

**П.П. Гронский**

# **Децентрализация и самоуправление**

**Москва  
«Книга по Требованию»**

УДК 340  
ББК 67.0  
П11

П11 **П.П. Гронский**  
Децентрализация и самоуправление / П.П. Гронский – М.: Книга по Требованию, 2018. – 42 с.

**ISBN 978-5-458-55139-7**

**ISBN 978-5-458-55139-7**

© Издание на русском языке, оформление  
«YOYO Media», 2018  
© Издание на русском языке, оцифровка,  
«Книга по Требованию», 2018

Эта книга является репринтом оригинала, который мы создали специально для Вас, используя запатентованные технологии производства репринтных книг и печати по требованию.

Сначала мы отсканировали каждую страницу оригинала этой редкой книги на профессиональном оборудовании. Затем с помощью специально разработанных программ мы произвели очистку изображения от пятен, клякс, перегибов и попытались отбелить и выровнять каждую страницу книги. К сожалению, некоторые страницы нельзя вернуть в изначальное состояние, и если их было трудно читать в оригинале, то даже при цифровой реставрации их невозможно улучшить.

Разумеется, автоматизированная программная обработка репринтных книг – не самое лучшее решение для восстановления текста в его первоизданном виде, однако, наша цель – вернуть читателю точную копию книги, которой может быть несколько веков.

Поэтому мы предупреждаем о возможных погрешностях восстановленного репринтного издания. В издании могут отсутствовать одна или несколько страниц текста, могут встретиться невыводимые пятна и кляксы, надписи на полях или подчеркивания в тексте, нечитаемые фрагменты текста или загибы страниц. Покупать или не покупать подобные издания – решать Вам, мы же делаем все возможное, чтобы редкие и ценные книги, еще недавно утраченные и несправедливо забытые, вновь стали доступными для всех читателей.



Господствовавшая ранѣе въ нѣмецкой доктринѣ теорія свободной общины и общественная теорія самоуправленія теперь уже окончательно сданы въ архивъ научныхъ заблужденій. Теперь твердо установлено и стало уже почти трюизмомъ, что органы мѣстнаго самоуправленія суть въ то же время и органы общегосударственной администраціи и что они вѣдаютъ дѣла, порученныя имъ государствомъ, которое руководство частью общегосударственныхъ дѣлъ передаетъ органамъ мѣстнаго самоуправления.

Но и въ средѣ сторонниковъ нынѣ господствующей государственной теоріи самоуправления имѣются самыя разнообразныя нюансы. Большинство современныхъ германскихъ публицистовъ считаетъ, что существо самоуправления заключается въ томъ, что государство предоставляет веденіе части общегосударственныхъ дѣлъ юридическимъ лицамъ *sui generis*—публично правовымъ союзамъ, существованіе которыхъ освящено признаніемъ со стороны государственной власти. Наиболее яркимъ представителемъ этого направленія является страсбургскій профессоръ Paul Laband<sup>1)</sup>, но Н. И. Лазаревскій<sup>2)</sup> совершенно справедливо замѣчаетъ, что «по желанію списокъ этотъ можетъ быть произвольно удлинняемъ, ибо въ него могутъ быть включены почти все современные германскіе писатели, по тому или другому поводу затрагивающіе вопросъ о самоуправленіи».

Если мы попробуемъ представить себѣ первоначальныя фазы развитія теоріи самоуправления, то должны обратиться къ чрезвычайно интересному вопросу—вопросу о возникновеніи первыхъ теорій самоуправления. Первой теоріей была теорія свободной общины. Нужно сказать, что основныя начала этой теоріи заимствованы имѣнами изъ французскаго и бельгійскаго права. Общеизвѣстно какое значеніе для устройства конституціонныхъ учреждений на континентѣ имѣли французскія конституціи конца XVIII вѣка и бельгійская конституція 1831 г. Нужно сказать, что и въ нашей области, въ области ученія о самоуправленіи, бельгійская конституція оказала огромное вліяніе на устройство административныхъ учреждений Европы.

Въ бельгійскую конституцію вопросы, которые насъ интересуютъ, вопросы о конструкціи общиннаго управленія—попали изъ французскаго права, гдѣ они выражены еще въ 1790 г., докладчикомъ по законопроекту о реформѣ мѣстнаго управленія въ Національномъ Собраніи—*Турэ*. Онъ первый формулировалъ тѣ основные принципы, которые послу-

---

<sup>1)</sup> P. Laband. Deutsches Reichsstaatsrecht, Tübingen, 1907, стр. 27. См. также P. Laband, Staatsrecht des deutschen Reichs, 5 Aufl, 1911, Band I, стр. 103.

