ОУЛ
Г-876

131984

Тивер.

Учрежденіе исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія въ Германіи и Австріи.

За послѣднее время однимъ изъ злободневныхъ вопросовъ земской жизни сталъ вопросъ о неутвержденіи предсѣдателей и членовъ управъ въ должности губернаторами. Своеобразный институтъ утвержденія въ должности правительственными агентами избранныхъ земскими собраніями исполнительныхъ органовъ является несомнѣннымъ противорѣчіемъ и даже часто (въ случаѣ неутвержденія) отрицаніемъ основного принципа самоуправленія—выборнаго начала. Рѣшеніе выборнаго земскаго собранія поставить во главѣ земскаго дѣла признаннаго имъ пригоднымъ для того человѣка ударяется о броню рѣшительнаго veto, заявленнаго противъ земскаго избранника представителемъ опекающей земскія учрежденія правительственной власти.

Нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что подобная практика неутвержденій печально отражается на самомъ ходѣ земскаго дѣла, такъ какъ, если даже не считаться съ возможностью назначенія управы правительственной властью, въ томъ случаѣ, когда два раза не будетъ утверждена избранная управа, уже самыя задержки во вступленіи въ должность новой управы, вызываемыя довольно частыми промедленіями съ извѣщеніемъ объ утвержденіи со стороны губернаторской власти, весьма нежелательны, такъ какъ изъ-за нихъ машина земскаго управленія работаетъ неровно, съ замедленіями и толчками.

Утвержденіе исполнительныхъ органовъ самоуправленія правительствомъ является характерной чертой русскаго и германскаго административнаго права и потому намъ представлялось бы весьма полезнымъ, для уясненія характерныхъ особенностей этого своеобразнаго права административнаго воздѣйствія на составъ исполнительныхъ органовъ, познакомить читателей съ постановкой права утвержденія (Bestätigungsrecht) въ различныхъ государствахъ Германской Имперіи и въ Австріи. Постановленія законодательствъ этихъ государствъ особенно интересны еще и потому, что въ различныхъ государствахъ институтъ утвержденія исполнительныхъ органовъ въ мѣстномъ самоуправленіи поставленъ далеко не одинаково. Тогда какъ въ

великомъ герцогствѣ Баденскомъ [1]) и въ Австріи [2]) городскіе головы, общинные старшины и члены городскихъ и уѣздныхъ управъ вступаютъ въ отправленіе своихъ обязанностей безъ всякаго утвержденія со стороны правительства, во всѣхъ другихъ крупныхъ германскихъ государствахъ необходимо утвержденіе. Но и здѣсь надо различать двѣ группы законодательствъ: 1) такъ или иначе ограничивающія примѣненіе права утвержденія правительственными властями и 2) предоставляющія полную свободу дискреціоннаго права неутвержденія.

Начнемъ съ послѣдней группы — группы дискреціоннаго усмотрѣнія; въ эту группу входятъ: Саксонія [3]), Баварія [4]) и отчасти Пруссія. Въ Саксоніи утверждаются исполнительные органы какъ земскаго, такъ и городского самоуправленія. Въ Баваріи подлежатъ утвержденію: 1) бургомистръ (городской голова) и члены городской управы въ общинахъ, имѣющихъ городское устройство; 2) бургомистръ (старшина) и его помощники (Beigeordneten) въ сельскихъ общинахъ; 3) бургомистръ и его помощники въ провинціи Рейнскій Пфальцъ, расположенной на лѣвомъ берегу Рейна и имѣющей особое законодательство по вопросамъ мѣстнаго управленія, и 4) бургомистръ, руководящій управленіемъ нѣсколькихъ сельскихъ общинъ, объединенныхъ въ одно бургомистерство (Bürgermeisterei). Самый актъ утвержденія или неутвержденія есть актъ свободнаго усмотрѣнія административной власти, связанной только ограниченіемъ чисто формальнаго значенія—представленіемъ, въ случаѣ неутвержденія, мотивовъ своего рѣшенія.

Городскіе головы и члены управъ крупныхъ городовъ утверждаются министерствомъ внутреннихъ дѣлъ; въ городахъ среднихъ размѣровъ и въ городахъ и сельскихъ общинахъ Рейнскаго Пфальца исполнительные органы утверждаются окружнымъ правленіемъ (Kreisregierung), а старшины сельскихъ общинъ правобережной Баваріи утверждаются уѣзднымъ правленіемъ (Bezirksamt).

