конституціи, а также относительно осуще-

---

[1]) Дайси замѣчаетъ, что выраженіе „administrative law“, наиболѣе близкое къ французскому термину droit administratif, неизвѣстно англійскимъ судьямъ и адвокатамъ. Это вѣрно и, главнымъ образомъ, вслѣдствіе отсутствія въ Англіи какой-либо научной классификаціи права, въ которой этотъ терминъ долженъ былъ бы занять свое мѣсто. Ср. Holland, Elements of jurisprudence (3-е изданіе), стр. 305 и сл.

[2]) Aucoc, Conférences sur le droit administratif, I, стр. 6.

[3]) Rönne, Preussische Staatsrecht.

ЦАБ "Автограф"

ствленія задачъ государства въ постоянно измѣняющейся обстановкѣ экономическихъ и соціальныхъ условій національной жизни. Касающіеся этого законы субсидіарны въ отношеніи къ конституціоннымъ законамъ и составляютъ необходимое дополненіе ихъ, такъ какъ ими регулируется повседневная дѣятельность учрежденій, созданныхъ конституціонными законами [1]).

Однако, таково значеніе этого термина въ самомъ широкомъ смыслѣ; въ такомъ пониманіи сюда войдутъ и всѣ правила процедуры законодательныхъ учрежденій и судовъ, опредѣляются ли они въ послѣднемъ случаѣ самими судьями или устанавливаются для нихъ закономъ. Обыкновенно же принято понимать административное право въ болѣе тѣсномъ смыслѣ, въ приложеніи только къ тѣмъ законамъ и регламентамъ, которые относятся до организаціи и дѣятельности исполнительныхъ органовъ какъ центральныхъ, такъ и мѣстныхъ. Такимъ образомъ, законы объ устройствѣ и полномочіяхъ правительственныхъ вѣдомствъ, вся совокупность законовъ, устанавливающихъ мѣстные органы и опредѣляющихъ ихъ дѣятельность, постановленія о гражданской службѣ, регламенты, издаваемые различными органами подъ извѣстной санкціею — все это входитъ въ составъ административнаго права [2]).

---

[1]) Голландъ (стр. 305) замѣчаетъ, что конституціонное право описываетъ органы верховной власти въ состояніи покоя, тогда какъ всѣ тѣ законы, которые устанавливаютъ способы ихъ дѣятельности, образуютъ административное право въ широкомъ смыслѣ. Ср. Berthélémy, стр. 2: „Конституціонное право показываетъ намъ, какъ устроенъ аппаратъ; административное право показываетъ намъ, какъ онъ работаетъ, какъ функціонируетъ каждая изъ его составныхъ частей".

[2]) Такимъ образомъ, административное право есть „та часть публичнаго права, которая опредѣляетъ устройство и компетенцію административныхъ властей и указываетъ индивидууму на способы защиты отъ нарушенія его правъ" имп. Goodnow, Comparative Administrative Law, I, стр. 8—9.

ЦАБ "Автограф"

2. Почему въ Англіи не признаютъ „административнаго права“.

Въ виду того, что въ Англіи нѣтъ такой отрасли права, возникаетъ вопросъ, почему она не заняла тамъ такого опредѣленнаго мѣста въ умахъ юристовъ и простыхъ гражданъ, какое принадлежитъ ей на европейскомъ континентѣ. Отвѣтъ на этотъ вопросъ даютъ нѣкоторыя обстоятельства, тѣсно связанныя другъ съ другомъ.

Во-первыхъ, вслѣдствіе особенностей національнаго развитія Англіи въ ней нѣтъ свода конституціонныхъ законовъ, нѣтъ формальной конституціи подобной тѣмъ, которыя существуютъ почти во всѣхъ другихъ цивилизованныхъ государствахъ; въ Англіи нѣтъ закона или хотя бы небольшой группы законовъ, которые регулировали бы три отрасли управленія, и конституціонная практика въ значительной степени основывается на обычаѣ, къ исполненію котораго не можетъ принудить никакой судъ. Вслѣдствіе этого многіе авторы, пишущіе объ англійской конституціи [1]), вводятъ въ свое изложеніе множество такихъ предметовъ, которые навѣрное были бы опущены иностраннымъ юристомъ, пишущимъ о конституціи своей страны, и чрезвычайно трудно сказать, что̀ въ Англіи входитъ и что̀ не входитъ въ понятіе „конституціоннаго права“. Если же мы обратимся къ конституціоннымъ законамъ какой-либо другой страны (напр., Соединенныхъ Штатовъ, Швейцаріи, Пруссіи или Германской имперіи), то окажется, что они сравнительно немногочисленны, часто содержатся въ одномъ небольшомъ документѣ и что въ нихъ заключается немногимъ больше того, что уже было указано. Они возвѣщаютъ нѣсколько общихъ принциповъ, въ особенности права гражданъ; они устанавливаютъ, въ общихъ чертахъ, организацію законодательной, исполнительной и судебной властей; но указанія объ ихъ дѣятельности они либо предоставляютъ вырабатывать каждой отрасли управленія для

[1]) Напр., Anson, въ Law and Custom of the Constitution, часть II („The Crown“).

ЦАБ "Автограф"

себя самой, либо (и чаще всего) эти указанія даются особыми законами. Это различеніе между законами основными и субсидіарными подчеркивается еще болѣе тѣмъ, что послѣдніе могутъ быть измѣняемы въ обыкновенномъ законодательномъ порядкѣ, тогда какъ для изданія и измѣненія конституціонныхъ законовъ часто устанавливается особая и иногда очень сложная процедура.

Во-вторыхъ, эта трудность разграниченія между двумя категоріями законовъ увеличивается для англійскаго изслѣдователя отсутствіемъ кодификаціи права и равнодушіемъ большинства англійскихъ юридическихъ писателей къ вопросамъ классификаціи [1]). Если же принять схему, усвоенную французскими юристами, то мѣсто административнаго права и его общій характеръ сразу становятся ясными [2]). Все право дѣлится на частное и публичное. Частное право регулируетъ отношенія индивидуумовъ между собою; они могутъ быть членами одного и того же государства, и въ такомъ случаѣ ихъ отношенія нормируются частнымъ (національнымъ или гражданскимъ) правомъ; или они могутъ быть членами различныхъ государствъ и тогда они подлежатъ дѣйствію частнаго международнаго права. Съ другой стороны, публичное право регулируетъ отношенія между отдѣльными гражданами въ государствѣ и самимъ государствомъ, или между различными государствами. Въ послѣднемъ случаѣ это есть публичное международное право, являющееся внѣшнимъ для каждаго отдѣльнаго государства; въ первомъ случаѣ, оно есть внутреннее публичное право, распадающееся на три различныя правовыя системы. Во-первыхъ, конституціонное право, которое касается установленія принциповъ и формъ правленія; во-вторыхъ, административное право, которое является дополненіемъ и развитіемъ перваго [3]); въ

[1]) Goodnow, I, стр. 6—7.

[2]) Ср. Boeuf, Droit administratif, стр. 1.

[3]) „Конституціонное право устанавливаетъ главные принципы соціальной и политической организаціи, опредѣляетъ государственный строй, форму правленія, условія осуществленія суверенитета и организуетъ важнѣйшіе публичные органы, направляющіе жизнь государства... Административное право, регламентируя и развивая принципы конституціоннаго права, опредѣляетъ отношенія частныхъ лицъ съ различными административными учре-

ЦАБ "Автограф"

третьихъ, уголовное право, которое опредѣляетъ преступныя дѣянія и устанавливаетъ наказанія [1]). Общая классификація, усвоенная германскими юристами, въ существенныхъ чертахъ, та же.

Въ третьихъ, практическое основаніе непризнанія административнаго права, какъ отдѣльной отрасли, лежитъ въ томъ обстоятельствѣ, что въ Англіи нѣтъ особыхъ судовъ, которые вѣдали бы его. Въ Англіи всѣ споры, къ какой-бы отрасли права ни относились они, вѣдаются общими судами; столкновенія между двумя отдѣльными гражданами, между двумя публичными органами, или между публичнымъ органомъ и частнымъ лицомъ — разрѣшаются одними и тѣми же судами. Общій порядокъ судопроизводства, за нѣкоторыми исключеніями, примѣняется ко всѣмъ тремъ случаямъ, и, слѣдовательно, при тождественности способовъ защиты правъ, права гражданъ въ *отношеніи должностныхъ лицъ ничѣмъ не отличаются отъ* правъ гражданъ въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ. Въ странахъ же, усвоившихъ систему административнаго права, это не такъ; тамъ споры между публичными властями и еще болѣе столкновенія между властями и простыми гражданами разрѣшаются особыми судами, и предоставляемыя этими судами средства защиты отъ нарушенія индивидуальныхъ правъ властями оказываются совершенно отличными отъ тѣхъ, которыя предоставляются въ другихъ случаяхъ обыкновенными судами.

Это приводитъ насъ къ послѣднему основанію отсутствія въ Англіи какого-либо различенія между двумя категоріями права. Административное право, какъ оно понимается на континентѣ, въ дѣйствительности, по замѣчанію Дайси, представляетъ собою нѣчто бо̀льшее, чѣмъ правовое регулированіе полномочій публичныхъ властей; въ него входятъ также и

жденіями, зависящими отъ исполнительной власти, и указываетъ тѣ жертвы, которыхъ публичный интересъ требуетъ отъ интереса частнаго для удовлетворенія общественныхъ нуждъ... Первое имѣетъ въ виду, въ особенности, права, обезпечиваемыя за гражданами... второе имѣетъ цѣлью, главнымъ образомъ, опредѣлить обязанности гражданъ“.

[1]) Церковное право, поскольку выполненіе его требованій находитъ обезпеченіе въ государственныхъ судахъ, есть только часть административнаго права.

ЦАБ "Автограф"

нѣкоторые принципы относительно природы отношеній между администраціею и ея агентами, съ одной стороны, и простыми гражданами, съ другой. Теперь намъ предстоитъ выяснить характеръ споровъ, изъятыхъ изъ вѣдѣнія обыкновенныхъ судовъ, указать соображенія, выдвигаемыя въ оправданіе такого изъятія и существованія особыхъ судовъ, и показать контрастъ этого съ англійскою системою.

3. Сущность „административнаго права".

Акты, совершаемые органами публичной власти, могутъ быть двоякаго рода. Нѣкоторые могутъ быть совершаемы только какимъ нибудь административнымъ органомъ, какъ таковымъ, другіе же могутъ быть совершаемы и частными лицами. Напр., изданіе обязательныхъ постановленій или обложеніе налогомъ — такіе акты могутъ быть совершаемы только центральнымъ управленіемъ или мѣстными органами, дѣйствующими въ соотвѣтствіи съ полномочіями, опредѣленно имъ предоставленными; это—акты публичной власти (actes de puissance publique, Ausübung der Staatsgewalt). Но бываютъ акты совершенно иного рода, совершаемые мѣстнымъ органомъ или и центральнымъ вѣдомствомъ въ качествѣ агентовъ корпораціи. Такъ, городъ можетъ владѣть землею или другою собственностью, и городской совѣтъ (въ качествѣ его агента) можетъ отдать въ наемъ, купить или продать такую собственность; это — акты, которые могутъ быть совершаемы каждымъ частнымъ лицомъ и являются актами не оффиціальными (actes de personne privée). И вотъ, въ видѣ общаго положенія, во Франціи и въ Пруссіи всѣ акты, которые могутъ быть совершаемы публичными органами, потому что они являются органами публичной власти, изъемлются изъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ страны; судьи въ нихъ могутъ вѣдать только такіе акты, которые возникаютъ изъ того, что органы, являясь представителями мѣстности или государства, представляются корпоративными учрежденіями и на нихъ лежитъ завѣдываніе корпоративными дѣлами [1]). Существуютъ нѣкоторыя отступленія

[1]) „Изъятыми изъ компетенціи общихъ судовъ слѣдуетъ считать не всякій актъ администраціи, не всякое дѣйствіе, совершенное или предпи-

ЦАБ "Автограф"

отъ этого положенія, такъ какъ нѣкоторыя дѣла, которыя подлежали бы въ силу его вѣдѣнію общихъ судовъ, переданы по особымъ законоположеніямъ въ вѣдѣніе административныхъ судовъ и, съ другой стороны, споры по вопросамъ экспропріаціи земли для общественныхъ цѣлей, каковая является, конечно, acte de puissance publique, во Франціи вѣдаются общими судами. Вообще же примѣняется только что указанное правило относительно разграниченія дѣлъ.

Однако, слѣдуетъ замѣтить, что взысканія за нарушеніе закона гражданами налагаются обыкновенными судами, а не спеціальными, такъ что общій судъ можетъ быть поставленъ въ необходимость рѣшить вопросъ о дѣйствительности какого-либо обязательнаго постановленія или распоряженія центральной или мѣстной власти. Онъ можетъ сдѣлать это, и въ случаѣ признанія обязательнаго постановленія или распоряженія недѣйствительнымъ, — онъ откажетъ въ наложеніи взысканія за неповиновеніе; но онъ не можетъ отмѣнить такое постановленіе или распоряженіе, — это можетъ быть сдѣлано только административнымъ судомъ [1]).

Однимъ изъ очень важныхъ результатовъ такого разграниченія является совершенно иное въ Англіи, сравнительно съ континентальными государствами, юридическое положеніе публичныхъ органовъ и должностныхъ лицъ въ отношеніи къ гражданамъ. Въ Англіи, если частный человѣкъ терпитъ ущербъ отъ должностного лица при исполненіи распоряженія незаконнаго или вслѣдствіе акта, превышающаго компетенцію должностного лица, то онъ можетъ обратиться въ общій судъ и отыскивать съ даннаго лица убытки или, въ извѣстныхъ случаяхъ, возбудить противъ него преслѣдованіе. Возможно, что должностное лицо дѣйствовало, повинуясь приказанію своего начальства, но это обстоятельство не избавляетъ его отъ отвѣтственности, — онъ только раздѣляетъ ее со своимъ начальствомъ. И общіе суды, постановляя рѣшеніе объ отвѣтственности долж-

---

санное ею въ виду общаго интереса, а только тѣ акты или дѣйствія, которые связаны съ осуществленіемъ публичной власти и которые, какъ таковые, не могутъ быть совершаемы гражданами“. De Laferrière, La juridiction administrative. I, стр. 199.

[1]) Berthélémy, стр. 33—34.

ЦАБ "Автограф"

ностного лица, въ сущности, рѣшаютъ вопросъ о дѣйствительности даннаго распоряженія или акта. Иначе говоря, въ Англіи должностное лицо является лично отвѣтственнымъ, хотя бы онъ дѣйствовалъ совершенно добросовѣстно, въ ошибочномъ пониманіи своего долга, или даже повинуясь распоряженію своего начальства, и отвѣтственность его опредѣляется обыкновенными судами [1]). Въ континентальныхъ государствахъ дѣло поставлено иначе, что лучше всего видно изъ примѣра Франціи.

Съ 1799 года французскія должностныя лица находились подъ защитою, такъ называемой, административной гарантіи (garantie des fonctionnaires), которая не допускала возбужденія противъ должностного лица какихъ-либо преслѣдованій иначе какъ съ согласія Государственнаго Совѣта [2]). Съ дозволенія этого учрежденія преслѣдованіе можетъ быть возбуждено передъ общими судами. Гарантія не имѣетъ примѣненія къ актамъ, совершаемымъ должностными лицами не при осуществленіи ими ихъ власти; если актъ, вызывающій жалобу, составляетъ

---

[1]) „Въ Англіи идея равенства передъ закономъ, или всеобщаго подчиненія всѣхъ классовъ одному закону, примѣняемому обыкновенными судами, была проведена до послѣдняго предѣла". Dicey, стр. 185. „Въ Англіи нѣтъ изъятій изъ общаго положенія, по которому всякій актъ публичной власти, будетъ ли то приказъ объ арестѣ, или требованіе объ уплатѣ налога, или предписаніе о внесеніи слѣдуемыхъ въ пользу извѣстнаго публичнаго органа денегъ, или распоряженіе судьи, представляетъ собою такое же явленіе общаго права и подлежитъ оспариванію въ томъ же порядкѣ, какъ и всякій частный искъ или преслѣдованіе, возбуждаемое однимъ индивидуумомъ противъ другого. Въ обоихъ случаяхъ вопросъ о томъ, что законно, разрѣшается общимъ судомъ". Redlich and Hirst, II, стр. 365.

[2]) „Всѣ состоящіе на государственной службѣ, въ званіи ниже министра, могутъ быть привлекаемы къ отвѣтственности передъ общимъ судомъ за свои служебныя дѣйствія только по декрету Государственнаго Совѣта". Ст. 75 конституціи 1799 г. Дайси сравниваетъ это съ старинnымъ англійскимъ указомъ De non procedendo rege inconsulto, уже въ XVI вѣкѣ вышедшемъ изъ употребленія,—указомъ, о которомъ Бэконъ писалъ королю: „указъ этотъ есть предусматриваемое древнимъ англійскимъ правомъ средство къ тому, чтобы всѣ дѣла, которыя могутъ касаться интересовъ и правъ вашего величества, переносить изъ обыкновенныхъ судовъ въ судъ канцлера... А вашему величеству извѣстно, что вашъ канцлеръ—всегда главный совѣтникъ и исполнитель воли монарха, непосредственно зависящій отъ короля, и, слѣдовательно, въ немъ можно видѣть надежнаго и ревностнаго охранителя королевскихъ правъ".

ЦАБ "Автограф"

личную вину должностного лица, т.-е. если онъ является результатомъ злоупотребленія законными полномочіями или умышленнаго превышенія власти, то Государственный Совѣтъ разрѣшаетъ преслѣдованіе; если же онъ составляетъ faute de service, т.-е. неумышленное превышеніе законной власти должностного лица или ошибочное примѣненіе ея, тогда отвѣтственной является администрація, а не должностное лицо лично, по крайней мѣрѣ, поскольку это касается заинтересованнаго гражданина, хотя, конечно, такое лицо подлежитъ дисциплинарному воздѣйствію своего начальства. Однако, это право Государственнаго Совѣта не допускать преслѣдованія должностныхъ лицъ было сопряжено съ злоупотребленіями, и въ 1870 году оно было отмѣнено. Значительныя разногласія вызвалъ вопросъ о дѣйствительномъ значеніи этой отмѣны; но въ настоящее время, повидимому, твердо установлено, что преслѣдованія противъ должностныхъ лицъ могутъ быть возбуждаемы, безъ разрѣшенія, передъ общими судами; если же административная власть находитъ, что актъ, совершенный должностнымъ лицомъ, является не личнымъ его дѣйствіемъ, а совершенъ имъ во исполненіе его долга, то имѣетъ мѣсто обращеніе въ Tribunal des Conflits и дѣло можетъ быть передано въ административный судъ, въ которомъ жалобщикъ можетъ и не получить надлежащаго удовлетворенія. Но за личныя нарушенія должностныя лица отвѣчаютъ передъ общими судами. Такимъ образомъ, если должностное лицо совершаетъ незаконный актъ, считая его требованіемъ своего долга, или во исполненіе приказанія, оно подлежитъ отвѣтственности только передъ административными судами; если же злоупотребленіе властью было сознательное и обдуманное и совершено было не по приказанію, дѣло подлежитъ вѣдѣнію общаго суда.

Предшествующій очеркъ суммируетъ доктрины французскихъ юристовъ и основывается на французскихъ авторитетахъ; нелишнимъ будетъ дать краткій очеркъ положенія этого вопроса въ Пруссіи. Законы и регламенты, относящіеся къ области публичнаго управленія, могутъ быть нарушены простыми гражданами и должностными лицами, и для преслѣдованія за такія нарушенія существуютъ два различныхъ порядка. Что касается нарушенія закона простыми гражданами, то суще-

ЦАБ "Автограф"

ствуютъ общія мѣры обезпеченія соблюденія законовъ, и нарушеніе ихъ, какъ и во Франціи, карается общими судами [1]). Но въ отношеніи должностныхъ лицъ порядокъ преслѣдованія опредѣляется въ зависимости отъ того, является ли данное дѣяніе сознательнымъ нарушеніемъ долга, или ошибочнымъ, или противозаконнымъ пользованіемъ властью. Въ первомъ случаѣ имѣетъ мѣсто вопросъ дисциплины—должностное лицо подлежитъ обычному бюрократическому контролю. Въ отношеніи къ остальнымъ случаямъ примѣняются три способа. Первый опредѣляется правомъ надзора одного органа власти надъ дѣйствіями другого; напр., ландратъ можетъ по собственной иниціативѣ вмѣшаться въ дѣйствія окружнаго старшины въ своемъ уѣздѣ. Во-вторыхъ, заинтересованнымъ лицомъ можетъ быть подана жалоба высшему начальству, которое разсматриваетъ и рѣшаетъ дѣло. Въ-третьихъ, противъ должностного лица можетъ быть возбужденъ искъ, разсматриваемый въ административномъ судѣ [2]). Въ первыхъ двухъ случаяхъ имѣетъ мѣсто контроль административный, въ третьемъ—судебный. Какъ общее правило, въ тѣхъ случаяхъ, когда можетъ быть примѣненъ одинъ изъ двухъ послѣднихъ способовъ, нельзя обратиться къ другому; но иногда допускается выборъ между ними; а въ нѣкоторыхъ случаяхъ обращеніе къ иску можетъ имѣть мѣсто только послѣ того, какъ была принесена жалоба и оставлена безъ послѣдствій. Основаніемъ жалобы можетъ служить либо нецѣлесообразность акта (Unzweckmässig), либо несоотвѣтствіе его съ закономъ; основаніемъ для иска можетъ быть только незаконность акта. Въ отношеніи къ очень значительному числу случаевъ подлежащій способъ опредѣляется закономъ о компетенціи административныхъ учрежденій и судовъ по адми-

---

[1]) Административные суды не имѣютъ, такимъ образомъ, касательства до мѣръ, принимаемыхъ мѣстными органами противъ частныхъ лицъ въ цѣляхъ понужденія ихъ къ повиновенію законамъ, а касаются только взаимныхъ дѣйствій самихъ органовъ. Это имѣетъ мѣсто одинаково во Франціи и въ Пруссіи.