<sup>2)</sup> Вступительная статья къ сборнику «Мелкая земская единица» Спб. 1902, стр. 1—61; назв. соч., примѣч. на стр. 18. Въ этомъ очеркѣ подробно и тщательно рассмотрѣны исторія и догма вопроса «теорія самоуправления». Интереснымъ дополненіемъ къ нему является статья В. О. Матвѣева въ № 1 журнала «Вѣстникъ права» за 1905 г. подъ заглавіемъ: «Теорія самоуправления въ современной наукѣ». См. также Гронскій, Общинное управленіе въ главнѣйшихъ государствахъ Германіи, Петр. 1916, стр. 33—55.

жили краеугольнымъ камнемъ ученія о самоуправленіи. Съ точки зрѣнія Тура децентрализація есть такая система мѣстнаго управленія, при которой къ управленію привлекаются представители мѣстнаго населенія и цѣлый рядъ дѣлъ переводится изъ центра въ руки этихъ органовъ; при этомъ Тура всю компетенцію, которая необходимо должна быть въ рукахъ мѣстнаго самоуправления разбиваетъ на двѣ части: одни дѣла являются присущими по своей природѣ муниципальному управленію, носящими особые признаки, заставляющіе законодательство отдать эти дѣла въ руки мѣстнаго управленія; другія же дѣла, дѣла государственныхъ, которыя находились въ рукахъ государства, и которыя, когда возникло мѣстное самоуправленіе, были лишь переданы государствомъ органамъ самоуправления. Такимъ образомъ, еще въ докладѣ Тура были обозначены двѣ основныя проблемы ученія о самоуправленіи—понятіе о собственныхъ общественныхъ дѣлахъ и понятіе о дѣлахъ государственныхъ, которыя передаются органамъ мѣстнаго самоуправления. Впослѣдствіи эти понятія были чрезвычайно ярко сформулированы въ ст. 108 бельгійской конституціи. По содержанию своему бельгійская конституція интересна, потому что на ряду съ тремя основными государственными властями—законодательной, исполнительной и судебной, ст. 31 этой конституціи признаетъ и четвертую власть, особую государственную власть, которая называется властью муниципальной. Въ этомъ бельгійская конституція ошибается—власть органовъ самоуправления не есть нѣчто отдѣльное, она есть часть административной власти и нѣтъ вопроса, который исключительно подлежалъ бы вѣдѣнію этой власти и безусловно не входилъ бы въ сферу компетенціи административной, исполнительной власти. Для насъ интересно то обстоятельство, что эпоха 30-хъ годовъ XIX в. является эпохой подъема общественнаго сознанія и пробужденія симпатій къ вопросамъ самоуправления. Эти симпатіи были настолько высоки, что самоуправленіе считали особою властью, стоящею наравнѣ съ другими властями. Въ ст. 108 бельгійской конституціи чрезвычайно подробно сформулированы общія начала устройства коммунальных учреждений, и эта формулировка послужила канвой для цѣлага ряда различныхъ теорій самоуправления. Идея, впервые выраженная Туре, имѣла чрезвычайно важныя политическія послѣдствія. Прежде всего, разъ общество такъ самостоятельно, что имѣетъ свои особыя задачи, то изъ этого явленія выводится то положеніе, что всѣ органы общественнаго самоуправления должны быть избираемы самимъ обществомъ; разъ общество имѣетъ право на самостоятельную компетенцію, то оно имѣетъ право и на избраніе органовъ, осуществляющихъ эту компетенцію. Затѣмъ въ отдѣлѣ ученія о компетенціи устанавливается, что цѣлый рядъ вопросовъ присущъ общинѣ и наконецъ, что право надзора за дѣятельностью самоуправления, распадается на двѣ задачи: 1) надзоръ за тѣмъ, чтобы общественныя учрежденія не выходили изъ предѣловъ своей компетенціи и 2) чтобы они не нарушали общихъ интересовъ, интересовъ обще-государственнаго порядка. Система надзора ограничивалась этими вопросами.