Рѣшеніе министерства окончательно, но на рѣшенія другихъ властей можно, въ случаѣ неутвержденія, подавать жалобы въ окружное правленіе и въ министерство.

---

[1]) W. Wielandt. Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden (Handbuch des öffentlichen Rechts III. 1. 3) стр. 148.

[2]) I. Redlich. Das Wesen der österreichischen Kommunalverfassung, Leipzig, 1910 стр. 26—27. Въ Австріи утверждаются въ должности императоромъ только головы большихъ городовъ, имѣющихъ право самостоятельно регулировать путемъ изданія статута собственное устройство (Redlich, стр. 48) и предсѣдатели (Obmänner) уѣздныхъ управъ (Bezirksausschuss) въ Чехіи (§ 41 Bezirksvertretungsgesetz für Böhmen 25 іюля 1864 года) и въ Штиріи (§ 39 Bezirksvertretungsgesetz für Steiermark 14 іюня 1865 года); см. Manzsche Taschenausgabe der österreichischen gesetze; Die Gemeindeordnungen und Gemeindewahlordnungen, Wien, 1907.

[3]) Revidierte Städteordnung, § 92 u Landgemeindeordnung, § 61.

[4]) Max von Seydel. Bayerisches Staatsrecht, 2 Auflage, III Band, стр. 207.

Въ Пруссіи ничѣмъ не связанное дискреціонное право неутвержденія принадлежитъ одному лишь королю по отношенію къ бургомистру и его помощникамъ въ городахъ, съ населеніемъ болѣе 10.000 [1]). Рѣшеніе короля, конечно, никакому обжалованію не подлежитъ и является его свободнымъ произволеніемъ, не будучи связано никакими, даже формальнаго характера, требованіями, какъ, напримѣръ, представленіе мотивовъ неутвержденія.

Къ первой группѣ, къ которой принадлежатъ государства, такъ или иначе ограничивающія волю утверждающаго должностного лица, относятся Пруссія (за исключеніемъ постановленій городскихъ уложеній, приведенныхъ только что) и Вюртембергъ. Но и въ этой группѣ можно различить два оттѣнка въ тѣхъ условіяхъ связанности, которыя налагаетъ законъ на утверждающую власть: въ Вюртембергѣ и въ прусской провинціи Ганноверѣ она связана категорическими постановленіями закона, точно опредѣляющаго, въ какихъ именно случаяхъ избранное лицо не подлежитъ утвержденію; въ остальныхъ провинціяхъ Пруссіи утверждающая власть свободна въ своемъ рѣшеніи отъ указаній закона, но связана необходимостью согласія на неутвержденіе избраннаго лица еще другого административнаго учрежденія (уѣзднаго комитета или окружного комитета). Разсмотримъ сперва постановленія городовыхъ и общинныхъ уложеній (Städteordnungen, Landgemeindeordnungen) этихъ послѣднихъ провинцій.

Городскіе головы (бургомистры) и ихъ помощники въ городахъ, съ населеніемъ менѣе 10.000, и члены городской управы, получающіе жалованье, въ большихъ городахъ утверждаются регирунгспрезидентомъ (окружнымъ начальникомъ) [2]), при чемъ неутвержденіе можетъ послѣдовать только съ согласія окружного комитета. Въ Берлинѣ членовъ управы утверждаетъ оберъ-президентъ (губернаторъ) и здѣсь не требуется согласія другихъ административныхъ учрежденій. Въ томъ случаѣ, если окружной комитетъ не дастъ своего согласія на неутвержденіе, то таковое можетъ быть одобрено министромъ внутреннихъ дѣлъ по докладу регирунгспрезидента. Съ другой стороны, министръ внутреннихъ дѣлъ, по докладу городскихъ думы или управы, можетъ утвердить избранное лицо несмотря на то, что

---

[1]) Städteordnung für die sieben östlichen Provinzen der Preussischen Monarchie 30 мая 1853 г., § 33; Städteordn. für die Provinz Westfalen 19 марта 1856 г., § 33; Städteordn. für die Rheinprovinz 15 мая 1856 г., § 32; Städteordn. für die Provinz Hessen-Nassau 4 августа 1897 г., § 36.

