VII.

Дискреціонная дѣятельность органовъ центральнаго правительства и самоуправленіе. Административная юстиція въ области самоуправленія.

Мы видѣли, что не всякое нарушеніе закона можетъ вести за собой жалобу отдѣльнаго лица въ судъ, что жалоба по существу (recours au contentieux въ тѣсномъ смыслѣ слова) допускается только *въ опредѣленныхъ закономъ* случаяхъ. Разбирательство административными судами споровъ по существу дѣла происходитъ, такимъ образомъ, только въ опредѣленной, ограниченной области отношеній управляющихъ къ управляемымъ. Въ остальныхъ случаяхъ возможна только кассаціонная жалоба и всѣ другіе способы защиты правъ и интересовъ — жалоба высшему начальству (par voie gratieuse), преслѣдованіе въ уголовномъ и гражданскомъ судѣ должностныхъ лицъ въ случаѣ преступленія или совершенія дѣйствій, хотя и не преступныхъ, но неимѣющихъ никакой связи съ службой, наконецъ, заявленія въ печати и въ палатахъ черезъ депутатовъ, съ цѣлью добиться отмѣны изданной мѣры или вызвать политическую или юридическую отвѣтственность министровъ. Какъ бы ни были пристрастны и несправедливы относительно отдѣльныхъ лицъ мѣры администраціи, принятыя въ области дискреціонной дѣятельности, административные суды не могутъ оказать никакой защиты, если admini-

страція не выходитъ изъ предѣловъ указанныхъ ей закономъ. Поэтому полное пониманіе значенія административныхъ судовъ мы будемъ имѣть только тогда, когда мы разсмотримъ какъ велика эта дискреціонная дѣятельность и разслѣдуемъ — существуютъ ли при ней какія-нибудь гарантіи, которыя дѣлали бы менѣе необходимымъ или даже, пожалуй, излишнимъ и стѣснительнымъ контроль административныхъ судовъ, разрѣшающихъ дѣло по существу.

Административные органы, дѣйствуя въ своей дискреціонной области, принимая цѣлесообразныя мѣры, должны принимать во вниманіе не только интересы всего государства, какъ ихъ понимаетъ господствующая въ данное время политическая партія, но и соблюдать справедливость относительно отдѣльныхъ лицъ. На администраціи, какъ и на судѣ, лежитъ одна и та-же нравственная обязанность — быть справедливой ко всѣмъ, хотя для администраціи, въ ея дискреціонной области, эта обязанность имѣетъ болѣе неопредѣленный, чисто нравственный характеръ, чѣмъ для судей, которымъ предоставляется менѣе обширное поле для личнаго усмотрѣнія. Конечно, есть различнаго рода дѣятельность правительства, которая не можетъ совершаться иначе, какъ подъ значительнымъ вліяніемъ воззрѣній политической партіи, господствующей въ данное время въ палатахъ и министерствѣ. Таковы — веденіе иностранныхъ сношеній, общая торговая, банковая и желѣзно-дорожная политика, общее направленіе преподаванія въ государственныхъ школахъ и т. д. Но есть и другого рода дѣятельность, въ которой точка зрѣнія партіи должна быть въ-сторонѣ. Раздавая концессіи на извѣстныя промышленныя предпріятія, привилегіи на изобрѣтенія, регулируя стокъ воды между различными владѣльцами, дозволяя, недозволяя или отнимая разъ данное дозволеніе на устройство заводовъ на рѣкахъ, построекъ вдоль улицъ, промышленныхъ заведеній опасныхъ или безпокойныхъ для сосѣдей, администрація должна ру-

ководиться не тѣмъ соображеніемъ, что данное лицо есть политическій сторонникъ или политическій противникъ (если не предположить, что противники заранѣе лишены всѣхъ гражданскихъ правъ), а другими соображеніями не политическаго характера. Это можно сказать о большей части полицейскихъ мѣръ, относящихся къ собственности, промышленности, торговлѣ и личному поведенію. Однако, въ дѣйствительности, обширная дискреціонная дѣятельность, предоставленная органамъ центральнаго правительства, часто ведетъ къ эксплуатаціи этой власти въ возможно большую пользу политическихъ сторонниковъ правительства данной минуты и въ возможно большій вредъ его противниковъ. Такъ, въ 60-хъ годахъ, во французскомъ обществѣ надѣлало довольно шуму открытіе, сдѣланное заинтересованною партіей, что при выборахъ одного изъ оппозиціонныхъ депутатовъ, сколько помнится — Казиміра Перрье, префектъ циркулярнымъ письмомъ къ низшимъ властямъ предписывалъ довести до свѣдѣнія вліятельныхъ лицъ въ подлежащихъ общинахъ, что онъ не утвердитъ предложеній муниципальныхъ совѣтовъ этихъ общинъ относительно проведенія дорогъ и другихъ предметовъ интересующихъ общины, если населеніе будетъ вотировать противъ кандидата, выставленнаго правительствомъ. При единоличномъ составѣ правительственныхъ органовъ, обширная дискреціонная дѣятельность можетъ сдѣлаться даже не орудіемъ партіи, а средствомъ для проявленія личныхъ симпатій и антипатій.

Въ Англіи, классической странѣ самоуправленія, все мѣстное управленіе (за исключеніемъ нѣкоторыхъ сравнительно недавно организованныхъ отраслей управленія — управленія бѣдными, управленія гигіеническаго и др.) принадлежитъ мировымъ судьямъ и ихъ съѣздамъ, малымъ, спеціальнымъ и четвертнымъ. Мировымъ судьямъ принадлежитъ не только хозяйственное управленіе зданіями, дорогами и т. д., но и исполненіе государственныхъ задачъ по графствѣ — приложеніе всевозможныхъ полицейскихъ мѣръ, упра-

леніе милиціей, надзоръ за тюрьмами, раздача различныхъ концессій и дозволеній и т. д.; имъ же предоставлена и административная юстиція по этимъ дѣламъ, а также значительная часть гражданской и уголовной юстиціи.

Такимъ образомъ, наибольшая часть дискреціонной дѣятельности въ области управленія предоставлена коллегіальнымъ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Мѣстное управленіе, благодаря аристократическимъ началамъ, положеннымъ въ основаніе организаціи мирового института, находится подъ преобладающимъ вліяніемъ землевладѣнія, но во всякомъ случаѣ оно свободно отъ другого недостатка — зависимости отъ смѣняющихся въ парламентѣ и министерствѣ партій.

Необходимо замѣтить, впрочемъ, что дискреціонная дѣятельность мировыхъ судей не такъ обширна, какъ можетъ казаться съ перваго взгляда. Дѣло въ томъ, что не только общіе принципы управленія, но часто даже очень мелочныя подробности установлены древними актами королей и парламентскими статутами, а потому въ управленіи мировымъ судьямъ часто ничего болѣе не остается, какъ прилагать опредѣленныя статьи закона къ установленнымъ фактамъ. Эту связанность дѣйствій англійскихъ мировыхъ судей законами, это существованіе подробно выработаннаго законодательства для каждой отрасли управленія, оставляющее сравнительно небольшой просторъ личному усмотрѣнію мировыхъ судей — съ особеннымъ вниманіемъ отмѣчаетъ Gneist, рекомендуя совмѣстными усиліями законодательства и науки возможно болѣе выработать опредѣленное право управленія въ Германіи, въ его различныхъ отрасляхъ.

Въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ органы самоуправленія нарушаютъ опредѣленный законъ, въ качествѣ контролирующей управленіе инстанціи выступаетъ въ Англіи королевскій судъ.

Законодательство германскихъ государствъ, начиная съ баденскаго закона 5 октября 1863 г. объ организаціи внутрен-

няго управленія, стремится приблизиться къ англійскому образцу. Въ Пруссіи и большей части другихъ германскихъ государствъ значительная часть мѣстнаго управленія предоставлена учрежденіямъ, основаннымъ на комбинаціи выбора мѣстными ландтагами и назначенія отъ правительства, на началахъ даровой и обязательной службы жителей въ мѣстныхъ должностяхъ. Этимъ коллегіальнымъ учрежденіямъ принадлежитъ и управленіе и административная юстиція, съ апелляціей въ особые административные суды.

Участіе мѣстнаго населенія въ управленіи можно считать одною изъ существенныхъ гарантій цѣлесообразнаго, а вмѣстѣ съ тѣмъ и безпристрастнаго приложенія опредѣленныхъ законовъ и дискреціонной власти въ области управленія. Вотъ почему я считаю необходимымъ указать на взаимныя отношенія органовъ центральнаго правительства и органовъ мѣстнаго самоуправленія во Франціи. При этомъ мы разсмотримъ и административную юстицію въ области самоуправленія. Наконецъ мы разсмотримъ и нѣкоторыя гарантіи, установленные законами въ видахъ дать лучшее направленіе дискреціонной дѣятельности органовъ центральнаго правительства, въ-частности ограниченіе дискреціонной дѣятельности этихъ органовъ участіемъ въ ней судебнаго государственаго совѣта и совѣтовъ префектуры, участіемъ, которое скорѣе можно назвать административнымъ, нежели судебнымъ.

Административная централизація во Франціи есть такое явленіе, которое преобладаетъ и сообщаетъ особый характеръ всей государственной жизни. Съ помощью административной централизаціи, явившейся вслѣдъ за политическимъ объединеніемъ, уничтожены феодальныя привилегіи и установлены демократическія начала, служащія исходнымъ пунктомъ новѣйшей политической исторіи во Франціи. При рѣзкости, съ какою велась во Франціи борьба между общественными классами въ послѣднія

...лѣтъ, возможно-широкая дѣятельность центральной власти всегда находила множество защитниковъ. Всѣ партіи сходились въ этомъ пунктѣ; каждая изъ нихъ старалась поддержать могущественный правительственный механизмъ, надѣясь современемъ, добравшись до вершины власти, однимъ легкимъ нажимомъ верхняго правительственнаго рычага привести въ движеніе всю административную машину и произвести благопріятное для себя давленіе на всѣ, даже очень мелочныя, отношенія французскихъ гражданъ.

Революція докончила разрушеніе исторически сложившейся мѣстной жизни провинцій. На мѣсто провинцій поставлены были департаменты, округи, кантоны, имѣвшіе значеніе только административныхъ дѣленій. Община (commune), въ очень сильной степени подчиненная опекѣ правительства еще до революціи [1], со временъ конвента и директоріи еще болѣе была подчинена этой опекѣ. Учредительное собраніе законами 2 (14) декабря 1789 г. и 20 дек. (8 янв.) $17^{89}/_{90}$ год. хотя и преобразовало коммунальное управленіе по однообразному плану, но основало его на выборномъ началѣ и предоставило ему нѣкоторую самостоятельность въ мѣстныхъ дѣлахъ; конвентъ, занятый дѣлами общей политической организаціи и иностранными дѣлами, прямо не уничтожилъ этого устройства, но въ своихъ мѣрахъ постоянно нарушалъ его [1]. Онъ давалъ приказы по дѣламъ мѣстнаго управленія, не стѣсняясь согласіемъ или несогласіемъ муниципальныхъ властей. Конвентъ даже попытался уничтожить общиное владѣніе имуществами, существовавшее еще во многихъ мѣстахъ [2].

---

[1] *Tocqueville*, L'an. régime. Chap. III.

[2] *Rubbe*, Traité, t. IV, p. 429.

[1] Общинамъ принадлежали, а во многихъ мѣстахъ принадлежатъ еще и теперь такъ-называемые biens communaux, или просто communaux, способы пользованія которыми опредѣлялись мѣстнымъ обычаемъ. 10 іюня 1793 го-

Директорія уничтожила самостоятельное управленіе общинъ, имѣющихъ менѣе 5000 душъ, и все управленіе этими общинами перенесла въ кантоны (municipalité de canton). Только конституція 22 фримера VIII г. уничтожила кантональные муниципалитеты и снова возстановила муниципальные совѣты въ общинахъ и старинную должность мера. Но выборное начало не только въ замѣщеніи должности мера, но и въ замѣщеніи членовъ муниципальнаго совѣта было допущено вначалѣ въ весьма слабой степени (составленіе избирателями liste de confiance или liste de notabilité), а затѣмъ совсѣмъ отмѣнено[1].

Департаментъ, по мысли учредительнаго собранія, былъ только административнымъ округомъ и долгое время почти не имѣлъ имущества, почти не выступалъ въ качествѣ юридическаго лица. Въ 1791 году департаментамъ было дозволено пріобрѣтать національныя имущества только для помѣщенія нѣкоторыхъ управленій. Различныя зданія были отданы имъ въ наемъ. Декретъ 9 апрѣля 1811 г. уступилъ въ собственность департамента часть нанимаемыхъ имъ имуществъ. Законъ 16 іюня 1824 г. предоставилъ имъ право получать по дареніямъ и завѣщаніямъ[2]. Но все-таки значеніе департамента, какъ субъекта имущественныхъ правъ, во весь періодъ реставраціи оставалось ничтожнымъ. Выборное начало въ устройствѣ департаментскихъ органовъ, какъ и въ устройствѣ муниципальныхъ совѣтовъ, почти не играло никакой роли.

Уже во времена реставраціи слышались голоса въ пользу развитія мѣстнаго самоуправленія. «Замѣчательно, что абсолютное

да конвентъ декретировалъ раздѣлъ communaux поголовно, если хоть одна треть жителей общины того пожелаетъ. Однако, въ дѣйствительности, произошло очень мало раздѣловъ. Декретъ 10 іюня 1793 г. возбудилъ такой ропотъ, что просуществовалъ всего четыре года. 27 преріаля IV г. декретъ этотъ былъ временно пріостановленъ, но далѣе возстановленъ въ силѣ не былъ. *R. Dareste*, p. 588.

[1] *Batbie*, Traité, t. IV, p. 396 et suiv.

[2] *R. Dareste*, p. 626.

и безграничное единство дѣйствія никогда съ такимъ жаромъ не проповѣдывалось, какъ во времена революціи, произведенной во имя правъ и свободы человѣка, говоритъ Benjamin Constant въ своихъ «Principes de politique». Властолюбіе тотчасъ замѣтило, какія безконечныя выгоды доставляетъ такая симметрія. Между тѣмъ какъ патріотизмъ состоитъ въ живой привязанности къ мѣстнымъ интересамъ, слѣпые патріоты объявили войну этимъ интересамъ.... Въ принципѣ всякая власть, власть всей націи, власть округа, общины, имѣетъ свою сферу, изъ которой она не должна выходить. Это насъ приводитъ къ признанію истины, которую мы должны считать фундаментальной. До сихъ поръ на мѣстную власть смотрѣли какъ на вѣтвь, зависимую отъ исполнительной власти. Напротивъ, истина состоитъ въ томъ, что мѣстная власть не должна парализовать дѣйствій исполнительной власти, но и не должна отъ нея зависѣть»[1]. Въ 1821 г. появилась книга de Barante'a, члена палаты пэровъ, «Des communes et de l'aristocratie», въ которой очень живо описывались невыгодныя стороны чрезмѣрной централизаціи и доказывалась необходимость бо́льшаго развитія выборнаго начала въ мѣстныхъ учрежденіяхъ и расширенія круга ихъ дѣятельности. Въ основаніе избирательныхъ правъ de Barante предполагалъ положить опредѣленный имущественный цензъ. Я не буду касаться подробностей предлагаемой имъ организаціи мѣстныхъ органовъ самоуправленія (генеральныхъ и кантональныхъ совѣтовъ), но укажу только на одну характерную сторону въ его мнѣніяхъ, которой до сихъ поръ придерживается большинство публицистовъ и французское законодательство. По мнѣнію de Barante'a, генеральные и кантональные совѣты должны обсуждать и контролировать, но не дѣйствовать непосредственно. Дѣйствіе

---

[1] *Benjamin Constant*, Cours de politique constitutionnelle. 1872. t. I, p. 287—294.