Тѣ основныя положенія, которыя заключались въ бельгійской конституціи, послужили благодарной пищей для нѣмецкихъ теоретиковъ. Надо сказать, что теорія свободной общины или теорія основныхъ правъ общины возникла въ Германіи раньше появленія бельгійской конституціи и теорію свободной общины можно связать съ реакціей противъ французскаго централизма. Въ сферѣ мѣстнаго самоуправленія вмѣстѣ съ Наполеоновскими войсками въ составъ утрежденныхъ многочисленныхъ германскихъ государствъ вошли французскіе порядки. Германскіе города обладали въ области управленія различными правами и рядъ германскихъ вольностей, основанныхъ на почвѣ стараго строя, смѣшался съ французскими порядками—напримѣръ—съ подчиненіемъ мѣстныхъ органовъ центральной власти. Вотъ на этой почвѣ, на почвѣ стремленія къ возрожденію старыхъ германскихъ порядковъ и возникла теорія свободной общины, которая формулируется въ 20-хъ годахъ XIX в., а затѣмъ подъ вліяніемъ бельгійской конституціи получаетъ окончательную формулировку въ 30-хъ годахъ. Изъ послѣдователей теоріи свободной общины можно назвать *Мауренбрехера, Аретина, Роттека, Аренса*.

Въ чемъ же заключается эта теорія свободной общины или основныхъ правъ общины? Изъ самаго названія можно видѣть, что эта теорія основана на кругѣ идей естественнаго права и утвержденіи, что общинѣ, по аналогіи съ индивидуумомъ должны быть присвоены особые права. Основное право общины сводилось къ завѣдыванію тѣми дѣлами, которые присущи общинѣ въ силу ея природы. Здѣсь мы видимъ старую французскую доктрину, которая проповѣдывалась *Турэ*, и эта формулировка основныхъ правъ общины чрезвычайно совпадаетъ съ бельгійской конституціей 1831 г. и характернымъ является для насъ для позднѣйшихъ изслѣдователей этого вопроса, что германская доктрина боролась французскимъ оружіемъ—противъ Наполеоновскаго централизма, боролась путемъ заимствованія идей французской революціи.

Какія непосредственные выводы дала эта теорія свободной общины? Если логически обосновать эту особую самостоятельную компетенцію общинныхъ учреждений, то предпосылкою является то обстоятельство, что община, какъ таковая, существовала раньше государства и что государство создано на почвѣ общины. Этимъ утвержденіемъ общинѣ давался пріоритетъ и вотъ на почвѣ этого пріоритета, пріоритета признаннаго но не доказаннаго, создается цѣлый рядъ выводовъ и послѣдствій. При всякой конструкціи органовъ мѣстнаго самоуправления нужно обращать вниманіе на три элемента: на организацію, компетенцію и надзоръ надъ этими органами самоуправления. И вотъ, въ области устройства органовъ самоуправления теорія свободной общины становится на тотъ принципъ, который былъ формулированъ бельгійской конституціей «свобода и независимость избранія органовъ самоуправления». Разъ община свободна, говоритъ эта теорія, она существуетъ раньше государства, ей присуща особая компетенція, то ей нужно предоставить право самоуправления тѣми дѣлами, которыя являются ея достояніемъ, свободу отъ какаго бы то ни было вмѣшательства правительственной

власти въ ея дѣла и дальше, переходя къ вопросу о компетенціи, эта теорія указываетъ на рядъ дѣлъ, которыя вслѣдствіе ихъ характера являются общинными хозяйственными дѣлами.

Въ области компетенціи самъ собою намѣчается порядокъ, который закрѣпленъ бельгійской конституціей. Дѣла распадаются на двѣ группы: 1) дѣла собственыя и 2) дѣла государственныя, порученныя для исполненія общинамъ. Этой теоріей въ вопросѣ о компетенціи создается и терминологія, которая сохранилась до сихъ поръ и до сихъ поръ, несмотря на глубокое измѣненіе взглядовъ доктрины, живетъ въ большинствѣ германскихъ законодательствъ—это противоположеніе собственнаго и порученнаго государствомъ круга дѣятельности, принадлежащаго общинѣ.

Переходя къ вопросу о надзорѣ, теорія свободной общины конструируетъ надзоръ слѣдующимъ образомъ. Она указываетъ, что государственная власть не можетъ вмѣшиваться въ собственную компетенцію общины. Государственная власть можетъ лишь слѣдить, чтобы общины не выходили изъ предѣловъ компетенціи, предоставленной имъ закономъ, и только въ тѣхъ случаяхъ, когда нарушенъ законъ или общегосударственный интересъ, она, какъ призванная защищать эти общегосударственные интересы, можетъ вмѣшаться, чтобы возстановить нарушенный государственный порядокъ, если онъ раненъ, пораженъ незаконными дѣйствіями органовъ самоуправления. Этимъ содержаніемъ исчерпывается значеніе надзора по этой теоріи, какъ упорно и настойчиво теоретики свободной общины настаивали на охранѣ правъ присущихъ общинѣ, которыя государство не можетъ нарушить.