[2]) Онъ назначается королемъ и является главнымъ лицомъ во всемъ округѣ (Regierungsbezirk), онъ, предсѣдатель бюрократически организованнаго окружного правленія (Regierung) и окружного комитета (Bezirksausschuss) состоящаго изъ шести членовъ: двое назначаются короною, а четверо избираются провинціальнымъ комитетомъ, который, въ свою очередь, избирается провинціальнымъ собраніемъ.

регирунгспрезидентъ въ согласіи съ окружнымъ комитетомъ не нашли возможнымъ согласиться на утвержденіе [1]).

Самый актъ утвержденія, при условіи согласія окружного комитета, зиждется всецѣло на свободномъ произволеніи утверждающей власти. Неутвержденіе можетъ послѣдовать не только вслѣдствіе нарушенія закона при выборахъ исполнительныхъ органовъ, какъ, напримѣръ, вслѣдствіе нарушенія порядка избирательнаго производства, но и въ силу соображеній цѣлесообразности управленія, какъ напримѣръ, соображеній о пригодности выбраннаго лица къ несенію возлагаемыхъ на него обязанностей, а также объ его нравственныхъ качествахъ и политической благонадежности. Утвержденіе не можетъ быть дано не на весь срокъ избранія или же обусловлено какими-либо требованіями и указаніями.

Въ томъ случаѣ, если утвержденія не послѣдуетъ, назначаются новые выборы; если эти выборы не состоятся, или же на нихъ будетъ избрано тоже самое лицо, что и на первыхъ выборахъ, или же если, наконецъ, вновь избранное лицо тоже не будетъ утверждено, то правительствомъ (въ Ганноверѣ министромъ внутреннихъ дѣлъ [2]), а въ остальныхъ провинціяхъ регирунгспрезидентомъ) назначаются особые комиссары на мѣсто неутвержденныхъ головъ и членовъ управъ на весь тотъ срокъ, на который избирались неутвержденныя лица.

Избраніе исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія—старшины (Gemeindeveorsteher, Bürgermeister) и его помощниковъ (Schöffen, Stellvertreter, Dorfrichter, Dorfgeschworene) подлежитъ утвержденію со стороны уѣзднаго начальника (Landrat) [3]). Передъ утвержденіемъ, ландратъ выслушиваетъ мнѣніе мѣстнаго волостного старшины (Amtsvorsteher въ семи восточныхъ провинціяхъ и Шлезвигъ-Голштейнѣ, Bürgermeister въ Рейнской провинціи), назначаемаго оберъ-президентомъ (губернаторомъ) провинціи, по представленію уѣзднаго собранія. Отказать въ утвержденіи уѣздный начальникъ можетъ лишь съ согласія уѣзднаго комитета, при чемъ это согласіе должно быть испрашиваемо и въ томъ случаѣ, если утвержденіе не дается въ силу какихъ-либо нарушеній въ выборномъ производствѣ [4]).

---

[1]) Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preussen, Leipzig 1897, стр. 127; см. также указанные выше §§ городовыхъ уложеній различныхъ провинцій, а также §§ 1 и 13 закона о компетенціи административныхъ и административно-судебныхъ учрежденій 1 августа 1883.

[2]) Hannöversche Städteordnung 24 іюня 1858 г. § 55.

[3]) Уѣздный начальникъ назначается королемъ, по представленію уѣзднаго собранія. Онъ—предсѣдатель уѣзднаго комитета (Kreisausschuss), состоящаго изъ шести членовъ, избираемыхъ уѣзднымъ собраніемъ изъ своей среды на 6 лѣтъ.

[4]) Gemeindeordnungen (общинныя уложенія): семи восточныхх провинцій § 84, Шлезвигъ-Голштейна § 84, Гессенъ-Нассау § 55, Вестфальскій Kreisordnung § 25 и Kreisordnung Рейнской провинціи § 23; Schön, назв. соч., стр. 191; von Rönne, das Staatsrecht der preussischen Monarchie in fünfter Auflage neu bearbeitet von Zorn, II Band, Leipzig, 1909, стр. 650—651.

Если утвержденіе не будетъ дано, то назначаются новые выборы и если и избранный во второй разъ не удостоится утвержденія или если выборы не состоятся, то ландратъ, съ согласія уѣзднаго комитета, назначаетъ замѣстителей старшины и его помощниковъ на весь срокъ, на который избраны были неутвержденныя имъ лица.