[2]) Техническіе термины для этихъ трехъ способовъ таковы: 1) das Aufsichtsrecht (право надзора); 2) die Verwaltungsbeschwerde (административная жалоба); 3) die Verwaltungsklage (административный искъ).

ЦАБ "Автограф"

стративнымъ дѣламъ [1]), который указываетъ опредѣлительно, въ какихъ случаяхъ имѣетъ мѣсто искъ и, слѣдовательно, отрицательно — въ какихъ случаяхъ единственнымъ средствомъ является жалоба. Въ остальномъ доктрина прусскаго административнаго права сходна съ французскою, признавая, что иски противъ должностныхъ лицъ за все, сдѣланное ими въ осуществленіе ихъ власти, могутъ быть предъявляемы только въ административныхъ судахъ, но что дѣйствія должностныхъ лицъ, представляющія сознательное превышеніе или злоупотребленіе власти, относятся къ компетенціи обыкновенныхъ судовъ.

Постоянно возможны случаи, когда неясно, къ компетенціи какихъ судовъ относится данное дѣло, тѣмъ болѣе, что содержаніе административнаго права постоянно измѣняется. Поэтому какъ во Франціи, такъ и въ Пруссіи созданы спеціальные суды (Tribunal des Conflits, Kompetenzgerichtshof) со смѣшаннымъ составомъ представителей общихъ и административныхъ судовъ; задача ихъ состоитъ въ разрѣшеніи всѣхъ сомнительныхъ вопросовъ подвѣдомственности.

4. Аргументы въ пользу спеціальныхъ судовъ.

Остается вопросъ о соображеніяхъ, приводимыхъ въ пользу разсмотрѣнной системы. Съ извѣстной точки зрѣнія, это есть крайнее примѣненіе теоріи раздѣленія властей, въ силу которой три отрасли государственнаго управленія должны быть безусловно отдѣлены одна отъ другой, при чемъ каждая имѣетъ свою опредѣленную сферу дѣятельности. Необходимымъ послѣдствіемъ этого является то, что судебная власть не можетъ вмѣшиваться въ область исполнительной власти при осуществленіи

---

[1]) Das Zustandigkeitsgesetz (1 августа 1883 года). Текстъ этого закона см. въ книгѣ Anschütz, Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preussen.

(Отъ ред. перев. Русскій переводъ этого закона, сдѣланный приватъ-доцентомъ М. Б. Горенбергомъ, см. въ приложеніи къ брошюрѣ проф. В. Ѳ. Дерюжинскаго, Административные суды въ государствахъ Западной Европы (Спб. 1906).

ЦАБ "Автограф"

принадлежащихъ послѣдней полномочій, которыя только отчасти основываются на законодательныхъ постановленіяхъ и представляются въ значительной степени дискреціонными. Однако, въ отношеніи исполнительной власти должна существовать нѣкоторая сдержка,—необходимо извѣстное средство предупрежденія произвола; поэтому въ области самой исполнительной отрасли нужно организовать спеціальный судебный органъ. Принципіально въ этомъ еще нѣтъ ничего дурного,—опасность кроется въ томъ, что спеціальные суды могутъ оказаться креатурами администраціи. Въ современномъ прусскомъ законодательствѣ сдѣлана попытка предотвратить эту опасность посредствомъ внесенія въ низшіе административные суды элемента представительства (хотя и непрямого) и обезпеченія несмѣняемости судей въ высшемъ административномъ судѣ, и въ общемъ эта попытка оказалась весьма удачною. Во Франціи составъ судовъ разсчитанъ такъ, что они находятся въ большей степени подъ контролемъ исполнительной власти или, по крайней мѣрѣ, пользуются меньшею независимостью, чѣмъ въ Пруссіи; однако, и тамъ, повидимому, нѣтъ серьезныхъ жалобъ на ихъ дѣятельность.

Какъ замѣчаетъ проф. Дайси, основная идея континентальнаго административнаго права, что „дѣла или споры, которые затрогиваютъ правительство или его должностныхъ лицъ, находятся впѣ сферы гражданскихъ судовъ и должны вѣдаться болѣе или менѣе оффиціальными органами“, — представляется „чуждою современнымъ англичанамъ“. Хотя въ общемъ это замѣчаніе вѣрно, однако, не слѣдуетъ забывать, что и въ Англіи гражданинъ не вполнѣ свободенъ отъ затрудненій въ спорахъ съ публичною властью. Предъявить искъ къ коронѣ онъ можетъ не иначе, какъ получивъ „petition of right“, а эта петиція предоставляется короною по совѣту генеральнаго атторнея, который самъ является политическимъ должностнымъ лицомъ. Бываютъ также случаи, когда центральному вѣдомству, напр., министерству мѣстнаго управленія, предоставляется разрѣшать споры о правахъ и обязанностяхъ мѣстныхъ органовъ и, такимъ образомъ, разрѣшать спорные юридическіе вопросы [1]). Такихъ

[1]) Эти „квази-судебныя“ функціи министерства мѣстнаго управленія „въ сущности не представляютъ собою нарушенія единства и верховенства

ЦАБ "Автограф"

исключеній изъ общаго правила въ Англіи немного, но они во всякомъ случаѣ могутъ выяснить англичанамъ сущность аргументовъ, получившихъ преобладаніе въ другихъ европейскихъ государствахъ.

Осуществленіе задачи государства выражается въ разнообразныхъ проявленіяхъ, въ отношеніи къ которымъ нужно имѣть въ виду два обстоятельства. Во-первыхъ, администраціи, т.-е. исполнительнымъ агентамъ государства, часто должна быть предоставляема бо̀льшая или меньшая степень усмотрѣнія въ выборѣ средствъ для достиженія желательнаго результата. Законодательная власть можетъ либо подробно регулировать дѣятельность исполнительной власти, либо ограничиться предоставленіемъ ей права принимать мѣры, признаваемыя ею соотвѣтственными даннымъ обстоятельствамъ. Она можетъ предоставить вѣдомствамъ право издавать правила, регламенты и распоряженія, составлять обязательныя постановленія и опредѣлять въ деталяхъ способы выполненія законодательныхъ предписаній. Все это — область дискреціонныхъ полномочій. Сфера такого усмотрѣнія сравнительно невелика въ Англіи, хотя она здѣсь значительно шире, чѣмъ обыкновенно думаютъ; болѣе широка она въ Пруссіи и, быть можетъ, наиболѣе широкою является она во Франціи (изъ всѣхъ тѣхъ странъ, о которыхъ говорится въ нашемъ изложеніи). Во-вторыхъ, дѣйствія государства не могутъ быть уподобляемы обыкновеннымъ дѣловымъ проявленіямъ, и отношеніе его къ гражданамъ не совсѣмъ таково, какъ отношеніе ихъ другъ къ другу; государство имѣетъ особыя права и обязанности, оно располагаетъ дискреціонною властью; должностныя лица, какъ его агенты, представляютъ собою нѣчто большее, чѣмъ агенты частнаго человѣка, какъ само государство есть нѣчто большее, чѣмъ частный индивидуумъ, и оно не можетъ подлежать дѣйствію такихъ же правовыхъ нормъ. Выдающійся американскій писатель, Гудноу, говоритъ слѣдующее:

закона. Однако, онѣ оказались достаточными для того, чтобы вызвать безпокойство въ средѣ англійскихъ юристовъ и государственныхъ людей, со стороны которыхъ были проявлены старанія воспрепятствовать дальнѣйшему расширенію такихъ функцій". Redlich and Hirst, II, стр. 365.

ЦАБ "Автограф"

„Положеніе администраціи, какъ представительницы суверенной власти, приводитъ къ тому, что право, регулирующее отношенія, въ которыя она вступаетъ, какъ таковая представительница, представляется во многихъ отношеніяхъ совершенно отличнымъ отъ частнаго права. Въ этомъ правѣ понятія договора и вреда играютъ весьма подчиненную роль. Тогда какъ договоръ и вредъ лежатъ въ основѣ значительной части частнаго права, въ публичномъ и, слѣдовательно, въ административномъ правѣ имъ, можно сказать, почти вовсе нѣтъ мѣста, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда правительство выступаетъ какъ фискъ, т.-е. какъ субъектъ частнаго права. Это потому, что отношенія, въ которыя вступаетъ администрація, являются, какъ общее правило, не договорными отношеніями, а имѣютъ свой источникъ и предѣлы скорѣе въ тѣхъ обязанностяхъ или полномочіяхъ, какія возлагаются суверенною властью черезъ ея представителя, законодательную власть; съ другой стороны, и тѣ ущербы, которыя причиняетъ администрація, какъ администрація, являются часто не видами вреда, а должны быть скорѣе отнесены къ категоріи damna absque injuria“ [1]).

Въ виду того, что отношенія между администраціею и гражданами представляются отличными отъ отношеній, существующихъ между самими гражданами, не безъ основанія можно признать, что и правила, ихъ регулирующія, должны быть нѣсколько иными, и въ такомъ случаѣ дѣла, возникающія въ этой области, должны подлежать рѣшенію особыхъ судей. Общіе суды заняты, главнымъ образомъ, случаями, возникающими въ области частнаго права, и потому склонны, какъ это и имѣетъ мѣсто въ Англіи, примѣнять тѣ же принципы къ случаямъ, возникающимъ въ области публичнаго права, а это можетъ парализовать въ нѣкоторыхъ случаяхъ успѣшную дѣятельность администраціи и выполненіе ею самыхъ задачъ, ради которыхъ она существуетъ [2]).

---

[1]) Goodnow, I, стр. 11—12.

[2]) Общій очеркъ (сочувственный) соображеній по этому предмету см. у Goodnow, I, кн. 1. Ср. Sidgwick, Elements of Politics (изд. 1891 г.), стр. 482. „Мое опасеніе состоитъ въ томъ, что судъ, не объединенный въ составѣ своемъ лицами, опытными въ исполнительной дѣятельности, едва ли будетъ достаточно компетентенъ для истолкованія ограничительныхъ право-

ЦАБ "Автограф"

Таковы, въ общихъ чертахъ, соображенія, вызвавшія созданіе во Франціи и въ Пруссіи спеціальныхъ административныхъ судовъ, которые примѣняютъ рядъ особенныхъ принциповъ къ случаямъ, возникающимъ въ области административной дѣятельности. Такіе суды не пугали бы англичанъ, если бы они были созданы какъ особый отдѣлъ верховнаго суда (Supreme Court of Judicature); они пугаютъ, главнымъ образомъ, потому, что они носятъ названіе, которое вызываетъ представленіе о томъ, что они составляютъ служебное орудіе исполнительной власти, что ими часто пользуются для приданія произвольнымъ актамъ фальшивой оболочки законности и что они склонны коверкать законъ для цѣлей администраціи. Правда, средства защиты, предоставляемыя гражданамъ при англійской системѣ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ болѣе дѣйствительны, но нельзя сказать, что въ настоящее время (мы не говоримъ о прошломъ) административные суды проявляютъ сколько-нибудь рѣзкую тенденцію въ пользу исполнительной власти. Все зависитъ отъ тѣхъ принциповъ, которыми руководятся въ своей дѣятельности эти спеціальные суды; если они ставятъ своею задачею рѣшать не только о законности, но также и о цѣлесообразности или политичности извѣстнаго акта, передъ ними выступающаго, или если (говоря другими словами) они склонны объявить извѣстный актъ законнымъ потому, что администрація считаетъ его цѣлесообразнымъ, тогда очевидно, что они могутъ сдѣлаться орудіемъ поддержанія произвола и отягощенія гражданъ. Но, хотя въ прежнее время они безспорно были утилизируемы въ этомъ смыслѣ, они все болѣе и болѣе ограничиваютъ свою задачу разсмотрѣніемъ законности актовъ, вы-

---

выхъ нормъ въ тѣхъ случаяхъ, когда придется примѣнять нѣсколько неопредѣленный критерій. Однако, затруднительно конструировать такой судъ такъ, чтобы онъ внушалъ къ себѣ общее довѣріе и не вызывалъ подозрѣнія въ излишнемъ пристрастіи къ исполнительной власти. Если нельзя одолѣть это затрудненіе, необходимо, для успѣшности правительственной работы, предоставить исполнительнымъ органамъ права нѣсколько болѣе широкія, чѣмъ обыкновенно имъ предоставляемыя, въ убѣжденіи, что общественное мнѣніе и парламентская критика удержатъ осуществленіе такихъ правъ въ предѣлахъ нѣсколько болѣе узкихъ, сравнительно съ тѣми, которые охраняются судебною властью".

ЦАБ "Автограф"

ступающихъ передъ ними; какъ во Франціи, такъ и въ Пруссіи, суды и юристы совокупными усиліями выработали закопчепную систему, основанную на строгихъ пачалахъ юридическаго толкованія и на столь же тщательномъ вниманіи къ прецедентамъ, какъ и то, которое проявляется гражданскими судами. Средства защиты интересовъ гражданъ, которыя предоставляются ими, можетъ быть, и не вполнѣ удовлетворительны, съ англійской точки зрѣнія, но дѣятельность ихъ протекаетъ регулярно и подъ очень незначительнымъ воздѣйствіемъ какихъ-либо особенныхъ соображеній объ удобствахъ исполнительной власти. Проф. Дайси говоритъ о Франціи слѣдующее (замѣчанія его въ еще большей мѣрѣ примѣнимы къ Пруссіи):

„Административное право съ его особенностями и административные суды, при всѣхъ недостаткахъ ихъ, продолжаютъ существовать, потому что эта система въ общемъ признается французами полезною. Самые строгіе критики ея допускаютъ, что она обладаетъ нѣкоторыми большими практическими достоинствами, и она подходитъ къ духу французскихъ учрежденій. Въ то же время административное право развивалось подъ вліяніемъ скорѣе юристовъ, чѣмъ политическихъ дѣятелей; въ теченіе послѣдняго полустолѣтія оно все болѣе утрачивало произвольный характеръ и превращается въ систему болѣе или менѣе устойчиваго права, примѣняемаго настоящими судами... Эти суды, безъ сомнѣнія, далеко не являются простыми органами центральнаго управленія“.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА IX.

Мѣстные органы и законодательство.

1. Предоставленіе полномочій мѣстнымъ органамъ.

Въ предшествующихъ главахъ мы дали краткій обзоръ организаціи и принциповъ мѣстнаго управленія въ Англіи, Франціи и Пруссіи и очеркъ его развитія въ соотношеніи съ конституціонными измѣненіями, имѣвшими мѣсто въ каждомъ изъ этихъ государствъ. Указаны были и нѣкоторыя характерныя черты городского управленія въ Америкѣ. Теперь намъ предстоитъ разсмотрѣть нѣсколько болѣе детально общій характеръ отношеній между выборными органами мѣстнаго самоуправленія и представителями центральной власти, при чемъ цѣлесообразно будетъ начать съ обозрѣнія порядка, въ которомъ полномочія мѣстныхъ органовъ предоставляются имъ.

Отношеніе законодательной власти къ мѣстнымъ органамъ, помимо возложенія на нихъ извѣстныхъ принудительныхъ обязанностей, можетъ принять одну изъ двухъ формъ. Во-первыхъ, существуетъ система предоставленія общихъ полномочій всѣмъ мѣстнымъ органамъ извѣстной категоріи: т.-е. законодательство можетъ установить рядъ органовъ и уполномочить ихъ дѣлать все, что, по ихъ мнѣнію, способно обезпечить удовлетворительное управленіе и общее благосостояніе ихъ районовъ, поскольку отдѣльныя мѣры воздѣйствія, которыми они пожелали бы воспользоваться, не оказываются прямо воспрещенными или предоставленными другимъ органамъ. Въ виду же того,

ЦАБ "Автограф"

что возможны случаи злоупотребленія такою свободою, необходимымъ представляется ограниченіе ея, принимающее бо̀льшіе или меньшіе размѣры въ разныхъ странахъ и въ соотвѣтствіи съ характеромъ самыхъ органовъ, — ограниченіе, въ силу котораго дѣйствительное осуществленіе этихъ общихъ полномочій подлежитъ одобренію административнаго вѣдомства центральнаго управленія или его агентовъ. Или, съ другой стороны, законодательство можетъ предоставить мѣстнымъ органамъ только опредѣленныя полномочія: т.-е. можетъ дать имъ разрѣшеніе совершать такіе-то перечисляемые акты, съ одобренія или же безъ утвержденія центральныхъ вѣдомствъ, и затѣмъ ничто иное не можетъ быть дѣлаемо мѣстными органами иначе какъ съ дозволенія, предусматриваемаго новыми законоположеніями.

Въ общемъ можно признать, что континентальныя законодательства проявили склонность къ принятію перваго изъ этихъ двухъ способовъ и предоставленію органамъ мѣстнаго самоуправленія власти предпринимать все то, въ отношеніи къ чему они могутъ получить одобреніе. Въ Великобританіи, въ британскихъ самоуправляющихся колоніяхъ и въ Соединенныхъ Штатахъ примѣняется противоположная система: мѣстные органы могутъ совершать только опредѣленныя вещи, но для того, чтобы при этомъ обезпечить просторъ мѣстной инціативѣ и предпріимчивости, мѣстнымъ органамъ предоставляется возможность получать дополнительныя полномочія черезъ спеціальное законодательство, вызываемое ими самими. Это различіе между англійскою и континентальною системами приводитъ къ тому весьма важному результату, что въ Англіи и Соединенныхъ Штатахъ развитіе дѣятельности мѣстныхъ органовъ обусловливается и контролируется парламентомъ, въ соотвѣтствіи съ господствующими въ немъ настроеніемъ и идеями, т.-е. настроеніемъ и идеями выборныхъ представителей націи; тогда какъ во Франціи и въ Пруссіи рѣшающее вліяніе принадлежитъ бюрократіи, общія идеи которой въ отношеніи къ этимъ предметамъ могутъ совпадать, но могутъ и не совпадать съ идеями большинства націи. Практическое значеніе этого различія не поддается обобщенію; казалось бы, сомнительно, чтобы при системѣ бюрократическаго контроля возможно было столь значительное развитіе нѣкоторыхъ отраслей мѣстнаго, и особенно муниципальнаго,

ЦАБ "Автограф"

управленія, какое мы видимъ въ Англіи въ послѣдніе тридцать лѣтъ; однако, примѣръ Пруссіи показываетъ, что бюрократическій режимъ можетъ быть весьма просвѣщеннымъ и готовымъ оказывать поощреніе и всякаго рода содѣйствіе развитію мѣстной дѣятельности. Въ противовѣсъ этому выступаетъ примѣръ Франціи, гдѣ (правильно или ошибочно) бюрократія упорно противодѣйствовала большинству плановъ, выдвигавшихся болѣе предпріимчивыми муниципалитетами.

Дальнѣйшимъ слѣдствіемъ указаннаго является существованіе въ Англіи системы законодательства въ формѣ „частныхъ биллей“ (Private Bill), которою широко пользуются мѣстные органы и которая осуществляется посредствомъ процедуры, совершенно отличной отъ процедуры при проведеніи публичныхъ биллей. Выдающійся авторитетъ, Ильбертъ, такъ опредѣляетъ различіе между двумя категоріями биллей [1]).

Публичный билль вносится въ качествѣ мѣры обще-политической, въ которой заинтересовано все населеніе, и возникаетъ по предложенію кого-либо изъ членовъ той палаты, въ которую вносится билль. Частный билль есть мѣра, издаваемая въ интересахъ частнаго лица или класса лицъ, безразлично — индивидуальнаго лица или корпораціи, или жителей графства, города, прихода или другой мѣстности, и основаніемъ возникновенія его является ходатайство заинтересованныхъ лицъ. Задачею частнаго билля, въ сущности, является полученіе привилегіи, т. е. изъятія изъ общаго закона или обезпеченіе чего-либо, что не можетъ быть достигнуто въ порядкѣ общаго закона, выражена ли общая норма въ статутѣ или въ общемъ правѣ (common law) [2]).

Эта система законодательства въ формѣ частныхъ биллей, которая, какъ будетъ видно изъ дальнѣйшаго, имѣетъ отчасти законодательный, отчасти судебный характеръ, составляетъ особенность Англіи и ея самоуправляющихся колоній. Въ континентальныхъ странахъ предоставленіе мѣстнымъ органамъ

[1]) Ilbert, Legislative Methods and Forms, стр. 28.