Преимницей теоріи свободной общины явилась теорія органическая, которая пыталась облечь это наивное старое представленіе изъ области естественнаго права объ основныхъ правахъ общины въ новую форму. Эта попытка проводилась искусными людьми, которые пытались одѣть въ новую одежду старое понятіе. Наиболѣе яркими представителями этой теоріи являлись такіе крупные ученые, какъ *Отто Гирке* и талантливый его ученикъ *Гуго Прейсъ*. Они пытались подвести подъ старое понятіе свободной общины фундаментъ новой общественной теоріи, стоявшей въ непосредственной связи съ ученіемъ о государствѣ, какъ объ организмѣ, считавшей, что государство представляетъ изъ себя такой же организмъ, какъ и естественный организмъ, имѣющій право на самостоятельную жизнь и защиту этой жизни отъ другихъ организмовъ и соотвѣтствующее развитіе тѣхъ культурныхъ задачъ, которыя необходимы для этого организма. Это ученіе объ обществѣ, какъ объ организмѣ, какъ явленіи органическомъ, наиболѣе полно развито Гирке и Прейсомъ. Оба они развивали одну и ту же идею.

Основнымъ понятіемъ этой теоріи, общественно-хозяйственной, является ученіе объ обществѣ, какъ объ организмѣ и община является самымъ мелкимъ изъ организмовъ, изъ которыхъ складывается государство. Все человечество есть одинъ большой организмъ. Въ составъ этого организма входятъ отдѣльныя государства, какъ болѣе мелкіе организмы. Государства распадаются на болѣе мелкіе организмы—провинціи, кото-



рыя въ свою очередь распадаются на уѣзды. Уѣзды распадаются на мельчайшіе организмы, которые являются наиболѣе мелкими социальными образованіями. Если продумать эту теорію, то каждый отдѣльный индивидуумъ современности является небольшою частицею нѣсколькихъ организмовъ, входящихъ другъ въ друга и составляющихъ одно большое цѣлое. Замѣчательно характерно то явленіе съ точки зрѣнія этой органической теоріи, что этотъ организмъ состоитъ изъ блуждающихъ клѣточекъ. Каждый современный индивидуумъ обладаетъ свободой передвиженія и въ теченіе своей земной жизни передвигается въ предѣлахъ государства и естественно, что это передвиженіе создаетъ нѣкоторую путаницу понятій. Каждый отдѣльный организмъ состоитъ изъ этихъ блуждающихъ клѣточекъ.

Каковъ же выводъ изъ этого представленія объ обществѣ, какъ объ организмѣ? Непосредственный выводъ таковъ же, какой давала теорія свободной общины. Изъ представленія, что община есть организмъ, вытекаетъ цѣлый рядъ послѣдствій. Разъ община есть самостоятельный социальный организмъ, то естественно, что ему присущи особыя задачи. Все старое ученіе объ особыхъ общинныхъ дѣлахъ превратилось въ ученіе объ общинно-хозяйственныхъ дѣлахъ, присущихъ органамъ самоуправления. Эти дѣла не могутъ быть взяты другимъ организмомъ на себя. На этой почвѣ обосновывается самостоятельная компетенція общины и на ряду съ этимъ обосновывается необходимость для общины, какъ организма самостоятельнаго, свободной и независимой организаціи; должна быть самостоятельная конструкція органовъ и органическая теорія самоуправления конструируетъ необходимость самостоятельнаго избранія органовъ мѣстнаго, общиннаго самоуправления, чтобы общинный организмъ могъ завѣдывать своими дѣлами.

И чрезвычайно интересно и послѣдовательно конструируетъ органическая теорія самоуправления систему надзора. Искусственное распределеніе на рядъ организмовъ дало возможность профессору *Прейсу* указать на то обстоятельство, что и въ области надзора, въ связи съ органическимъ ученіемъ объ общинѣ, могутъ быть двѣ системы надзора. Одна система, это надзоръ за законмѣрностью дѣятельности ~~органовъ мѣстнаго самоуправления~~, потому что, хотя государство, какъ высшій органъ, не можетъ вмѣшиваться въ дѣла, которыя являются собственной компетенціей этой небольшою общины, и хотя эти дѣла являются присущими этой общинѣ, государство вправѣ слѣдить, чтобы общины не выходили изъ предѣловъ ихъ компетенціи. Въ цѣломъ рядѣ общинныхъ вопросовъ общиннаго самоуправления могутъ быть затронуты обще-органическіе интересы—цѣлый рядъ интересовъ другихъ общинъ, входящихъ въ составъ государства, и государство имѣетъ право наблюдать не только за законмѣрностью дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправления, но и входить въ существо дѣла, если это вопросы государственные, то есть, съ точки зрѣнія терминологіи германскаго законодательства, относятся къ кругу дѣлъ, которыя государство поручаетъ, передаетъ органамъ самоуправления. Вы видите, какъ съ точки зрѣнія этой