Въ томъ случаѣ, если выбранные общиннымъ собраніемъ старшины и его помощники не будутъ утверждены ландратомъ, то непремѣнно слѣдуетъ произвести новые выборы, такъ какъ министерскія распоряженія и рѣшенія высшаго административнаго суда совершенно недвусмысленно указываютъ, что ни въ коемъ случаѣ не можетъ быть утвержденъ въ должности старшины или его помощника кандидатъ, который на неутвержденныхъ выборахъ получилъ слѣдующее за неутвержденнымъ лицомъ число голосовъ [1]).

Рѣшеніе уѣзднаго комитета, дающаго или не дающаго согласіе на неутвержденіе, только тогда имѣетъ окончательное значеніе для ландрата, если онъ не обжалуетъ его предъ высшимъ административнымъ судомъ соотвѣтственно § 126 Gesetzes über allgemeine Landesverwaltung 30 іюля 1883 г. Эта жалоба можетъ быть подаваема въ томъ случаѣ, если рѣшеніе уѣзднаго комитета нарушаетъ постановленія существующихъ законовъ. Но такъ какъ утвержденіе или неутвержденіе избраннаго лица предоставлено свободному усмотрѣнію утверждающаго (ландрата и уѣзднаго комитета), то случаи незаконнаго отклоненія неутвержденія уѣзднымъ комитетомъ могутъ имѣть мѣсто только тогда, когда избранное лицо, по закону, не могло быть избраннымъ. Административно-судебное рѣшеніе можетъ касаться лишь вопроса о томъ, допустимо ли рѣшеніе уѣзднаго комитета съ точки зрѣнія права и ни въ коемъ случаѣ не можетъ касаться вопросовъ объ его полезности и соотвѣтствіи существу дѣла [2]).

Противъ рѣшенія ландрата, съ согласія уѣзднаго комитета, отказавшаго въ утвержденіи, можетъ быть подаваема, соотвѣтственно § 121 Gesetzes über die allg. Landesverwaltung, жалоба въ окружной комитетъ (Bezirksausschuss), который и рѣшаетъ дѣло окончательно.

Таковы постановленія различныхъ общинныхъ уложеній одиннадцати провинцій прусскаго королевства; въ двѣнадцатой провинціи—Ганноверѣ существуетъ иной порядокъ для утвержденія исполнительныхъ органовъ общиннаго самоуправленія, сходный съ постановленіями новаго общиннаго уложенія королевства Вюртембергъ; поэтому мы и соединяемъ постановленія этихъ двухъ законодательствъ въ одну самостоятельную группу.

---

[1]) Ministerialerlass 3 августа 1874 г. (Ministerialblatt für die gesammte innere Verwaltung, стр. 100); Bd 3, стр. 17 der Entscheidungen des Königlich Preussischen Oberverwaltungsgerichtes.

[2]) Bd. XI, стр. 84 der Entscheid d. K. Preuss. Oberverwaltungsgericht.

Въ Ганноверѣ [1]) избранное лицо не утверждается лишь въ томъ случаѣ, если къ тому имѣются совершенно опредѣленныя, ясно указанныя въ законѣ причины; къ числу ихъ относятся: отсутствіе у избраннаго свойствъ, необходимыхъ для обладанія пассивнымъ избирательнымъ правомъ, или же необходимой для отправленія обязанностей старшины или его помощника дѣеспособности, предшествующее наказаніе избраннаго за какое-либо уголовное преступленіе, близкое родство его съ другими общинными должностными лицами.