должно принадлежать органамъ центральнаго правительства. «Если-бы выборные отъ народа принимали участіе въ административномъ дѣйствіи, то тотчасъ изчезла бы самая дѣйствительная изъ гарантій: отвѣтственность..... Если-бы депутату было предоставлено право дѣйствія, если-бы онъ былъ сдѣланъ администраторомъ, а не однимъ только свободнымъ и независимымъ контролёромъ и совѣтникомъ, то онъ тотчасъ поддался бы искушенію дѣйствовать не для блага всего общества, а для блага той его части, которая оказала ему довѣріе»[1].

Не смотря на эти голоса публицистовъ и нѣкоторыхъ государственныхъ людей (министръ Martignac), положеніе генеральныхъ, окружныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ во все время реставраціи оставалось безъ существенныхъ перемѣнъ.

Только съ 30-хъ годовъ значеніе департаментовъ и общинъ какъ органовъ мѣстнаго самоуправленія начинаетъ подыматься. Конституція, вышедшая изъ іюльской революціи, въ одномъ изъ своихъ параграфовъ постановляетъ: «Въ возможно болѣе непродолжительный срокъ будутъ изданы отдѣльные законы, относительно: 1-е,.. 2-е,.. 7-е, департаментскихъ и муниципальныхъ учрежденій, основанныхъ на выборномъ началѣ»[2].

Вслѣдъ за тѣмъ были изданы законы объ организаціи муниципальнаго совѣта (24 марта 1831 г.) и генеральнаго и окружного совѣтовъ (23 мая 1833 г.), которые ввели выборное начало въ эти учрежденія. Законъ 1837 г. (18 іюля) разширилъ и точно опредѣлилъ компетенцію муниципальнаго совѣта; законъ 1838 г. (10 мая) сдѣлалъ то-же самое относительно генеральнаго и окружного совѣтовъ.

Эти законы окончательно поставили генеральные совѣты въ положеніе юридическаго лица и утвердили ихъ гражданскія

---

[1] *De Barante*, Des communes et de l'aristocratie. 1821. p. 196—7.

[2] Charte constitutionnelle 1830, art. 69.

права. То-же самое сдѣлано и относительно муниципальныхъ совѣтовъ, права которыхъ хотя и всегда признавались въ XIX вѣкѣ, но часто подвергались нарушеніямъ. Эти-же законы, а также законъ о сельскихъ дорогахъ 21 мая 1836 г., предоставили муниципальнымъ и генеральнымъ совѣтамъ нѣкоторый, хотя и незначительный, голосъ въ управленіи дорогами и публичными работами.

Законодательство 40-хъ и 50-хъ годовъ произвело нѣкоторыя частныя видоизмѣненія въ положеніи этихъ совѣтовъ[1], но кругъ дѣятельности ихъ мало измѣнился и до половины 60-хъ годовъ оставался въ существенныхъ чертахъ такимъ-же, какимъ онъ обозначенъ въ законахъ 1836—38 гг. Съ половины 60-хъ годовъ, съ законовъ 1866 и 1867 гг., начинается снова болѣе дѣятельное движеніе, направленное на увеличеніе значенія мѣстныхъ выборныхъ учрежденій.

Прежде чѣмъ перейдти къ характеристикѣ дѣятельности мѣстныхъ выборныхъ органовъ, для большей ясности послѣдующаго изложенія, замѣтимъ слѣдующее:

Въ различнаго рода дѣлахъ мѣстнымъ выборнымъ органамъ принадлежитъ различная степень участія, которая выражается и различными терминами. Смотря по роду дѣлъ, совѣты или *постановляютъ* (les conseils règlent, statuent définitivement), т. е. рѣшаютъ самостоятельно, или *обсуждаютъ* (délibèrent), т. е. постановляютъ рѣшенія, которыя входятъ въ силу не ранѣе какъ послѣ утвержденія ихъ администраціей, или *даютъ совѣты* (donnent avis) необязательные для администраціи, но которые послѣдняя запрашиваетъ по своей волѣ или въ силу требованія закона, или, наконецъ, они *ходатайствуютъ* (émettent

[1] Законы, касавшіеся муниципальныхъ совѣтовъ, были издаваемы въ 1848, 1852 и 1855 гг., а относящіеся къ генеральнымъ и окружнымъ совѣтамъ въ 1842 и 1852 гг.

les voeux) по предметамъ мѣстнаго интереса[1]. До законовъ 1866—67 гг. количество дѣлъ, въ которыхъ совѣты дѣлали самостоятельныя постановленія (règlements), было незначительно. Съ этого времени произошло значительное передвиженіе дѣлъ изъ разряда тѣхъ, которыя совѣты обсуждаютъ (délibèrent), въ тотъ разрядъ, въ которомъ они постановляютъ (règlent), и изъ разряда тѣхъ, въ которыхъ они даютъ мнѣнія (donnent avis), въ тотъ разрядъ, въ которомъ они обсуждаютъ (délibèrent).

Теперь я постараюсь сдѣлать болѣе или менѣе общую характеристику положенія органовъ мѣстнаго самоуправленія до 1866—67 гг., во 1-хъ, относительно общихъ гражданскихъ правъ, во 2-хъ, относительно правъ управленія.

Хотя законодательство 30-хъ годовъ опредѣлило вполнѣ значеніе совѣтовъ какъ юридическихъ лицъ, имѣющихъ опредѣленныя имущественныя права, но въ осуществленіи этихъ правъ оно поставило ихъ подъ сильную опеку администраціи (tutelle administrative).

Законъ 18 іюля 1837 г. предоставляетъ самостоятельному рѣшенію муниципальнаго совѣта осуществленіе только *очень немногихъ* общегражданскихъ правъ[2].

Для всѣхъ пріобрѣтеній, продажъ или обмѣна недвижимостей, раздѣла имущества, находящагося въ совмѣстномъ владѣніи об-

---

[1] Въ позднѣйшихъ законахъ о генеральныхъ совѣтахъ (1866 и 1871 год.) утвержденіе правительствомъ предположеній (délibérations) генеральныхъ совѣтовъ требуется не въ прямой формѣ, а въ косвенной. Предположенія эти не приводятся въ исполненіе въ теченіи 2 (3)-мѣсячнаго срока, въ теченіи котораго высшее правительство можетъ ихъ отмѣнить, находя ихъ нецѣлесообразными или незаконными. Если въ теченіи этого срока отмѣны не послѣдовало, то предположенія генеральнаго совѣта приводятся въ исполненіе.

[2] Дѣла эти слѣдующія: 1) Способы управленія общинными имуществами; 2) отдача въ пользованіе сельскихъ имуществъ (biens ruraux) на срокъ не свыше 18 лѣтъ и зданій на срокъ не свыше 9 лѣтъ; 3) способы пользованія и распредѣленія пастбищъ и общинныхъ плодовъ (въ поляхъ, лѣсахъ, на болотахъ и т. д.); 4) распредѣленіе между жителями общины лѣса (les affouages) сообразно лѣснымъ законамъ. Loi 18 juillet 1837, art. 17.

щины и др. лицъ, для дѣйствительности всякаго рода мировыхъ сдѣлокъ, для полученія имущества по дареніямъ и завѣщаніямъ требуется, смотря по роду дѣлъ, утвержденіе префекта, министра или короля (императора), съ участіемъ совѣтовъ префектуры или государственнаго совѣта, или безъ такого участія. Для начатія иска въ судахъ отъ имени общины, или для пріобрѣтенія права отвѣчать противъ предъявленнаго иска, необходимо просить дозволенія (autorisation de plaider) у совѣта префектуры и государственнаго совѣта [1].

Въ *управленіи* муниципальному совѣту принадлежатъ очень незначительныя права. Ему предоставлено нѣсколько дѣлъ, относящихся къ сельскимъ дорогамъ, къ открытію улицъ и площадей, составленіе проектовъ расположенія придорожныхъ сооруженій (les projet d'alignement de voirie municipale) и составленіе проектовъ публичныхъ работъ. Во всѣхъ этихъ дѣлахъ муниципальный совѣтъ имѣетъ только право обсужденія (le cl. délibère) [2].

Бюджетъ общины составляется меромъ, обсуждается муниципальнымъ совѣтомъ и утверждается префектомъ, а въ городахъ, имѣющихъ дохода свыше 100,000 франковъ, королемъ (императоромъ) [3].

Подобное же положеніе занимаетъ и генеральный совѣтъ въ департаментѣ по закону 10 мая 1838 года.

Въ осуществленіи *гражданскихъ* (частныхъ) правъ генеральный совѣтъ былъ еще менѣе самостоятеленъ, чѣмъ муниципальный совѣтъ. Всѣ постановленія его, относящіяся къ осуществленію этихъ правъ, за исключеніемъ двухъ родовъ дѣлъ сравнительно маловажныхъ (ежегодная повѣрка департаментскихъ ар-

---

[1] Ibid. art. 19, 33, 46, 48, 49, 59. Многія изъ статей закона 18 іюля 1837 г. нѣсколько измѣнены такъ называемымъ закономъ о децентрализаціи 25 марта 1852 года.

[2] Ibid. art. 19. — [3] Ibid. art. 33. Décret 31 mai 1862, art. 490.

хивовъ и департаментской движимости), требуютъ утвержденія правительства[1]. Между тѣмъ какъ муниципальный совѣтъ самостоятельно рѣшаетъ вопросъ о способахъ администраціи имущества общины, постановленія генеральнаго совѣта даже по этимъ дѣламъ требуютъ утвержденія.

Въ *управленіи вообще* генеральному совѣту принадлежало самостоятельное право (le cl. règle) только относительно классификаціи сельскихъ дорогъ большого сообщенія и въ двухъ другихъ родахъ дѣлъ, которые ему предоставлены еще закономъ 28 плювіоза VIII г. Дѣла эти слѣдующія: распредѣленіе суммы окладнаго налога между округами (arrondissements) и назначеніе дополнительныхъ сантимовъ (centimes extraordinaires) на департаментскія нужды. Кромѣ того, ему предоставлено нѣкоторое, не особенно значительное количество дѣлъ, которыя онъ обсуждаетъ (délibère). Всѣ послѣдняго рода дѣла сводятся къ двумъ предметамъ — къ департаментскимъ и сельскимъ дорогамъ и къ департаментскимъ публичнымъ работамъ[2].

Департаментскій бюджетъ составляется префектомъ, обсуждается генеральнымъ совѣтомъ и утверждается декретомъ главы правительства[3].

Вотъ и все значеніе муниципальныхъ и генеральныхъ совѣтовъ до 1866—67 гг. какъ относительно общихъ гражданскихъ правъ, такъ и относительно правъ управленія. Вообще говоря, въ дѣлахъ управленія совѣты или даютъ только мнѣнія, или же не имѣютъ ровно никакого значенія.

Литературное движеніе въ пользу децентрализаціи, начатое еще въ эпоху реставраціи Benjamin Constant'омъ и de Barante'омъ, съ теченіемъ времени усиливается. Появляется множество монографій и брошюръ, прямо или косвенно направленныхъ къ этой

[1] Loi 10 mai 1838, art. 4.
[2] Ibid. art. 4, 8°—11°.
[3] Ibid. art. 11.

дѣли. Количество ихъ значительно увеличивается къ концу 40-хъ годовъ. Въ-особенности большое впечатлѣніе производили всѣмъ извѣстныя сочиненія Tocqueville'я, сочиненія Béchard'a, Odilon'a Barrot, Vivien'a и Raudot[1].

«Политическая централизація, централизація арміи, флота, финансовъ, иностранныхъ сношеній, централизація законодательства — можетъ вызвать только одобреніе всякаго здравомыслящаго француза, говоритъ Raudot въ своемъ сочиненіи De la décadence de la France; но централизація въ столицѣ всей провинціальной и коммунальной жизни, всѣхъ интересовъ, всего существованія каждаго, всѣхъ идей, всей славы — есть одна изъ великихъ причинъ упадка Франціи»[2]. Отсутствіе иниціативы и рутина въ дѣятельности должностныхъ лицъ, всегда ожидающихъ приказа изъ Парижа, горы бумагъ и медленное дѣлопроизводство, поглощеніе всей жизни страны столицей, отсутствіе самодѣятельности провинціальнаго населенія какъ въ дѣлѣ своихъ матеріальныхъ, такъ и интеллектуальныхъ интересовъ, неспособность этого населенія противустоять революціямъ въ Парижѣ и внѣшнему врагу, если онъ завладѣлъ столицей, безжизненность провинціальныхъ университетовъ, общій упадокъ энергіи, матеріальной и интеллектуальной производительности — вотъ послѣдствія административной централизаціи, которыя, по мнѣнію Raudot, могутъ повести къ полному упадку Францію, если она не обратится на другой путь, къ развитію самоуправленія.

Вся эта литература хотя производила большое впечатлѣніе на французское общество и вызывала соотвѣтствующія реплики

---

[1] *Béchard*, De l'administration intérieure de la France. 1851. *Odilon Barrot*, De la décentralisation. *Raudot*, De la décadence de la France. 1850. *Ezoge*, La grandeur possible de la France. 1851. *Vivien*, Études administratives. t. II.

[2] *Raudot*, De la décadence de la France, p. 29.

со стороны защитниковъ господствующихъ идей (Dupont White и др.), однако долгое время не оказывала никакого вліянія на законодательство. Послѣ установленія 2-й имперіи былъ, правда, изданъ декретъ 25 марта 1852 г., названный громкимъ именемъ: декретъ о децентрализаціи. Но этотъ декретъ скорѣе насмѣшка надъ истинными идеями децентрализаціи, чѣмъ ихъ осуществленіе. Вся суть этого декрета состояла въ томъ, что громадная масса дѣлъ, восходившихъ прежде на рѣшеніе министра и главы правительства, была предоставлена окончательному рѣшенію префекта. Такимъ образомъ, въ силу этого декрета, префектъ сдѣлался еще могущественнѣе въ департаментѣ, чѣмъ былъ до того времени.

Новое движеніе законодательства въ области мѣстнаго самоуправленія начинается только съ половины 60-хъ годовъ, когда императоръ, въ виду все болѣе и болѣе возраставшей оппозиціи въ населеніи, началъ сомнѣваться въ возможности поддерживать прежній режимъ и пошелъ на уступки парламентаризму и децентрализаціи; 18 іюля 1866 г. былъ изданъ новый законъ о генеральныхъ совѣтахъ, въ настоящее время уже утратившій свою силу, а 24 іюля 1867 г. изданъ новый муниципальный законъ, дѣйствующій и въ настоящее время.

Мы разсмотримъ сначала законъ 18 іюля 1866 г. о генеральныхъ совѣтахъ, причемъ обратимъ вниманіе только на кругъ дѣятельности этихъ совѣтовъ.

Этотъ законъ, во 1-хъ, почти совершенно освободилъ генеральные совѣты отъ административной опеки въ осуществленіи общихъ гражданскихъ правъ. Пріобрѣтеніе, продажа и обмѣнъ имуществъ движимыхъ и недвижимыхъ, совершеніе договоровъ объ отдачѣ въ наемъ департаментскихъ имуществъ или о наймѣ имуществъ для департамента у другихъ лицъ, опредѣленіе способовъ управленія имуществами, перемѣны въ назначеніяхъ этихъ имуществъ, принятіе или непринятіе подаренныхъ или завѣщан-

ныхъ имуществъ, если противъ этого не спорятъ наслѣдники или другія лица, имѣющія на это право, рѣшеніе вопросовъ о веденіи иска отъ имени департамента или отвѣта по искамъ, наконецъ, постановленія о займахъ, покрываемыхъ въ теченіи не болѣе двѣнадцати-лѣтняго срока изъ centimes extraordinaires, или изъ обыкновенныхъ рессурсовъ — все это рѣшаетъ генеральный совѣтъ самостоятельно.

Во 2-хъ, генеральнымъ совѣтамъ предоставлено еще нѣкоторое количество дѣлъ управленія. Имъ предоставлено гораздо больше прежняго дѣлъ, относящихся къ управленію департаментскими и сельскими дорогами и къ публичнымъ работамъ и, кромѣ того, дѣла о призрѣніи умалишенныхъ и подкидышей.