теоріи дробленія государства на цѣлый рядъ организмовъ, чрезвычайно просто разрѣшается вопросъ о надзорѣ.

Надзоръ возможенъ не только за закономѣрностью, но и за цѣлесообразностью дѣятельности органовъ самоуправленія, когда эти органы завѣдуютъ дѣлами, порученными имъ государствомъ. На ряду съ этимъ, чрезвычайно просто, по этой теоріи конструируется взаимоотношеніе органовъ мѣстнаго самоуправленія. Когда губернское или уѣздное самоуправленіе осуществляетъ свои мѣстныя задачи, то оно свободно отъ вмѣшательства. Органическая теорія самоуправленія даетъ благодатную почву для цѣлаго ряда конструкцій, но тѣмъ не менѣе основной моментъ обѣихъ теорій, основное разграниченіе дѣлъ, находящихся въ области завѣдыванія мѣстнаго самоуправления на дѣла общинныя (мѣстно-хозяйственныя) и съ другой стороны на дѣла государственныя, построено на чрезвычайно шаткомъ критеріи. Вѣдь самая простота этого критерія, съ точки зрѣнія позднѣйшихъ ученыхъ, только кажущаяся. Самое понятіе организма и примѣненіе его къ управленію общественной жизнью—аналогія чрезвычайно трудная, и какъ объяснить съ точки зрѣнія этой органической теоріи и этого простого критерія, напримѣръ, вопросъ, почему постройка школъ есть вопросъ общинный? Вѣдь въ постройкѣ школъ заинтересованы не только общины, но и государство. Государству необходимо и важно широкое развитіе началъ элементарнаго образованія среди подданныхъ, въ особенности при такихъ международныхъ столкновеніяхъ, которыхъ мы являемся свидѣтелями. Въ цѣломъ рядѣ вопросовъ вы никогда не отдѣлите государственнаго элемента отъ элемента общиннаго и не сможете раздѣлить интересы государства отъ интересовъ колокольной, ибо въ самыхъ мелкихъ общинныхъ интересахъ заинтересована и государственная власть. Всѣ дороги дѣлятся на цѣлый рядъ категорій: уѣздыя, губернскія и т. д. Въ государственныхъ дорогахъ, если онѣ являются шоссейными путями, заинтересовано мѣстное населеніе и доля участія общинъ въ этомъ дѣлѣ такъ же несомнѣнна, какъ и потребности государства въ этихъ дорогахъ въ стратегическомъ отношеніи. Мѣстныя дороги въ Минской и Волынской губерніяхъ въ настоящее время чрезвычайно важны для государства.

Еще характернымъ примѣромъ является продовольственное дѣло въ Россіи. До введенія земскихъ учрежденій въ 60-хъ гг. оно находилось въ бюрократическихъ рукахъ. Когда вводилось положеніе 1864 г., основанное на общественно-хозяйственной теоріи самоуправления, теоріи особаго мѣстнаго хозяйства, интересы котораго должны быть переданы въ руки мѣстнаго самоуправления, то, руководствуясь этимъ основнымъ положеніемъ, оно передало продовольственное дѣло въ руки мѣстныхъ учрежденій. При реформѣ земства въ 90-хъ гг. это дѣло осталось въ рукахъ земскихъ учрежденій. Въ 1899 г. законъ, проведенный въ Государственномъ Совѣтѣ, изъялъ это дѣло изъ рукъ земства. Вы видите, что продовольственное дѣло было признано сначала государственнымъ, затѣмъ общиннымъ, затѣмъ опять государственнымъ, и теперь признается для цѣлаго ряда органовъ самоуправления снова мѣстнымъ, общиннымъ

дѣломъ, которое оиять стремятся передать въ руки мѣстныхъ учреждений. Законодательство, какъ видно, колеблется въ этомъ вопросѣ. Дѣло народнаго продовольствія является и мѣстнымъ дѣломъ и, безъ всякаго сомнѣнія, дѣломъ государственнымъ. Государственные и мѣстные элементы тѣсно переплетаются въ этомъ вопросѣ. Вотъ эти всѣ причины шаткости теоріи и вызвали новое ученіе.