По Вюртемберскому общинному уложенію [2]), старшина (Ortsvorsteher), избираемый всѣми гражданами общины, обладающими избирательнымъ правомъ, на десять лѣтъ, утверждается въ должности окружнымъ правленіемъ (Kreisregierung), члены котораго назначаются королемъ. Если на выборахъ избранное въ старшины лицо получитъ болѣе чѣмъ $^2/_3$ всѣхъ поданныхъ голосовъ, то въ утвержденіи его можетъ быть отказано лишь въ томъ случаѣ, если онъ былъ приговоренъ дисциплинарнымъ судомъ къ отставкѣ отъ должности въ дисциплинарномъ порядкѣ или къ удаленію со своего поста, въ виду неспособности къ отправленію своихъ обязанностей. Если прежній старшина будетъ избранъ на новое десятилѣтіе, то, даже въ томъ случаѣ, если онъ получитъ лишь болѣе половины поданныхъ голосовъ, онъ можетъ быть неутвержденъ въ должности лишь тогда, если министерство внутреннихъ дѣлъ, на основаніи имѣющагося въ его распоряженіи фактическаго матеріала, придетъ къ рѣшенію, что дѣло общиннаго управленія или довѣренныя старшинѣ закономъ дѣла потерпятъ ущербъ отъ завѣдыванія ими вновь избраннымъ старшиной. Рѣшеніе окружного правленія, не дающее утвержденія избранному старшинѣ, должно быть объяснено приведеніемъ основаній; избранный старшина можетъ на такое рѣшеніе подавать жалобу, въ двухнедѣльный срокъ, въ министерство.

Новые выборы старшины должны быть назначены въ теченіе трехъ мѣсяцевъ. Если избранное и на этихъ выборахъ лицо не будетъ утверждено окружнымъ правленіемъ, то послѣднее имѣетъ право назначить на мѣсто старшины особаго чиновника (Amtsverweser) для исполненія обязанностей старшины; однако же, въ этомъ случаѣ уже черезъ годъ должны быть назначены новые выборы старшины (въ Пруссіи, какъ мы видѣли, правительственный комиссаръ назначается на весь тотъ срокъ, на который былъ избранъ неутвержденный старшина).

---

[1]) Hannöversche Landgemeindeordnung, §§ 26 и 27 и законъ 5 сентября 1848 года, § 20.

[2]) Gemeindeordnung für das Königreich Württemberg 28 іюля, 1906 г., ст. 56, 58 59, и 62; см. также K. Göz. Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Tübingen, 1908 г., стр. 293 и V. Doll. Die Staatsrechtlichen Verhältnisse des deustchen Reichs und des Königreich Württemberg, стр. 255-256.

Наконецъ, наиболѣе либеральны, какъ мы видѣли выше, постановленія общинныхъ уложеній Бадена и многочисленныхъ коронныхъ земель Австріи. Здѣсь избраніе общинныхъ старшинъ и городскихъ головъ (кромѣ крупныхъ городовъ Австріи) не нуждается въ утвержденіи со стороны правительственныхъ властей. Это объясняется тѣмъ, что коммунальное право какъ Бадена, такъ и Австріи зиждется на принципахъ революціоннаго законодательства 1848 года и проводитъ въ жизнь предположенія франкфуртскаго національнаго собранія, засѣдавшаго въ соборѣ Св. Павла. Таковъ австрійскій имперскій законъ 5 марта 1862 года (R. G. Bl. № 18 [1]), послужившій основаніемъ для всѣхъ общинныхъ уложеній различныхъ коронныхъ земель, таково и новое баденское общинное уложеніе 1906 года, воспроизводящее въ главныхъ чертахъ либеральное баденское законодательство по вопросамъ строя мѣстнаго управленія шестидесятыхъ и семидесятыхъ годовъ девятнадцатаго столѣтія.

Австрійское и баденское законодательства проникнуты съ начала до конца идеями теоріи свободной общины и освобожденія исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія отъ утвержденія ихъ въ должности агентами правительственной власти.

Для русскаго читателя покажется страннымъ то обстоятельство, что мы такъ много говоримъ здѣсь объ общинномъ и городскомъ самоуправленіи и ни словомъ не упоминаемъ о самоуправленіи уѣздномъ и губернскомъ. Но это объясняется тѣмъ, что въ Германіи и въ Австріи жизненнымъ центромъ мѣстнаго самоуправленія является самоуправленіе общинное и городское, а мѣстныя учрежденія въ уѣздахъ и провинціяхъ часто организованы бюрократически или же имъ предоставлена значительно меньшая компетенція, нежели общинамъ; наконецъ, въ тѣхъ государствахъ, гдѣ, какъ въ Пруссіи, Баваріи и Австріи, въ составъ уѣздныхъ и провинціальныхъ комитетовъ (управъ) входитъ большое количество выборныхъ членовъ (въ Австріи вся уѣздная управа (Bezirksausschuss) выборная), всѣ эти выборные члены, по общему правилу, не подлежатъ утвержденію. Исключеніемъ являются лишь земскій директоръ (Landesdirector) и два члена (изъ шести выборныхъ уѣзднаго комитета (Kreisausschuss'a) въ Пруссіи и предсѣдатель уѣздной управы въ Австріи, утверждаемые въ должности: въ Пруссіи—королемъ, а въ Австріи императоромъ.