[2]) „Петиціонный“ характеръ частныхъ биллей подчеркивается формулою, въ которой дается королевское согласіе на нихъ—soit fait comme il est désiré, тогда какъ въ отношеніи къ публичнымъ биллямъ королевское согласіе выражается формулою „Le roi le veut.“

ЦАБ "Автограф"

общихъ полномочій дѣлаетъ для нихъ ненужнымъ обращеніе къ законодательному порядку, а широкая дискреціонная власть администраціи замѣняетъ парламентскій контроль въ случаѣ возникновенія какихъ-либо предположеній со стороны какъ мѣстныхъ учрежденій, такъ и частныхъ лицъ или компаній [1]). Поэтому на континентѣ мѣстный органъ, желающій расширить сферу своей дѣятельности, свободенъ отъ необходимости прибѣгать къ дорого стоющей, громоздкой, медленной процедурѣ, да и время законодательнаго учрежденія не занимается вопросами чисто мѣстнаго интереса въ такихъ размѣрахъ, какъ въ Англіи. Сомнительно, чтобы британскій парламентъ выигралъ много для успѣшнаго разрѣшенія имперскихъ и національныхъ вопросовъ, если бы съ него было снято бремя частныхъ биллей, и, конечно, нежелательно существующій теперь порядокъ замѣнить простымъ оффиціальнымъ контролемъ надъ развитіемъ *мѣстной дѣятельности; но возможнымъ представлялось бы* установить такой порядокъ, который комбинировалъ бы преимущества не-бюрократическаго контроля съ быстротою и дешевизною континентальной системы, и изъ разсмотрѣнія практикуемаго порядка можно извлечь нѣкоторыя указанія того, какъ эта цѣль могла бы быть достигнута. Опытъ Соединенныхъ Штатовъ въ отношеніи частныхъ биллей или такъ назыв. тамъ „спеціальнаго законодательства“, по своей поучительности, также заслуживаетъ краткаго разсмотрѣнія.

2. Система частныхъ биллей въ Англіи.

Англійскіе мѣстные органы осуществляютъ свои полномочія на основаніи законоположеній нѣсколькихъ категорій. Во-первыхъ, имѣются, такъ сказать, „учредительные акты“, которые создаютъ различные виды мѣстныхъ органовъ и вооружаютъ ихъ полномочіями, необходимыми для исполненія возлагаемыхъ на нихъ обязанностей. Во-вторыхъ, имѣются „общіе акты“, касаю-

[1]) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ въ области финансовъ французскіе мѣстные органы могутъ промовировать законопроекты, которые, однако, подлежатъ той же процедурѣ, которая установлена для всѣхъ законопроектовъ во французскомъ парламентѣ.

ЦАБ "Автограф"

щіеся тѣхъ или другихъ отраслей управленія (таковы, актъ 1875 г. о народномъ здравіи, актъ 1902 г. о народномъ образованіи) и предоставляющіе всѣмъ или нѣкоторымъ органамъ полномочія въ отношеніи къ данной отрасли. Въ третьихъ, имѣются такъ назыв. „адоптивные акты", излюбленная британскими законодателями форма; это — законы, предоставляющіе всѣмъ или опредѣленнымъ мѣстнымъ органамъ полномочія, которыя они, если пожелаютъ, могутъ осуществлять при условіи формальнаго „адоптированія" (принятія) ихъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ съ утвержденія правительственнаго вѣдомства. Примѣрами такихъ актовъ являются актъ 1870 г. о трамваяхъ, акты 1852—1885 гг. о погребеніи, актъ 1892 г. о публичныхъ библіотекахъ. Иногда нѣкоторыя части такихъ актовъ носятъ повелительный характеръ, налагая на органы обязанности, тогда какъ другія части ихъ представляются „адоптивными", при соблюденіи извѣстныхъ формальностей или безъ этого. Нерѣдко бываетъ, что въ законахъ всѣхъ трехъ категорій предписывается самый способъ осуществленія полномочій, при чемъ обыкновенно въ самомъ актѣ указывается на учрежденіе комитета (который поэтому и называется „статуторнымъ") въ каждомъ подлежащемъ мѣстномъ совѣтѣ и излагаются правила о порядкѣ его дѣятельности и объ отношеніяхъ его къ совѣту, какъ цѣлому [1]).

Всѣ эти три группы законовъ являются публичными актами и соотвѣтствующіе имъ виды законовъ имѣются во всѣхъ странахъ. Но въ Англіи существуютъ еще двѣ группы: частные акты—проявленія частью законодательнаго, частью судебнаго процесса, и мѣстные публичные акты, которые составляютъ продуктъ своеобразной полу-законодательной, полу-административной процедуры.

Частные билли, какъ было уже указано, возникаютъ по ходатайству („on the petition") иниціаторовъ, которое включается во вступленіе къ биллю [2]). Они могутъ быть промо-

[1]) Новѣйшимъ примѣромъ этого является школьный комитетъ (Education Committee), съ кооптируемыми членами, который мѣстные органы должны назначать въ силу акта 1902 года.

[2]) О законодательствѣ въ формѣ частныхъ биллей см. Clifford, History of Private Bill Legislation; Wheeler, Practice of Private Bills; Redlich and

ЦАБ "Автограф"

вируемы совѣтами муниципальныхъ бурговъ и городскихъ округовъ, которые всегда проявляли большую энергію по полученію дополнительныхъ полномочій такимъ путемъ, и совѣтами графствъ только съ 1903 года. Въ муниципальныхъ бургахъ и городскихъ округахъ требуется одобреніе налогоплательщиковъ для отнесенія расходовъ по данному биллю на общественныя средства, — одобреніе, даваемое на собраніи городскихъ жителей или посредствомъ особаго голосованія [1]), и это, хотя часто является простою формальностью, иногда (если въ городѣ имѣется сильная оппозиція противъ какихъ-либо предположеній билля) получаетъ характеръ референдума [2]). Для представленія билля необходимо также согласіе министерства мѣстнаго управленія, но отказъ въ немъ имѣетъ мѣсто только тогда, когда желаемая цѣль можетъ быть достигнута другимъ и болѣе простымъ способомъ, напр., посредствомъ такъ назыв. провизорнаго распоряженія (Provisional Order). По содержанію своему частный билль можетъ касаться либо общихъ функцій мѣстнаго управленія, напр., права издавать обязательныя постановленія по отдѣльнымъ предметамъ, дополнительныхъ полномочій по обезпеченію народнаго здравія, права отчужденія земли для различныхъ цѣлей, либо отдѣльныхъ публичныхъ работъ, какъ: сточныя трубы, водопроводы, трамваи, пристани, электрическое освѣщеніе и вообще пользованіе силою электричества, газовое дѣло и т. п. предпріятія. Однако, въ отношеніи ко второй группѣ все чаще примѣняется болѣе простой способъ изданія провизорныхъ распоряженій. Въ отношеніи къ содержанію биллей существуютъ нѣкоторыя ограниченія: проектъ, которымъ возлагаются какія-либо обязанности на правительственное вѣдомство, не можетъ быть представленъ въ формѣ частнаго

Hirst, II, стр. 338—351. Ср. также Lord Onslow. Rise and Development of Local Legislation by Private Bill, въ „Journal of Royal Statistical Society“ (March 1906).

[1]) Въ силу акта 1872 г. (дополненнаго въ 1903 г.) о средствахъ бурговъ. Въ дополнительномъ актѣ предусмотрѣна возможность отклоненія налогоплательщиками части предположеннаго билля безъ отклоненія его цѣликомъ.

[2]) Въ послѣдніе годы случаи отказа со стороны налогоплательщиковъ въ предоставленіи городскому совѣту разрѣшенія предложить билль имѣли мѣсто въ Бирмингамѣ (1902) и Оксфордѣ (1906).

ЦАБ "Автограф"

билля; затѣмъ главные органы палатъ парламента, вѣдающіе процедуру прохожденія частныхъ биллей (лордъ—предсѣдатель комитетовъ въ палатѣ лордовъ и предсѣдатель комитетовъ въ палатѣ общинъ), а также каждая изъ палатъ своими резолюціями могутъ признать, что предположенія, заключающіяся въ биллѣ, столь значительны либо по району ихъ примѣненія [1]), либо въ принципіальномъ отношеніи, что они должны быть внесены въ формѣ публичныхъ биллей.

Частные билли должны быть представлены за два мѣсяца до начала парламентской сессіи, при чемъ копіи ихъ должны быть сообщены тѣмъ правительственнымъ вѣдомствамъ, которыхъ въ какой-либо мѣрѣ касается содержаніе биллей. Билли должны быть соображены съ правилами установленныхъ каждою изъ палатъ регламентовъ (наказовъ), которыя относятся отчасти къ процедурѣ (сообщеніе подлежащимъ лицамъ и учрежденіямъ, представленіе плановъ, смѣта расходовъ и т. д.), отчасти къ постановленіямъ, которыя должны быть включены въ каждый билль извѣстной категоріи [2]). Несоблюденіе требованій регламента той или другой палаты (если оно не признается несущественнымъ со стороны особаго комитета о регламентѣ данной палаты) пріостанавливаетъ дальнѣйшее движеніе билля. Билли разсматриваются лордомъ-предсѣдателемъ и предсѣдателемъ комитетовъ, при участіи юрисконсультовъ, и тѣ постановленія, которыя вызываютъ возраженія съ ихъ стороны, подвергаются обсужденію совмѣстно съ иниціаторами, которымъ обыкновенно приходится дѣлать различныя уступки. Затѣмъ билли раздѣляются, ради удобства, на двѣ группы: одни направляются въ палату общинъ, другіе—въ палату лордовъ. Далѣе они проходятъ обычныя стадіи перваго и второго чтеній, комитетскаго обсужденія и третьяго чтенія.

Лица, компаніи и учрежденія, заинтересованныя въ биллѣ, могутъ ходатайствовать о томъ, чтобы были выслушаны ихъ возраженія, и послѣ второго чтенія дальнѣйшій ходъ билля

[1]) Билли, касающіеся всего Лондона, въ виду этого, часто вносятся въ формѣ публичныхъ биллей.

[2]) The Standing Orders of Lords and Commons relative to Private Bills публикуются каждую сессію.

ЦАБ "Автограф"

опредѣляется въ зависимости отъ того, имѣются или нѣтъ возраженія противъ него. При отсутствіи возраженій билли направляются въ палатѣ лордовъ въ комитетъ, состоящій изъ одного лорда-предсѣдателя, а въ палатѣ общинъ—въ комитетъ, состоящій изъ предсѣдателя комитетовъ или его замѣстителя, члена, внесшаго билль [1]), и еще одного члена, лично не заинтересованнаго въ биллѣ.

При наличности возраженій противъ билля, при первомъ и второмъ чтеніяхъ обыкновенно не возникаетъ споровъ, хотя въ палатѣ общинъ возраженія иногда представляются при второмъ чтеніи. Затѣмъ билль направляется въ особый комитетъ (Select Committee), состоящій изъ четырехъ членовъ въ палатѣ общинъ и изъ пяти въ палатѣ лордовъ, члены избираются въ каждой палатѣ выборнымъ комитетомъ (Committee of Selection), при чемъ необходимо, чтобы они не имѣли особаго интереса въ билляхъ, подлежащихъ ихъ обсужденію. Комитетская стадія имѣетъ характеръ полу-судебнаго изслѣдованія: выслушивается повѣренный и допрашиваются свидѣтели [2]). Комитетъ можетъ отвергнуть билль, обыкновенно по признанію его необоснованнымъ; если билль въ принципѣ принимается, комитетъ можетъ внести въ него поправки, признаваемыя имъ желательными, и лица, проводящія билль, должны либо принять поправки, либо отказаться отъ билля [3]). Послѣ успѣшнаго прохожденія этой стадіи билль снова докладывается палатѣ, подвергается формально третьему чтенію и препровождается въ другую палату. Въ этой послѣдней опять могутъ

---

[1]) Послѣ удовлетворенія ходатайства о представленіи билля кому-либо изъ членовъ „поручается подготовить и внести билль", что часто является простою формальностью.

[2]) Въ палатѣ лордовъ каждый комитетъ рѣшаетъ самъ, какія лица и учрежденія будутъ допущены явиться для представленія возраженій противъ билля; въ палатѣ общинъ комитеты получаютъ соотвѣтственныя указанія отъ спеціальнаго комитета посредниковъ (Special Committee of Referees).

[3]) Въ 1891—95 гг. внесено было 746 частныхъ биллей, касавшихся Англіи и Уэльса (не считая чисто личныхъ биллей и биллей объ утвержденіи *провизорныхъ распоряженій*), вотировано 580; въ періодъ 1896—1900 гг. соотвѣтственныя числа—1.028 и 861; въ 1901—05 гг.—989 и 807. См. Onslow, цит. соч.

ЦАБ "Автограф"

быть представлены возраженія въ комитетской стадіи, но это случается рѣдко [1]). Правительственныя вѣдомства обязаны представлять доклады по всѣмъ частнымъ биллямъ, которые въ чемъ-либо касаются ихъ; эти доклады направляются въ особые комитеты, и комитеты палаты общинъ обязаны сообщить палатѣ, какъ они отнеслись къ указаніямъ, сдѣланнымъ въ докладахъ.

Существуетъ, конечно, опасность, что особые комитеты могутъ проявлять неодинаковое отношеніе къ биллямъ одного и того же рода, и предприняты были различныя попытки устранить эту опасность путемъ внесенія въ регламенты для комитетовъ указаній относительно того, на какія стороны они должны обращать особое вниманіе, пріемовъ разсмотрѣнія ихъ, а также о томъ, чтобы билли одинаковаго характера передавались въ одинъ и тотъ же комитетъ. Въ частности всѣ билли, содержащіе въ себѣ постановленія о санитарномъ дѣлѣ или полиціи, направляются — поскольку дѣло идетъ объ этихъ постановленіяхъ—въ спеціальный постоянный комитетъ палаты общинъ, назначаемый ежегодно. Однако, пожалуй, самою дѣйствительною гарантіею извѣстнаго единообразія, безъ ущерба интересамъ мѣстной иниціативы, а также средствомъ предотвратить проведеніе, въ формѣ частныхъ биллей, чего-либо противнаго требованіямъ обще-политическимъ, является разсмотрѣніе биллей правительственными вѣдомствами, ставшее въ послѣдніе годы особенно полнымъ и тщательнымъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и то вниманіе, какое ихъ докладъ встрѣчаетъ со стороны особыхъ комитетовъ.

Эта система частныхъ биллей медленна и дорога: билль, допущенный въ мартѣ извѣстнаго года (т.-е. послѣ начала извѣстной сессіи), не можетъ быть внесенъ ранѣе слѣдующаго года, такъ что для прохожденія всѣхъ стадій требуется отъ пятнадцати до восемнадцати мѣсяцевъ послѣ того, какъ мѣстный органъ приметъ рѣшеніе представить его. Приходится обращаться къ посредству парламентскихъ агентовъ; требуется

---

[1]) Courtney, Working Constitution of the United Kingdom (изд. 1901), стр. 206. По свѣдѣніямъ, сообщаемымъ въ книгѣ Onslow, около 7 процентовъ частныхъ биллей вызываютъ возраженія въ обѣихъ палатахъ.

ЦАБ "Автограф"

внесеніе извѣстныхъ взносовъ въ парламентъ; при наличности возраженій членамъ мѣстнаго совѣта приходится быть въ Лондонѣ въ періодъ движенія билля, необходимымъ представляется обращаться къ содѣйствію повѣреннаго и приглашать свидѣтелей-экспертовъ; и, если споръ затягивается, расходы по проведенію билля достигаютъ весьма значительной суммы. Кромѣ того, работа въ особыхъ комитетахъ требуетъ отъ членовъ затраты большого количества времени, которое могло бы быть лучше использовано для другихъ цѣлей. Въ виду этого сдѣланы были попытки, двоякаго рода, облегчить бремя, возлагаемое системою частныхъ биллей и на мѣстные органы, и на самый парламентъ.

3. Провизорныя постановленія.

Первымъ изъ указанныхъ средствъ является система провизорныхъ постановленій (Provisional Orders), которыя издаются правительственнымъ вѣдомствомъ, но нуждаются въ утвержденіи парламента прежде вступленія ихъ въ силу; впервые эта мѣра испробована въ 1845 г. и теперь примѣняется очень широко. Случаи, въ которыхъ вѣдомства могутъ издавать такія постановленія, опредѣлены парламентомъ въ различныхъ законоположеніяхъ; они относятся отчасти къ мѣстному управленію въ старинномъ и болѣе узкомъ значеніи этого понятія, отчасти къ различнаго рода промышленнымъ предпріятіямъ, возникающимъ по почину мѣстныхъ органовъ или промышленныхъ компаній. Такъ, министерство мѣстнаго управленія можетъ, посредствомъ провизорнаго постановленія, комбинировать санитарные округа для цѣлей водоснабженія [1]); утверждать планы оздоровленія, составляемые мѣстными санитарными органами для мѣстностей, находящихся въ антисанитарныхъ условіяхъ; разрѣшать совѣтамъ графствъ вступать въ долговыя обязательства въ предѣлахъ, не превышающихъ одной десятой оцѣнки имуществъ, подлежащихъ обложенію; передавать всѣмъ

[1]) О порядкѣ изданія провизорныхъ постановленій министерствомъ мѣстнаго управленія см. актъ 1875 г. о народномъ здравіи, статьи 297—298.

ЦАБ "Автограф"

или нѣкоторымъ совѣтамъ графствъ тѣ изъ правъ и обязанностей нѣкоторыхъ правительственныхъ вѣдомствъ, которыя касаются дѣлъ, возникающихъ въ районѣ подлежащихъ совѣтовъ [1]); разрѣшать покупку газовыхъ предпріятій; дѣлать измѣненія въ границахъ районовъ мѣстнаго управленія и т. п. Министерство промышленности издаетъ провизорныя постановленія объ устройствѣ электрическаго освѣщенія и другихъ видахъ пользованія силою электричества со стороны муниципалитетовъ или частныхъ компаній, о докахъ и набережныхъ, о трамваяхъ, водныхъ работахъ и т. п. Другія вѣдомства также могутъ издавать провизорныя постановленія по предметамъ своей компетенціи.

Постановленія издаются послѣ изслѣдованія (на мѣстѣ, если вѣдомство признаетъ необходимымъ), о которомъ публикуется въ общее свѣдѣніе и которое сопровождается выслушаніемъ свидѣтелей и предъявленіемъ возраженій. Отказъ въ изданіи постановленія не подлежитъ обжалованію; если же постановленіе издается, оно вносится въ одинъ изъ биллей объ утвержденіи провизорныхъ постановленій (Provisional Orders Confirmation Bills), вносимыхъ въ парламентъ вѣдомствами каждую сессію. Любое постановленіе, заключающееся въ такомъ биллѣ, можетъ явиться предметомъ новаго возраженія и въ такомъ случаѣ билль передается въ особый комитетъ, какъ если бы онъ былъ частнымъ биллемъ, встрѣчающимъ возраженіе. Однако, возраженія противъ провизорныхъ постановленій имѣютъ мѣсто рѣдко, хотя и бываетъ, что такимъ путемъ проводятся нѣкоторыя измѣненія въ постановленіяхъ; вообще же парламентъ проявляетъ большую готовность принимать постановленія правительственныхъ вѣдомствъ [2]). Система провизорныхъ постановленій много быстрѣе и дешевле, чѣмъ система частныхъ биллей, но въ ней, хотя и сохраняется верховный надзоръ парламента, замѣна парламентскаго изслѣдованія административнымъ и готовность парламента принимать рѣшеніе вѣдомства, опирающееся на такое изслѣдованіе, въ связи съ отсут-

[1]) Актъ 1888 г. о мѣстномъ управленіи, ст. 10 (1).

[2]) Въ 1903—4 г. министерство мѣстнаго управленія издало 72 постановленія; только семь изъ нихъ вызвали возраженія, при чемъ всѣ были утверждены парламентомъ. 33-й отчетъ, стр. CXXXVII—CXXXVIII.

ЦАБ "Автограф"

ствіемъ обжалованія отказа въ изданіи постановленія,—ведетъ къ нѣкоторой замѣнѣ контроля законодательнаго контролемъ административнымъ.