Такимъ путемъ шла критика общинно-хозяйственной теоріи самоуправления, критика тѣхъ писателей, которые указывали на шаткость распредѣленія дѣлъ и задачъ на общинныя и государственныя. Эта теорія благодарная почва для критики, такъ какъ можно привести рядъ примѣровъ, въ которыхъ трудно разграничить дѣла общинныя отъ государственныхъ и на почвѣ убѣжденія въ томъ, что точнаго разграниченія этихъ дѣлъ быть не можетъ, возникаетъ новая теорія, которая пришла на смѣну старымъ теоріямъ, государственная теорія самоуправления. Эта теорія строится иначе съ перваго взгляда кажется реакціонной теоріей, на основаніи которой можно было бы построить систему болѣе активнаго вмѣшательства государственной власти въ компетенцію органовъ мѣстнаго самоуправления. Но это кажется только съ перваго взгляда. Авторами этой теоріи являются *Штейнъ* и *Гнейстъ*. Ихъ теоріи являются одинаковыми по содержанію въ своей отрицательной части, въ положительной же части каждый создаетъ свою теорію самоуправления и оба они являются родоначальниками двухъ направлений—направленія юридическаго, отцомъ котораго является *Штейнъ*, и направленія политическаго, отцомъ котораго является *Гнейстъ*.

Государственная теорія самоуправления утверждаетъ, что всѣ дѣла, находятся ли они въ рукахъ правительства, или въ рукахъ органовъ мѣстнаго самоуправления, являются государственными дѣлами, государство ими распоряжается и государство въ законодательномъ порядкѣ устанавливаетъ особыя формы дѣятельности администраціи, создаетъ систему мѣстнаго самоуправления. Такимъ образомъ если для старой теоріи основнымъ положеніемъ было то, что община была и существовала раньше государства, что община явилась фундаментомъ для государства, то государственная теорія самоуправления стоитъ на противоположной точкѣ зрѣнія. Прежде всего не доказано, что государство складывается изъ общинъ, т. к. неизвѣстно какая организація возникаетъ раньше—община или государство, такъ какъ это предположеніе гипотетично и на немъ нельзя строить научной теоріи самоуправления. По отношенію къ цѣлому ряду общинныхъ учреждений, уѣздныхъ и провинціальныхъ, можно указать на то обстоятельство, что эти учреждения созданы государственнымъ законодательствомъ. Если по отношенію къ общинамъ, какъ къ таковымъ, трудно иногда показать начало этихъ учреждений, то по отношенію къ уѣздному и провинціальному управленію можно утверждать, что они созданы государственною властью. Изъ *imperium*'а государства истекаютъ всѣ полномочія, которыя даются органамъ самоуправления, говорить же объ особой компетенціи, особыхъ дѣлахъ этихъ органовъ—безусловная ошибка; особенно ясно это по отно-

шенію къ нашему отечеству. Все земское самоуправленіе получило свои полномочія изъ рукъ государственной власти. Такимъ образомъ, обоснованіе старыхъ теорій покоилось на шаткомъ основаніи, что община существуетъ раньше государства и что ей присущи особыя дѣла.