Въ 3-хъ, законъ 18 іюля 1866 г. положилъ начало перемѣщенію распорядительной власти по дѣламъ общинъ изъ рукъ правительственныхъ лицъ въ руки генеральныхъ совѣтовъ. Генеральный совѣтъ ежегодно устанавливаетъ maximum экстраординарныхъ сантимовъ, которые дозволяется муниципальнымъ совѣтамъ вотировать на удовлетвореніе нуждъ общины.

Въ большей части указанныхъ дѣлъ управленія генеральные совѣты дѣлаютъ самостоятельныя постановленія (règlements), которыя могутъ быть въ теченіи двухъ мѣсяцевъ отмѣнены декретомъ, по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта, *только по кассаціоннымъ* поводамъ (pour excès de pouvoir, violation des lois et des règlements d'administration publique). Только по нѣкоторымъ дѣламъ, относящимся къ управленію дорогами, публичными работами и общественному призрѣнію, постановленія генеральнаго совѣта остаются на степени предположеній (délibérations), которыя въ тотъ-же срокъ могутъ быть отмѣнены простымъ декретомъ, и притомъ *по всякимъ* поводамъ[1].

Таково вообще положеніе генеральныхъ совѣтовъ въ департаментахъ, за исключеніемъ департамента Сены, для котораго

[1] Loi 18 juillet 1866, art. 1—4.

установлены спеціальныя положенія, болѣе стѣсняющія дѣятельность генеральныхъ совѣтовъ[1].

Въ такомъ-же направленіи изданъ и муниципальный законъ 24 іюля 1867 г., дѣйствующій до сихъ поръ на столько, на сколько онъ касается компетенціи муниципальныхъ совѣтовъ. Гражданскія права муниципальныхъ совѣтовъ разширены, хотя и не въ такой мѣрѣ какъ права генеральныхъ совѣтовъ. Муниципальный совѣтъ можетъ самостоятельно (безъ утвержденія) пріобрѣтать имущество на сумму, не превышающую $^1/_{10}$ части общинныхъ доходовъ, совершать договоры о наймѣ общинныхъ зданій на срокъ не болѣе 18-ти лѣтъ, рѣшать вопросы о принятіи или непринятіи имущества по дареніямъ и завѣщаніямъ, если противъ этого никто не возбуждаетъ споровъ, и вести нѣкоторыя другія имущественныя дѣла. Но право самостоятельно искать въ судѣ и отвѣчать по искамъ имъ не дано. По прежнему, они для этого должны просить дозволенія. Муниципальнымъ совѣтамъ предоставлено право, по внесеніи въ бюджетъ обязательныхъ расходовъ, остальною частью доходовъ распоряжаться самостоятельно. Кромѣ того, имъ предоставлено право въ предѣлахъ установленнаго maximum'а самостоятельно вотировать centimes extraordinaires, назначать тарифы за пользованіе мѣстами на улицахъ, площадяхъ и кладбищахъ. Наконецъ имъ предоставлено право самостоятельно предпринимать публичныя работы на сумму, не превышающую $^1/_5$ обыкновенныхъ годичныхъ доходовъ общины и во всякомъ случаѣ не свыше 50,000 франковъ. Въ остальныхъ случаяхъ, для пользованія гражданскими правами и тѣми немногими правами управленія, которыя муниципальному совѣту предоставлены, требуется утвержденіе администраціи или, иногда, генеральнаго совѣта[2].

---

[1] Ibid. art. 13—14.

[2] Loi 24 juillet 1867, art. 1—14.

Такимъ образомъ опека правительства въ имущественныхъ дѣлахъ общины сведена почти къ ея необходимымъ предѣламъ. Отчужденіе недвижимыхъ имуществъ, договоры найма свыше 18-ти лѣтъ, займы, экстраординарные налоги превышающіе извѣстный maximum, искъ и отвѣтъ по искамъ — вотъ главныя ограниченія гражданскихъ имущественныхъ правъ общины. Самое характерное изъ уцѣлѣвшихъ проявленій такъ широко примѣнявшейся прежде административной опеки есть такъ-называемое autorisation de plaider, о которомъ необходимо сказать нѣсколько словъ. Если община желаетъ начать противъ кого-нибудь искъ, то для этого она должна просить дозволенія (autorisation de plaider) у совѣта префектуры; если совѣтъ префектуры откажетъ, то она можетъ обратиться въ государственный совѣтъ (несудебный). При этомъ такое дозволеніе необходимо брать не одинъ разъ на веденіе дѣла до конца, но и при переносѣ дѣла изъ первой инстанціи суда въ апелляціонную и изъ апелляціонной въ кассаціонную. Такое-же дозволеніе она должна испросить и тогда, когда ей приходится отвѣчать по иску. Если такое дозволеніе получено не будетъ, то община тѣмъ самымъ проигрываетъ дѣло, потому что судъ, за неявкою отвѣтчика, по требованію истца, постановитъ заочное рѣшеніе. Французскіе писатели такъ объясняютъ цѣль этого autorisation de plaider. «Установленіе обязанности испрашивать дозволеніе для веденія дѣла въ судѣ имѣетъ цѣлью воспрепятствовать общинамъ производить скандалъ и разстраивать свои финансы дурными процессами»[1]. Законъ предвидитъ даже тотъ случай, когда община, по нерадѣнію, или изъ страха втянуться въ дорого стоющій процессъ, не захочетъ вести искъ или отвѣчать по иску. Въ такомъ случаѣ, каждый

---

[1] *Chantagrel*, Droit adm. p. 157. Не одна община обязана просить дозволенія для дѣятельности въ судѣ, но и общественныя учрежденія (établissements publics), какъ напр. госпитали, bureaux de bienfaisance, даже епископскія управленія и протестантскія и израелитскія консисторіи.

плательщикъ податей въ общинѣ имѣетъ право, съ разрѣшенія совѣта префектуры, вести дѣло на свой рискъ и издержки[1].

Для общинъ, имѣющихъ болѣе 3,000,000 фр. дохода, установлены спеціальныя правила, ставящія пользованіе гражданскими правами, бюджетъ и публичныя работы въ этихъ общинахъ въ бо́льшую зависимость отъ центральной администраціи[2].

Послѣдній и при томъ обширный законъ о генеральныхъ совѣтахъ изданъ 3-й республикой 10 августа 1871 года. Онъ есть новый довольно значительный шагъ къ развитію мѣстнаго самоуправленія. Законъ 10 августа 1871 года еще больше увеличилъ кругъ дѣлъ, которыя генеральными совѣтами рѣшаются самостоятельно (statuent définitivement); гражданскія права остались тѣ-же, съ нѣкоторыми видоизмѣненіями въ пользу генеральныхъ совѣтовъ. Такъ, напр., имъ предоставлено дѣлать займы, уплачиваемые не болѣе какъ въ 15-лѣтній срокъ вмѣсто прежняго 12-лѣтняго. Департаментскій бюджетъ, впрочемъ, до сихъ поръ установляется декретомъ главы правительства (по обсужденіи въ генеральномъ совѣтѣ). Кромѣ правъ по управленію, предоставленныхъ генеральному совѣту прежними законами, ему предоставлено много новыхъ дѣлъ по управленію дорогами и публичными работами. Ему предоставлена ежегодная повѣрка избирательныхъ округовъ въ департаментѣ и публикація списка этихъ округовъ, устройство пенсіонныхъ кассъ для служащихъ въ префектурахъ, супрефектурахъ и другихъ учрежденіяхъ, содержимыхъ на счетъ департамента, устройство благотворительныхъ учрежденій въ департаментѣ и нѣкоторыя другія дѣла. Но что заслуживаетъ особеннаго вниманія въ новомъ законѣ — это то, что генеральные совѣты во многихъ отношеніяхъ заняли мѣсто правительственной администраціи по дѣламъ общинъ, сдѣ-

---

[1] Ibid. p. 158.

[2] Loi 24 juillet 1867, art. 15—17.

лались высшею административною инстанціей по отношенію къ послѣднимъ. Генеральный совѣтъ является а) или просто въ качествѣ высшаго распорядителя по общиннымъ дѣламъ, или же b) распредѣлителемъ выгодъ и тягостей между различными общинами и рѣшителемъ возникающихъ по поводу этого распредѣленія споровъ.

а) Еще предыдущій законъ о генеральныхъ совѣтахъ предоставилъ послѣднимъ устанавливать maximum экстраординарныхъ сантимовъ, вотируемыхъ муниципальными совѣтами. Новый законъ предоставилъ еще генеральному совѣту, въ предѣлахъ дозволенныхъ закономъ, утверждать предположенія муниципальныхъ совѣтовъ объ увеличеніи таксы octroi, объ учрежденіи, перемѣщеніи или закрытіи ярмарокъ и базаровъ, объ измѣненіи границъ между общинами одного и того-же кантона, если на этотъ счетъ не существуетъ разногласія между муниципальными совѣтами.

b) Напомнимъ прежде всего, что еще законъ 28 плювіоза предоставилъ генеральнымъ совѣтамъ распредѣленіе государственныхъ окладныхъ налоговъ (impôt de repartition) между округами (arrondissements). Это право, а вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность, удержано за генеральными совѣтами всѣми послѣдующими законами. Законъ 10-го августа 1871 года прибавляетъ новыя обязанности этого рода, назначеніе общинъ, которыя должны участвовать въ постройкѣ и поддержаніи сельскихъ дорогъ, распредѣленіе между общинами издержекъ по производству публичныхъ работъ, касающихся нѣсколькихъ общинъ, распредѣленіе платежей между различными общинами за содержаніе умалишенныхъ и призрѣваемыхъ дѣтей, наконецъ опредѣленіе части расходовъ, падающихъ на бюджетъ отдѣльной общины, и бюджетъ всего департамента по производству публичныхъ работъ, въ которыхъ заинтересована какъ отдѣльная община, такъ и весь департаментъ.

Рѣшенія генеральнаго совѣта по дѣламъ, которыя онъ рѣшаетъ самостоятельно, могутъ быть кассированы только по поводу excès de pouvoir, violation des lois и des règlements d'administration publique. Они приводятся въ исполненіе, если префектъ не опротестовалъ ихъ въ теченіи 20 дней по закрытіи сессіи. Опротестованныя префектомъ постановленія приводятся въ исполненіе по истеченіи 2-хъ мѣсяцевъ отъ заявленія протеста, если они не кассированы декретомъ главы правительства, изданнымъ по выслушаніи государственнаго совѣта.

Кромѣ этихъ дѣлъ генеральному совѣту предоставлены еще и другія, рѣшенія которыхъ поставлены подъ большій контроль правительства (le conseil délibère). Къ такимъ дѣламъ принадлежитъ, напр., пріобрѣтеніе, отчужденіе и обмѣнъ недвижимыхъ имуществъ, назначенныхъ для помѣщенія совѣтовъ префектуры, супрефектуры, нормальныхъ школъ, судовъ и тюремъ. Законъ 10 августа 1871 г. не требуетъ для рѣшеній по этимъ дѣламъ утвержденія правительства, но постановляетъ, что они приводятся въ исполненіе, если въ теченіи 3-хъ мѣсяцевъ отъ закрытія сессіи они не отмѣнены. Отмѣна совершается простымъ, хотя и мотивированнымъ, декретомъ главы правительства и можетъ состояться не только по кассаціоннымъ, но и по другимъ поводамъ.

По остальнымъ дѣламъ, предоставленнымъ генеральному совѣту, онъ или даетъ мнѣніе или ходатайствуетъ. Право ходатайства разширено сравнительно съ прежнимъ временемъ. «Всякія ходатайства политическаго характера генеральному совѣту запрещаются. Но онъ можетъ ходатайствовать по всѣмъ экономическимъ вопросамъ и по вопросамъ общей администраціи».

Генеральный совѣтъ есть учрежденіе, дѣйствующее періодически. Онъ имѣетъ въ году двѣ обыкновенныхъ сессіи. Одна открывается въ первый понедѣльникъ, слѣдующій за 15 августа, и продолжается мѣсяцъ, другая открывается въ срокъ, назначенный самимъ генеральнымъ совѣтомъ въ августовскую сессію, и

продолжается 15 дней. Кромѣ того, въ силу декрета главы правительства, или по требованію $^2/_3$ членовъ, онъ можетъ быть созванъ и въ чрезвычайную сессію, которая длится не больше 8 дней. Для завѣдыванія текущими дѣлами законъ 10 августа 1871 г. установилъ *департаментскую коммиссію* (commission départementale), избираемую на одинъ годъ генеральнымъ совѣтомъ изъ своихъ членовъ въ числѣ 4 — 7 лицъ. Эта коммиссія должна составлять засѣданія по-крайней-мѣрѣ одинъ разъ въ мѣсяцъ. Департаментская коммиссія рѣшаетъ дѣла, которыя отосланы въ нее генеральнымъ совѣтомъ, замѣняетъ въ нѣкоторыхъ, опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, генеральный совѣтъ, если послѣдній почему-нибудь не сдѣлалъ никакого постановленія, высказываетъ свое мнѣніе по тѣмъ вопросамъ, по которымъ префектъ затребуетъ ея мнѣніе, или по тѣмъ вопросамъ, на которые она сама сочтетъ необходимымъ обратить вниманіе въ интересахъ департамента. Кромѣ того, законъ предоставляетъ нѣкоторыя дѣла управленія исключительно этой коммиссіи. Дѣлъ этихъ немного, но почти всѣ они такого рода, что способны вызывать множество споровъ со стороны лицъ или общинъ, интересы или право которыхъ подверглись нарушеніямъ. Дѣла эти слѣдующія: причисленіе дорогъ къ сельскимъ дорогамъ (déclaration de vicinalité), зачисленіе ихъ въ тотъ или другой разрядъ (classement), опредѣленіе ихъ ширины и границъ, постановленія объ открытіи для движенія и исправленіи этихъ дорогъ; утвержденіе предложеній о ежегодныхъ пособіяхъ (abonnements) сельскимъ дорогамъ со стороны придорожныхъ владѣльцевъ, имѣющихъ каменоломни, рудники или промышленныя заведенія, причиняющія дорогамъ особенный вредъ; утвержденіе оцѣночныхъ разрядовъ (tarifs des évaluations), составляемыхъ кадастровыми коммиссіями; наконецъ, назначеніе членовъ отъ департамента въ commissions sindicales, т. е. въ коммиссіи, организуемыя для завѣдыванія общими работами на земляхъ

нѣсколькихъ владѣльцевъ — въ томъ случаѣ, если на эти работы департаментомъ даются субсидіи.

Мы видѣли объемъ гражданскихъ правъ и правъ управленія, принадлежащихъ муниципальнымъ и генеральнымъ совѣтамъ и департаментской коммиссіи. Объ окружныхъ совѣтахъ я не счелъ необходимымъ распространяться, такъ-какъ имъ принадлежитъ только одна самостоятельная функція, именно — дальнѣйшее распредѣленіе между общинами прямыхъ налоговъ, распредѣленныхъ между округами генеральнымъ совѣтомъ. Въ остальныхъ дѣлахъ роль этихъ совѣтовъ ничтожна. За ними даже непризнано качество юридическаго лица.

Разсмотримъ теперь, какіе пути существуютъ для охраненія закона вообще, субъективныхъ правъ, принадлежащихъ отдѣльнымъ лицамъ, и ихъ интересовъ, нарушаемыхъ постановленіями генеральныхъ совѣтовъ.

Мы оставимъ въ-сторонѣ какъ преслѣдованіе уголовнымъ порядкомъ за преступленія, такъ и всѣ гражданскіе иски, которые могутъ быть предъявлены къ общинѣ и департаменту, какъ ко всякому юридическому лицу.