Въ 1899 году былъ изданъ актъ, внесшій большое измѣненіе въ процедуру частнаго законодательства для Шотландіи: частные билли замѣнены провизорными постановленіями, при чемъ, однако, англійская система послѣднихъ модифицирована въ томъ отношеніи, что производство изслѣдованія возлагается не на вѣдомство, а на комитетъ изъ членовъ парламента или неоффиціальныхъ лицъ [1]). Проектъ постановленія представляется его иниціаторами министру по дѣламъ Шотландіи и правительственнымъ вѣдомствамъ, которыхъ касается постановленіе; проектъ передается лорду-предсѣдателю и предсѣдателю комитетовъ, и если предложеніе касается только Шотландіи, не возбуждаетъ важныхъ общеполитическихъ вопросовъ и не имѣетъ особенно большого значенія, то они разрѣшаютъ примѣнить порядокъ провизорныхъ постановленій; въ противномъ случаѣ необходимо представленіе частнаго билля. При отсутствіи возраженій министръ по дѣламъ Шотландіи можетъ издать постановленіе, съ производствомъ изслѣдованія, или безъ него, по его усмотрѣнію. При наличности возраженія предложеніе передается въ комитетъ, образуемый изъ нѣсколькихъ членовъ комиссіи, въ составъ которой входятъ пятнадцать членовъ отъ каждой палаты парламента и двадцать другихъ лицъ, „опытныхъ въ дѣлахъ“, которыя назначаются лордомъ-предсѣдателемъ и предсѣдателемъ комитетовъ по соглашенію съ министромъ по дѣламъ Шотландіи. Изслѣдованіе производится въ Шотландіи въ мѣстѣ, выборъ котораго обусловливается надлежащимъ соображеніемъ предмета предполагаемаго постановленія и мѣстности, до которой оно относится [2]); въ докладѣ, представляемомъ министру по дѣламъ Шотландіи, должны быть отмѣчены указанія, сдѣланныя парламентскими органами или какими-либо вѣдомствами. Комитетъ можетъ предложить либо издать

[1]) Private Legislation Procedure (Scotland) Act. 1899.

[2]) Лица, не принадлежащія къ составу членовъ парламента, берутся въ комитеты тогда, когда послѣдніе не могутъ быть образованы изъ парламентскихъ членовъ комиссіи; но ими вообще широко пользуются въ виду требованія, чтобы изслѣдованія производились въ Шотландіи.

ЦАБ "Автограф"

постановленіе въ томъ видѣ, какъ оно предположено, либо внести въ него измѣненія, либо отказать въ немъ. Если послѣднее принимается министромъ по дѣламъ Шотландіи, то его рѣшеніе не подлежитъ обжалованію; если же онъ рѣшаетъ, что постановленіе должно быть издано въ первоначальномъ или измѣненномъ видѣ, то онъ вноситъ въ парламентъ билль объ утвержденіи, противъ котораго могутъ быть предъявлены возраженія въ изложенномъ выше порядкѣ. Система эта, повидимому, удовлетворившая Шотландію, имѣетъ всѣ выгоды англійской системы провизорныхъ постановленій, съ добавочнымъ преимуществомъ въ томъ отношеніи, что изслѣдованіе (а въ сущности и рѣшеніе) принадлежитъ не исключительно должностнымъ лицамъ правительственнаго вѣдомства. Повидимому, нѣтъ препятствій къ тому, чтобы, при широкомъ примѣненіи системы провизорныхъ постановленій въ Англіи, и въ ней былъ утилизированъ этотъ порядокъ изслѣдованія комитетомъ изъ сост комиссіи, которая состояла бы при вѣдомствѣ, но была бы ставлена изъ неоффиціальныхъ лицъ.

4. Законодательство и мѣстные органы въ Соединенныхъ Штатахъ.

Въ предшествующемъ изложеніи было упомянуто, что въ Соединенныхъ Штатахъ контроль центральнаго управленія надъ мѣстнымъ осуществляется только законодательными органами и судами, за отсутствіемъ въ штатахъ вліятельныхъ исполнительныхъ вѣдомствъ, на которыя могла бы быть возложена эта задача, если бы къ тому же чувство мѣстной независимости допускало то. Исполнительные органы штатовъ плохо организованы и слабы, а мѣстное самоуправленіе доведено до крайнихъ его предѣловъ. Проф. Вудроу Вильсонъ пишетъ: [1])

„Губернаторъ, слѣдовательно, не есть „исполнительная власть“; онъ только одинъ изъ элементовъ ея. Имѣются другіе элементы, координируемые съ нимъ, надъ которыми онъ не имѣетъ прямого оффиціальнаго контроля и которые ниже

[1]) The State (изданіе 1899), стр. 500.

ЦАБ "Автограф"

сго только потому, что они не имѣютъ власти контролировать законодательство, какъ это можетъ дѣлать онъ, пользуясь своимъ правомъ вето, и, пожалуй, потому, что онъ, по своему положенію, является болѣе, чѣмъ они, представителемъ управленія штата, какъ цѣлаго, и населенія штата, какъ извѣстной единицы. Впрочемъ, представляется сомнительнымъ, могутъ ли губернаторъ и другіе главныя должностныя лица штата, хотя бы и въ совокупности своей, быть названы „исполнительною властью", такъ какъ дѣйствительное исполненіе значительнаго большинства законовъ зависитъ не отъ нихъ, а отъ мѣстныхъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ городами и графствами и не связанныхъ съ центральными властями штата какою-либо отвѣтственностью передъ ними. На пространствѣ всѣхъ штатовъ замѣчается рѣзкое разграниченіе, настоящее раздѣленіе между должностными лицами „штата" и „мѣстными"; послѣдніе считаются не должностными лицами штата, а только органами своихъ округовъ, отвѣтственными передъ избирателями, а не передъ центральными властями".

Въ виду того, что въ Америкѣ нѣтъ центральныхъ вѣдомствъ, которыя могли бы быть вооружены тѣми полномочіями по руководству и надзору въ отношеніи къ мѣстному управленію, какія принадлежатъ англійскимъ правительственнымъ вѣдомствамъ, и въ виду того, что при такихъ условіяхъ невозможно было бы, безъ чрезвычайнаго развитія разновидностей, особенно въ области муниципальнаго устройства, предоставить мѣстнымъ учрежденіямъ особенно широкія общія полномочія, законодательные органы американскихъ штатовъ нашли необходимымъ въ законахъ о мѣстномъ управленіи регулировать детали въ размѣрахъ, совершенно неизвѣстныхъ британскому парламенту [1]). Это осуществляется одинаково какъ въ общемъ,

[1]) „Мы еще только начинаемъ сознавать, что муниципалитетъ есть агентъ государства и вмѣстѣ съ тѣмъ организація для удовлетворенія мѣстныхъ нуждъ. Прежнее ошибочное пониманіе истины привело насъ къ усвоенію законодательной системы контроля, и хотя иногда можно обнаружить стремленіе замѣнить законодательный контроль центрально-административнымъ, однако, регулированіе мѣстныхъ органовъ, какъ въ отношеніи къ общегосударственнымъ, такъ и къ мѣстнымъ нуждамъ, осуществляется почти всецѣло законодательными статутами или при посредствѣ судовъ. Что ка-

ЦАБ "Автограф"

такъ и въ спеціальномъ законодательствахъ, соотвѣтствующихъ британскимъ публичнымъ и частнымъ актамъ. Въ общихъ законахъ предусматриваются малѣйшіе вопросы муниципальнаго управленія, при чемъ ежегодно въ большомъ количествѣ издаются и „спеціальные“ акты, часто касающіеся только совершенно пустяшныхъ предметовъ. Само по себѣ, даже при извѣстной громоздкости такого порядка, все это не представляетъ ничего дурного; но это становится настоящимъ зломъ вслѣдствіе неблагопріятныхъ условій многихъ американскихъ муниципалитетовъ и неудовлетворительности законодательныхъ органовъ въ очень многихъ штатахъ [1]). Безотвѣтственность законодательныхъ учрежденій, которыя не имѣютъ сколько-нибудь дѣйствительнаго контроля надъ исполнительными органами, то обстоятельство, что партійная система всецѣло господствуетъ и въ муниципальныхъ дѣлахъ, такъ какъ система „дѣлежа добычи“ дѣлаетъ господство въ городскомъ управленіи средствомъ для партіи укрѣпить свое общее положеніе, наконецъ, давленіе, оказываемое на законодателей частными интересами,—все это приводитъ къ злоупотребленію законодательнымъ контролемъ и къ вмѣшательству въ городскія дѣла. Это отражается и на устройствѣ учрежденій, и на ихъ функціяхъ. Британскій парламентъ, однажды установивъ мѣстные органы, не склоненъ измѣнять ихъ устройство и предоставляетъ имъ почти полный просторъ въ организаціи ихъ работы и образованіи штата служащихъ. Между тѣмъ, законодательныя учрежденія американскихъ штатовъ постоянно дѣлаютъ измѣненія въ муниципальномъ устройствѣ, отчасти просто изъ желанія производить эксперименты (нерѣдко наперекоръ интересамъ или желаніямъ заинтересованныхъ городовъ), и, что еще важнѣе, формы город-

---

сается вопросовъ законодательной политики или административной цѣлесообразности, то мы либо предоставляли мѣстнымъ органамъ дѣйствовать, какъ имъ заблагоразсудится, либо брали ихъ подъ руководство при помощи общихъ и спеціальныхъ актовъ. Начавъ съ дарованія городамъ хартій, или предоставленія имъ полномочій спеціальными актами, мы вскорѣ привыкли регулировать все спеціальными актами“. Maltbie, English Local Government of To-day, стр. 242 (гдѣ авторъ говоритъ о Соединенныхъ Штатахъ).

[1]) Bryce, American Commonwealth, гл. XLIV—XLV.

ЦАБ "Автограф"

ского управленія часто ломаются ради цѣлей партіи, въ данное время преобладающей въ законодательномъ учрежденіи [1]).

Въ результатѣ муниципальное законодательство постоянно измѣняется и представляется поэтому запутаннымъ, неяснымъ. Кромѣ того, обнаруживается сильное вмѣшательство въ самыя функціи городскихъ органовъ; частнымъ компаніямъ даются привилегіи вопреки желаніямъ городскихъ жителей, а предположенія городскихъ совѣтовъ нерѣдко отвергаются не по причинѣ ихъ неудовлетворительности по существу, а подъ давленіемъ частныхъ интересовъ, или враждебнаго отношенія политической партіи, или подъ вліяніемъ ревниваго отношенія сельскаго населенія къ растущей силѣ городовъ.

Это вмѣшательство имѣло настолько дурные результаты, что сдѣланы были различныя попытки предотвратить его. Широкое распространеніе получило обыкновеніе устанавливать главныя основанія муниципальнаго устройства, болѣе или менѣе детально, не въ общихъ законахъ, а въ самыхъ конституціяхъ штатовъ, которыя могутъ быть измѣняемы медленнымъ и сложнымъ путемъ. Этимъ предотвращаются частыя измѣненія, но невозможно заранѣе предусмотрѣть всѣ нужды развивающагося города или тѣ отдѣльныя потребности, которыя могутъ возникнуть въ отношеніи къ системѣ его управленія, и потому указанный пріемъ приводитъ къ тому, что либо города испытываютъ ненужныя стѣсненія, либо оказывается необходимымъ черезчуръ часто подвергать конституціи пересмотру. Вотъ что говоритъ выдающійся американскій писатель, Вильсонъ [2]):

„Конституціи штатовъ не только входятъ въ чрезвычайныя детали въ отношеніи къ организаціи управленія, но онѣ идутъ гораздо далѣе органическихъ постановленій и выполняютъ задачи обычной законодательной работы... Вызывается это недовольствомъ законодательствомъ, недовѣріемъ къ законодателямъ, желаніемъ обезпечить за нѣкоторыми отраслями законодательства большую устойчивость, чѣмъ какою обладаютъ статуты, находящіеся подъ постоянною опасностью измѣненія или отмѣны. Къ этому присоединяется желаніе облечь такіе законы санк-

[1]) См. выше, гл. IV, § 1.

[2]) Wilson, The State, стр. 474—475.

ЦАБ "Автограф"

ціею народнаго голосованія... Въ этомъ, быть можетъ, обнаруживается общая тенденція поставить проведеніе всѣхъ важнѣйшихъ законоположеній въ зависимость отъ прямого участія народа.

„Недочеты такого порядка столь же очевидны, сколь и существенны. Общія основанія организаціи, какъ они изложены въ конституціи Соединенныхъ Штатовъ, могутъ оставаться безъ измѣненій въ теченіе долгаго времени; но по мѣрѣ того, какъ конституціи берутся за регулированіе такихъ интересовъ, которые въ своемъ значеніи должны измѣняться отъ времени до времени сообразно съ измѣняющимися обстоятельствами, они вторгаются въ область такого законодательства, которое должно подлежать постояннымъ модификаціямъ и приспособленіямъ. При такихъ условіяхъ не только неизбѣжнымъ оказывается несоблюденіе того различенія между конституціонными и обыкновенными законами, которое до сихъ поръ признавалось и цѣнилось, но въ значительной степени приносится въ жертву столь желательная устойчивость конституціонныхъ постановленій. Тѣ конституціи, въ которыхъ большое мѣсто занимаютъ чуждые имъ элементы, касающіеся не структуры и функцій управленія, а лишь отдѣльныхъ и частныхъ интересовъ, должны, конечно, какъ бы ни были онѣ тщательно редактированы, подлежать весьма частымъ измѣненіямъ. Поэтому въ нѣкоторыхъ изъ нашихъ штатовъ конституціи измѣнялись такъ же часто, какъ и важнѣйшіе статуты".

Другимъ способомъ борьбы съ указаннымъ зломъ является воспрещеніе (въ конституціяхъ многихъ штатовъ) всякаго спеціальнаго законодательства о мѣстныхъ учрежденіяхъ [1]). Но эта мѣра оказывается неосуществимою: города чрезвычайно разнообразны по своимъ размѣрамъ и условіямъ, въ нихъ имѣются весьма различныя потребности, и регулировать ихъ,

[1]) Для примѣра см. ст. конституціи Пенсильваніи, цитированную выше, въ началѣ гл. IV. Ср. ст. IV конституціи Калифорніи: „законодательный органъ не можетъ издавать мѣстныхъ или спеціальныхъ законовъ въ нижеименованныхъ случаяхъ: (9)... регулированіе функцій графства или участка, или избранія должностныхъ лицъ графства или участка... (28)... созданіе должностей или опредѣленіе правъ и обязанностей должностныхъ лицъ въ графствахъ, городахъ, участкахъ или школьныхъ округахъ".

ЦАБ "Автограф"

особенно въ отношеніи къ функціямъ, представляется невозможнымъ. Въ результатѣ практикуются сложные пріемы съ цѣлью обойти ограниченіе, и эти пріемы оказываются успѣшными. Выработалось обыкновеніе раздѣлять города на классы собразно съ количествомъ населенія и издавать особые законы для всѣхъ городовъ извѣстнаго класса. Сама по себѣ эта система представляется вполнѣ разумною и желательною. Но вскорѣ оказалось, что она можетъ быть утилизирована гораздо шире первоначальныхъ предположеній,—что распредѣленіе городовъ по классамъ можетъ быть дѣлаемо такимъ образомъ, что къ извѣстному классу относится только какой-нибудь одинъ городъ, и затѣмъ въ томъ же законѣ предоставляются извѣстныя права органамъ „всѣхъ городовъ“ этого класса. Такимъ путемъ, подъ видомъ общихъ законовъ, проводятся въ сущности спеціальные законы, и суды признавали ихъ дѣйствительными. Другимъ способомъ обхода требованій конституцій является изданіе биллей, которыми, въ интересахъ отдѣльныхъ городовъ, измѣняется общій законъ и которые поэтому сами считаются общими законами. Такого рода законодательство получило широкое развитіе, и результаты получились тѣ же, какъ если бы конституціоннаго воспрещенія не было вовсе [1]). Все болѣе растетъ недовольство такимъ спеціальнымъ законодательствомъ и тѣми злоупотребленіями, которыя неразрывно связаны съ нимъ въ Америкѣ, но всѣ попытки устранить это оказываются безуспѣшными [2]). Спеціальное законодательство будетъ развиваться до тѣхъ поръ, пока не будутъ созданы въ штатахъ государственныя учрежденія надзора (съ значительными полномочіями въ отношеніи къ мѣстнымъ органамъ), но это представляется мало вѣроятнымъ. При такихъ условіяхъ Соединенные Штаты оказываются въ неблагопріятномъ положеніи. Недовѣріе къ законодательнымъ органамъ штатовъ привело къ внесенію въ конституціи постановленій о деталяхъ устройства и функцій мѣстныхъ учрежденій, и это лишаетъ ихъ эластичности; пока нѣтъ сильныхъ центральныхъ вѣдомствъ съ правами контроля, предоставленіе широкихъ полномочій предста-

[1]) Maltbie, loc. cit., стр. 243.

[2]) Примѣры см. въ книгѣ Брайса, гл. CXIV.

ЦАБ "Автограф"

вляется нежелательнымъ, а при теперешнихъ политическихъ условіяхъ какъ общее, такъ и спеціальное законодательство сопряжено съ злоупотребленіями. Много могло бы быть достигнуто усвоеніемъ системы подобной той, которая оказалась столь удачною въ Англіи; но реформа, для того чтобы быть дѣйствительною, должна быть начата съ состава и способовъ дѣятельности самихъ законодательныхъ органовъ.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА X.

Административный контроль надъ мѣстными органами.

1. Центральный контроль надъ мѣстными должностными лицами.

Подъ терминомъ „административный контроль“ разумѣются всѣ тѣ разнообразныя полномочія, которыми въ извѣстной странѣ обладаютъ вѣдомства центральнаго управленія въ области общаго направленія и наблюденія за дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправленія, за исключеніемъ полномочій въ отношеніи къ финансовой сторонѣ, которыя по своей многочисленности и важности подлежатъ особому разсмотрѣнію. Кромѣ того, указанный терминъ имѣетъ примѣненіе только къ вполнѣ самостоятельнымъ полномочіямъ центральныхъ вѣдомствъ, которыя осуществляютъ ихъ лишь подъ наблюденіемъ законодательныхъ учрежденій, и, такимъ образомъ, въ понятіе административнаго контроля не входятъ тѣ виды контроля, которые, хотя и возникаютъ по почину вѣдомствъ, требуютъ участія судебныхъ учрежденій.

Какъ видно изъ сказаннаго въ предыдущихъ главахъ, этотъ административный контроль на континентѣ получилъ гораздо болѣе широкое развитіе, чѣмъ въ Англіи, такъ какъ тамъ понятіе мѣстнаго самоуправленія представляется во многихъ отношеніяхъ инымъ, чѣмъ въ Англіи. Быть можетъ, наиболѣе ярко это различіе выступаетъ въ положеніи профессіональныхъ

ЦАБ "Автограф"

должностныхъ лицъ въ мѣстномъ управленіи и въ ихъ отношеніяхъ къ центральнымъ вѣдомствамъ. Въ Англіи завѣдываніе мѣстными дѣлами находится всецѣло въ рукахъ выборныхъ и неплатныхъ представителей мѣстнаго населенія, и платныя постоянныя должностныя лица являются просто ихъ агентами и подчиненными; центральныя вѣдомства имѣютъ дѣло только съ совѣтами и вообще не касаются мѣстныхъ должностныхъ лицъ, которыя передъ ними не отвѣтственны. Правда, имѣется одно важное исключеніе изъ этого общаго правила: въ управленіи общественнымъ призрѣніемъ не только для назначенія и смѣщенія должностныхъ лицъ комитетами попечителей требуется утвержденіе министерства мѣстнаго управленія, но послѣднее можетъ и смѣстить любого платнаго агента попечителей, даже вопреки ихъ желанію. Однако, такое центральное полномочіе представляетъ, подобно многимъ другимъ, особенность управленія общественнымъ призрѣніемъ и въ настоящее время примѣняется очень рѣдко; въ остальныхъ же областяхъ англійскаго мѣстнаго управленія постоянныя должностныя лица въ отношеніи къ пребыванію на своихъ постахъ не находятся въ зависимости отъ центральнаго вѣдомства. Утвержденіе министерства мѣстнаго управленія необходимо для назначенія и смѣщенія врачей и санитарныхъ инспекторовъ, содержаніе которыхъ отчасти покрывается изъ суммъ государственнаго казначейства, но это лишь служитъ гарантіею того, чтобы назначаемыя лица отвѣчали извѣстнымъ требованіямъ и чтобы обезпечить за ними болѣе прочное положеніе въ несеніи ими очень тяжелой работы, въ сферѣ которой они могутъ нерѣдко оказываться въ конфликтѣ съ вліятельными мѣстными интересами. Назначеніе главныхъ констеблей (начальниковъ мѣстной полиціи) нуждается въ утвержденіи министра внутреннихъ дѣлъ, а публичныхъ аналистовъ—министерства мѣстнаго управленія. Но ни въ одномъ изъ этихъ случаевъ нѣтъ мѣста, какъ въ области общественнаго призрѣнія, какому-либо центральному контролю за дѣятельностью постоянныхъ должностныхъ лицъ, которая направляется единственно выборными совѣтами, при чемъ послѣдніе одни несутъ отвѣтственность.