* * *

Мы разсмотрѣли въ порядкѣ сравнительнаго изученія всѣ тѣ разнообразныя рѣшенія, которыя даются различными герман-

[1]) См. Manzsche Taschenausgabe, Gemeindeordnung, Wien, 1907. О генезисѣ основаній этого закона изъ предположеній національнаго собранія смотри чрезвычайно интересную, уже цитированную выше, работу Redlich'a, назв. соч., стр. 13 и слѣд.

скими законодательствами на вопросъ о томъ, должны ли подлежать утвержденію исполнительные органы земскихъ и городскихъ учрежденій со стороны агентовъ правительственной власти и какими условіями долженъ быть обставленъ этотъ актъ вмѣшательства агентовъ центральнаго правительства въ сферу свободной воли мѣстныхъ общинъ. Теперь остановимся вкратцѣ на мнѣніяхъ писателей, затрогивавшихъ вопросъ объ утвержденіи и давшихъ свое заключеніе по этому вопросу. Они распадаются на двѣ группы: сторонниковъ утвержденія и его противниковъ. Послѣдніе мотивируютъ свое отрицательное отношеніе къ этому институту указаніемъ на то, что, по самому существу своему, система самоуправленія предполагаетъ необходимость свободнаго избранія исполнительныхъ органовъ земскими собраніями и городскими думами. Съ наибольшею силою это положеніе было высказано такимъ корифеемъ государственно-правовой науки, какъ Лоренцъ фонъ Штейнъ въ его Verwaltungslehre [1]). По его мнѣнію, свободное избраніе исполнительныхъ органовъ самоуправленія съ логической необходимостью вытекаетъ изъ самаго существа идеи самоуправленія. По его слѣдамъ идутъ Gluth [2]) и Rosin [3]), оттѣняющіе то положеніе, что избраніе исполнительныхъ органовъ болѣе всего подчеркиваетъ ихъ общественный характеръ. Blodig, слѣдуя Ernst von Meier'у, высказывается—въ противоположность Рудольфу Гнейсту, извѣстному сторонніку системы почетныхъ должностей, т.-е. такого порядка, при которомъ всѣ мѣстныя власти назначаются правительствомъ изъ числа мѣстныхъ людей и за свою дѣятельность не получаютъ никакого вознагражденія—за избраніе исполнительныхъ органовъ мѣстными представительными собраніями; однако же, полагаетъ, что это избраніе не должно быть вполнѣ свободно, правительственная власть можетъ ставить извѣстныя условія и удерживаетъ за собой право неутвержденія. Она можетъ, такимъ образомъ, отмѣтить тѣхъ лицъ, отъ которыхъ нельзя ожидать, чтобы они соотвѣтствующимъ образомъ вели порученныя имъ дѣла, какъ принадлежащія къ собственной компетенціи общины (eigene Angelegenheiten), такъ и порученныя ей центральной властью (übertragener Wirkungskreis [4]). За послѣднее время сторонникомъ утвержденія выступилъ Iebens (извѣстный комментаторъ городового положенія семи восточныхъ провинцій Пруссіи) въ своей статьѣ въ „Deutsche Iuristen Zeitung„ [5]), а противникомъ Hugo Preuss [6]). Интересна также поле-

[1]) 1 Theil, 2 Band, стр. 44.

[2]) Gluth, Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung, Wien, 1887, § 11.

[3]) Rosin. Suveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltuug.

[4]) Blodig, Die Selbstverwaltung, als Rechtsbegriff, Leipzig, 1893 стр. 43.

[5]) 1901 годъ, № отъ 1 Ноября, стр. 467.

[6]) См. въ особенности главу „Das Staatliche Bestätigungsrecht" его интересной книги Das Städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin.1902.