Всѣ возраженія противъ постановленій генеральнаго совѣта *по существу*, по поводу ненадобности ихъ или неправильной оцѣнки фактовъ, а также и по поводу нарушенія закона, разрѣшаются самимъ генеральнымъ совѣтомъ. Жалобы по существу на постановленія генеральнаго совѣта въ административные суды не допускаются. Такого рода жалобы разрѣшаются генеральнымъ совѣтомъ окончательно. Для отмѣны постановленій по кассаціоннымъ поводамъ, по мнѣнію нѣкоторыхъ юристовъ, существуютъ два пути. Одинъ путь, о которомъ я уже упоминалъ, путь никѣмъ неоспариваемый, — это отмѣна постановленія въ 2-мѣсячный срокъ по протесту префекта, путь установленный въ интересахъ всего общества. Другой путь, существующій также по мнѣнію нѣкоторыхъ писателей, это — жалоба въ государствен-

ный совѣтъ по поводу incompétence и excès de pouvoir, путь, которымъ можетъ воспользоваться частное лицо. По общему принципу, постановленія всѣхъ административныхъ властей, а слѣдовательно и постановленія генеральныхъ совѣтовъ, подлежатъ обжалованію въ государственный совѣтъ по указаннымъ выше двумъ поводамъ, въ теченіи общаго для такихъ жалобъ 3-мѣсячнаго срока. Вопросъ этотъ, допускается ли обжалованіе постановленій генеральнаго совѣта въ государственный совѣтъ, впрочемъ, есть вопросъ между юристами спорный. Одни, какъ напр. Serrigny и Chantagrel [1], его допускаютъ, другіе, какъ напр. Cabantous и Dareste [2], не допускаютъ. Примѣры дѣятельности государственнаго совѣта по жалобамъ на постановленія генеральнаго совѣта встрѣчаются [3]. Практика и юриспруденція по этому вопросу не отличается ни постоянствомъ, ни ясностью своихъ основаній. Законъ 1871 г. хотя прямо и категорически не рѣшаетъ этого вопроса, но даетъ точку опоры для признанія мнѣнія Cabantous и R. Dareste'a, хотя съ ограниченіями, такъ-какъ въ нѣкоторыхъ случаяхъ онъ прямо допускаетъ такую жалобу. Перечисливши нѣкоторыя дѣла, подлежащія самостоятельному постановленію департаментской коммиссіи, законъ 1871 г. добавляетъ, что постановленія коммиссіи *по этимъ дѣламъ* могутъ быть обжалованы префектомъ, муниципальными совѣтами и всѣми заинтересованными лицами, по поводу неправильности или неправильной оцѣнки фактовъ, т. е. по существу,

---

[1] *Serrigny*, Traité, t. I, § 234. *Chantagrel*, Droit adm. p. 109—112.

[2] *Cabantous*, Répét. écrites, p. 175, 170 et suiv. *R. Dareste*, p. 415—416. Въ нѣкоторыхъ дѣлахъ, какъ напр. въ дѣлахъ о классификаціи сельскихъ дорогъ и въ разрѣшеніи жалобъ округовъ и общинъ о неправильномъ распредѣленіи налоговъ, Cabantous не признаетъ даже никакого пути для отмѣны постановленій генеральнаго совѣта, ни жалобы въ административный судъ, ни кассаціи постановленій декретомъ. Постановленія генеральнаго совѣта въ этихъ дѣлахъ по его мнѣнію sont souveraines et sans recours.

[3] См. примѣры у *R. Dareste'a*, p. 416, примѣчаніе, и у *Serrigny* въ приведенномъ выше параграфѣ.

въ генеральный совѣтъ, а по поводу превышенія власти, нарушенія закона или règlement d'administration publique — въ судебный государственный совѣтъ[1]. Этимъ законъ какъ-бы признаетъ, что во всѣхъ остальныхъ случаяхъ кассаціонная жалоба въ судебный государственный совѣтъ не имѣетъ мѣста, и что единственный путь для охраненія правъ отдѣльныхъ лицъ есть заявленіе послѣднихъ префекту съ цѣлью вызвать его протестъ и отмѣну постановленія декретомъ главы правительства въ теченіи положеннаго закономъ двухъ-мѣсячнаго срока. Отсюда-же слѣдуетъ, что если въ 2-мѣсячный срокъ не состоялась отмѣна постановленія генеральнаго совѣта или департаментской коммиссіи, ex officio, декретомъ, всѣ распоряженія низшихъ административныхъ лицъ, изданныя во исполненіе этого постановленія, не могутъ быть отмѣнены какъ незаконныя, даже въ частномъ случаѣ, по жалобѣ отдѣльнаго лица, такъ-какъ постановленія генеральнаго совѣта, не отмѣненныя декретомъ въ теченіи 2-мѣсячнаго срока, получаютъ силу закона, каковы бы ни были ихъ легальные недостатки. Какъ бы однако ни разрѣшался догматическій вопросъ — допускается или не допускается дѣйствующимъ французскимъ законодательствомъ обжалованіе постановленій генеральнаго совѣта въ административный судъ, для насъ имѣетъ бо́льшее значеніе теоретическая постановка этого вопроса — слѣдуетъ ли допустить такую жалобу или не слѣдуетъ. Если допускается такая жалоба относительно распоряженій министровъ и главы правительства, то тѣмъ болѣе она можетъ быть допущена относительно постановленій мѣстныхъ органовъ. Допуская такимъ образомъ два пути — отмѣну постановленія въ интересахъ всего общества, притомъ отмѣну во всемъ его объемѣ, и отмѣну въ частномъ случаѣ по жалобѣ отдѣльнаго лица, лучше всего было бы и отмѣну постановленія во всемъ объемѣ и рѣшенія по жалобамъ отдѣльныхъ лицъ совмѣстить въ

[1] Loi 10 août 1871, art. 86—88.

одномъ независимомъ органѣ — высшемъ административномъ судѣ. Въ системѣ административныхъ учрежденій органы самоуправленія представляютъ собою нѣчто особое отъ органовъ, непосредственно подчиненныхъ министерствамъ. Сфера предоставленныхъ имъ закономъ самостоятельныхъ постановленій должна быть поставлена въ независимое положеніе. Вотъ почему отмѣну всѣхъ самостоятельныхъ постановленій органовъ самоуправленія, по протесту префекта, слѣдовало бы предоставить не главѣ правительства, дѣйствующему съ консультативнымъ участіемъ государственнаго совѣта, какъ это принято въ настоящее время во Франціи, но судебному государственному совѣту.

Было уже сказано, что генеральный совѣтъ является инстанціей, разрѣшающей жалобы на постановленія департаментской комиссіи. Кромѣ того, ему принадлежитъ разрѣшеніе жалобъ со стороны общинъ на неправильное распредѣленіе между ними налоговъ окружнымъ совѣтомъ (cl. d'arrond.). Хотя эти жалобы (demendes en réduction) основываются на неправильномъ приложеніи закона, но онѣ разрѣшаются генеральнымъ совѣтомъ окончательно (le cl. général prononce définitivement) и не восходятъ далѣе въ судебный государственный совѣтъ.

Перейдемъ теперь къ муниципальному совѣту.

Мы видѣли, что муниципальный совѣтъ имѣетъ очень немного дѣлъ управленія, въ которыхъ ему принадлежитъ самостоятельное рѣшеніе. Мы видѣли также, что на рѣшенія его въ нѣкоторыхъ случаяхъ допускаются жалобы въ совѣтъ префектуры[1]. Въ остальныхъ случаяхъ отмѣна постановленія возможна только въ силу кассаціи этихъ постановленій префектомъ въ теченіи 2-мѣсячнаго срока. Генеральный совѣтъ никогда не выступаетъ въ качествѣ судебной инстанціи относительно постановленій, сдѣланныхъ муниципальнымъ совѣтомъ.

[1] См. юрисдикцію совѣта префектуры по дѣламъ общинъ и общественныхъ учрежденій, на стр. 81-й этой книги.

Если мы подведемъ итогъ разсмотрѣнному нами медленному развитію мѣстнаго самоуправленія, то мы должны сказать слѣдующее. Генеральные и муниципальные совѣты, въ теченіи 1-й четверти настоящаго столѣтія основанные не на выборномъ началѣ, не только неимѣвшіе почти никакого значенія въ мѣстномъ управленіи, но и въ пользованіи общими гражданскими правами, поставленные подъ строгую опеку правительства, мало-помалу получаютъ выборное начало, освобождаются отъ этой опеки и получаютъ нѣкоторое значеніе въ управленія. Нѣкоторая часть власти правительственныхъ органовъ надъ общинами, начиная съ 1866 г., а въ-особенности съ 1871 г., переходитъ къ генеральнымъ совѣтамъ. Всѣ споры, возникающіе по поводу постановленій генеральнаго совѣта, рѣшаются имъ самимъ окончательно. Кромѣ того, онъ является окончательною судебною инстанціей по жалобамъ на постановленія окружныхъ совѣтовъ (cl. d'arrond.) о распредѣленіи налоговъ между общинами и высшею, хотя не окончательною, судебною инстанціей по жалобамъ на постановленія департаментской коммиссіи.

Мы видѣли такимъ образомъ, что *имѣютъ* органы мѣстнаго самоуправленія. Теперь посмотримъ, чего они *не* имѣютъ.

Прежде всего лицъ, знакомыхъ съ самоуправленіемъ другихъ странъ, поражаетъ, что генеральные и муниципальные совѣты не имѣютъ своихъ исполнительныхъ органовъ. Законъ 10 августа 1871 г. установилъ, правда, департаментскую коммиссію, но и эта коммиссія постановляетъ, обсуждаетъ, даетъ мнѣнія, составляетъ планы, смѣты, проекты, но — неисполняетъ. Исполнителемъ является префектъ. Префектъ въ департаментѣ, какъ и меръ въ общинѣ, играетъ двоякую роль: во 1-хъ, онъ есть представитель центральнаго правительства (министерства) и органъ административнаго контроля надъ дѣятельностью выборныхъ учрежденій; во 2-хъ, онъ, лицо не имѣющее никакихъ прочныхъ свя-

зей съ департаментомъ, является представителемъ послѣдняго, исполняетъ постановленія генеральнаго совѣта и департаментской коммиссіи, подготовляетъ дѣла, принимаетъ имущество завѣщанное или подаренное департаменту, заключаетъ контракты, ведетъ иски и отвѣчаетъ по нимъ отъ имени департамента, даетъ приказы объ уплатахъ изъ департаментскихъ суммъ. Ему принадлежитъ назначеніе и увольненіе должностныхъ лицъ, содержимыхъ на счетъ департамента. Генеральный совѣтъ можетъ только опредѣлять условія, требуемыя отъ кандидатовъ на должности, оплачиваемыя исключительно изъ департаментскихъ фондовъ, и установлять правила конкурса для замѣщенія этихъ должностей. Статья 3-я закона 10 августа 1871 г.,—совершенно въ духѣ прежней системы административной централизаціи и мнѣній, высказанныхъ de Barante'омъ, что выборнымъ органамъ должно принадлежать только обсужденіе мѣръ, а не ихъ исполненіе,—говоритъ слѣдующее: «Префектъ есть представитель исполнительной власти въ департаментѣ. Кромѣ того на его обязанности лежитъ предварительная подготовка (l'instruction préalable) дѣлъ, касающихся департамента, а также исполненіе (l'exécution) рѣшеній генеральнаго совѣта и департаментской коммиссіи, сообразно постановленіямъ настоящаго закона». Противъ такого отсутствія собственныхъ исполнительныхъ органовъ у генеральнаго совѣта и совмѣщенія въ лицѣ префекта представительства центральной администраціи и представительства департамента возставалъ въ-особенности Raudot, который предлагалъ, для представительства департамента, какъ юридическаго лица, установить должность департаментскаго мера[1]. Мысль его однако не была принята законодательствомъ.

Въ подобномъ же отношеніи находится меръ къ муниципальному совѣту. Необходимо замѣтить, что, по способу назначенія и по дисциплинарнымъ отношеніямъ, меры находятся въ боль-

[1] *Raudot*, La grandeur possible de la France, 1851. pp. 60—68, 288.

шей связи съ центральною администраціей, чѣмъ съ общиной и ея муниципальнымъ совѣтомъ. По закону 20 генваря 1874 г. меры берутся какъ изъ среды муниципальнаго совѣта, такъ и изъ лицъ постороннихъ. Назначаются и увольняются они — въ общинахъ, состоящихъ административными центрами департамента, округа, или кантона, президентомъ республики, въ остальныхъ — префектомъ. Дѣятельность мера можетъ быть пріостановлена (suspendue), временно, префектомъ и министромъ, и окончательно главою правительства.

Генеральные и муниципальные совѣты почти не принимаютъ серіёзнаго участія во внутреннемъ управленіи и совершенно не имѣютъ значенія въ области полицейскихъ мѣръ. Они не могутъ издавать никакихъ регламентарныхъ мѣръ, обязательныхъ для всего населенія. Публикаціи законовъ и надзоръ за ихъ исполненіемъ, мѣры для охраненія общественнаго спокойствія, полиція театровъ и другихъ общественныхъ собраній, базаровъ, тюрьмъ, домовъ терпимости, заботы о народномъ продовольствіи, мѣры противъ пожаровъ, наводненій, эпидемій, эпизоотій, размноженія гусеницы, раздача торговыхъ и промышленныхъ дозволеній, изданіе по всѣмъ этимъ предметамъ регламентарныхъ предписаній, надзоръ за ихъ исполненіемъ, назначеніе и увольненіе должностныхъ лицъ — все это принадлежитъ префекту, супрефекту, мэру, которые дѣйствуютъ или по непосредственному указанію (sous l'autorité) выше стоящихъ административныхъ лицъ, или же по собственному усмотрѣнію, подъ надзоромъ (sous la surveillance) высшей администраціи. Во многихъ случаяхъ регламентарныя мѣры и назначенія должностныхъ лицъ исходятъ непосредственно отъ министра внутреннихъ дѣлъ и главы правительства. Такъ, полицейскіе коммиссары въ общинахъ, имѣющихъ болѣе 6000 душъ, назначаются главою правительства[1].

[1] *Cabantous*, Répét. écrites. p. 144.

Такимъ образомъ, даже послѣ закона 10 августа 1871 г., большая часть мѣстнаго управленія, а слѣдовательно и мѣстныхъ интересовъ, находится въ рукахъ министерскихъ и при томъ единоличныхъ органовъ. Правда, законъ обставляетъ эту дѣятельность нѣкоторыми гарантіями. Существуетъ постоянный контроль высшихъ властей надъ низшими; въ очень многихъ случаяхъ законъ обязываетъ единоличные органы администраціи запрашивать мнѣнія совѣтовъ префектуры, генеральнаго, муниципальнаго, гигіеническаго, мануфактурнаго совѣтовъ, объявлять жителямъ о предполагаемомъ изданіи того или другого постановленія, съ тою цѣлью, чтобы заинтересованныя лица могли представить свои соображенія, всегда допускается жалоба въ судебный государственный совѣтъ pour incompétence и excès de pouvoir, — но эти гарантіи не всегда достаточны. Контроль министерства часто обращается въ требованія отъ префекта партіозныхъ дѣйствій, административныя лица не обязаны совѣтамъ слѣдовать, да и самый составъ совѣтовъ, напр. совѣта префектуры, не всегда таковъ, чтобы они могли дать надлежащій совѣтъ; кассаціонная жалоба часто не даетъ надлежащей защиты, такъ-какъ та или другая мѣра администраціи можетъ быть пристрастна или неудачна по существу, но принята въ законныхъ предѣлахъ. Надлежащая защита справедливыхъ интересовъ возможна только при значительномъ участіи мѣстнаго населенія въ государственной дѣятельности.