Въ континентальной Европѣ положеніе совершенно иное. Центральнымъ вѣдомствамъ естественно принадлежитъ полный

ЦАБ "Автограф"

контроль надъ ихъ мѣстными представителями, платными или неплатными, профессіональными или не-профессіональными; но не слѣдуетъ забывать, что во многихъ случаяхъ мѣстные представители центральной власти являются также исполнительными агентами мѣстныхъ самоуправляющихся учрежденій. Они могутъ быть прежде всего центральными должностными лицами и затѣмъ уже мѣстными исполнительными органами, какъ французскій префектъ; въ другихъ случаяхъ выборные мѣстные агенты облекаются извѣстными правами и обязанностями со стороны центральной власти и дѣйствуютъ въ качествѣ ея представителей въ своихъ районахъ, какъ въ Пруссіи ландратъ, уѣздный комитетъ и городской магистратъ, а также, въ меньшей степени, французскій мэръ. И вотъ, поскольку они являются центральными агентами, они находятся подъ бюрократическимъ контролемъ и, даже если они (какъ французскій префектъ) не имѣютъ права игнорировать постановленія мѣстныхъ совѣтовъ, ими не одобряемыхъ, всетаки положеніе ихъ, какъ центральныхъ должностныхъ лицъ, подлежащихъ дисциплинарному воздѣйствію, не можетъ не отражаться на ихъ отношеніи къ мѣстнымъ дѣламъ. Префектъ есть прежде всего агентъ центральной власти; его согласіе требуется для дѣйствительности многихъ постановленій департаментскаго генеральнаго совѣта, или же онъ можетъ представлять ихъ на соображеніе министерства въ Парижѣ; ему приходится рѣшать или испрашивать рѣшеніе по вопросамъ не только о законности, но и о цѣлесообразности, и его собственная точка зрѣнія относительно цѣлесообразности естественно будетъ опредѣляться взглядами министерства, отъ котораго зависитъ его положеніе. Болѣе своеобразно положеніе, занимаемое прусскимъ ландратомъ. Онъ назначается короною по представленію уѣзднаго собранія, отъ котораго онъ получаетъ содержаніе, но въ дополнительномъ своемъ качествѣ агента центральной власти онъ можетъ быть устраненъ отъ должности или смѣщенъ своимъ начальствомъ въ порядкѣ бюрократической подчиненности. Поэтому, въ виду того, что его карьера и шансы на движеніе зависятъ, главнымъ образомъ, отъ одобренія этого начальства, онъ старается избѣгать какихъ-либо конфликтовъ между двумя господами, которымъ онъ служитъ; въ случаѣ же

ЦАБ "Автограф"

возникновенія конфликта онъ естественно оказывается на сторонѣ центральной власти, что въ сущности и почитается даже его обязанностью. Выборные неслужащіе члены уѣзднаго комитета также, поскольку они облечены „центральными" функціями, подлежатъ тому же административному контролю; но, такъ какъ они не члены бюрократіи, они не могутъ быть смѣщены съ должности иначе какъ по рѣшенію административнаго суда [1]). Бургомистръ и другіе члены городского магистрата, а также староста общины въ Пруссіи могутъ быть отрѣшены отъ должности только въ силу такого же рѣшенія. Съ другой стороны, французскій мэръ, въ случаѣ ненадлежащаго исполненія имъ обязанности, возложенной на него закономъ или порученной ему центральною властью, можетъ быть устраненъ отъ должности на одинъ мѣсяцъ префектомъ, на три мѣсяца министромъ внутреннихъ дѣлъ, а окончательное смѣщеніе можетъ послѣдовать по декрету президента республики. Такимъ образомъ, онъ менѣе, чѣмъ его прусскій коллега, огражденъ отъ произвола со стороны центральныхъ вѣдомствъ.

Въ Англіи, если возникаетъ конфликтъ между выборными совѣтами и центральными вѣдомствами, по поводу ли выхода изъ предѣловъ закона, или неисполненія его требованій вслѣдствіе небрежности или сознательнаго отказа, почти единственнымъ доступнымъ для центральной власти средствомъ является обращеніе къ помощи судовъ. Актомъ о начальномъ образованіи 1870 года было предусмотрѣно, что, если выборный школьный комитетъ уклоняется, или оказывается небрежнымъ, или некомпетентнымъ выполнять свою задачу, центральное вѣдомство народнаго образованія можетъ распустить его и либо распорядиться о производствѣ новыхъ выборовъ, либо назначить лицъ, которымъ и передаются всѣ права и обязанности распущеннаго комитета. Въ первые годы дѣйствія акта 1870 г. этими полномочіями пользовались довольно часто [2]), но затѣмъ

[1]) Это примѣняется также къ не-профессіональнымъ членамъ провинціальныхъ совѣтовъ, такъ какъ они, хотя и облечены чисто центральными функціями, выборные и неплатные.

[2]) Въ первыя 15 лѣтъ (1871—86) въ 32 случаяхъ комитеты были распущены, и центральнымъ вѣдомствомъ были назначены ихъ замѣстители, а въ 8 случаяхъ комитеты были распущены и произведены были новые выборы. Maltbie, English Local Government of To-day, стр. 168.

ЦАВ "Автограф"

они постепенно перестали примѣняться, а въ актѣ 1902 года о народномъ образованіи они не предусмотрѣны вовсе. Такое же право роспуска выборныхъ органовъ существуетъ во Франціи, и въ Пруссіи и имъ продолжаютъ иногда пользоваться. Во Франціи департаментскіе совѣты и комиссіи могутъ быть распущены въ случаѣ упорнаго уклоненія ихъ отъ исполненія законныхъ обязанностей ихъ. Коммунальный совѣтъ также можетъ быть распущенъ, но въ двухмѣсячный срокъ долженъ быть избранъ новый совѣтъ, и хотя въ этотъ промежутокъ для завѣдыванія муниципальнымъ управленіемъ назначается временная комиссія, однако, она рѣшаетъ только неотложные вопросы и не можетъ подготовлять мѣстный бюджетъ [1]). Роспускъ производится въ силу декрета президента республики и въ общемъ практикуется очень рѣдко, хотя случаи его иногда бываютъ въ небольшихъ коммунахъ; иногда вѣроятность его возникаетъ и въ отношеніи къ большимъ городамъ, когда въ городскихъ совѣтахъ проявляется (что часто бываетъ) явно враждебное отношеніе къ политикѣ правительства. Однако, роспускъ рѣдко примѣняется по политическимъ основаніямъ, такъ какъ, если новые выборы въ большомъ городѣ даютъ такое же анти-правительственное большинство, положеніе министерства (при теперешнихъ условіяхъ французской политической жизни) становится крайне затруднительнымъ. Въ Пруссіи провинціальныя и уѣздныя собранія, а также городскіе и общинные совѣты могутъ быть распущены королевскимъ декретомъ; въ такомъ случаѣ должны быть произведены новые выборы въ трехмѣсячный срокъ для провинціальныхъ собраній, въ шестимѣсячный срокъ для уѣздныхъ собраній и городскихъ совѣтовъ и въ шестинедѣльный для общинныхъ совѣтовъ [2]). Но къ этимъ рѣшительнымъ мѣрамъ прибѣгаютъ еще рѣже, чѣмъ во Франціи, такъ какъ желаемая цѣль можетъ быть достигнута другими способами.

---

[1]) Муниципальный законъ 1884 г., ст. 43—45.

[2]) Städte-Ordnung, 1853, ст. 79; Landgemeinde-Ordnung, 1891, ст. 42.

ЦАБ "Автограф"

2. Утвержденіе, руководство и понужденіе.

Выше было уже указано, въ какихъ широкихъ размѣрахъ во Франціи и въ Пруссіи необходимо утвержденіе центральныхъ вѣдомствъ для мѣропріятій, намѣчаемыхъ мѣстными органами, при чемъ было отмѣчено, что это обусловливается, главнымъ образомъ, тѣмъ способомъ, какимъ полномочія предоставляются мѣстнымъ органамъ. Англійскіе законодатели точно опредѣляютъ всѣ тѣ полномочія, въ которыхъ нуждаются мѣстные органы, и разрѣшаютъ пользованіе ими при различныхъ условіяхъ; на континентѣ же усвоено обыкновеніе, во избѣжаніе частаго регулированія особыми законами вопросовъ мѣстнаго управленія,—предоставлять мѣстнымъ органамъ очень широкія полномочія, но съ тѣмъ, что, въ значительномъ числѣ случаевъ, *они должны получить административное утвержденіе* при осуществленіи этихъ общихъ полномочій. Было бы стѣснительно и ненужно требовать, чтобы для всѣхъ намѣченныхъ мѣръ необходимо было формальное утвержденіе, и обыкновенно указывается опредѣленно, по какимъ дѣламъ не требуется утвержденія центральной власти, и устанавливается, что постановленія по всѣмъ остальнымъ дѣламъ дѣйствительны—въ нѣкоторыхъ случаяхъ только послѣ формальнаго утвержденія (это касается, главнымъ образомъ, постановленій по финансовой части и по предметамъ, особенно интересующимъ центральное управленіе), а въ другихъ случаяхъ, если въ теченіе опредѣленнаго времени не послѣдуетъ протеста [1]). Во Франціи это утвержденіе является чисто бюрократическимъ, т.-е. оно производится префектомъ подъ его личной отвѣтственностью (лишь въ очень немногихъ случаяхъ рѣшеніе зависитъ отъ совѣта префектуры) или министерствомъ. Въ Пруссіи контроль осуществляется (смотря по тому, какой органъ ищетъ утвержденія) окружнымъ или уѣзднымъ комитетами, состоящими въ

[1]) Ср. Provinzial-Ordnung, 1875, ст. 118—121, и Kreisordnung, 1872, ст. 176, съ французскимъ муниципальнымъ закономъ, 1884, ст. 61—69, и закономъ 1871 г., ст. 46—48.

ЦАБ "Автограф"

большинствѣ изъ неслужащихъ членовъ, и только въ дѣлахъ провинціи рѣшаетъ подлежащее министерство. На рѣшеніе уѣзднаго комитета можно апеллировать въ окружный комитетъ, а на послѣдній (когда онъ рѣшаетъ въ первой инстанціи)—въ министерство.

Въ Англіи невозможность, съ одной стороны, законодательнаго регулированія дѣятельности каждаго отдѣльнаго органа, съ другой—предоставленія всѣмъ органамъ извѣстной категоріи осуществлять одни и тѣ же полномочія, такъ какъ органы, по формѣ тождественные, находятся въ весьма различныхъ условіяхъ въ отношеніи къ финансовымъ рессурсамъ и административной опытности—привела къ тому, что парламентъ надѣляетъ центральныя вѣдомства такою же властью утвержденія или разрѣшенія, хотя это вызывается совершенно иными мотивами и имѣетъ иной характеръ, такъ какъ случаи, въ которыхъ эта власть можетъ быть примѣнена, всѣ въ точности указываются. Такъ, обязательныя постановленія, издаваемыя мѣстными органами въ силу различныхъ актовъ о народномъ здравіи, не нуждаются въ утвержденіи министерства мѣстнаго управленія [2]), а обязательныя постановленія по полицейской части должны быть утверждаемы министромъ внутреннихъ дѣлъ. По многимъ другимъ предметамъ, относящимся къ санитарному управленію, каковы, образованіе спеціальныхъ дренажныхъ округовъ, плановъ устройства жилищъ, пріобрѣтеніе или устройство водопроводныхъ сооруженій, должно быть получено разрѣшеніе отъ министерства мѣстнаго управленія, которое можетъ также предоставить сельскому окружному совѣту всѣ или нѣкоторыя изъ спеціальныхъ полномочій городского санитарнаго органа. Сельскіе органы вообще нуждаются въ согласіи того же вѣдомства на пользованіе различными адоптивными актами; практически къ той же категоріи можетъ быть отнесено изданіе центральными вѣдомствами для мѣстныхъ совѣтовъ провизорныхъ постановленій, такъ какъ, какъ мы видѣли, ихъ рѣшеніе въ томъ или другомъ напра-

[2]) Въ 1903—4 году министерство мѣстнаго управленія утвердило 500 обязательныхъ постановленій, изданныхъ въ силу общихъ законовъ и 36—въ силу мѣстныхъ актовъ. Они касаются самыхъ разнообразныхъ предметовъ, каковы: площадки для развлеченій, локомотивы, суда для увеселительныхъ прогулокъ, бойни, наемные экипажи и т. п.

ЦАБ "Автограф"

вленіи почти всегда принимается парламентомъ. Министерство мѣстнаго управленія можетъ комбинировать или раздѣлять приходы, либо измѣнять ихъ границы, обыкновенно при помощи провизорныхъ постановленій. Всѣ публичныя работы, предпринимаемыя въ силу общихъ актовъ, а нерѣдко и въ силу частныхъ (мѣстныхъ) актовъ, нуждаются въ утвержденіи министерства мѣстнаго управленія или министерства промышленности, но это имѣетъ отношеніе, главнымъ образомъ, къ расходамъ, производимымъ на займы и будетъ разсмотрѣно въ слѣдующей главѣ.

Полномочія, принадлежащія центральнымъ вѣдомствамъ въ Англіи въ области руководства дѣятельностью мѣстныхъ учрежденій, также очень обширны. Вѣдомство народнаго образованія имѣетъ широкія дискреціонныя права въ отношеніи ко многимъ предметамъ, связаннымъ съ начальнымъ образованіемъ и регулируетъ ихъ весьма подробно. Министерство мѣстнаго управленія можетъ предложить любому мѣстному санитарному органу предпринять извѣстныя мѣры, хотя бы рекомендуемыя мѣры были опредѣленно указаны въ законодательныхъ постановленіяхъ [1]), а въ случаѣ эпидемій оно можетъ издавать распоряженія, подлежащія немедленному исполненію соотвѣтственными органами. Мѣстные совѣты, на обязанности которыхъ лежитъ принятіе мѣръ при эпизоотіяхъ, должны выполнять всѣ тѣ инструкціи, которыя будутъ даны по этому предмету министерствомъ земледѣлія. Но наиболѣе яркій образчикъ направляющихъ полномочій центральныхъ вѣдомствъ представляетъ въ Англіи управленіе общественнымъ призрѣніемъ, въ области котораго министерство мѣстнаго управленія можетъ издавать распоряженія — „общія“ или „спеціальныя“, смотря по тому, обращаются ли они ко всѣмъ комитетамъ попечителей или къ какому-нибудь одному, при чемъ такія распоряженія могутъ касаться всевозможныхъ подробностей; въ 1903—4 году было издано 852 распоряженія того или другого рода. Это очень широкое право руководства, въ связи съ уже упомянутымъ правомъ контроля, дѣлаетъ управленіе общественнымъ призрѣніемъ въ Англіи столь же крайне цен-

[1]) Актъ 1875 года о народномъ здравіи, ст. 42 и 141.

ЦАБ "Автограф"

трализованною отраслью, какъ и въ любомъ государствѣ континентальной Европы. Принадлежащая центральнымъ вѣдомствамъ въ иностранныхъ государствахъ направляющая роль не такъ обширна, какъ въ Англіи, потому что тамъ тѣ отрасли управленія, которыми особенно интересуются центральныя вѣдомства, обыковенно относятся къ категоріи „государственныхъ“ и вслѣдствіе этого ввѣряются агентамъ, подчиненнымъ (болѣе или менѣе обычному) бюрократическому контролю.

Болѣе сложною представляется понудительная роль центральныхъ вѣдомствъ, т.-е. принужденіе мѣстныхъ органовъ къ исполненію обязанностей, возлагаемыхъ на нихъ либо непосредственно закономъ, либо центральными вѣдомствами подъ условіемъ санкціи парламента. Въ Англіи права вѣдомствъ въ этомъ отношеніи сравнительно ограниченны, при чемъ проводится различіе между дѣйствительнымъ нерадѣніемъ мѣстныхъ органовъ къ ихъ обязанностямъ и неуспѣшнымъ выполненіемъ ихъ. Въ первомъ случаѣ въ отношеніи къ области народнаго здравія министерство мѣстнаго управленія можетъ, если найдетъ это нужнымъ, уполномочить другихъ лицъ совершить извѣстныя дѣйствія за счетъ нерадиваго органа [1]); но обыкновенно оно предпочитаетъ обращаться въ высшій судъ съ ходатайствомъ объ указѣ Mandamus, который направляется къ неповинующемуся органу. Этотъ путь представляется единственнымъ въ другихъ случаяхъ; вѣдомство народнаго образованія въ настоящее время располагаетъ только этимъ средствомъ [2]). При неуспѣшности въ завѣдываніи нѣкоторыми отраслями (полиція и народное образованіе) возможна пріостановка выдачи государственнаго пособія цѣликомъ или частью, и въ виду того, что мѣстные органы производятъ расходы въ ожиданіи полученія пособія, эта мѣра получаетъ значеніе наложенія штрафа на данную мѣстность. Этотъ пріемъ является не очень удовлетворительнымъ, хотя опасеніе, что пособіе, выдача котораго не была пріостановлена тотчасъ же, можетъ не быть

[1]) Актъ 1875 г. о народномъ здравіи, ст. 299 и 106. Въ случаѣ нерадѣнія сельскаго окружнаго совѣта, совѣтъ графства можетъ вмѣшаться и совершить нужную работу.

[2]) Ср. актъ 1875 г. о народномъ здравіи, ст. 299, и актъ 1902 г. о народномъ образованіи.

ЦАБ "Автограф"

назначено въ будущемъ году, если не послѣдуетъ улучшенія въ веденіи дѣлъ, иногда оказывается дѣйствительнымъ. Тамъ, гдѣ нѣтъ такихъ пособій, обусловливаемыхъ успѣшностью, почти единственнымъ средствомъ для центральнаго управленія является производство изслѣдованія, рекомендованіе мѣстнымъ органамъ извѣстныхъ реформъ и попытка устыдить ихъ и вызвать къ дѣятельности путемъ опубликованія свѣдѣній объ ея недостаточности.

Во Франціи и Пруссіи нерадивый мѣстный совѣтъ можетъ быть, какъ мы видѣли, распущенъ высшею властью, или же послѣдняя въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ вмѣшаться и совершить сама извѣстную работу. Но въ обѣихъ странахъ примѣняется, кромѣ того, одно любопытное полномочіе, заслуживающее быть отмѣченнымъ. Во Франціи, если мѣстный совѣтъ не принимаетъ достаточно обезпечивающихъ извѣстные обязательные предметы мѣръ въ своемъ годовомъ бюджетѣ (который представляется на административное одобреніе въ началѣ финансоваго года), то наблюдающій органъ (префектъ или министерство внутреннихъ дѣлъ) можетъ внести въ бюджетъ необходимое дополнительное ассигнованіе, такъ называемое Inscription d'office и, если нужно, предложить дополнительное обложеніе въ нужномъ размѣрѣ [1]). Такое же полномочіе осуществляется и въ Пруссіи различными органами надзора [2]).

---

[1]) Или высшая власть можетъ распорядиться о продажѣ коммунальнаго имущества для этой цѣли (въ случаѣ долга). Berthélémy, Droit administratif, стр. 158 и 511.

[2]) Законъ о компетенціи, ст. 19. Ср. полномочіе, предоставляемое ст. 300 акта 1875 г. о народномъ здравіи министерству мѣстнаго управленія (оно, однако, имъ никогда не пользуется): „каждая сумма, означенная въ распоряженіи министерства мѣстнаго управленія для оплаты расходовъ по выполненію обязанности нерадиваго мѣстнаго органа... почитается расходомъ, ложащимся на этотъ органъ и представляетъ собою долгъ этого органа, подлежащій покрытію изъ средствъ, находящихся въ распоряженіи этого органа или должностныхъ лицъ его. ...Если нерадивый органъ отказывается уплатить такую сумму... министерство мѣстнаго управленія можетъ уполномочить какое-либо лицо произвести, при посредствѣ мѣстнаго обложенія, взиманіе такой суммы... Лицо или лица, получившія такое полномочіе, располагаютъ по взиманію мѣстнаго сбора тѣми же правами... какими

ЦАБ "Автограф"

3. Инспекторатъ въ Англіи и деконцентрація контроля.

Ясно, что для надлежащаго осуществленія обязанностей по наблюденію за дѣятельностью мѣстныхъ органовъ и для оказанія имъ, въ нужныхъ случаяхъ, совѣта и руководства, центральныя вѣдомства должны располагать извѣстными средствами постояннаго надзора за ними и обезпеченія близкаго знакомства съ условіями и потребностями ихъ районовъ. Въ Англіи къ достиженію этого результата стремятся—хотя и не вполнѣ успѣшно—главнымъ образомъ, посредствомъ инспектората, который является учрежденіемъ, по преимуществу, англійскимъ. При каждомъ изъ правительственныхъ вѣдомствъ, имѣющихъ отношеніе къ мѣстному управленію, состоитъ штатъ инспекторовъ, которые могутъ быть раздѣлены на двѣ группы, смотря по тому, осуществляется ли ихъ надзоръ регулярно или въ отдѣльныхъ случаяхъ. Къ первой группѣ относятся: 1) инспектора общественнаго призрѣнія, которые уполномочены посѣщать всѣ учрежденія призрѣнія бѣдныхъ, могутъ присутствовать на засѣданіяхъ всѣхъ комитетовъ попечителей и ихъ комиссій и которые должны быть основательно знакомы съ общими условіями своихъ районовъ въ отношеніи къ постановкѣ въ нихъ общественнаго призрѣнія; 2) аудиторы, которые одинъ разъ или два раза въ годъ обозрѣваютъ счетную часть всѣхъ мѣстныхъ органовъ, кромѣ городскихъ совѣтовъ (въ городахъ только счетная часть по народному образованію подлежитъ обозрѣнію такой центральной инспекціи); 3) инспектора вѣдомства народнаго образованія, которые посѣщаютъ и представляютъ доклады о всѣхъ школахъ, получающихъ пособія изъ государственныхъ средствъ; 4) небольшое

обладаетъ нерадивый органъ". Въ результатѣ мѣръ, принятыхъ нѣкоторыми совѣтами графствъ въ Уэльсѣ, въ 1905 г. изданъ былъ актъ, разрѣшающій центральному вѣдомству народнаго образованія выдавать завѣдующимъ начальными школами тѣ суммы, которыя причитаются имъ по закону, но которыя не выдаются имъ мѣстными школьными органами, и затѣмъ вычитывать такія суммы изъ пособій, выдаваемыхъ центральною властью такимъ органамъ.