мика, возникшая между Preuss'омъ и Delbrück'омъ, редакторомъ оффиціальнаго прусскаго журнала „Preussische Iahrbücher". Послѣдній, возражая противъ статьи Preuss'a, „Geschichte der Bestätigungsrecht in Preussen" [1]), помѣщенной въ его журналѣ, утверждаетъ, что коронѣ должно быть предоставлено право свободнаго утвержденія городскихъ головъ и ихъ помощниковъ городовъ съ болѣе чѣмъ десятитысячнымъ населеніемъ, но что, такъ какъ утвержденіе находится внѣ юридическихъ категорій и остается всецѣло въ области дискреціоннаго „произволенія", то невозможно здѣсь избѣжать и актовъ совершенно произвольныхъ.

Между тѣмъ, именно эта сторона вопроса и заставляетъ людей, дорожащихъ принципомъ самоуправленія и стремящихся охранять основной устой правового государства—подзаконность управленія—относиться отрицательно къ институту утвержденія, какъ такой правовой нормѣ, которая на мѣсто подзаконнаго управленія ставитъ неограниченный никакими рамками закона произволъ администратора. Такимъ образомъ, если оставаться сторонникомъ доктрины правового государства, нельзя согласиться на свободное усмотрѣніе правительственной власти въ дѣлѣ утвержденія исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія и необходимо или отринуть самую мысль о вмѣшательствѣ правительственной власти въ вопросъ о томъ, кого избрали себѣ община или городъ въ головы или старшины (такъ и поступаютъ австрійское и баденское законодательства), или же обставить самое утвержденіе такими условіями, которыя бы сдѣлали терпимымъ самое существованіе этого института въ правовомъ государствѣ, которыя бы отняли отъ него присущій ему автократическій привкусъ, поставили бы предѣлы свободному произволенію.

Мы разсмотрѣли выше двѣ попытки ввести институтъ утвержденія въ рамки правового государства. Изъ нихъ одна, осуществленная законодательствомъ одиннадцати провинцій прусскаго королевства, пытается ограничить произволъ ландратовъ и регирунгспрезидентовъ необходимостью для нихъ испрашивать согласія другихъ административныхъ учрежденій: уѣзднаго комитета и окружного комитета, которые по своему составу не являются чисто бюрократическими учрежденіями, а относятся къ числу такъ называемыхъ смѣшанныхъ присутствій, учрежденій, такъ часто встрѣчающихся въ прусскомъ мѣстномъ управленіи, и въ томъ и въ другомъ комитетѣ число выборныхъ его членовъ превышаетъ число назначенныхъ короною, и такимъ образомъ рѣшающая роль принадлежитъ представителямъ мѣстнаго самоуправленія. Нѣтъ сомнѣнія, что соучастіе комитетовъ въ утверждающей работѣ ландратовъ и регирунгспрезидентовъ служитъ тормазомъ, сдерживающимъ излишнюю стремительность

[1]) „Preussische Iahrbücher" Bd. 107, стр. 207.

ФУНДАМЕНТАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА
131984

агентовъ правительства въ рѣшеніи неутверждать избраннаго кандидата; но тѣмъ не менѣе, и при наличности этого содѣйствія земскія и городскія учрежденія не избавлены отъ возможности свободнаго произволенія ландрата и уѣзднаго комитета или же регирунгспрезидента и окружного комитета, такъ какъ эти учрежденія не ограничены требованіями закона и утвержденіе предоставлено ихъ усмотрѣнію.

Существенно иной характеръ имѣютъ постановленія ганноверскаго и вюртембергскаго общинныхъ уложеній. Здѣсь утверждающая власть, хотя и бюрократическая по своей организаціи, связана совершенно опредѣленнымъ постановленіемъ закона, который дозволяетъ не утверждать избранника городской думы и общиннаго собранія только въ томъ случаѣ, если онъ не удовлетворяетъ требованіямъ закона; такимъ образомъ, здѣсь нѣтъ почвы для произвола утверждающей власти, введенной въ рамки правового строя.

Такой порядокъ представляется наиболѣе желательнымъ и проф. Прейсу [1]), который оттѣняетъ еще одну сторону, необходимую для совершенной правомѣрности института утвержденія: это настоятельность предоставленія потерпѣвшимъ отъ неутвержденія, т.-е. избранному лицу и представительному собранію или избирательному коршусу, его избравшему, право жалобы на незаконномѣрность дѣйствія опекающей власти въ административно-судебномъ порядкѣ.

П. П. Гронскій.

[1]) Hugo Preuss, Das städtische Amtsrecht in Preussen, Berlin, 1902, стр. 206.