Въ нѣкоторыхъ исключительныхъ случаяхъ въ дискреціонной дѣятельности принимаютъ прямое участіе административные суды (судебный государственный совѣтъ и совѣты префектуры). Въ этихъ случаяхъ они только по-видимому дѣйствуютъ въ качествѣ суда, на самомъ же дѣлѣ они дѣйствуютъ какъ высшія административныя учрежденія, такъ-какъ рѣшаютъ вопросъ не только о законности или незаконности данной мѣры, но и о ея необходимости или полезности. Государственный совѣтъ (су-

дебный) и совѣтъ префектуры являются въ видѣ такой высшей административной инстанціи въ нѣсколькихъ случаяхъ относительно постановленій префекта и супрефекта и въ одномъ случаѣ — относительно муниципальнаго совѣта.

По общему правилу, распредѣленіе различныхъ выгодъ и невыгодъ между населеніемъ (за исключеніемъ случаевъ, предоставленныхъ генеральному совѣту и нѣкоторымъ другимъ учрежденіямъ) и выдача торговыхъ и промышленныхъ концессій и дозволеній принадлежитъ супрефекту и префекту съ возможною жалобой недовольныхъ только самой администраціи (par voie gratieuse). Но есть два исключенія, въ которыхъ предоставлено право жалобы въ административные суды:

1-е *исключеніе* относится къ регламентаціи водяныхъ стоковъ между различными владѣльцами (règlements d'eau). До 1852 г. эти règlements d'eau установлялись главою правительства съ консультативнымъ участіемъ государственнаго совѣта. Декретомъ о децентрализаціи 25 марта 1852 года префекту, вмѣстѣ со множествомъ другихъ дѣлъ, предоставлено и установленіе règlements d'eau. Такъ-какъ все же можно было ожидать бо̀льшаго безпристрастія въ этихъ дѣлахъ отъ государственнаго совѣта, чѣмъ отъ единоличнаго усмотрѣнія префекта, то практика судебнаго государственнаго совѣта признала, что жалоба недовольныхъ въ государственный совѣтъ можетъ быть основана не только на томъ, что при изданіи постановленіе нарушенъ опредѣленный законъ, но и на томъ, что постановленіе префекта сдѣлано *не въ видахъ общественнаго интереса*[1].

2-е *исключеніе* относится къ дозволеніямъ устраивать заведенія опасныя для сосѣдства, или для него нездоровыя или безпокойныя (établissements dangereux, insalubres ou incommodes). Отъ времени до времени административнымъ распоряженіемъ (règlement d'adm. publique) устанавливается списокъ заведе-

[1] *R. Dareste*, p. 484.

ній, причисляемыхъ къ опаснымъ, нездоровымъ или безпокойнымъ, съ раздѣленіемъ ихъ на разряды. Дозволеніе на устройство такого заведенія дается, смотря по разряду, къ которому оно причислено, супрефектомъ или префектомъ, послѣ предварительнаго разслѣдованія дѣла среди мѣстныхъ жителей (enquête de commodo et incommodo). О желаніи извѣстнаго лица устроить такое заведеніе объявляется мѣстнымъ жителямъ посредствомъ аффишъ, публикуемыхъ въ общинѣ, въ которой предполагается устройство заведенія, и въ сосѣднихъ общинахъ, выслушиваются заявленія заинтересованныхъ лицъ, запрашиваются мнѣнія оффиціальныхъ лицъ, меровъ, архитекторовъ, инженеровъ, гигіеническихъ совѣтовъ, иногда совѣтовъ префектуры. Рѣшаетъ дѣло префектъ или супрефектъ одинъ. Но если выдача дозволенія или отказъ въ немъ принадлежитъ единоличной власти супрефекта или префекта, за-то этотъ актъ подлежитъ обжалованію въ административные суды (cl. de préf. — cl. d'État) и при томъ по *существу*. Обжаловать этотъ актъ можетъ не только лицо, искавшее дозволенія и получившее отказъ, но и другія заинтересованныя лица въ томъ случаѣ, если испрашиваемое дозволеніе было дано. Если проситель жалуется на отказъ въ дозволеніи, то другія лица могутъ выступить на судъ съ цѣлью отстоять сдѣланное постановленіе. Дѣятельность совѣта префектуры въ этого рода дѣлахъ можно съ такимъ-же правомъ назвать административною, какъ и судебною, такъ-какъ онъ рѣшаетъ не только вопросъ о законности или незаконности постановленія префекта и домогательствъ частныхъ лицъ, но и вопросъ о томъ, на какихъ ограничительныхъ условіяхъ, установленныхъ въ видахъ отвращенія опасности, устраненія вреда для здоровья или безпокойства для сосѣдей, можетъ быть разрѣшено устройство того или другого заведенія [1].

---

[1] *R. Dareste*, p. 485 et suiv.

Кромѣ этихъ двухъ случаевъ участія совѣта префектуры и государственнаго совѣта въ дискреціонной дѣятельности правительственныхъ органовъ, есть *еще одинъ случай* такого участія, въ которомъ совѣтъ префектуры выступаетъ въ качествѣ высшей инстанціи относительно муниципальнаго совѣта. Этотъ случай относится къ дѣламъ о жилищахъ нездоровыхъ для самихъ жильцовъ. Муниципальный совѣтъ можетъ предписать ассенизаціонныя работы для улучшенія нездоровыхъ жилыхъ помѣщеній, если эти помѣщенія занимаются не однимъ семействомъ хозяина дома или его арендатора. Окончательное рѣшеніе по дѣламъ этого рода принадлежитъ совѣту префектуры, съ апелляціей въ судебный государственный совѣтъ[1].

Франція до сихъ поръ есть государство съ очень сильною административною централизаціей. Въ этомъ отношеніи она представляетъ чрезвычайный контрастъ съ сосѣднимъ государствомъ — Англіей. Въ Англіи дискреціонная дѣятельность принадлежитъ коллегіальнымъ учрежденіямъ, состоящимъ изъ мѣстныхъ жителей: это есть общее правило; дискреціонная дѣятельность органовъ центральной администраціи есть исключеніе. Во Франціи, наоборотъ, общее правило есть принадлежность дискреціонной власти органамъ центральной администраціи. Дѣятельность выборныхъ органовъ въ управленіи — исключеніе. Главная гарантія правильности и безпристрастія управленія въ Англіи есть коллегіальное обсужденіе дискреціонныхъ мѣръ органами самоуправленія, во Франціи — жалоба высшему начальству (par voie gratieuse), контроль министерства ex officio и только въ видѣ исключенія — участіе коллегіальныхъ административныхъ судовъ въ разрѣшеніи споровъ о необходимости и полезности мѣръ, принятыхъ органами центральнаго правительства.

---

[1] *R. Dareste*, p. 476.

VIII.

Различныя мнѣнія по вопросу объ организаціи административной юстиціи во Франціи.

Не смотря на то, что во Франціи установлены особые органы для административной юстиціи, дѣйствующіе коллегіально публично и съ соблюденіемъ болѣе или менѣе опредѣленныхъ процессуальныхъ формъ, можно сказать, что административная юстиція во весь XIX вѣкъ находилась въ рукахъ самой администраціи. Смѣняемость членовъ государственнаго совѣта, отсутствіе права самостоятельнаго рѣшенія, зависимое отъ министра внутреннихъ дѣлъ и косвенно отъ его главнаго представителя въ департаментѣ, префекта, положеніе совѣтниковъ префектуры, имѣющихъ кромѣ судебныхъ занятій и другія занятія чисто административныя, предсѣдательство самого префекта въ совѣтѣ префектуры—все это роняло и роняетъ еще и теперь значеніе этихъ органовъ, какъ самостоятельныхъ судебныхъ учрежденій. Со времени закона 24 мая 1872 г. положеніе государственнаго совѣта упрочилось. Conseil d'État délibérant au contentieux сдѣлался административнымъ судомъ, независимымъ отъ активной администраціи; но совѣты префектуры до сихъ поръ остаются въ томъ же положеніи, въ какомъ оставила ихъ имперія.

Французская система административной юстиціи была, а въ значительной степени остается и теперь, добавочнымъ средствомъ вліянія правительственной власти (pouvoir exécutif) на на-

селеніе. Обширная дискреціонная власть, опека администраціи надъ общинами и établissements publics, обширная административная юстиція, захватывающая часть обыкновенной гражданской и судебно-полицейской юстиціи (domaines nationaux, travaux publics etc., contraventions de la grande voirie), строгое запрещеніе подъ страхомъ наказаній, обозначенныхъ въ code pénal, обыкновеннымъ судамъ разрѣшать споры по поводу административныхъ актовъ, conflit для такихъ случаевъ захвата со стороны судовъ административной юрисдикціи, которые не подходятъ подъ понятіе преступнаго превышенія власти, наконецъ существовавшій до 1870 г. art. 75-й конституціи VIII г., который не дозволялъ преслѣдовать судомъ административныхъ лицъ безъ разрѣшенія государственнаго совѣта,—вотъ тѣ средства, которыми располагала, а въ значительной степени располагаетъ и теперь администрація, средства, которыя даютъ ей даже возможность въ значительной степени прибирать къ рукамъ избирателей и вліять на результаты выборовъ.

Этотъ централизаціонный строй усиленно поддерживался законодательствомъ и сочувственно принимался интеллигенціей страны. Многіе знаменитые французскіе публицисты очень недавняго времени стояли не только за особые, отъ обыкновенныхъ судовъ, суды по административнымъ дѣламъ, но и за ихъ несамостоятельность, за ихъ подчиненность администраціи. Таково между прочимъ и мнѣніе столько разъ цитированнаго мною Serrigny, который настаиваетъ на томъ, что судебный государственный совѣтъ не долженъ имѣть права самостоятельнаго рѣшенія (droit de décision propre) и пользоваться несмѣняемостью своихъ членовъ[1].

Такихъ-же мнѣній держались и многіе публицисты и государственные дѣятели Германіи (Rotteck, Pfizer, R. Mohl), Швейцаріи (Escher) и Италіи (Rattazzi, Cordova), гдѣ француз-

[1] *Serrigny*, Traité, t. I, §§ 85—88.

ская администрація и французская система административной юстиціи имѣла многихъ поклонниковъ[1].

Прежде разсмотрѣнія различныхъ мнѣній, высказанныхъ во Франціи въ защиту существующей системы административной юстиціи или противъ нея, я считаю необходимымъ предупредить читателя, что въ дальнѣйшемъ изложеніи онъ встрѣтитъ довольно значительныя отступленія въ область нѣмецкой литературы. При общности культурной и политической жизни западноевропейскихъ государствъ, очень естественно ожидать, что тѣ-же самыя учрежденія, которыя рекомендуются или подвергаются критикѣ во Франціи, находятъ своихъ сторонниковъ и антагонистовъ и въ другихъ странахъ. Поэтому, разсматривая различныя системы административной юстиціи, защищаемыя во Франціи, я буду обращаться и къ богатой нѣмецкой литературѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда извѣстная система выразилась въ ней опредѣленнѣе, или аргументирована полнѣе.

Защита французской организаціи административныхъ судовъ временъ имперіи полнѣе всего представлена, какъ и слѣдовало того ожидать, во французской литературѣ. Публицисты Германіи не прибавили къ ней ничего новаго. Поэтому, при изложеніи этой системы, придется къ нимъ прибѣгать только изрѣдка. Другія системы, напротивъ, лучше выяснены въ литературѣ нѣмецкой.

На чемъ же основывается защита административныхъ судовъ, зависимыхъ отъ дѣйствующей администраціи?

---

[1] *Rotteck*, Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. 1834. III-ter B. (materielle Politik) S. 194—196. *Pfizer*, Ueber die Grenzen zwischen Vetwaltungs- und Civil-Justiz. 1828. *Его-же*, Prüfung der neuesten Einvendungen gegen die Verwaltungs- Justiz. *R. Mohl*, Geschtchte und Literatur der Staatswiss. III-ter B. S. 204—219. Въ позднѣйшихъ трудахъ Моль хотя предлагаетъ организацію административныхъ судовъ отличающуюся отъ французской, но все-таки высказывается въ пользу зависимости персонала суда отъ правительственной власти (System der Präventiv- Justiz. 3-te Auflage, 1866. S. 419). *Escher*, Handbuch der practischen Politik. 1864. II-ter B. S. 586 und ff. *Dubois*, Le contentieux administratif en Italie. 1873. pp. 8, 17, 19.

Невозможность передать contentieux administratif независимымъ отъ администраціи судамъ прежде всего выводится изъ принципа раздѣленія властей. «Извѣстно, что одно изъ основаній нашего публичнаго права есть раздѣленіе властей: законодательной, исполнительной и судебной,—говоритъ Serrigny. Принципъ этотъ состоитъ въ верховности (souveraineté) и независимости, которыми каждая изъ этихъ властей должна пользоваться въ границахъ принадлежащей ей дѣятельности. Изъ этихъ посылокъ слѣдуетъ, что высшая администрація должна оставаться исключительнымъ судьей въ спорахъ, возникшихъ по поводу актовъ ея агентовъ или по поводу ея собственныхъ актовъ. Если-бы было иначе, если-бы рѣшеніе по этимъ дѣламъ принадлежало обыкновеннымъ судамъ, то исполнительная власть была бы подчинена власти судебной. Если-бы обыкновенные суды могли разбирать административные споры, то они могли бы каждую минуту останавливать и приводить въ замѣшательство администрацію. Если спорятъ противъ актовъ администраціи, выступающей въ качествѣ власти, то этимъ совершаютъ нападеніе на главный двигатель соціальной машины. Кто-же долженъ рѣшать этотъ споръ? Долженъ ли его рѣшать судъ? Нѣтъ: необходимо, чтобы исполнительная власть въ себѣ самой находила силу устранять тѣ препятствія, которыя она встрѣчаетъ на своемъ пути». Serrigny находитъ даже, что дѣятельность независимаго суда по разрѣшенію административныхъ споровъ несовмѣстима съ министерской отвѣтственностью. «*Отвѣтственность* предполагаетъ *свободу дѣйствія*»[1].

Такое пониманіе принципа раздѣленія властей и тотъ-же страхъ, что, съ передачею административной юстиціи независимымъ судамъ, судъ сдѣлается господиномъ надъ администраціей, страхъ, вызванный исторіей сопротивленія во многихъ мѣстахъ судовъ

[1] *Serrigny*, Traité, t. I, § 39.

революціоннымъ начинаніямъ конца XVIII вѣка, господствуетъ надъ умами и высказывается въ законахъ, парламентскихъ преніяхъ и у многихъ писателей отъ начала нашего столѣтія до настоящаго времени—Henrion de Pensey, Laferrière'a, Cabantous, Chauveau и другихъ[1]. Batbie, хотя и не такой абсолютный защитникъ зависимости административныхъ судовъ отъ администраціи какъ Laferrière или Serrigny, не скрываетъ однако своихъ предубѣжденій противъ судовъ. Говоря о томъ, что администраціи предоставлено право возбуждать конфликты относительно судовъ, а судамъ подобное право не предоставлено относительно администраціи, Batbie замѣчаетъ, что серьёзная опасность незаконнаго захвата существуетъ только со стороны несмѣняемыхъ судей[2].

Въ 1864 г., во время обсужденія въ законодательномъ корпусѣ проекта закона о совѣтахъ префектуры, поправка, предложенная депутатомъ Josseau и членомъ парламентарной коммиссіи de la Guistiere'омъ, клонившаяся къ тому, чтобы покрайней-мѣрѣ префектъ былъ устраненъ отъ предсѣдательства въ совѣтѣ префектуры въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ послѣдній дѣйствуетъ въ качествѣ административнаго суда, была отвергнута какъ коммиссіей, такъ и самымъ законодательнымъ корпусомъ на основаніи слѣдующихъ соображеній:

«Не слѣдуетъ терять изъ виду принципъ, что *сама администрація должна оставаться судьей своихъ дѣлъ*. Этотъ принципъ всегда наблюдался. Самымъ учрежденіемъ совѣта префектуры вовсе не имѣлось въ виду его уничтожить или ослабить. Учреждая совѣты префектуры, желали только окружить ад-

---

[1] *Henrion de Pensey*, De l'aut. judic. p. 188. Сжатая, но блестящая по точности и ясности изложенія статья «Juridictions administratives» *Laferrière'a* въ Diction. de l'adm. M. Block'a. *Cabantous*, Rép. écrites p. 244 et suiv. *Chauveau*, Compétence et jurisprudence française. t. I, § 328.