Всѣ полномочія въ области мѣстнаго самоуправления даны государствомъ, истекають отъ государственной власти. Все общинное законодательство, даже и то, которое касается мелкихъ единицъ, находится въ рукахъ государственной, законодательной власти. Отъ свободнаго произволенія законодательной власти зависитъ измѣненіе мѣстныхъ учреждений и если государственной власти угодно полностью уничтожить всю систему мѣстнаго общиннаго управленія, или измѣнить личный составъ этихъ корпорацій, то, такъ какъ самоуправленіе находится въ вѣдѣніи органовъ законодательства, оно можетъ какъ угодно измѣнять ихъ составъ. Вы видите, такимъ образомъ, что не государство строится на общинѣ, а что государственная власть держитъ въ своихъ рукахъ судьбу всѣхъ мѣстныхъ учреждений и отъ нея исходятъ всѣ полномочія, которыя ввѣряются органамъ мѣстнаго самоуправления. Вотъ почему государственная теорія наиболѣе соответствуетъ настоящему положенію дѣлъ и поэтому старыя теоріи отходятъ въ область преданій и замѣняются новой теоріей. Одно начало, чрезвычайно важное, формулированное еще старыми теоріями, сохранилось и въ новой теоріи, и то обстоятельство, что это начало, этотъ признакъ органовъ мѣстнаго самоуправления воспринимается всѣми теоріями, указываетъ на истинность этого начала. Я говорю о томъ положеніи, что самоуправленіе, есть мѣстная союзная единица, мѣстный коллективъ. Еще старая теорія доказывала, что община есть корпорація, которая обладаетъ особыми дѣлами и новая, государственная теорія самоуправления покоится на этомъ началѣ и основой, стержнемъ этого новаго ученія является ученіе объ общинѣ, какъ о территоріальной корпораціи и корпоративное начало, начало союзной единицы является краеугольнымъ камнемъ этой теоріи. Обѣ государственный теоріи мѣстнаго самоуправления стоятъ на той же точкѣ зрѣнія, что государство передаетъ часть государственныхъ дѣлъ въ завѣдываніе органамъ мѣстнаго управленія, основаннымъ на корпоративномъ началѣ. Я не буду подробно останавливаться на этомъ ученіи, укажу лишь, что *Штейнъ* является родоначальникомъ юридической теоріи самоуправления и начала корпораціи, а *Гнейсъ* стоитъ на другой точкѣ зрѣнія. Гнейсъ занимался изученіемъ англо-саксонскаго права. Если мы возьмемъ его труды и постараемся по заглавіямъ установить ихъ содержаніе, то увидимъ, что въ нихъ онъ разрабатываетъ вопросы англійскаго права, и поэтому на его трудахъ лежитъ отпечатокъ англійской конструкціи мѣстныхъ учреждений. На теорію Гнейста оказала вліяніе классическая система англійскаго мѣстнаго управленія—управленія при помощи мировыхъ судей. Это управленіе до реформы 30-хъ гг. XIX в. для городовъ и до реформъ 1888 и 1894 гг. для сельскихъ мѣстностей, покоилось на организаціи мировыхъ судей, какъ органовъ судебныхъ и административныхъ и четвертныхъ сѣздахъ этихъ судей. Такимъ образомъ мѣстная администрація и судъ въ старомъ

англійскомъ правѣ соединялись въ однѣхъ рукахъ. Мировые судьи назначались королевской властью изъ среды мѣстныхъ землевладѣльцевъ, изъ лицъ, обладающихъ земельнымъ цензомъ. Такимъ образомъ здѣсь соединяется начало назначенія съ началомъ привлеченія мѣстныхъ людей. Они назначались изъ извѣстной категоріи лицъ, наиболѣе состоятельныхъ, назначались королевской властью и несли свои обязанности бесплатно. Это чисто случайный моментъ. Теперь эта система пала и за мировыми судьями остались только судебныя функціи, а административныя перешли къ совѣтамъ городовъ и графствъ. Но этотъ случайный моментъ оказалъ неизгладимое вліяніе на теорію Гнейста. *Самоуправленіе можетъ быть только тамъ, гдѣ управленіе осуществляется почетными людьми изъ среды мѣстнаго населенія. Это временное явленіе Гнейстъ обобщилъ и построилъ на немъ свою систему самоуправленія.*

Штейнъ создалъ другое направленіе—юридическое, которое явилось родоначальникомъ современной теоріи. Мы видимъ, что среди сторонниковъ Штейна находятся наиболѣе крупныя племена германскихъ ученыхъ, какъ, напримѣръ, *Отто Майеръ, Лабандъ и Еллинекъ*. Всѣ поколѣнія отдали свою дань этой теоріи: какъ такіе отцы современной юриспруденціи, какъ *Лабандъ*, такъ и позднѣйшіе писатели, какъ *Гачекъ*, являются сторонниками юридической теоріи самоуправленія. Она указываетъ, во-первыхъ, что вся компетенція органовъ мѣстнаго самоуправления есть компетенція, порученная государствомъ, и что разъ публично-правовой союзъ призванъ государствомъ къ несенію ряда обязанностей, то государственная власть, признавая за нимъ право на исполненіе этихъ функцій, должна слѣдить, чтобы этотъ союзъ осуществлялъ свои функціи въ предѣлахъ предоставленныхъ ему закономъ. То начало, что самоуправленіе отправляется публично-правовымъ союзомъ, и идею охраны тѣхъ правъ, которыя предоставлены закономъ, современная конструкція мыслить наряду съ устройствомъ административной юстиціи.