ЦАБ "Автограф"

число инспекторовъ полицейскаго персонала, состоящихъ при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ. Каждому изъ инспекторовъ первыхъ трехъ категорій назначается опредѣленный округъ. Ко второй группѣ относятся: 5) медицинскіе инспектора министерства мѣстнаго управленія, которые отъ времени до времени посылаются для производства изслѣдованій о причинахъ вспышки какой-либо болѣзни или разслѣдованія жалобъ на мѣстную санитарную администрацію [1]); 6) состоящіе при министерствахъ мѣстнаго управленія и промышленности инспектора-инженеры и другіе, которые производятъ изслѣдованія по предположеннымъ публичнымъ работамъ, вызывающимъ необходимость заключенія займовъ, или по другимъ основаніямъ, требующимъ центральнаго утвержденія; и 7) инспектора министерства земледѣлія. Эти инспектора не имѣютъ самостоятельно распорядительной и рѣшающей власти (кромѣ аудиторовъ, дѣйствія которыхъ могутъ быть обжалуемы); обязанности ихъ состоятъ въ инспектированіи, наблюденіи, производствѣ изслѣдованій и представленіи докладовъ подлежащимъ вѣдомствамъ.

Слѣдуетъ замѣтить, что, за исключеніемъ управленія общественнымъ призрѣніемъ,—и то лишь благодаря случайнымъ обнаруженіямъ со стороны инспекторовъ—центральныя вѣдомства въ Англіи не располагаютъ средствами обнаруженія какихъ-либо незаконныхъ предположеній мѣстныхъ органовъ или раскрытія незаконнаго дѣйствія въ моментъ его совершенія; контроль аудиторовъ обнаруживаетъ его уже послѣ его совершенія, да и то лишь тогда, когда оно сопряжено съ производствомъ расхода. Предотвращеніе выхода мѣстнаго органа изъ законныхъ предѣловъ его находится почти всецѣло въ зависимости отъ частной инициативы, отъ возбужденія судебнаго производства либо по почину частнаго гражданина, законный интересъ котораго затронутъ, либо по рѣшенію центральной власти, дѣйствующей по настоянію такого гражда-

[1]) Медицинскіе инспектора могутъ присутствовать на собраніяхъ мѣстныхъ санитарныхъ органовъ только при наличности соотвѣтственныхъ указаній со стороны министерства мѣстнаго управленія.

ЦАБ "Автограф"

нина. Наоборотъ, во Франціи и въ Пруссіи обнаруженіе въ дѣятельности мѣстныхъ учрежденій какихъ-либо уклоненій за предѣлы ихъ законной сферы значительно облегчается деконцентраціею центральнаго контроля. Центральные агенты обязаны слѣдить за мѣропріятіями всѣхъ мѣстныхъ органовъ въ своемъ районѣ, и они могутъ дѣлать это отчасти потому, что эти районы не велики, отчасти потому, что центральные агенты, въ болѣе обширныхъ районахъ, являются исполнительными агентами мѣстныхъ учрежденій, будучи обязаны, въ первомъ качествѣ своемъ, сообщать своему административному начальству о каждомъ постановленіи, полученномъ ими отъ мѣстныхъ учрежденій, отчасти же потому, что обыкновенно требуется, чтобы полные доклады о всѣхъ постановленіяхъ мѣстныхъ совѣтовъ представлялись наблюдающему органу.

Система деконцентрированнаго центральнаго контроля, какъ она осуществлена въ Пруссіи, представляетъ значительныя практическія удобства. Во-первыхъ, при ней отвѣтственность по наблюденію за массою органовъ мѣстнаго управленія не лежитъ на двухъ или трехъ вѣдомствахъ, состоящихъ, главнымъ образомъ, изъ должностныхъ лицъ, пребывающихъ въ столицѣ, а работа эта дѣлается делегаціями, разсѣянными по странѣ и могущими пріобрѣсти болѣе детальное знакомство съ мѣстными условіями, чѣмъ это доступно центральному вѣдомству. Во-вторыхъ, наблюденіе производится не только должностными лицами, но также отвѣтственными и свѣдущими людьми, пользующимися мѣстнымъ довѣріемъ. Въ результатѣ же оказывается, во-первыхъ, что „генеральный штабъ“ правительственнаго вѣдомства освобожденъ отъ значительной доли той мелочной работы, которую несетъ англійское министерство мѣстнаго управленія, и, такимъ образомъ, можетъ удѣлять больше времени на изученіе административныхъ проблемъ и соображеніе политическихъ вопросовъ [1]); во-вторыхъ, контроль становится гораздо менѣе бюрократическимъ; въ-третьихъ, онъ значительно быстрѣе.

---

[1]) Къ такой же деконцентраціи и освобожденію центральнаго вѣдомства отъ обременительныхъ мелочей стремится французская организація учебнаго дѣла.

ЦАБ "Автограф"

Въ Англіи, безъ сомнѣнія, министерство мѣстнаго управленія перегружено мелочною работою, касающеюся всѣхъ органовъ, вплоть до самыхъ малыхъ, и естественнымъ результатомъ этого оказывается, что вѣдомство застываетъ и въ своихъ задачахъ, и въ своихъ пріемахъ. Вѣдомство народнаго образованія также, повидимому, черезчуръ занято мелочными административными предметами. Попытки въ направленіи децентрализаціи контроля до сихъ поръ ограничивались немногимъ. Совѣтамъ графствъ предоставлены нѣкоторыя полномочія въ отношеніи къ сельскимъ окружнымъ совѣтамъ въ области санитарнаго управленія и въ отношеніи къ приходскимъ совѣтамъ по различнымъ предметамъ общаго мѣстнаго управленія (установленіе границъ, займы, адоптивные акты и т. д.); въ столицѣ согласіе лондонскаго совѣта графства требуется для заключенія займовъ совѣтами бурговъ (borough councils). Сверхъ этого не сдѣлано почти ничего, и памѣченная актомъ 1888 г. о мѣстномъ управленіи (въ ст. 10) передача совѣтамъ графствъ полномочій, осуществляемыхъ центральными вѣдомствами, въ сущности не была испробована. Однако, въ томъ, что деконцентрація контроля, или, по крайней мѣрѣ, нѣкоторое облегченіе министерства мѣстнаго управленія отъ лежащаго на немъ бремени—желательны, согласны всѣ, и, повидимому, единственнымъ способомъ осуществить это является расширеніе наблюдательныхъ правъ и обязанностей совѣтовъ графствъ. Большіе города ревниво оберегаютъ свое привилегированное положеніе и оказали бы рѣшительное сопротивленіе попыткѣ предоставить совѣтамъ графствъ большую власть въ ихъ районахъ; сопротивленіе оказали бы и болѣе значительные городскіе округа. Но, повидимому, нѣтъ препятствій къ тому, чтобы совѣты графствъ были облечены контролемъ надъ приходами и сельскими округами и надъ совѣтами небольшихъ городскихъ округовъ; въ такомъ случаѣ министерству мѣстнаго управленія приходилось бы имѣть дѣло съ органами призрѣнія бѣдныхъ, совѣтами графствъ и бурговъ, муниципалитетами большихъ городовъ и болѣе значительныхъ городскихъ округовъ. Это, не являясь большимъ шагомъ впередъ, было бы все же замѣтнымъ улучшеніемъ, а затѣмъ кое-что могло бы быть достиг-

ЦАБ "Автограф"

нуто путемъ упраздненія особыхъ комитетовъ попечителей о бѣдныхъ и передачи ихъ функцій другимъ органамъ. Въ отношеніи къ вѣдомству народнаго образованія возможно было бы замѣнить систему особыхъ пособій каждой отдѣльной школѣ и связанное съ этимъ представленіе каждый разъ особаго доклада.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА XI.

Контроль надъ мѣстными финансами [1]).

1. Природа и предметъ финансоваго контроля. Счетная часть.

Контроль, осуществляемый центральнымъ правительствомъ надъ финансовыми операціями мѣстныхъ учрежденій, является отчасти законодательнымъ, отчасти административнымъ. Онъ заключается въ установленіи ограниченій двоякаго рода — такихъ, которыя создаются рѣшеніями законодательной власти, и такихъ, которыя опредѣляются административнымъ усмотрѣніемъ. Законодательная власть въ Англіи можетъ установить тѣ предметы, на которые исключительно могутъ расходоваться мѣстныя средства. Такъ или иначе, она часто ставитъ границы росту мѣстнаго обложенія и задолженности, или же, въ отношеніи къ отдѣльнымъ мѣстнымъ учрежденіямъ, предоставляетъ органамъ правительства извѣстную дискреціонную власть. Задача центральныхъ административныхъ органовъ заключается въ томъ, чтобы наблюдать за финансами мѣстныхъ учрежденій для обнаруженія случаевъ употребленія общественныхъ денегъ на противозаконныя цѣли и для разрѣшенія такихъ мѣстныхъ расходовъ, которые поставлены въ зависимость отъ усмотрѣнія центральной власти.

---

[1]) Нѣкоторыя части этой главы взяты изъ статьи, напечатанной авторомъ въ „Economic Journal“, іюнь 1902 г.

ЦАБ "Автограф"

Обнаруженіе незаконныхъ расходовъ зависитъ въ Англіи, главнымъ образомъ, отъ повѣрки отчетовъ мѣстныхъ учрежденій агентами центральнаго правительства. Счетные чиновники министерства мѣстнаго управленія разсматриваютъ ежегодно, или по полугодіямъ, отчеты всѣхъ мѣстныхъ учрежденій, за исключеніемъ совѣтовъ муниципальныхъ городовъ, а также отчеты по народному образованію тѣхъ муниципальныхъ городовъ, въ компетенцію которыхъ входитъ завѣдываніе этимъ дѣломъ. Эти счетные чиновники („аудиторы“) имѣютъ право не утверждать незаконныхъ или несоотвѣтственныхъ расходовъ и возлагать ихъ на отдѣльныхъ членовъ повиннаго въ ихъ производствѣ учрежденія. На рѣшеніе счетнаго чиновника можно принести жалобу министерству мѣстнаго управленія (послѣднее можетъ дать вѣдомственное толкованіе права) или же высшему суду (High Court of Justice) [1]). Общая политика министерства мѣстнаго управленія, если оно, какъ это обыкновенно случается, одобряетъ рѣшеніе счетнаго чиновника, состоитъ въ томъ, чтобы освобождать членовъ мѣстныхъ учрежденій отъ послѣдствій ихъ незаконнаго дѣйствія въ частномъ случаѣ, но при этомъ предупреждать ихъ, что такая льгота не будетъ даваться впредь [2]). Министерство мѣстнаго управленія можетъ, однако, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, по ходатайству мѣстныхъ учрежденій, заранѣе разрѣшить такіе расходы, которые счетные чиновники вынуждены были бы иначе не одобрить; оно и дѣлаетъ это въ извѣстномъ числѣ случаевъ каждый годъ [3]). Эта центральная провѣрка счетовъ оказывается во многихъ случаяхъ весьма полезною, но она имѣетъ нѣкоторые замѣтные

[1]) Случаи примѣненія этого второго средства обжалованія лицами, на которыхъ сдѣланы начеты, въ настоящее время во всякомъ случаѣ, весьма немногочисленны.

[2]) Въ 1903—4 г. было 3.809 случаевъ неодобренія расходовъ и начетовъ со стороны счетныхъ чиновниковъ, при чемъ, приблизительно, половина этихъ случаевъ приходилась на расходы по призрѣнію бѣдныхъ. Въ 1.042 случаяхъ были принесены жалобы министерству мѣстнаго управленія; въ 52 случаяхъ рѣшенія счетныхъ чиновниковъ были отмѣнены, въ 907 случаяхъ рѣшенія были подтверждены, но начеты сложены, и въ 63 рѣшенія были подтверждены, а начеты не сложены. Въ остальныхъ 20 случаяхъ было „поступлено сообразно съ обстоятельствами“.

[3]) Актъ о расходахъ мѣстныхъ учрежденій 1887 г.

ЦАБ "Автограф"

недостатки. Опытъ показалъ, что счетные чиновники могутъ изъ года въ годъ пропускать явно незаконныя статьи расхода, просто потому, что ихъ вниманіе не было спеціально обращено на эти статьи. Во-вторыхъ, провѣрка счетовъ не предупреждаетъ незаконныхъ расходовъ, а только удерживаетъ отъ повторенія ихъ; наконецъ, было бы большимъ улучшеніемъ, если бы провѣрка счетовъ производилась не только для отысканія нарушеній закона, но и для дѣйствительнаго выясненія всего финансоваго положенія даннаго совѣта и различныхъ отдѣльныхъ его предпріятій. Министерство мѣстнаго управленія можетъ указать мѣстнымъ властямъ, за исключеніемъ властей муниципальныхъ городовъ, образцы, по которымъ они должны составлять свои отчеты, и формы, по которымъ мѣстныя учрежденія должны доставлять министерству свѣдѣнія относительно годовыхъ итоговъ, которые оно публикуетъ.

Отчеты англійскихъ муниципальныхъ городовъ (за исключеніемъ отчетовъ по народному образованію) освобождены отъ правительственнаго контроля и разсматриваются тремя лицами, изъ которыхъ одно назначается мэромъ изъ числа членовъ городского совѣта, а двое другихъ—избранные горожане. Ихъ полномочія значительно уже полномочій счетныхъ чиновниковъ министерства мѣстнаго управленія, такъ какъ они не имѣютъ права отказывать въ утвержденіи расходовъ или дѣлать начеты и могутъ только обращать вниманіе на сомнительныя статьи. Ихъ ревизія вообще не имѣетъ особаго значенія [1]). Къ выбору ревизоровъ относятся обыкновенно безъ большого интереса, и отъ нихъ не требуется никакой особой подготовки. Городскіе совѣты относятся несочувственно къ введенію правительственнаго контроля ихъ отчетности, отчасти потому, что они ревниво охраняютъ свою независимость, отчасти на томъ основаніи, что правительственные счетные чиновники не являются, собственно говоря, опытными бухгалтерами, что они, далѣе, склонны слишкомъ узко смотрѣть на дѣло, отстаивать чисто юридическую точку зрѣнія, и слѣдовательно, останавли-

[1]) Но большая часть крупныхъ совѣтовъ добровольно представляетъ свои отчеты на разсмотрѣніе и удостовѣреніе компетентныхъ бухгалтеровъ.

ЦАБ "Автограф"

вать желательные эксперименты [1]). Плательщики налоговъ муниципальнаго города, во всякомъ случаѣ, до извѣстной степени защищены, такъ какъ каждое распоряженіе объ уплатѣ, выданное городскимъ совѣтомъ, можетъ, по ходатайству любого заинтересованнаго лица, быть вытребовано на разсмотрѣніе Высшаго Суда посредствомъ приказа of certiorari и можетъ быть уничтожено, если будетъ признано не имѣющимъ силы [2]).

Во Франціи отчеты мѣстныхъ учрежденій разсматриваются въ концѣ года, но это разсмотрѣніе имѣетъ меньше значенія, чѣмъ въ Англіи, такъ какъ во Франціи мѣстныя учрежденія должны изготовлять бюджетъ на каждый финансовый годъ и получать утвержденіе бюджета или отъ префекта, или отъ министра внутреннихъ дѣлъ. Бюджеты совѣтовъ большихъ городовъ и департаментовъ должны представляться непосредственно министру. Это представленіе мѣстнаго бюджета во Франціи (точно такъ же, какъ и въ Пруссіи, гдѣ преобладаетъ та же система) даетъ контролирующей власти возможность не только устранять незаконные расходы или такіе расходы, которые она считаетъ нецѣлесообразными, но, кромѣ того, какъ уже было отмѣчено въ предыдущей главѣ, даетъ возможность принудить къ принятію надлежащихъ мѣръ по отношенію ко всѣмъ обязательнымъ отраслямъ администраціи. Англійскіе совѣты графствъ обязаны изготовлять смѣты доходовъ и расходовъ въ началѣ каждаго финансоваго года; многіе другіе мѣстные органы дѣлаютъ то же самое добровольно, но изготовленныя такимъ образомъ смѣты не представляются какой-либо высшей власти на утвержденіе.

---

[1]) Извѣстны три случая, когда города были подчинены контролю министерства мѣстнаго управленія, такъ какъ особыя комиссіи обѣихъ палатъ поставили это условіемъ надѣленія городовъ добавочными полномочіями.

[2]) Актъ о муниципальныхъ корпораціяхъ 1882 г., ст. 141. Тотъ же самый путь возможенъ по отношенію къ расходамъ совѣтовъ графствъ [актъ о мѣстномъ управленіи 1888 г. ст. 80 (2)], но примѣняется рѣдко.

ЦАБ "Автограф"

2. Законодательныя ограниченія мѣстнаго обложенія и задолженности.

Законодательная власть неоднократно находила нужнымъ устанавливать ограниченія той суммы налоговъ, которая можетъ взиматься мѣстными учрежденіями, или долговъ, которые они могутъ дѣлать для выполненія задачъ, признаваемыхъ по существу желательными. Такія ограниченія носили иногда абсолютный характеръ, иногда же могли подвергаться измѣненіямъ со стороны центральныхъ учрежденій. Едва ли не единственный примѣръ ограниченія налоговъ, устанавливаемыхъ на общія нужды, относится въ Англіи къ приходскимъ совѣтамъ, которые не могутъ устанавливать налоговъ (за исключеніемъ такихъ, которые основываются на адоптивныхъ актахъ), въ размѣрѣ свыше трехъ пенсовъ съ фунта, безъ согласія приходскаго собранія, и, даже съ его согласія, не могутъ устанавливать налоговъ свыше шести пенсовъ. Ограниченія налоговъ, предназначаемыхъ на спеціальныя нужды, встрѣчаются чаще. Для большей части адоптивныхъ актовъ установлены максимальныя нормы. Что касается задолженности, то бюро попечителей не можетъ дѣлать займовъ на сумму, превышающую четвертую часть того дохода, который подлежитъ обложенію налогомъ въ предѣлахъ даннаго союза призрѣнія бѣдныхъ, хотя эта сумма можетъ быть увеличена на половину временнымъ указомъ. Займы, заключаемые совѣтами графства на общія нужды, не могутъ превышать одной десятой части того дохода, который подлежитъ обложенію налогомъ въ предѣлахъ графства, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда такое превышеніе разрѣшено временнымъ распоряженіемъ или парламентскимъ актомъ. Аналогичныя ограниченія встрѣчаются нерѣдко и на континентѣ, при чемъ обычный порядокъ въ вопросахъ, касающихся обложенія, заключается въ установленіи извѣстнаго предѣла, выше котораго мѣстныя учрежденія не могутъ итти безъ особаго разрѣшенія. Такъ, въ Пруссіи городской совѣтъ не можетъ устанавливать налоговъ на мѣстныя нужды въ размѣрѣ, превышающемъ сто процентовъ суммы

ЦАБ "Автограф"

государственнаго подоходнаго налога, безъ разрѣшенія органовъ надзора. Во Франціи maximum обычнаго добавочнаго обложенія, которое можетъ быть установлено мѣстными учрежденіями въ дополненіе къ государственнымъ прямымъ налогамъ, опредѣляется ежегодно въ бюджетѣ, и для всѣхъ дальнѣйшихъ увеличеній („centimes extraordinaires"), производимыхъ коммунами, генеральные совѣты устанавливаютъ предѣлы, каждый для своего района.

Наиболѣе тщательные опыты законодательнаго ограниченія мѣстнаго обложенія и задолженности произведены были въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ вовсе не существуетъ административнаго контроля. Однако, стремленіе создать нѣкоторыя препятствія часто весьма необдуманнымъ расходамъ городовъ не всегда приводило къ удовлетворительнымъ результатамъ. Не можетъ быть возраженій противъ нормъ, подобныхъ тѣмъ, какія установлены въ конституціи штата Пенсильванія, и согласно которымъ „каждый городъ долженъ образовать особый фондъ погашенія, который будетъ служить неприкосновеннымъ обезпеченіемъ гарантированныхъ долговъ". Обязательство образовать фондъ погашенія часто устанавливается тѣмъ же путемъ въ Англіи. Большая часть этихъ ограниченій имѣетъ, однако, тенденцію становиться неизмѣнными. Такъ, законъ 1885 г., изданный въ Массачузетсѣ, предписываетъ, чтобы налоги на имущество [1]) во всѣхъ городахъ за исключеніемъ Бостона, кромѣ государственныхъ налоговъ и налоговъ графства, а также суммъ, взимаемыхъ согласно закону на покрытіе городского долга, не превышали ежегодно двѣнадцати долларовъ на каждую тысячу долларовъ средней оцѣнки подлежащаго обложенію имущества на предшествовавшее трехлѣтіе; и чтобы предѣлъ задолженности городовъ былъ не болѣе двухъ съ половиной на сто средней указанной выше оцѣнки. Эти предѣлы могутъ быть нарушены только съ разрѣшенія законодательной власти, которое не всегда легко получить. Но это еще простая задача, сравнительно съ тѣми трудностями, ко-

[1]) Все американское городское (какъ и все внутреннее) обложеніе основывается на налогахъ на полную (а не на годичную) стоимость реальнаго и личнаго имущества. См. Ely, Taxation in American Cities.