[2] *Batbie*, Traité, t. VII, p. 388.

министрацію просвѣщенными помощниками, которые должны быть одушевлены тѣмъ-же самымъ духомъ, а не проявлять антагонизмъ, тотчасъ-же отражающійся на дѣлахъ».

«Раздѣляя въ такихъ энергическихъ и повелительныхъ выраженіяхъ судебную власть отъ административной, законъ 1790 г. желалъ упрочить независимость администраціи. Законъ этотъ былъ вызванъ воспоминаніями недавней борьбы, захватовъ со стороны парламентовъ и ударовъ, наносимыхъ имъ верховной властью. Если-бы совѣты префектуры были совершенно изъяты отъ вліянія префектовъ и перевершивали ихъ рѣшенія безъ возможнаго участія послѣднихъ, то они поставили бы начальствующія лица въ положеніе подчиненное (dans une situation d'infériorité) и снова возвратились бы тѣ неудобства, которыя такъ желало отвратить учредительное собраніе».

Кромѣ этого мотива въ защиту существующей системы административной юстиціи, французскіе государственные дѣятели и публицисты приводятъ еще другой мотивъ, довольно оригинальный. Они смотрятъ на дѣятельность администраціи и административныхъ судовъ какъ на такую, которая иногда, въ виду общественнаго интереса, можетъ отклоняться отъ точныхъ словъ закона или другихъ неспоримыхъ правовыхъ нормъ; они еще до сихъ поръ въ значительной степени питаются тѣми чувствами, которыя воодушевляли французскаго интенданта прошлаго столѣтія, когда онъ, совѣтуя королю изъять одно дѣло изъ вѣденія обыкновенныхъ судовъ, писалъ слѣдующее[1]: le juge ordinaire est soumis à des règles fixes, qui l'obligent de réprimer un fait contraire à la loi; mais le Conseil peut toujours déroger aux règles dans un but utile[2].

---

[1] Rapport fait au nom de commission chargée d'examiner le projet de loi concernant les conseils de préfecture par *Roulleaux-Dugage*. — *Chauveau*, Journal administratif. t. III (2-me série), p. 264.

[2] *Tocqueville*, L'an. régime, p. 105.

«Въ обыкновенныхъ дѣлахъ между частными лицами судья прилагаетъ неизмѣнныя правила закона, говоритъ Laferrière. Какой мотивъ долженъ руководить судьею въ административныхъ дѣлахъ? Мотивъ этотъ — преобладаніе общихъ интересовъ надъ интересами частными (la prédominance de l'interêt général sur les résistances individuelles)». Другими словами, Laferrière полагаетъ, что административный судъ долженъ рѣшать дѣла не столько на основаніи закона, сколько на основаніи общаго блага.

Это мнѣніе пріобрѣло во Франціи и въ Германіи такой кредитъ, что въ значительной степени принимается писателями, далеко не состоящими въ числѣ апологистовъ разбираемой системы административной юстиціи, напр. Vivien'омъ и Batbie во Франціи и Bluntschli въ Германіи. «При разрѣшеніи дѣлъ обыкновеннымъ судомъ, говоритъ Vivien, судья рѣшаетъ дѣло не склоняясь ни на ту, ни на другую сторону; — въ дѣлахъ административныхъ общественный интересъ требуетъ нѣкотораго смягченія въ свою пользу, не измѣняя впрочемъ самаго права, но измѣняя только его приложенія[1]. Еще въ менѣе рѣзкой формѣ проглядываетъ та-же самая мысль у Batbie. Онъ говоритъ, что, въ случаѣ сомнѣнія (en cas de doute), рѣшеніе должно быть постановлено въ пользу общественной власти[2]. Теоретическое основаніе этого мнѣнія, высказываемое или подразумѣваемое, состоитъ въ слѣдующемъ: Въ области публичныхъ отношеній не существуетъ такихъ строго опредѣленныхъ субъективныхъ правъ и точно обозначенныхъ обязанностей какъ права и обязанности гражданскія. Публичныя права дарованы частнымъ лицамъ не ради ихъ самихъ, а для блага всего государства. Они скорѣе — обязанность чѣмъ право; поэтому, при ихъ обсужденіи, судъ долженъ руководиться не только закономъ, но и общественнымъ благомъ, т. е. съуживать и разширять ихъ объемъ по соображеніямъ

[1] *Vivien*, Etudes adm. t. I, p. 141.

[2] *Batbie*, Traité, t. VII, p. 424.

общественной пользы. Отсюда дальнѣйшій выводъ, что персоналъ и дѣятельность суда по административнымъ дѣламъ должны быть иными, чѣмъ персоналъ и дѣятельность суда гражданскаго. Все дѣло гражданскаго судьи состоитъ въ томъ, что онъ подводитъ установленные факты подъ законъ, рѣшаетъ на основаніи юридическихъ правилъ вопросы правомѣрности и законности; поэтому гражданскому судьѣ достаточно имѣть качества хорошаго юриста. Напротивъ, судъ по административнымъ дѣламъ долженъ имѣть въ виду нетолько вопросы права и законности, но и вопросы цѣлесообразности, поэтому и качества судьи должны быть иного рода. Судья по этимъ дѣламъ долженъ быть не только юристомъ, но и государственнымъ человѣкомъ, способнымъ понимать нужды всего государства. Такого рода аргументацію можно найдти у Bluntschli. Не смотря однако на всю широту логическихъ посылокъ, изъ которыхъ выходитъ Bluntschli, онъ въ концѣ концовъ принужденъ умѣрить вытекающія изъ нихъ заключенія. «Впрочемъ, на-сколько законы твердо опредѣляютъ условія и границы права управленія, эти законы должны быть также честно и безпристрастно положены въ основаніе рѣшенія суда, какъ и законы о гражданскихъ правахъ. Но обыкновенно въ области административныхъ споровъ судьѣ остается, внутри этихъ законныхъ границъ, довольно обширное поле, на которомъ онъ можетъ согласить притязанія сторонъ съ требованіями государства, разрѣшить дѣло въ духѣ настоящей жизни и ея потребностей и привести его въ соотвѣтствіе съ движеніемъ времени. Поэтому судья административныхъ споровъ будетъ чаще, сравнительно съ гражданскимъ судьею, въ состояніи рѣшать, кромѣ вопросовъ *правомѣрности* и *законности*, еще и вопросы *цѣлесообразности* и такимъ образомъ обращать свой взглядъ не только къ прошедшему, но и къ будущему»[1].

[1] *Bluntschli*, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtspflege in Baden. Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Wissenschaft. VI. B. S. 270 und f.

И такъ, мы уже имѣемъ на-лицо два аргумента въ пользу предоставленія административной юстиціи учрежденіямъ, находящимся въ тѣсной связи съ дѣйствующею администраціей и въ зависимости отъ послѣдней.

1. Предоставленіе административной юстиціи независимымъ судамъ противорѣчитъ принципу раздѣленія властей, поведетъ къ тому, что судъ сдѣлается господиномъ надъ администраціей, будетъ тормозить и приводить въ замѣшательство ея дѣятельность. Оно несовмѣстимо съ принципомъ министерской отвѣтственности.

2. Особый мотивъ въ рѣшеніи административнаго суда. Административный судъ долженъ рѣшать дѣла не столько на основаніи закона, сколько на основаніи общаго блага.

Кромѣ этихъ двухъ доводовъ въ пользу разсматриваемой системы административной юстиціи, приводятся еще слѣдующіе:

3. Когда дѣло идетъ между частными лицами, тогда нѣтъ большой опасности, если судъ постановитъ неправильное рѣшеніе. Напротивъ того, когда идетъ споръ между частнымъ лицомъ и государствомъ, ошибочное рѣшеніе суда можетъ повлечь за собою большую опасность для всего общества.

4. Такъ-какъ административная дѣятельность должна совершаться быстро и непрерывно, то въ спорныхъ дѣлахъ съ администраціей необходимъ особый процессъ и притомъ процессъ суммарный (ускоренный).

5. Если рѣшеніе спорныхъ дѣлъ между частными лицами и администраціей предоставить обыкновеннымъ судамъ, то въ такомъ случаѣ необходимо предоставить этимъ судамъ и интерпретацію административныхъ актовъ. При этомъ не рѣдко можетъ случиться, что судъ дастъ такое толкованіе административному акту, котораго совершенно не имѣла въ виду администрація при его изданіи.

6. Судьи, имѣющіе дѣло съ гражданскимъ правомъ, не могутъ въ то-же время обладать необходимыми свѣдѣніями во всѣхъ от-

расляхъ управленія; они не только не могутъ имѣть основательнаго знакомства съ бытовой обстановкой тѣхъ фактовъ, которые подали поводъ къ спору, но не могутъ знать и того множества законовъ и административныхъ распоряженій, которые относятся къ каждой спеціальной отрасли управленія, т. е. не могутъ имѣть спеціальныхъ свѣдѣній въ административномъ правѣ. Этимъ доводомъ пользуются *всѣ* противники перенесенія административной юстиціи въ обыкновенные суды,—какъ тѣ, которые стоятъ за административные суды, зависимые отъ администраціи, напр. Serrigny, такъ и тѣ, которые желаютъ для послѣднихъ болѣе самостоятельнаго положенія (Vivien) или же совершенной независимости отъ администраціи, но вмѣстѣ съ тѣмъ и отдѣленія отъ обыкновенныхъ судовъ (Cormenin, Macarel, Pözl, Pfizer изъ Ульма и др.). «Административные законы совершенно различны отъ законовъ гражданскихъ, говоритъ Vivien; они требуютъ спеціальнаго изученія и основаны на общихъ принципахъ другого порядка. Для того чтобы ихъ прилагать, совершенно недостаточно заниматься у адвокатовъ и стряпчихъ и посѣщать судебныя засѣданія; необходимо быть близко знакомымъ съ потребностями общественнаго управленія, принимать участіе въ веденіи дѣлъ»[1].

Вотъ какими аргументами располагаютъ какъ французскіе, такъ и нѣмецкіе защитники системы административной юстиціи, существовавшей во Франціи до 1872 г., а относительно низшихъ инстанцій суда существующей еще и теперь.

Конечно, эту аргументацію, на-сколько ею хотятъ доказать, что административная юстиція должна принадлежать органамъ, находящимся въ зависимости отъ активной администраціи, легче опровергнуть, чѣмъ опровергнуть тѣ чувства, которымъ она от-

[1] *Vivien*, Etudes adm. t. I, p. 142. Въ этомъ-же смыслѣ высказываются и нѣмецкіе публицисты. *Escher*, Handbuch der practischen Politik. Leipzig. 1864. II-er B. S. 587. *Bluntschli*—въ указанной выше статьѣ. *Kissling*, Beiträge zur Theorie des Verwaltungsrechtes. Wien. 1876. 1-te Lieferung, S. 13—14. *Schulze*, Das preussische Staatsrecht. Leipzig. 1877. II-er B. S. 862, и многіе другіе.

вѣчаетъ, чѣмъ уничтожить то преклоненіе передъ французскою административною централизаціей, которой, по мнѣнію многихъ французовъ, вся Европа завидуетъ. Chauveau, возражая противникамъ, требующимъ передачи многихъ дѣлъ несмѣняемымъ судьямъ, въ числѣ аргументовъ, между прочимъ, наивно замѣчаетъ: il y a des choses qui se sentent, mais qui ne peuvent pas s'exprimer. Исходя изъ той мысли, что какъ-только интересъ государства (interêt général) приходитъ въ столкновеніе съ частными правами,—рѣшеніе должно быть изъято изъ вѣденія судовъ, слишкомъ наклонныхъ придавать большое значеніе частнымъ правамъ, Chauveau и др. считаютъ необходимымъ удержать въ рукахъ администраціи и тѣ процессы, въ которыхъ она выступаетъ въ качествѣ фиска. Мысль о выдѣленіи изъ нынѣшней сферы административной юстиціи по-крайней-мѣрѣ споровъ чисто гражданскаго характера, возникающихъ между частными лицами и фискомъ, не удавалось провести въ законодательствѣ до послѣдняго времени. Такъ, предложенія внѣ-парламентской коммиссіи 1870 года, собиравшейся подъ предсѣдательствомъ Odilon'a Barrot и проектировавшей передачу этихъ дѣлъ обыкновеннымъ судамъ, не привели ни къ чему[1].

Не смотря на такое до сихъ поръ преобладающее направленіе въ законодательствѣ и наукѣ, еще во времена реставраціи слышались голоса противъ этой системы, и она все болѣе и болѣе теряетъ приверженцевъ не только у нѣмецкихъ писателей, которые въ первой половинѣ нашего столѣтія стремились перенимать французскія административныя учрежденія, но и у самыхъ французовъ. Съ утвержденіемъ представительнаго государства, въ которомъ законъ, постановляемый палатами и утверждаемый королемъ, абсолютно обязателенъ для администраціи, дѣлается все болѣе и болѣе очевиднымъ абсурдомъ такое положе-

[1] Annales de l' Assemblée nat. t. XII. Annexe, p. 11.

ніе послѣдней, при которомъ, выходя изъ предѣловъ предоставленной ей власти, нарушая законъ, она сама-же является и судьею въ спорахъ по поводу этихъ нарушеній.

Еще писатели эпохи реставраціи Cormenin, въ сочиненіи «Du conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction», изданномъ въ 1818 году, и Macarel въ сочиненіи «Des tribunaux administratifs, ou introduction à l'étude de jurisprudence administrative», изданномъ въ 1828 году, настаивали на необходимости поставить cl. d'État délibérant au contentieux и совѣты префектуры въ независимое отъ активной администраціи положеніе, уничтожить всѣ административныя функціи совѣтовъ префектуръ и преобразовать ихъ въ особые административные суды съ независимыми, несмѣняемыми и получившими спеціальное образованіе судьями. Сочиненіе Macarel'я подало поводъ Broglie, въ блестящей по изложенію статьѣ, помѣщенной въ ноябрьской книжкѣ Revue française 1828 г., выступить защитникомъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ въ вопросахъ административной юстиціи. Только жалобы и возраженія, касающіяся достоинства и необходимости мѣръ, принятыхъ администраціей въ границахъ предоставленной ей закономъ дискреціонной дѣятельности, говоритъ Broglie, должны быть разрѣшаемы самою администраціей. Напротивъ, всякая жалоба, которая основывается на точныхъ словахъ закона, декрета, ордоннанса, всякій вопросъ, котораго рѣшеніе заранѣе написано въ текстѣ закона, въ такой степени что, разъ провѣрены факты, остается только этотъ законъ приложить,—все это должно идти въ обыкновенные суды. — Другимъ защитникомъ того-же мнѣнія явился въ томъ-же году Bavoux[1]. Предложенія, исходящія изъ взглядовъ Macarel'я и Broglie, не разъ дѣлались и въ палатахъ. Предложенія эти въ началѣ іюльской монархіи повели ко введенію публичности, устныхъ объ-

[1] *Bavoux*, Des conflit ou empiétements de l'autorité administrative sur le pouvoir judiciaire. 1828.

ненiй и прокуратуры (адвокатура были допущена раньше) въ судебныя засѣданія государственнаго совѣта[1]. Въ 1864 г., при обсужденіи проекта закона о совѣтахъ префектуры, депутатъ Bethmont предложилъ поправку, имѣющую цѣлью уничтоженіе совѣтовъ префектуры и передачу административной юстиціи обыкновеннымъ судамъ, но его поправка не была принята. Только законъ о государственномъ совѣтѣ 3 марта 1849 г., просуществовавшій недолго, и дѣйствующій теперь законъ 24 мая 1872 г. представляютъ очень значительное уклоненіе отъ взглядовъ господствовавшихъ во Франціи въ теченіи всего нынѣшняго столѣтія[2].