Въ основныхъ чертахъ теорія Hatschek'a совпадаетъ съ ученіемъ Iellinek'a <sup>1)</sup> и сводится къ слѣдующимъ положеніямъ.

И онъ видитъ въ самоуправленіи «привлеченіе пространственно ограниченныхъ коллективныхъ союзовъ къ исполненію государственныхъ задачъ»<sup>2)</sup>, но по его мнѣнію существуетъ два рода такихъ публично-правовыхъ союзовъ: активные и пассивные. Въ первомъ случаѣ государство признаетъ у союза коллективную волю, признаетъ его какъ нѣчто единое, признаетъ въ немъ юридическое лицо, корпорацію публичнаго права, во второмъ случаѣ государство передаетъ веденіе дѣла мѣстнаго управленія въ руки отдѣльныхъ членовъ союза, не признавая единство союза».

Для того, чтобы отличить эти два рода союзовъ другъ отъ друга, по мнѣнію Hatschek'a, лучше всего употреблять англійскую терминологию,

---

<sup>1)</sup> Iellinek. System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2-te Ausgabe, стр. 268, а также еромъ, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1905, стр. 625 и 631.

<sup>2)</sup> I. H a t s c h e k, die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, 1898, стр. 80.

активные союзы—это «collective liberties», пассивные «individual privileges» <sup>1)</sup>. Въ первомъ случаѣ у гражданъ имѣется субъективное публичное право на самоуправленіе, во второмъ органы самоуправления назначаются государствомъ. Къ первымъ относятся почти всѣ органы мѣстнаго управления современности, а къ вторымъ старыя дореформенныя англійскія графства, города и приходы, а изъ современныхъ учреждений прусскіе ландратъ и окружной комитетъ (Kreisausschuss), поскольку послѣдній является не представителемъ окружнаго самоуправления, а исполнителемъ предначертаній правительства.

Теорія Hatschek'a чрезмѣрно расширяетъ понятіе самоуправления и подводитъ подъ это понятіе даже чиновниковъ мѣстнаго управления, назначаемыхъ правительственной властью (какъ, на примѣръ, ландратъ) <sup>2)</sup>, но кромѣ того она, какъ и всѣ теоріи, которыя особенность мѣстнаго самоуправления видятъ въ передачѣ части государственныхъ дѣлъ публично-правовымъ юридическимъ лицамъ, страдаетъ совершенной неопредѣленностью, такъ какъ одно утвержденіе, что органъ самоуправления есть публично-правовая корпорація, еще ничего не говоритъ; да, это несомнѣнно такъ, земская управа, земское собраніе суть юридическія лица, но вѣдь и губернскій статистическій комитетъ и губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіе суть публично-правовыя юридическія лица, однако же ихъ никто (пожалуй, кромѣ Hatschek'a) не отнесетъ къ органамъ самоуправления. Такимъ образомъ, всѣ попытки юридически конструировать понятіе самоуправления привели лишь къ единственному положительному результату: онѣ выяснили окончательно, что самоуправленіе есть особый видъ государственнаго управления, Selbstverwaltung-Staatsverwaltung <sup>3)</sup>.

Само собой разумѣется, что этого опредѣленія отнюдь недостаточно для выясненія существа самоуправления, необходимо указать каковы же тѣ характерныя черты, которыя отличаютъ органы самоуправления отъ органовъ государственнаго мѣстнаго управления. Необходимо ввести въ опредѣленіе политическій критерій, надо выяснить кому и на какихъ условіяхъ должно быть передано веденіе дѣла мѣстнаго самоуправления.

Характерной чертой самоуправления является то обстоятельство, что оно является на смѣну системы бюрократической централизаціи, что дѣло мѣстнаго управления поручается не чиновникамъ, назначеннымъ центральной правительственной властью, а людямъ мѣстнымъ.

На другой точкѣ зрѣнія стоитъ теорія политическая. Часть сторонниковъ ея идетъ за Гнейстомъ и признаетъ, что самоуправленіе можетъ быть только тамъ, гдѣ существуютъ бесплатныя и почетныя должностныя лица. Другія политическія теоріи самоуправления берутъ въ качествѣ

<sup>1)</sup> Тамъ же, стр. 99, 112 и сл.

<sup>2)</sup> По теоріи Hatschek'a всѣ наши многочисленныя административныя губернскія присутствія стараго режима со смѣшаннымъ составомъ необходимо отнести къ пассивнымъ публично-правовымъ самоуправляющимся союзамъ.

<sup>3)</sup> Hatschek, назв. соч., стр. 138.