ЦАБ "Автограф"

торыя возникаютъ, когда границы обложенія и задолженности устанавливаются не обыкновенными законодательными постановленіями, а конституціями штатовъ, которыя могутъ быть измѣнены только путемъ очень сложной процедуры. Неумѣнье законодательныхъ и учредительныхъ собраній штатовъ дѣлать различія между производительными и непроизводительными расходами точно также приводитъ къ стѣсненію муниципальной предпріимчивости, въ отношеніе къ пріобрѣтенію права собственности на предпріятія, имѣющія общественный интересъ. Принимая во вниманіе общій недостатокъ довѣрія къ американскимъ городскимъ совѣтамъ, эту предосторожность, быть можетъ, нельзя считать неосновательной.

Быть можетъ, наиболѣе удовлетворительный образецъ законодательства по этому вопросу, избѣгающій неподвижности и допускающій развитіе муниципальнаго хозяйства въ извѣстныхъ предѣлахъ, находится въ постановленіи, принятомъ въ 1889 г. въ штатѣ Вашингтонъ. Постановленіе это приводится полностью.

„Ни графство, ни городъ, ни школьный округъ, ни иная муниципальная корпорація не могутъ ни для какихъ цѣлей обременять себя долгами на сумму, превышающую $1^1/_2\%$ стоимости подлежащаго обложенію имущества, находящагося въ данномъ графствѣ, городѣ, школьномъ округѣ или въ другой муниципальной корпораціи, безъ согласія трехъ-пятыхъ всего числа имѣющихъ право голоса, вотирующихъ на выборахъ, которые производятся для этой цѣли; при этомъ, когда требуется такое согласіе, общая задолженность не должна превышать пяти % стоимости имущества, подлежащаго обложенію въ данномъ мѣстѣ... при чемъ никакая часть долга, разрѣшеннаго на основаніи этой статьи, не можетъ обусловливаться какими бы то ни было задачами, кромѣ тѣхъ, которыя въ строгомъ смыслѣ являются задачами графства, города, школьнаго округа, или другой муниципальной корпораціи“, и „что каждый городъ при наличности такого согласія можетъ быть допущенъ къ совершенію новыхъ долговыхъ обязательствъ на сумму, не превышающую однако пяти % добавочныхъ, для снабженія даннаго города водой, искусственнымъ освѣщеніемъ или канализаціей, если сооруженія по водоснабженію, освѣ-

ЦАБ "Автограф"

щенію и канализаціи будутъ составлять собственность и находиться подъ контролемъ городскихъ властей".

Ссылка на голосованіе плательщиковъ налоговъ по предложеніямъ относительно займовъ, сдѣланная въ этой статьѣ, указываетъ и на другое средство контроля, именно на референдумъ. Въ городахъ Соединенныхъ Штатовъ, а также и въ Канадѣ, въ городѣ Торонто обычный порядокъ таковъ, что рѣшенія относительно расходовъ, связанныхъ съ займами, могутъ пройти окончательно въ городскомъ совѣтѣ лишь послѣ того, какъ они были одобрены плательщиками налоговъ посредствомъ голосованія, и одобреніе дается далеко не всегда. Наиболѣе приближается къ этому способу въ Англіи голосованіе плательщиковъ налоговъ на основаніи закона о городскихъ фондахъ по предложеніямъ о внесеніи биллей въ парламентъ.

3. Административный контроль въ отношеніи къ мѣстному обложенію.

Мы переходимъ теперь къ другой задачѣ контроля, которая заключается въ ограниченіи законныхъ расходовъ разумными предѣлами, т.-е. такими предѣлами, которые указываются мѣстными условіями и характеромъ относящихся къ дѣлу частныхъ предпріятій. Этого вопроса приходилось уже слегка касаться, поскольку здѣсь имѣются ограниченія, установленныя закономъ, но остаются еще многочисленные случаи, въ которыхъ единственно возможныя ограниченія по отношенію къ данному учрежденію устанавливаются по усмотрѣнію высшей административной власти, утвержденіе которой это учрежденіе должно получить. Мы видѣли, что законодательная власть въ нѣкоторыхъ случаяхъ фиксировала предѣлы, въ которыхъ мѣстные совѣты могутъ принимать на себя долговыя обязательства. Но даже и въ этихъ предѣлахъ власть мѣстныхъ учрежденій принимать на себя долговыя обязательства далеко не является неограниченной. Всѣ займы, которые предполагается заключить на основаніи общихъ законовъ, должны получить санкцію министерства мѣстнаго управленія, и если это

ЦАБ "Автограф"

учрежденіе (послѣ производства разслѣдованія на мѣстѣ, если оно считаетъ такое разслѣдованіе необходимымъ, и послѣ выслушанія свидѣтелей) разрѣшаетъ заемъ, то оно можетъ установить нѣкоторыя условія, касающіяся уплаты долга и т. д., которыя оно признаетъ желательными. Парламентскій комитетъ о мѣстныхъ займахъ въ докладѣ, представленномъ въ 1902 г., между прочимъ отмѣчалъ:

„Каждый общій законъ, который предоставляетъ мѣстнымъ властямъ право заключать займы, опредѣляетъ и максимальный срокъ для возврата суммы, позаимствованной въ силу этого права. Въ установленныхъ, такимъ образомъ, границахъ отъ усмотрѣнія правительственнаго вѣдомства, спеціально заинтересованнаго предметомъ, ради котораго заключается заемъ, зависитъ... установленіе точнаго срока для погашенія каждаго отдѣльнаго займа. Очевидно, что сфера усмотрѣнія, предоставленная правительственному вѣдомству, которое устанавливаетъ дѣйствительный срокъ платежа по каждому займу, является весьма обширной... Министерство мѣстнаго управленія, на которое возложенъ общій контроль надъ мѣстными финансами, при установленіи срока платежа по займу принимаетъ въ соображеніе не только вѣроятную полезную дѣятельность даннаго предпріятія, для котораго желательно заключеніе займа, но и вѣроятное будущее положеніе мѣстности въ отношеніи задолженности, чтобы плательщики налоговъ слѣдующихъ поколѣній не были несоотвѣтственно обременены, и не оказались не въ состояніи дѣйствительно выполнить тѣ обязательства, которыя достанутся на ихъ долю“.

Нарисованный здѣсь идеалъ не всегда былъ осуществляемъ министерствомъ мѣстнаго управленія, но оно рѣдко обнаруживало склонность предоставлять мѣстнымъ учрежденіямъ такой продолжительный срокъ для погашенія займовъ, какой находилъ бы возможнымъ допустить парламентъ. Максимальный срокъ, допускаемый наказомъ послѣдняго, — 60 лѣтъ (или 80 для проектовъ построекъ), но министерство обыкновенно предписываетъ значительно болѣе короткій срокъ. Въ Лондонѣ столичные городскіе совѣты могутъ дѣлать займы только съ разрѣшенія лондонскаго совѣта графства, при чемъ на рѣшенія совѣта графства можно приносить жалобу министерству

ЦАБ "Автограф"

мѣстнаго управленія. Совѣтъ графства самъ ссужаетъ деньгами, если онъ одобряетъ цѣль, для которой заключается заемъ.

Однимъ изъ послѣдствій сдерживающей дѣятельности министерства мѣстнаго управленія было то, что мѣстныя учрежденія стали предпочитать, если только возможно, обращаться непосредственно къ законодательной власти путемъ частныхъ биллей, такъ какъ парламентскіе выборные комитеты гораздо менѣе строги въ отношеніи къ финансовымъ мѣропріятіямъ [1]). Однако въ послѣднее время были осуществлены нѣкоторыя улучшенія въ этомъ отношеніи, отчасти благодаря возрастающей строгости самихъ законодательныхъ учрежденій, отчасти благодаря большему вниманію, которое было удѣлено комитетами докладамъ правительственныхъ вѣдомствъ по поводу биллей. Помимо того, дѣйствительный размѣръ и условія займовъ, разрѣшаемыхъ мѣстными актами, въ настоящее время часто предоставляется опредѣлять министерству мѣстнаго управленія, по мѣрѣ того какъ въ нихъ возникаетъ необходимость. Этотъ порядокъ долженъ соблюдаться, если только подробныя исчисленія не были утверждены заранѣе въ самомъ биллѣ.

Отсутствіе „спеціальнаго“ законодательства по этому предмету на континентѣ и необходимость административнаго утвержденія предполагаемыхъ дѣйствій оставляютъ контроль надъ займами всецѣло въ рукахъ органовъ надзора. Контроль этотъ, такихъ образомъ, становится гораздо болѣе стѣснительнымъ, чѣмъ въ Англіи. Во Франціи коммунальные займы, превышающіе милліонъ франковъ или увеличивающіе уже существующій долгъ свыше этой суммы, требуютъ изданія спеціальнаго закона, который разсматривается какъ обыкновенный законъ во французскомъ парламентѣ. За этимъ исключеніемъ, для устройства займовъ требуется только согласіе высшей власти, префекта или министра, и такой же порядокъ дѣйствуетъ въ Пруссіи.

Во Франціи и въ Пруссіи обложеніе налогами свыше извѣстной нормы требуетъ точно такъ же, какъ уже было указано

---

[1]) Комитетъ 1902 г. призналъ невозможность „установить какіе-нибудь общіе принципы, которыми опредѣляются сроки, допускавшіеся въ мѣстныхъ законахъ (Local Acts)“.

ЦАБ "Автограф"

выше, согласія высшей власти. Въ Англіи этотъ пріемъ практикуется крайне рѣдко, хотя онъ и существуетъ для налога на дѣло высшаго образованія въ графствахъ, который не можетъ быть выше двухъ пенсовъ на фунтъ безъ разрѣшенія министерства мѣстнаго управленія. Въ виду весьма быстраго роста мѣстныхъ палоговъ въ Англіи, особенно въ городскихъ округахъ, нѣкоторыя сдержки въ этомъ отношеніи казались бы желательными, хотя трудно предвидѣть, какъ онѣ могутъ быть осуществлены. Законодательныя ограниченія оказываются на практикѣ неудовлетворительными, когда дѣло касается обширныхъ и значительныхъ мѣстныхъ союзовъ съ разнообразными и возрастающими мѣстными нуждами, и именно въ такихъ случаяхъ всякая административная задержка можетъ вызывать сильнѣйшіе протесты. Быть можетъ, единственный выходъ изъ этого положенія заключается въ томъ, чтобы сами плательщики палоговъ оказывали давленіе на совѣты, съ цѣлью добиться измѣненія финансовой политики совѣтовъ и примиренія ихъ съ болѣе медленнымъ темпомъ муниципальнаго развитія.

ЦАБ "Автограф"

ГЛАВА XII.

Суды и мѣстная администрація.

1. Суды въ Англіи.

Задача судовъ по отношенію къ администраціи въ каждой странѣ бываетъ двоякаго рода. Съ одной стороны, на нихъ лежитъ обязанность толкованія постановленій закона или нормъ общаго права, касающихся правъ и обязанностей различныхъ общественныхъ учрежденій. Съ другой стороны, они же должны принуждать къ повиновенію закону, подвергшемуся такому толкованію, или заставляя администрацію выполнять его положительныя предписанія, или препятствуя ей расширять тѣ полномочія, которыя законъ ей предоставилъ. Эти обязанности могутъ быть возложены или на обыкновенные гражданскіе и уголовные суды, или же на особые суды, созданные исключительно для одной категоріи дѣлъ, касающихся администраціи.

Въ Англіи, гдѣ „аксіома равенства и тождества всякаго права, публичнаго или частнаго, укоренилась въ общемъ правѣ“ [1]), этотъ контроль надъ дѣйствіями публичныхъ властей, центральныхъ или мѣстныхъ, осуществляется обыкновенными судами. Какъ мы уже видѣли, центральныя учрежденія имѣютъ слишкомъ недостаточно власти, чтобы принудить мѣстныя учрежденія повиноваться постановленіямъ законодательства, или вѣдомственнымъ распоряженіямъ, издаваемымъ администраціей въ силу полномочій, предоставленныхъ закономъ. Но и та недостаточная власть, которою располагаютъ центральныя учре-

[1]) Redlich and Hirst, II, ст. 360.

ЦАБ "Автограф"

женія, по большей части остается безъ примѣненія. Все, что они могутъ сдѣлать, это обратиться къ Суду Королевской Скамьи, какъ къ отдѣленію Высшаго Суда, для полученія приказа Mandamus. Этотъ приказъ есть „предписаніе, издаваемое именемъ короля, обращенное къ отдѣльному лицу, корпораціи или низшему суду во владѣніяхъ короля, и повелѣвающее имъ совершить опредѣленное въ приказѣ дѣйствіе, относящееся къ ихъ обязанности и долгу". Приказъ выдается по ходатайству только такого лица или такихъ лицъ, которыя имѣютъ особое право требовать выполненія обязанности въ данномъ случаѣ. Практически это означаетъ, что ходатайствовать о выдачѣ приказа можетъ правительственное вѣдомство, котораго дѣло касается, притомъ или по собственной иниціативѣ, или по просьбѣ заинтересованныхъ гражданъ. Приказъ долженъ выдаваться лишь для понужденія мѣстныхъ властей къ совершенію дѣйствій безусловно обязательныхъ, и лишь въ томъ случаѣ, если не имѣется другого пригоднаго средства [1]).

До изданія приказа „Mandamus", мѣстнымъ учрежденіямъ, образъ дѣйствій которыхъ подвергается обсужденію, дается возможность представить доводы противъ него. Такимъ образомъ, является возможность разсмотрѣть подлежащимъ образомъ и разрѣшить каждый запутанный юридическій вопросъ, и слѣдовательно, создается дѣйствительная гарантія противъ произвольныхъ предписаній центральныхъ вѣдомствъ мѣстнымъ властямъ. Если приказъ Mandamus выданъ, и мѣстныя учрежденія, къ которымъ онъ обращенъ, все-таки оказываютъ противодѣйствіе, то члены ихъ являются виновными въ оскорбленіи суда, и могутъ быть подвергнуты заключенію въ тюрьму до тѣхъ поръ, пока они не обнаружатъ готовности повиноваться закону. Центральныя власти не часто оказываются вынужденными прибѣгать къ этому оружію: одного сознанія, что оно имѣется въ запасѣ, обыкновенно достаточно, чтобы побудить мѣстные совѣты слѣдовать указаніямъ центральныхъ учре-

[1]) Частныя лица не могутъ ходатайствовать о выдачѣ приказа Mandamus, обращеннаго къ мѣстному учрежденію, на основаніи закона объ общественномъ здравіи 1875 г., такъ какъ ст. 299 закона 1875 г. даетъ имъ право приносить жалобу министерству мѣстнаго управленія, которое можетъ принять тѣ мѣры, какія оно считаетъ необходимымъ.

ЦАБ "Автограф"

жденій. Однако случаи примѣненія этого средства встрѣчаются время отъ времени [1]).

Мѣры противъ незаконныхъ дѣйствій болѣе многочисленны и принимаются гражданскимъ и уголовнымъ судами [2]). Первый дѣйствуетъ, прежде всего, при помощи двухъ приказовъ. Приказъ Prohibition, какъ указываетъ самое названіе, есть приказъ, выдаваемый Судомъ Королевской Скамьи низшимъ учрежденіямъ и рекомендующій имъ воздерживаться отъ совершенія опредѣленныхъ дѣйствій, которыя выходятъ изъ ихъ компетенціи. Примѣненіе этого приказа является, во всякомъ случаѣ, весьма рѣдкимъ, такъ какъ желаемаго результата можно обыкновенно достигнуть другими путями. Приказъ Certiorari есть средство переносить на разсмотрѣніе того же высшаго суда рѣшеніе каждаго низшаго суда для ревизіи съ тѣмъ, чтобы это рѣшеніе могло быть подтверждено или отмѣнено. Пользованіе этимъ средствомъ было распространено на всякія распоряженія объ уплатѣ изъ фонда графства или изъ городского фонда, издаваемыя совѣтами графства или городскими. Для обнаруженія и предупрежденія на будущее время незаконныхъ дѣйствій существуетъ описанный выше контроль министерства мѣстнаго управленія. Но если возникаетъ сомнѣніе въ правильности какого-нибудь разрѣшенія или отказа въ разрѣшеніи, даннаго счетнымъ чиновникомъ, то можно воспользоваться приказомъ Certiorari, чтобы получить рѣшеніе Суда Королевской Скамьи [3]).

---

[1]) См. дѣло бюро попечителей въ Лейстерѣ, 1899 г. (касающееся назначенія должностныхъ лицъ по оспопрививанію) и дѣло совѣта Вестъ-Райдинга въ Іоркширѣ 1906 г. (по поводу жалованья учителямъ частныхъ школъ).

[2]) См. Goodnow, II, стр. 148 и слѣд.

[3]) Дополнительный законъ о призрѣніи бѣдныхъ (Poor Law Amendment Act) 1844 г. указываетъ, что „каждое лицо, затронутое разрѣшеніемъ, отказомъ или начетомъ, произведеннымъ счетнымъ чиновникомъ какого-нибудь союза, округа или прихода, можетъ требовать отъ счетнаго чиновника, чтобы онъ указалъ въ бухгалтерской книгѣ тѣ основанія, по которымъ дано разрѣшеніе или отказъ и... ...можетъ ходатайствовать передъ Судомъ Королевской Скамьи о выдачѣ приказа Certiorari для пересмотра передъ этимъ Судомъ разрѣшенія, отказа или начета совершенно такъ же, какъ если бы это былъ приказъ мировыхъ судей.

ЦАБ "Автограф"

Во-вторыхъ, гражданскіе суды могутъ сдерживать произвольныя дѣйствія администраціи какъ центральной, такъ и мѣстной, благодаря своему праву принимать иски къ административнымъ должностнымъ лицамъ объ убыткахъ (хотя бы и номинальныхъ), причиненныхъ ихъ незаконными дѣйствіями. Теорія англійскаго права, какъ уже было отмѣчено выше, заключается въ томъ, что каждый чиновникъ, который при исполненіи своихъ обязанностей совершаетъ что-нибудь такое, на что онъ не имѣетъ законной власти, долженъ по отношенію къ каждому отдѣльному поступку разсматриваться какъ обыкновенное частное лицо, какъ бы сильно онъ самъ ни былъ увѣренъ въ томъ, что онъ исполняетъ свой долгъ, или повинуясь приказаніямъ, или за своей личной отвѣтственностью, и, слѣдовательно, отвѣтственъ передъ обыкновенными судами. Въ гражданскомъ судѣ противъ него можетъ быть начатъ искъ объ убыткахъ; съ другой стороны, возможно возбудить противъ него преслѣдованіе и въ уголовномъ судѣ [1]).

Уголовные суды дѣйствуютъ въ качествѣ сдерживающей власти какъ этимъ путемъ, такъ и въ силу того важнаго обстоятельства, что только они имѣютъ право налагать наказанія на гражданъ, виновныхъ въ нарушеніи закона. Повиновеніе закону, каковъ бы ни былъ предметъ, къ которому этотъ законъ относится, достигается въ Англіи почти исключительно дѣятельностью полицейскихъ (мировыхъ) судовъ, при помощи штрафовъ и тюремнаго заключенія. Слѣдовательно, если отдѣльный гражданинъ находитъ какое-нибудь обязательное постановленіе или иное распоряженіе, изданное мѣстной властью, незаконнымъ въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ, ultra vires, онъ можетъ просто отказать ему въ повиновеніи и затѣмъ ждать, что мѣстная власть попытается осуществить его при помощи своихъ должностныхъ лицъ (въ такомъ случаѣ онъ можетъ предъявить искъ къ этимъ должностнымъ лицамъ, или возбу-

[1]) Законъ объ охранѣ публичныхъ властей (The Public Authorities Protection Act) 1893 г., консолидировавшій постановленія, заключавшіяся въ предшествовавшихъ статутахъ, устанавливаетъ только, что никакой искъ и *никакое преслѣдованіе не могутъ возбуждаться противъ кого бы то ни* было по поводу дѣйствій, совершенныхъ при сознательномъ исполненіи служебныхъ обязанностей, по истеченіи шестимѣсячнаго срока.