Въ 1872 г. предложеніе Bethmont'a объ уничтоженіи совѣтовъ префектуры было сдѣлано снова депутатомъ и извѣстнымъ писателемъ въ пользу административной децентрализаціи, Raudot. Предложеніе было отослано въ парламентскую коммиссію, отъ имени которой Amedée Lefèvre Pontalis представилъ докладъ, совершенно согласный съ предложеніемъ Raudot, и проектъ закона.

Этотъ проектъ объ уничтоженіи совѣтовъ префектуры и о передачѣ административной юстиціи обыкновеннымъ судамъ, заключающій въ себѣ implicite и уничтоженіе судебнаго государственнаго совѣта, имѣлъ такую-же судьбу, какъ и всѣ прежнія предложенія въ этомъ родѣ. Въ національномъ собраніи онъ не обсуждался, и совѣты префектуры существуютъ до сихъ поръ на прежнемъ основаніи. Тѣмъ не менѣе докладъ коммиссіи заслуживаетъ вниманія и по предложеннымъ ею законодательнымъ постановленіямъ и по сопровождающимъ эти постановленія мотивамъ.

Въ мотивахъ, предпосланныхъ проекту закона объ уничтоженіи совѣтовъ префектуры, коммиссія, возвращаясь къ мысли Montesquieu о раздѣленіи властей, указываетъ на то, что судъ, даже по спорамъ, возникающимъ по поводу административныхъ актовъ,

---

[1] *R. Dareste*, p. 183—4.

[2] *Chauveau*, Journal adm. t. III (2-me série), p. 259.

долженъ быть отдѣленъ отъ администраціи. «Съ отдѣленіемъ суда отъ администраціи, съ уничтоженіемъ административной юрисдикціи прекратится наконецъ настоящій скандалъ,—что администрація судитъ собственныя дѣла». Опираясь на мнѣніе Broglie, коммиссія утверждаетъ, что всѣ споры, относящіеся къ области дискреціонной дѣятельности администраціи, должны быть предоставлены ей самой, но въ тѣхъ случаяхъ, гдѣ законъ точно указываетъ послѣдствія фактовъ и дѣйствій,—законъ обязателенъ для всѣхъ, даже для администраціи; поэтому, гдѣ нарушено право, тамъ долженъ имѣть мѣсто процессъ и судъ, основанный на точныхъ словахъ закона, судъ дѣйствующій при всѣхъ надлежащихъ гарантіяхъ независимости и безпристрастія, и ничѣмъ въ сущности не разнящійся отъ обыкновеннаго гражданскаго суда. Нѣкоторыя лица, говоритъ коммиссія, предлагаютъ сохранить совѣты префектуры и образовать изъ нихъ совершенно независимые отъ администраціи суды, параллельные судамъ гражданскимъ. Устройствомъ этихъ спеціальныхъ судовъ надѣются доставить полную независимость администраціи, недопустить того, чтобы ея дѣятельность была парализована рѣшеніями судовъ. Но двухъ родовъ юстиціи нѣтъ: если административные суды будутъ отправлять правосудіе на тотъ-же образецъ, какъ и обыкновенные суды, то какая же въ нихъ гарантія для администраціи; если же это правосудіе будетъ другого рода, что́ станется тогда съ правами гражданъ. Когда право на сторонѣ частнаго лица, то судъ и долженъ признать это право. Даже въ случаѣ сомнѣнія, вслѣдствіе неясности правовыхъ нормъ, нѣтъ никакого основанія рѣшать дѣло въ пользу администраціи, отступая отъ общаго обязательнаго для судовъ правила рѣшать сомнѣнія по общему духу законодательства. Административная юрисдикція тѣмъ и дурна, что она слѣдуетъ другимъ принципамъ; потому-то ее и слѣдуетъ уничтожить. Что касается до суммарности процесса, то во многихъ дѣлахъ, которыя ведутся въ

обыкновенныхъ судахъ, напр. въ дѣлахъ о пошлинахъ (droit d'enregistrement), существуетъ такой-же сокращенный процессъ какъ и въ совѣтахъ префектуры, а процессъ у juge de simple police, въ дѣлахъ о взысканіи за полицейскіе проступки (contraventions), еще суммарнѣе. Словомъ, ускоренный процессъ можетъ быть введенъ по этимъ дѣламъ и при обыкновенныхъ судахъ. То-же можно сказать и относительно дешевизны процесса. Съ уничтоженіемъ особыхъ административныхъ судовъ прекратятся безконечные споры о компетенціи между административными и обыкновенными судами и тягостныя для сторонъ проволочки. При настоящемъ порядкѣ, не рѣдко случается, что одна изъ сторонъ оспариваетъ подсудность дѣла обыкновеннымъ судамъ; заявленія ея рѣшаются судомъ 1-й инстанціи, апелляціоннымъ, кассаціоннымъ, а послѣ рѣшенія вопроса кассаціоннымъ судомъ еще администрація можетъ возбудить conflit. Два, а иногда и три года проходитъ, прежде чѣмъ судъ окажется въ состояніи приступить къ разбору дѣла по существу. Но и это еще не все. Очень часто административные суды должны пріостанавливать дѣло и отсылать въ обыкновенный судъ для разрѣшенія преюдиціальныхъ вопросовъ. Всѣ эти проволочки изчезнутъ съ установленіемъ единства юрисдикціи. Съ уничтоженіемъ особыхъ административныхъ судовъ, что ведетъ за собою и уничтоженіе судебнаго государственнаго совѣта, тяжущіеся будутъ имѣть и ту выгоду, что апелляціонная инстанція будетъ ближе къ нимъ, чѣмъ теперь дѣйствующій въ качествѣ единственной апелляціонной инстанціи государственный совѣтъ. Съ особеннымъ вниманіемъ коммиссія останавливается на томъ доводѣ своихъ противниковъ, что въ дѣлахъ административной юстиціи одного знанія code civil не достаточно, что необходимы для этой цѣли спеціальныя свѣдѣнія (les lumières spéciales). На это коммиссія отвѣчаетъ: Трудно сказать, какія это особенныя познанія требуются закономъ отъ совѣтниковъ префектуры. Прежнее законодательство набирало совѣтниковъ изъ

адвокатовъ и нотаріусовъ, новѣйшее—изъ лицъ возрастомъ не менѣе 25 лѣтъ, имѣющихъ дипломъ licencié en droit, но ни прежнее законодательство, ни новѣйшее не требовало и не требуетъ болѣе глубокаго знанія, именно административнаго права, и обыкновенные судьи, въ этомъ отношеніи, представляютъ гарантіи никакъ не менѣе дѣйствительныя. Обыкновенные судьи никакъ не могутъ замкнуть себя въ рамки code civil; ни одна отрасль права не можетъ оставаться имъ чуждой. Невѣрно, напримѣръ, мнѣніе, что обыкновенные судьи могутъ совсѣмъ незнать торговаго права. Во всѣхъ городахъ, гдѣ нѣтъ особыхъ коммерческихъ судовъ, гражданскій судъ 1-й инстанціи вѣдаетъ и торговыя дѣла, а апелляціонные суды вѣдаютъ и торговыя дѣла во всей Франціи. Они постоянно примѣняютъ правила объ экспропріаціи, законы относительно рудниковъ, патентовъ на привилегіи и проч., наконецъ, уже для того, чтобы рѣшить вопросъ о своей подсудности, имъ необходимо вдаваться въ самые мелочные вопросы административнаго права. При этомъ коммиссія добавляетъ, что французскій судья уже теперь долженъ обладать достаточными свѣдѣніями въ административномъ правѣ еще и потому, что и теперь многіе вопросы административной юстиціи (contributions indirectes etc.) предоставлены гражданскимъ судамъ, а tribunaux correctionnels и juges de simple police налагаютъ взысканія по поводу нарушенія полицейскихъ правилъ.

На основаніи всѣхъ этихъ соображеній, коммиссія предлагаетъ совершенно уничтожить совѣты префектуры и судебныя функціи ихъ передать обыкновеннымъ судамъ. Тѣ дѣла, которыя префектъ рѣшаетъ съ консультативнымъ участіемъ совѣта префектуры, на будущее время предполагается предоставить префекту одному. Дѣла управленія, въ которыхъ совѣты префектуры дѣйствуютъ самостоятельно, коммиссія предполагаетъ распредѣлить слѣдующимъ образомъ: а) разсмотрѣніе жалобъ на постановленія супрефекта и префекта по дѣламъ о заведеніяхъ опасныхъ, не-

здоровыхъ и безпокойныхъ для сосѣдей предоставить министру, съ консультативнымъ участіемъ государственнаго совѣта; b) разсмотрѣніе жалобъ на постановленія муниципальнаго совѣта, по дѣламъ о заведеніяхъ нездоровыхъ для самихъ жильцовъ,—предоставить префекту, съ консультативнымъ участіемъ окружного гигіеническаго совѣта (conseil d'hygiène et de salubrité de l'arrondissement), съ дальнѣйшею апелляціей министру, который постановляетъ рѣшеніе, выслушавши мнѣніе государственнаго совѣта. Такимъ образомъ, два указанные рода дѣлъ, которые лучше всего было бы передать генеральному совѣту и департаментской коммиссіи, въ силу постановленій проекта переходятъ еще въ большую чѣмъ прежде зависимость отъ министерства; c) autorisation de plaider, даваемое общинамъ и общественнымъ учрежденіямъ, коммиссія предлагаетъ предоставить не администраціи, а высшему по отношенію къ муниципальнымъ совѣтамъ органу самоуправленія — департаментской коммиссіи, или особой коммиссіи, назначаемой для этой цѣли генеральнымъ совѣтомъ. d) Дѣла о повѣркѣ счетовъ сборщиковъ общинъ и общественныхъ учрежденій, непревышающія 20.000 франковъ, передаются префекту съ апелляціей въ cour des comptes.

Рекомендуя передачу административной юстиціи обыкновеннымъ судамъ, коммиссія 1873 г. вноситъ въ свой проектъ закона нѣсколько правилъ для дѣятельности суда по этимъ дѣламъ, съ тою цѣлью, чтобы эти суды въ самомъ дѣлѣ не сдѣлались господиномъ надъ администраціей и не стали тормозить ея дѣятельности для возможнаго уменьшенія самаго количества судебныхъ процессовъ съ администраціей, наконецъ, для возможнаго ускоренія и удешевленія процесса.

Но здѣсь я намѣренъ сдѣлать необходимое отступленіе и оставить на нѣкоторое время въ-сторонѣ французскую коммиссію и ея предложенія.

Аргументація французскихъ сторонниковъ обыкновенныхъ судовъ въ дѣлѣ административной юстиціи не отличается такой полнотой, какою отличается нѣмецкая литература, въ которой еще съ 20-хъ годовъ настоящаго столѣтія, на-ряду съ защитниками французскихъ административныхъ учрежденій вообще и французской административной юстиціи въ-частности,—является цѣлая фаланга весьма ревностныхъ защитниковъ компетенціи обыкновенныхъ судовъ, каковы Pfeiffer, Mittermaier, Heinrich Albert Zachariae, Bähr, John, L. Stein, Stengel, Schmitt и другіе [1]. Поэтому мнѣ кажется болѣе цѣлесообразнымъ выяснить основной взглядъ этой группы писателей на основаніи мнѣній, высказанныхъ въ обѣихъ литературахъ. Мы разсмотримъ при этомъ рекомендуемыя этими писателями главныя правила для дѣятельности обыкновенныхъ судовъ въ области административной юстиціи, положенія, высказанныя въ болѣе общей, менѣе казуистической формѣ, чѣмъ это сдѣлано французскою коммиссіей. Это дастъ намъ удобный случай разсмотрѣть и предложенія этой послѣдней; затѣмъ мы обратимся къ детальнымъ возраженіямъ противъ аргументовъ, выставленныхъ сторонниками системы административныхъ судовъ, зависимыхъ отъ администраціи, и, наконецъ, къ сравнительной оцѣнкѣ мнѣній сторонниковъ обыкновенныхъ судовъ и сторонниковъ особыхъ независимыхъ административныхъ судовъ.

---

[1] Наиболѣе обильные аргументаціею сторонники этого направленія: *Pfeiffer*, Practische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft. B. I—VIII. 1825—1850, въ-особенности 1-er B. S. 213 und ff. III-er B. S. 182. ff. V-er B. S. 201 ff. *Mittermaier*, Archiv für die civilistische Praxis. B-e XXII, XXIII, LIX, L. *H. Alb. Zachariae*, Deutsches Staats- und Bundesrecht. Aufl. 1854. II-er B. S. 104 ff. *O. Bähr*, Rechtsstaat. 1864. *L. Stein*, Vollziehende Gewalt. Aufl. 1869. I-er B. 1-er Theil, S. 368 ff., въ-особенности S. 403 ff. *Stengel*, Die Uebetragung der Verwaltungsrechtspflege an die ordentlichen Gerichte, въ Annalen des Deutschen Reichs, издаваемыхъ Hirth'омъ. 1875. № 9. *Его-же*, Das öffentliche Recht und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Elsass-Lothringen, въ томъ-же журналѣ за 1876 г. №№ 10 и 11. *Schmitt*, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege. Stuttgart. 1878.

Исходное положеніе писателей этой группы заключается въ томъ, что въ конституціонномъ государствѣ высшій источникъ права есть *законъ*, т. е. актъ воли всѣхъ элементовъ верховной власти — представительства и короля въ конституціонныхъ монархіяхъ, одного представительства въ республикахъ. Современная государственная наука отказывается признать теорію раздѣленія властей въ томъ смыслѣ, что всѣ три власти, законодательная, правительственная и судебная, равны по своему значенію, что всѣ три имѣютъ характеръ верховной власти (souveraineté). Высшая власть, опредѣляющая границы дѣятельности другихъ властей, есть власть законодательная. Власти правительственная и судебная самостоятельны и независимы въ сферѣ, опредѣленной закономъ; дѣятельность ихъ есть дѣятельность подзаконная. Дѣятельность правительственной власти не ограничивается однимъ исполненіемъ закона, исполненіемъ того, что заранѣе регламентировано и предписано. Напротивъ, правительственная власть самостоятельно ведетъ государственное управленіе, беретъ на себя тѣ или другія государственныя задачи, осуществленіе которыхъ въ данное время считаетъ возможнымъ и необходимымъ, и приспособляетъ къ нимъ отношенія общественной жизни. Развивающаяся жизнь выдвигаетъ множество новыхъ отношеній, нуждающихся въ юридическомъ опредѣленіи. Правительственная власть должна поспѣвать за новыми нарождающимися въ обществѣ отношеніями и своими распоряженіями восполнять недостатокъ законодательства. Для этой цѣли правительству предоставляется самостоятельно издавать распоряженія, которыя имѣютъ такую-же обязательную силу какъ и законъ, но только при двухъ условіяхъ: 1) не нарушать существующихъ законовъ, 2) не касаться тѣхъ отношеній, регламентировать которыя законодательная власть предоставила только себѣ (опредѣленіе новыхъ видовъ преступленій и наказаній, установленіе новыхъ налоговъ и т. д.). На случай крайней необходимости современное законодательство и конституціонная тео-

рія предоставляетъ правительству даже право издавать чрезвычайныя распоряженія (Nothverordnungen), т. е. распоряженія противорѣчащія закону — съ соблюденіемъ, конечно, предосторожностей, установленныхъ для охраненія конституціи. При такой обширной дѣятельности, предоставляемой правительственной власти въ современномъ государствѣ, оказывается существенною необходимостью поддержаніе надлежащаго отношенія правительственной власти къ власти законодательной и къ отдѣльнымъ подданнымъ, охраненіе границъ, положенныхъ дѣятельности правительства, какъ при нарушеніи имъ правъ законодательной власти, такъ и при нарушеніи правъ отдѣльныхъ лицъ, на чемъ бы эти права ни основывались—на законѣ, на признанномъ обычаѣ или же на изданныхъ самимъ правительствомъ распоряженіяхъ. Другими словами, одною изъ существенныхъ задачъ современнаго государства является поддержаніе въ управленіи *правомѣрности* или *законности* въ обширномъ смыслѣ слова. Эта правомѣрность въ управленіи можетъ быть только тогда достигнута, когда сообразность административнаго распоряженія съ законом и другими признанными законодательною властью правовыми нормами будетъ поддерживаться независимымъ отъ администраціи судомъ. Судъ этотъ можетъ выступить, во 1-хъ, для опредѣленія юридической отвѣтственности министровъ и должностныхъ лицъ, во 2-хъ, въ дѣлахъ спорныхъ (les affaires contentieuses), которыя одни составляютъ предметъ нашего изслѣдованія. Одного контроля законодательной власти за законностью управленія и одной юридической отвѣтственности министровъ недостаточно. Контроль палатъ и короля можетъ быть только самый общій; юридическая отвѣтственность министровъ и должностныхъ лицъ можетъ наступить только тогда, когда доказана наличность злой воли этихъ дѣятелей, преступный умыселъ или по-крайней-мѣрѣ неосторожность. Бо́льшая же часть нарушеній правъ частныхъ лицъ администраціей и правъ администраціи частными лицами

происходитъ только вслѣдствіе того, что взаимныя права и обязанности понимаются обоими не одинаково. Необходимо поэтому, чтобы въ каждомъ частномъ случаѣ было поддержано господство закона и права, указана граница дѣятельности правительства въ его отношеніяхъ къ частнымъ лицамъ. Разрѣшеніе споровъ, возбуждающихся относительно законности и правомѣрности правительственной дѣятельности въ каждомъ частномъ случаѣ соприкосновенія ея съ правами частныхъ лицъ, не можетъ быть предоставлено самому правительству, потому что, во 1-хъ, сторона будетъ и судьей въ собственномъ дѣлѣ и, во 2-хъ, что еще важнѣе, правительство такимъ образомъ въ дѣйствительности можетъ совершенно отклониться отъ государственной воли, выраженной въ законѣ, и стать такимъ образомъ само выше закона.

Нарушеніе права отдѣльнаго лица, влекущее за собою споръ и вмѣшательство суда, можетъ быть произведено изданіемъ административнаго распоряженія, противорѣчащаго закону. Но этими случаями противорѣчія административнаго распоряженія закону не исчерпывается вся область правонарушеній, въ которыхъ необходима защита со стороны независимаго суда.

Существуетъ мнѣніе, что судъ долженъ выступать только въ томъ случаѣ, когда частное лицо въ своей жалобѣ можетъ привести опредѣленный законъ, нарушенный администраціей, что онъ долженъ постановлять рѣшеніе, только на основаніи закона; что, напротивъ, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, гдѣ дѣло идетъ о противорѣчіи распоряженія низшей административной власти распоряженію высшей, притязанія частныхъ лицъ должны разсматриваться самою администраціей. «Развѣ могутъ какія-нибудь права основываться на административныхъ распоряженіяхъ, которыя завтра-же правительство можетъ отмѣнить или видоизмѣнить, находя ихъ ненужными или недостаточными; какъ можетъ судъ основывать свои рѣшенія на такомъ шаткомъ основаніи» — вотъ мысли, на которыхъ составилось это мнѣніе, поддерживаемое въ

настоящее время нѣкоторыми публицистами, напр. Schmitt'омъ и Pfizer'омъ[1]. Это мнѣніе совершенно основательно признается неправильнымъ другими писателями и при томъ писателями, стоящими въ различныхъ лагеряхъ, — Stein'омъ, Gneist'омъ, Stengel'емъ, Kissling'омъ, Pözl'емъ[2] и другими. Административное распоряженіе въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ оно не противорѣчитъ закону и не заходитъ въ область законодательной власти, есть такая-же обязательная норма, какъ и законъ. Поэтому права частнаго лица, нуждающіяся въ судебной защитѣ, могутъ имѣть своимъ основаніемъ не только законъ, но и административное распоряженіе. Возьмемъ примѣръ, встрѣчавшійся во французской практикѣ. Положимъ, правительство утвердило извѣстный планъ или опредѣлило правила, въ силу которыхъ лица, имѣющія недвижимую собственность вдоль улицъ, или площадей, должны строить зданія извѣстнымъ образомъ. Частное лицо эти требованія исполнило. По поводу исполненія этихъ требованій можетъ возникнуть споръ между частнымъ лицомъ и администраціей, споръ, въ которомъ права частнаго лица будутъ основываться единственно на административномъ распоряженіи. Подобныхъ примѣровъ можно было бы привести множество. Предписанію низшей административной власти частное лицо, въ защиту своего права, можетъ противупоставить распоряженіе высшей администраціи, пока послѣднее не отмѣнено. Даже при замѣнѣ стараго административнаго распоряженія новымъ, администрація не всегда можетъ смотрѣть на права, пріобрѣтенныя на основаніи прежняго положенія какъ на права утраченныя. Новое адми-

[1] *Schmitt*, Die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege. S. 120. *Pfizer* (изъ Ульма), Die Reform der Verwaltungsrechtspflege. Stuttgart. 1873. S. 52, 45. Такого-же мнѣнія держался и L. Stein въ первомъ изданіи Vollziehende Gewalt.

[2] *L. Stein*, Vollz. Gewalt. Aufl. 1869. I-er B. 1-er Theil. S. 375. *Gneist*, Der Rechtsstaat. S. 158—9. *Stengel*, Ann. des deutschen Reichs. 1875, №9, S. 1358—9. *Kissling*, Beiträge etc. I-te Lief. S. 18. *Pözl*, Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Wissenschaft. II-ter B. (Neue Folge) 1-tes Heft. 1879. S. 89.

стративное распоряженіе, какъ и законъ, по общему правилу, дѣйствуетъ только на будущее время, если въ самомъ текстѣ новаго распоряженія нѣтъ указанія на его обратную силу. Предоставить споръ о правѣ, опирающемся на административномъ распоряженіи, самой администраціи, въ силу одного того соображенія, что администрація можетъ его впослѣдствіи отмѣнить или измѣнить,—также мало основаній, какъ передать весь уголовный и гражданскій судъ самой законодательной власти потому только, что законодательная власть можетъ отмѣнить старые законы и издать новые.

Если судъ можетъ выступить даже въ томъ случаѣ, когда нѣтъ на-лицо закона, нарушеннаго административнымъ распоряженіемъ, то, съ другой стороны, и не всякое нарушеніе закона административнымъ распоряженіемъ можетъ дать поводъ для вмѣшательства суда, съ цѣлью защиты права отдѣльнаго лица. Все дѣло въ томъ, сообщаетъ ли этотъ законъ опредѣленное право отдѣльному лицу или нѣтъ. Положимъ, правительство, вопреки закону, не взымаетъ опредѣленныхъ поземельныхъ налоговъ, пропускаетъ безпошлинно иностранные товары черезъ границу, не строитъ желѣзную дорогу, на которую уже ассигнована сумма. Во всѣхъ этихъ случаяхъ еще нѣтъ мѣста для жалобы въ судъ, хотя чьи-нибудь интересы и страдаютъ отъ этого: конкурренція лицъ неплатящихъ налога или пошлинъ, можетъ быть, подрываетъ торговлю нѣкоторыхъ лицъ; въ виду будущей желѣзной дороги они, можетъ быть, построили дома, неприносящіе пока дохода, и т. д. Для того чтобы добиться исполненія законовъ и отвратить уже нанесенный, или еще угрожающій вредъ интересамъ частнаго лица есть другіе пути—заявленія высшей администраціи, жалобы въ палаты и въ концѣ концовъ политическая и юридическая отвѣтственность министровъ. Для опредѣленія случаевъ дѣятельности суда и дѣятельности администраціи и законодательныхъ палатъ, руководящее различіе не есть различіе между

закономъ и административнымъ распоряженіемъ, а различіе между *правами*, предоставленными отдѣльному лицу (rechtlich geschützte Interessen — какъ выражается о правахъ Ihering), на чемъ бы эти права ни основывались — на законѣ, обычаѣ или административномъ распоряженіи, и простыми *интересами*. Въ первомъ случаѣ должна имѣть мѣсто жалоба въ независимый отъ администраціи судъ (voie contentieuse — Klage, Klageführung въ нѣмецкой литературѣ), во второмъ случаѣ — заявленія самой администраціи (voie gratieuse — Beschwerde, Beschwerdeführung въ нѣмецкой литературѣ).

Самая трудная, но вмѣстѣ съ тѣмъ и наиболѣе необходимая задача современнаго законодательства и юриспруденціи — это не отдѣленіе административной юстиціи отъ обыкновенной гражданской юстиціи, а отдѣленіе юстиціи вообще отъ дискреціонной власти администраціи, отдѣленіе тѣхъ публичныхъ отношеній, въ которыхъ законами и административными распоряженіями интересы частнаго лица возводятся на степень опредѣленнаго права, защищеннаго возможностью жалобы въ судъ, отъ другихъ непостановленныхъ подъ такую защиту интересовъ. Какъ ни трудна эта задача, но опредѣленное рѣшеніе ея въ-особенности необходимо въ современномъ государствѣ, которое не ограничивается судомъ, войной и налогами, но преслѣдуетъ самыя разнообразныя цѣли, захватываетъ самые разнообразные матеріальные, нравственные и умственные интересы общества.

И такъ, судъ выступаетъ только по жалобѣ отдѣльнаго лица, въ случаѣ нарушенія его права актомъ администраціи. Какова же должна быть роль суда въ этомъ случаѣ? — Дѣятельность суда вообще заключается въ признаніи оспариваемаго права, возстановленіи права нарушеннаго, или въ вознагражденіи за него въ данномъ частномъ случаѣ. Такова-же должна быть и дѣятельность суда въ дѣлахъ, возникающихъ изъ актовъ управ-

ленія. Поводъ къ иску можетъ быть данъ не общими распоряженіями главы правительства или министровъ. Изданіемъ этихъ общихъ распоряженій еще ничье право фактически не нарушено, оно даже еще и не оспаривается у даннаго лица (распоряженіе можетъ быть еще и отмѣнено), а потому и нѣтъ поводовъ для обращенія къ суду. Поводъ является только тогда, когда на основаніи общаго распоряженія будетъ издано предписаніе (низшей или той-же самой административной власти), заключающее въ себѣ требованіе, спеціально обращенное къ данному лицу, когда фактъ нарушенія права даннаго лица или дѣйствительно совершился или рѣшительнымъ образомъ преднамѣренъ. Только тогда настаетъ время для дѣятельности суда. Рѣшенія свои по спорамъ въ области управленія судъ долженъ основывать какъ на законахъ, такъ и на административныхъ распоряженіяхъ, но эти распоряженія судъ долженъ принимать во вниманіе на-столько, на сколько они не противорѣчатъ закону; тѣ пункты административнаго распоряженія, которые противорѣчатъ закону, судья долженъ игнорировать, — остальные для него обязательны. Это правило о непризнаніи судомъ административныхъ распоряженій противорѣчащихъ закону, рекомендуемое судамъ дѣйствующимъ въ области административной юстиціи, не есть что-нибудь новое, неизвѣстное. Оно соблюдается всѣми судами цивилизованныхъ государствъ при разрѣшеніи уголовныхъ и обыкновенныхъ гражданскихъ дѣлъ. Ни одинъ судъ не придастъ значенія административному распоряженію, которымъ устанавливается новый родъ преступленія или новый родъ наслѣдованія имущества. Разница въ положеніи судовъ, дѣйствующихъ по уголовнымъ и общимъ гражданскимъ дѣламъ, и судовъ, рѣшающихъ споры изъ области управленія, не въ этомъ, а въ томъ, что, при рѣшеніи дѣлъ перваго рода, суду приходится игнорировать *почти* всѣ распоряженія администраціи какъ незаконныя, тогда какъ, при рѣшеніи дѣлъ второго рода, суду придется часто прилагать

административныя распоряженія какъ нормы столько-же обязательныя, какъ и законъ. И это понятно почему. Современное государство установило закономъ почти всѣ существенныя отношенія гражданскаго и уголовнаго права и не допускаетъ вторженія административныхъ распоряженій въ эту область, тогда какъ въ управленіи администраціи предоставляется широкая свобода, и для многихъ отношеній правовыя нормы только и заключаются въ административныхъ распоряженіяхъ.

Но, признавая за судомъ право игнорировать незаконныя распоряженія, необходимо признать и всю силу другого правила, обязательнаго для всѣхъ судовъ, правила, что *судъ постановляетъ рѣшенія только на частный случай*. Произнося свое рѣшеніе по данному частному случаю, къ которому относилось разсматриваемое на судѣ спеціальное административное приказаніе, судъ не можетъ отмѣнить во всемъ объемѣ, на всѣ случаи будущаго примѣненія, то не законное распоряженіе, на основаніи котораго издано данное приказаніе. Судъ можетъ въ мотивахъ обосновать рѣшеніе незаконностью распоряженія, но диспозитивная часть рѣшенія должна быть направлена на данное спеціальное отношеніе частнаго лица къ администраціи, а не на административное распоряженіе вообще. Рѣшеніе это для третьихъ лицъ, находящихся въ такомъ отношеніи къ администраціи, не имѣетъ никакой силы. Если судъ 100 разъ не признаетъ законнымъ извѣстное распоряженіе администраціи и отмѣнитъ всѣ послѣдствія, вытекающія изъ него для даннаго лица, то оно все-таки останется въ полной силѣ, и если въ 101-й разъ на основаніи его будетъ предъявлено спеціальное требованіе къ опредѣленному лицу, то оно можетъ устранить его, только обратившись снова къ суду. Отмѣну правительственнаго распоряженія, или видоизмѣненіе его во всемъ объемѣ можно предоставить только самому правительственному учрежденію, издавшему его, или высшему правительственному учрежденію, которому принадлежитъ контроль

и руководство относительно низшихъ органовъ. Отдѣльное лицо отъ этого ничего не теряетъ, а все государство отъ этого можетъ только выиграть, такъ-какъ продолжительная судебная практика наконецъ опредѣлитъ правильнымъ и точнымъ образомъ законную границу, отдѣляющую права администраціи отъ правъ частнаго лица, границу иногда очень неясную и перепутанную. Разрѣшая одинъ частный случай, судъ часто можетъ не имѣть въ виду всѣхъ тѣхъ соображеній, которыя побудили правительство издать такой актъ. Иногда правительство, можетъ быть, даже окажется въ необходимости нарушить право и уплатить за него вознагражденіе (если это нарушеніе относится къ вознаградимымъ и — не такого рода, что должно повести за собою уголовную или дисциплинарную отвѣтственность). Правило это относится, конечно, только къ суду по спорнымъ дѣламъ, а не къ суду, установленному для рѣшенія вопроса о министерской отвѣтственности. Эти правила, что судъ по дѣламъ административнымъ постановляетъ рѣшенія на основаніи законовъ и не противорѣчащихъ закону административныхъ распоряженій, что онъ постановляетъ рѣшенія только на частный случай, не касаясь административнаго распоряженія вообще, соблюдаются во всѣхъ странахъ, въ которыхъ административная юстиція вполнѣ или отчасти предоставлена обыкновеннымъ судамъ (въ Сѣверо-американскихъ штатахъ, Англіи, Италіи, Бельгіи и Голландіи), признаются, какъ мы видѣли, судебнымъ государственнымъ совѣтомъ во Франціи, поддерживаются почти всѣми нѣмецкими публицистами, наконецъ выражены и французскою парламентскою коммиссіей въ art. 12-мъ проекта закона объ уничтоженіи совѣтовъ префектуры.

Особое положеніе, занимаемое администраціей, и природа административныхъ дѣлъ, часто требующихъ особенно быстраго разрѣшенія споровъ, ведетъ за собою необходимость нѣкоторыхъ модификацій въ процессѣ.