ЦАБ "Автограф"

дить противъ нихъ преслѣдованіе). Съ другой стороны, мѣстная власть можетъ начать противъ него дѣло въ полицейскомъ судѣ, или въ маломъ мировомъ съѣздѣ, гдѣ онъ можетъ доказывать незаконность ея дѣйствій. На рѣшеніе суда онъ можетъ апеллировать въ четвертной съѣздъ мировыхъ судей, или же путемъ приказа Certiorari Суду Королевской Скамьи. Этотъ приказъ, во всякомъ случаѣ, примѣняется теперь рѣдко, благодаря усвоенію болѣе простого способа апеллировать тому же трибуналу, посредствомъ представленія полицейскимъ магистратомъ или коллегіей судей отдѣльнаго случая на разсмотрѣніе Высшаго Суда. Установилось правило, въ силу котораго судьи „представляютъ дѣло“, если только имѣются основательныя сомнѣнія. Если же они отказываютъ въ этомъ, то можно ходатайствовать о выдачѣ приказа.

Такимъ образомъ, общее положеніе въ Англіи, какъ и вездѣ въ предѣлахъ Британской Имперіи, весьма просто. Отдѣльный гражданинъ обезпеченъ противъ незаконнаго дѣйствія со стороны публичной власти, какова бы ни была эта власть, благодаря обыкновеннымъ судамъ, предоставляющимъ ему тѣ же самыя средства защиты, какими онъ можетъ располагать противъ всякаго другого гражданина. Права и обязанности публичной власти, какъ и отношенія между частными лицами, разъясняются, въ случаѣ сомнѣній, тѣми же самыми судами; и мѣстные совѣты обезпечены отъ произвольныхъ дѣйствій центральныхъ вѣдомствъ благодаря тому обстоятельству, что послѣднія почти безсильны безъ помощи обыкновенныхъ судовъ, имѣющихъ дѣло только съ вопросами права и не принимающихъ во вниманіе того, что вѣдомства могутъ разсматривать какъ административное удобство или какъ политическую необходимость.

2. Суды во Франціи.

Во Франціи судебный контроль надъ администраціей осуществляется не только обыкновенными гражданскими и уголовными судами, какъ въ Англіи, но также и спеціальными административными судами. Объ общемъ характерѣ административнаго права съ неопредѣленностью содержанія его было

ЦАБ "Автограф"

достаточно сказано въ одной изъ предыдущихъ главъ. Здѣсь необходимо только попытаться вкратцѣ указать, какъ дѣйствуютъ въ этой области суды различныхъ типовъ. Для понужденія мѣстныхъ властей къ повиновенію закону имѣется мало и даже вовсе не имѣется судебныхъ способовъ: власть, которою обладаетъ центральное правительство—увольнять префектовъ и мэровъ и распускать мѣстные совѣты за неисполненіе ихъ законныхъ обязанностей — устраняетъ многія затрудненія, противъ которыхъ въ Англіи примѣняется приказъ Mandamus. Но для предотвращенія незаконныхъ и несоотвѣтственныхъ дѣйствій становится необходимымъ обращеніе къ судамъ.

Обыкновенные гражданскіе или уголовные суды могутъ вѣдать сознательное нарушеніе закона или умышленное злоупотребленіе властью со стороны должностныхъ лицъ точно такъ же, какъ и англійскіе суды. Но компетенція этихъ судовъ не распространяется во Франціи, какъ въ Англіи, на незаконныя дѣянія должностныхъ лицъ, въ которыхъ они видятъ выполненіе своихъ обязанностей (fautes de service). Конечно, часто бываетъ въ высшей степени затруднительно, и, въ дѣйствительности, почти невозможно доказать, что должностное лицо сознательно превысило свою законную власть, или дало ей непадлежащее примѣненіе. Во всякомъ случаѣ, такія умышленныя нарушенія должны быть сравнительно рѣдкими. Наиболѣе частыя ошибки—безсознательныя нарушенія закона, невѣрное пониманіе властью объема своихъ полномочій, или неправильное ихъ примѣненіе. Эти ошибки предотвращаются прежде всего уголовными судами. Совершенно такъ же, какъ и въ Англіи, во Франціи, по общему правилу, наложеніе взысканій за нарушеніе обязательныхъ постановленій и другихъ правилъ, издаваемыхъ мѣстными властями, составляетъ задачу исключительно полицейскихъ судовъ. Послѣдніе, разрѣшая отдѣльный случай, могутъ подвергнуть разсмотрѣнію вопросъ о законности даннаго обязательнаго постановленія или правила, и могутъ не признать его [1]). Такимъ образомъ, гражданинъ гарантируется противъ произвольныхъ дѣйствій (по крайней

[1]) „Не въ томъ смыслѣ, что они могутъ отмѣнить ихъ вслѣдствіе ихъ незаконности, а въ томъ смыслѣ, что они могутъ отказаться примѣнять

ЦАБ "Автограф"

мѣрѣ въ этихъ предѣлахъ) одинаковымъ способомъ въ обѣихъ странахъ.

Дальнѣйшія мѣры противъ незаконныхъ дѣйствій принимаются административными судами, юрисдикція которыхъ распадается на два отдѣла. Эти отдѣлы слѣдующіе: 1) contentieux administratifs, что означаетъ жалобы на дѣйствія администраціи; при разсмотрѣніи этихъ жалобъ суды имѣютъ дѣло съ вопросами относительно законности и цѣлесообразности, и могутъ отмѣнять рѣшенія администраціи, или измѣнять ихъ. 2) Recours pour l'excès de pouvoir — иски объ отмѣнѣ распоряженій администраціи на томъ основаніи, что эти распоряженія выше ея компетенціи — ultra vires. Въ этой группѣ дѣлъ, которыя идутъ прямо въ Государственный Совѣтъ, вопросъ касается только права, и распоряженіе администраціи можетъ быть или утверждено, или отмѣнено, третьяго исхода нѣтъ. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ здѣсь возможно разногласіе между полицейскимъ судомъ и административнымъ. Полицейскій судъ можетъ отказаться отъ наложенія взысканія за нарушеніе какого-нибудь обязательнаго постановленія, на томъ основаніи, что мѣстная власть не имѣетъ права издавать такое постановленіе, между тѣмъ какъ административный судъ по поводу ходатайства объ отмѣнѣ этого постановленія можетъ признать его вполнѣ законнымъ. При такомъ конфликтѣ, повидимому, не имѣется средствъ добиться на самомъ дѣлѣ рѣшенія вопроса, помимо законодательнаго порядка, при чемъ, къ несчастью для гражданъ, разнообразные полицейскіе суды не могутъ держаться одной линіи поведенія. Впрочемъ, обыкновенно удается достигнуть соглашенія, не прибѣгая къ законодательной власти [1]).

такія постановленія или правила, если они находятъ ихъ незаконными". Berthélémy, стр. 856.

[1]) „Какъ выйти изъ этого затрудненія? На практикѣ устанавливается компромиссъ: или администрація измѣняетъ свое постановленіе въ направленіи, указанномъ судебными учрежденіями, или судебная практика измѣняется въ направленіи, указанномъ Государственнымъ Совѣтомъ. Юридически нѣтъ средствъ требовать этого компромисса. Обѣ власти остаются самостоятельными въ своихъ взаимно-противорѣчащихъ рѣшеніяхъ, которыя сохраняютъ свою силу, каждое для того вопроса, по поводу котораго оно было издано". Berthélémy, p. 857, прим.

ЦАБ "Автограф"

Низшіе административные суды—совѣты префектуры, составъ и другія функціи которыхъ уже были описаны выше. Они разсматриваютъ протесты по поводу оцѣнокъ [1]), споры по поводу избирательнаго права, дѣла, возникающія по поводу продажи государственныхъ имуществъ и связанныя съ организаціей публичныхъ работъ, нѣкоторые вопросы, относящіеся къ косвеннымъ налогамъ, и многія другія дѣла. Только въ одной категоріи дѣлъ, въ дѣлахъ по нарушеніямъ постановленій о путяхъ сообщенія, они дѣйствуютъ, какъ полицейскіе суды, съ правомъ налагать взысканія за нарушенія закона. Въ отношеніи рѣшеній совѣтовъ префектуры существуетъ почти неограниченное право апелляціи (въ теченіе двухъ мѣсяцевъ) Государственному Совѣту. Главный недостатокъ совѣтовъ префектуры состоитъ въ томъ, что члены ихъ плохо вознаграждаются и благодаря этому средній уровень ихъ не высокъ. Отсюда естественно слѣдуетъ, что хотя они и не внушаютъ подозрѣній, все-таки имъ не удается добиться явнаго общественнаго довѣрія. Широкая свобода апелляціи Государственному Совѣту устраняетъ многія опасности, которыя иначе могли бы возникнуть.

Самъ Государственный Совѣтъ, или точнѣе, то отдѣленіе его, которое дѣйствуетъ какъ административный судъ, можетъ быть разсматриваемо съ трехъ точекъ зрѣнія [2]). Прежде всего, это кассаціонный судъ, tribunal de cassation, принимающій жалобы на окончательныя рѣшенія административныхъ судовъ [3]), которыя онъ можетъ отмѣнять вслѣдствіе некомпетентности какого-нибудь суда рѣшать опредѣленное дѣло. Онъ же разрѣшаетъ пререканія между административными учрежденіями, относящіяся къ сферѣ ихъ дѣятельности. Далѣе, это апелляціонный судъ, принимающій апелляціи на рѣшенія совѣтовъ префектуръ и административныхъ судовъ французскихъ колоній. Наконецъ, это судъ первой и послѣдней инстанціи по ходатайствамъ объ отмѣнѣ административныхъ актовъ (въ томъ числѣ и президентскихъ декретовъ, рѣше-

[1]) При распредѣленіи прямыхъ налоговъ.

[2]) Boeuf, стр. 48—52.

[3]) Включая Счетную Палату и ревизіонные суды, разсматривающіе дѣла, связанныя съ наборомъ.

ЦАБ "Автограф"

ній префектовъ, содержащихъ въ себѣ отказъ въ утвержденіи постановленій общинныхъ совѣтовъ и пр.) и по дѣламъ, касающимся избранія членовъ генеральныхъ совѣтовъ. Административный актъ можетъ быть отмѣненъ вслѣдствіе превышенія власти (excès de pouvoir), если одно административное учрежденіе вторгается въ сферу компетенціи другого, или если установленныя закономъ формальности не были соблюдены, или, наконецъ, если административная власть, дѣйствующая въ предѣлахъ своей компетенціи и съ соблюденіемъ установленныхъ формъ, „пользуется своими дискреціонными полномочіями не для тѣхъ цѣлей, для которыхъ такія полномочія ей предоставлены“ [1]).

Для разрѣшенія пререканій относительно того, подлежитъ ли извѣстное дѣло разсмотрѣнію общихъ судовъ или административныхъ, существуетъ особый Трибуналъ Конфликтовъ (Tribunal des Conflits), въ составъ котораго входятъ хранитель печатей (онъ же и министръ юстиціи), три штатныхъ члена Государственнаго Совѣта, избранные своими товарищами, три члена высшаго суда Франціи—кассаціоннаго суда (Cour de Cassation), точно также избранные своими товарищами, и два члена, избранные этими семью. Всѣ члены Трибунала Конфликтовъ остаются въ должности три года. Засѣданія считаются законными при наличности пяти членовъ. Пререканіе, „conflit“, можетъ быть возбуждено только префектомъ въ каждомъ департаментѣ. Если онъ усматриваетъ, что какое-нибудь дѣло, затрагивающее администрацію, и не предоставленное спеціальнымъ законодательнымъ постановленіемъ въ вѣдѣніе общихъ судовъ, находится у нихъ на разрѣшеніи, то онъ обязанъ обратить вниманіе суда на это обстоятельство и, если судъ отстаиваетъ свою компетентность, апеллировать къ Трибуналу Конфликтовъ.

---

[1]) Goodnow, II, 229—30.

ЦАБ "Автограф"

3. Суды въ Пруссіи.

Въ Пруссіи общее положеніе и то участіе, которое принимаютъ общіе гражданскіе и уголовные суды въ удержаніи органовъ власти отъ незаконныхъ дѣйствій, представляются въ такомъ же видѣ, какъ и во Франціи, а потому не требуютъ спеціальнаго описанія. Но дѣятельность административныхъ судовъ отличается нѣкоторыми особенностями [1]). Имѣется три инстанціи — уѣздный комитетъ, окружной комитетъ и высшій административный судъ. Ихъ составъ былъ уже описанъ выше, и слѣдуетъ только вспомнить, что въ обѣихъ низшихъ инстанціяхъ преобладаютъ члены, для которыхъ служба не составляетъ профессіи и которые избираются непрямою подачей голосовъ, между тѣмъ какъ члены высшаго суда сохраняютъ свою должность пожизненно. Такая организація, несомнѣнно, дастъ прусскимъ судамъ гораздо больше сознанія независимости, чѣмъ имѣютъ его французскіе суды, и дѣлаетъ ихъ способными внушать болѣе широкое общественное довѣріе. Обыкновенные члены низшихъ судовъ, поскольку они дѣйствуютъ какъ судьи, совершенно независимы отъ бюрократическаго контроля, и въ такомъ же положеніи находятся ландраты и президенты правленій; однако, то, что, въ качествѣ агентовъ центральнаго правительства, всѣ эти члены въ другой своей дѣятельности подчинены правительственному контролю, до извѣстной степени склоняетъ ихъ, вѣроятно, къ тому, чтобы стать выразителями правительственныхъ взглядовъ. Члены французскихъ совѣтовъ префектуры находятся, впрочемъ, въ такомъ же положеніи, и по всей вѣроятности, прусскіе административные суды и въ цѣломъ, и, въ особенности, поскольку дѣло идетъ объ окружныхъ комитетахъ, качественно выше соотвѣтствующихъ судовъ во Франціи. Тѣ и другіе имѣютъ тотъ теоретическій, а до нѣкоторой степени и практическій недостатокъ, что въ низшихъ инстанціяхъ административныя и судебныя функціи по отношенію къ однимъ и тѣмъ же дѣламъ соеди-

[1]) Для подробнаго ознакомленія см. Von Seydel, Preussisches Staatsrecht (1894) стр. 199 и сл. Общія положенія заключаются въ Landesverwaltungsgesetz, 1875 г., измѣненномъ въ 1880 г.

ЦАБ "Автограф"

нены въ однѣхъ и тѣхъ же рукахъ. Участіе выборнаго элемента въ прусскихъ судахъ, во всякомъ случаѣ, уменьшаетъ значеніе этого недостатка и, повидимому, дѣлаетъ его гораздо менѣе опаснымъ, чѣмъ во Франціи.

Уѣздный комитетъ разрѣшаетъ дѣла, возникающія по поводу участковыхъ и общинныхъ выборовъ, установленія границъ, общиннаго обложенія и оцѣнокъ, распредѣленія уѣздныхъ расходовъ между общинами, народнаго образованія, дорожнаго дѣла, работъ по осушенію и орошенію, строительныхъ постановленій, санитарныхъ мѣропріятій и т. д. Случаи, въ которыхъ всѣ эти вопросы могутъ подать поводъ къ возбужденію иска передъ административными судами, указаны въ различныхъ законахъ, и въ особенности въ обширномъ законѣ о „компетенціи“ [1]). Въ этомъ законѣ опредѣленно указаны многочисленные случаи, въ которыхъ допускается возбужденіе иска въ порядкѣ административно спорнаго производства (Klage), и слѣдовательно, какъ бы отрицательнымъ путемъ, установлено, что во всѣхъ остальныхъ случаяхъ единственное средство обжалованія заключается въ подачѣ жалобы въ порядкѣ административномъ (Beschwerde) соотвѣтствующимъ органамъ надзора. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, однако, если жалоба въ административномъ порядкѣ оказалась безуспѣшной, но не раньше, допускается предъявленіе иска въ порядкѣ административно-спорнаго производства [2]). Въ случаяхъ сомнѣнія относительно того, какой путь слѣдуетъ принять, рѣшеніе предоставляется Высшему Административному Суду.

На рѣшенія уѣздныхъ комитетовъ (во всѣхъ случаяхъ, когда это опредѣленно не воспрещено закономъ) возможна апелляція окружнымъ комитетомъ. Окружные комитеты являются также судомъ первой инстанціи въ тѣхъ случаяхъ, когда въ подобныхъ дѣлахъ возникаютъ разногласія въ уѣздныхъ учрежденіяхъ, въ дѣлахъ, касающихся организаціи полиціи въ общинахъ съ населеніемъ свыше 10.000 жителей, или въ городскихъ округахъ; наконецъ, окружные комитеты разсматриваютъ заявленія ландратовъ, ходатайствующихъ объ отмѣнѣ

[1]) Das Zuständigkeitsgesetz.

[2]) Das Zuständigkeitsgesetz, ст. 10, 11, 18, 19.

ЦАБ "Автограф"

(вслѣдствіе некомпетентности или незаконности) рѣшеній, принятыхъ собраніемъ или комитетомъ ихъ уѣздовъ.

Высшій Административный Судъ (Oberverwaltungsgericht) есть, во-первыхъ, ревизіонный судъ по отношенію къ рѣшеніямъ окружныхъ комитетовъ, принятымъ во второй инстанціи. Во-вторыхъ, онъ является апелляціоннымъ судомъ въ отношеніи къ рѣшеніямъ тѣхъ же судовъ, принятымъ въ остальныхъ случаяхъ. Въ-третьихъ, онъ является судомъ первой инстанціи, принимающимъ и разрѣшающимъ жалобы со стороны уѣздовъ по поводу распредѣленія между ними провинціальнаго обложенія, жалобы оберъ-президентовъ на рѣшенія провинціальныхъ собраній (ландтаговъ), комитетовъ и разнаго рода комиссій. Въ компетенцію Высшаго Суда входитъ, если представляется соотвѣтствующій случай, предписать вторичное разсмотрѣніе какого-нибудь дѣла въ томъ судѣ, въ которомъ оно возникло.

Что касается производства дѣлъ въ этихъ судахъ вообще, то здѣсь имѣется нѣсколько особенностей, которыя заслуживаютъ быть отмѣченными. Первая особенность состоитъ въ томъ, что всѣ пререканія о подсудности между двумя судами одинаковаго ранга разрѣшаются ближайшимъ высшимъ судомъ. Во-вторыхъ, въ низшихъ судахъ не обязательно устраивать формальный процессъ. Стороны могутъ притти къ соглашенію относительно фактовъ и представить ихъ суду для регулированія на основаніи закона. Этотъ пріемъ, при которомъ дѣло рѣшается почти безъ издержекъ и очень быстро, часто примѣняется. Если одна изъ сторонъ или самъ судъ изъявляютъ желаніе, то можетъ быть назначено формальное судоговореніе. Въ-третьихъ, по общему правилу, судъ не связанъ тѣми свидѣтелями, которые указаны сторонами, но можетъ вызывать самъ другихъ, показанія которыхъ онъ считаетъ необходимыми. Въ своихъ рѣшеніяхъ суды стремятся выяснить вопросъ всесторонне и могутъ, слѣдовательно, принимать во вниманіе такія соображенія, которыя не были вовсе приведены сторонами въ видѣ доказательства. Наконецъ, не только каждая сторона можетъ принести апелляцію на рѣшеніе, но и ландратъ или президентъ окружнаго управленія можетъ „въ публичномъ интересѣ“ опротестовать рѣшеніе того суда, въ которомъ онъ предсѣдательствуетъ. Общая задача правилъ относи-

ЦАБ "Автограф"

тельно процедуры заключается въ томъ, чтобы обезпечить по возможности быстрое производство съ наименьшими затратами и безпокойствомъ для заинтересованныхъ сторонъ. И насколько объ этомъ можно судить наблюдателю-иностранцу, эта организація встрѣчаетъ, повидимому, общее сочувствіе.

Для разрѣшенія пререканій о подсудности между обыкновенными и спеціальными административными судами имѣется особый судъ конфликтовъ въ Берлинѣ (Kompetenz-Konflicts-Gerichthof). Онъ состоитъ изъ одиннадцати лицъ, назначаемыхъ королемъ по представленію министерства. Шесть изъ нихъ должны быть членами Высшаго Гражданскаго Суда (Oberlandesgericht), а остальные пять должны имѣть право занимать высшія административныя должности. Назначаются они пожизненно или до истеченія срока службы по той должности, которую они занимали при назначеніи членами суда конфликтовъ. Имѣется только одно присутствіе; для законности его достаточно семи членовъ.

Въ заключеніе слѣдуетъ, быть можетъ, повторить здѣсь то, что́ было уже сказано раньше, именно, что административные суды и во Франціи, и въ Пруссіи являются *законоправными* судами. Это означаетъ, что подъ надзоромъ и руководствомъ высшихъ судовъ въ обѣихъ странахъ создалась такая правовая система въ области государственнаго управленія, которая, будучи во многихъ отношеніяхъ отличною отъ частнаго права, представляется, однако, регулярною и опредѣленною, и вообще (въ особенности, въ высшихъ судахъ) мало зависитъ отъ соображеній административнаго удобства или отъ какихъ-нибудь видовъ исполнительной власти, при чемъ она проникнута духомъ истинной законности и въ цѣломъ вызываетъ общее удовлетвореніе. Англійскій изслѣдователь предпочтетъ все-таки свою національную систему, но это не должно мѣшать ему видѣть положительныя стороны, по крайней мѣрѣ, нѣкоторыхъ континентальныхъ пріемовъ и идей; въ современной практикѣ административныхъ судовъ онъ можетъ найти нѣкоторыя преимущества.

ЦАБ "Автограф"