

# Нова Европа

Периодична библиотека за државните проблеми на новия ред





д-р Вилхелм Щукарт

**Staatssekretär Dr. W. Stuckart**

# Aufbau und Ziele eine neuen Verwaltungswissenschaft

-----

-----

**Prof. Dr. R. Höhn**

**Stand der Vorbereiten zu einen Internationalen  
Verwaltungskongress**

Д-р Вилхелм Щукарт

**ЗАДАЧИТЕ  
НА  
НОВАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Нова Европа



С позволението на автора, преведе от оригинала

**Бончо М. Бончев**

София 1943

## ***Съдържание:***

<b>☛ Д-р Вилхелм Щукарт - личност и дело.</b>	<b>7</b>
<b>☛ Изграждане и цели на новата административна наука.</b>	<b>10</b>
<b>☛ Международната академия за държавни и административни науки и нейното значение за проучването и установяването на бъдещото държавно и административно право в нова Европа.</b>	<b>24</b>
<b>☛ Доклад на научния директор на „Международната академия за държавни и административни науки” проф. д-р Хьон, Берлин, върху състоянието на подготвителните работи за един Международен административен конгрес.</b>	<b>33</b>
<b>☛ Общинската администрация във военно време – от д-р Вилхелм Фрик.</b>	<b>40</b>

### От същия автор:

- ✘ **Neues Staatsrecht** (Ново държавно право).
- ✘ **Verwaltungsrecht** (Административно право),
- ✘ **Reichsverteidigung** (Wehrrecht) (Имперска отбрана (военно право)).
- ✘ **Rassen- und Erbpflege in der Gesetzgebung** (Грижата за расата и за наследствеността в законодателството).
- ✘ **Kommentare zur deutschen Rassengesetzgebung** (Коментар към германското расово законодателство).
- ✘ **Handbuch des Beamtenrechts** (Наръчник за чиновническото право).
- ✘ **Nationalsozialistische Rechtserziehung** (Националсоциалистическо правово възпитание).
- ✘ **Geschichte im Geschichtsunterricht** (Историята в историческото обучение).
- ✘ **Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsgesetze der Völker** (Конституционни, административни и стопански закони на народите).

## Д-р Вилхелм Щукарт - личност и дело

Държавният секретар д-р Вилхелм Щукарт е роден на 16 ноември 1902 г. във Визбаден. Родителите му са селяни. С това обстоятелство се обяснява неуморното трудолюбие и жилавата воля на сина, който още от училището далече надвишава другарите си по решителност на волята и смелост на мисълта. Щукарт завършва реалната гимназия във Визбаден в 1921 г. и веднага след това записва право и държавни науки. Той следва в Мюнхенския и Франкфуртския университети. Още през тези първи години започва неговата политическа дейност. Поражението на Райха в 1918 г. и окупацията на родния му град събуждат у ученика Щукарт усет към политически и национални въпроси. Още тогава той се проявява като добър ръководител и организатор. Щукарт бива назначен за председател на Визбаденската младежка група на Германската национална народна партия. Като студент в Мюнхен, той се запознава с идеите на Фюрера. На 1 декември 1922 г., той става член на Националсоциалистическото движение. Тогава Щукарт е едва двадесетгодишен. И от този момент той винаги взема най-активно участие в борбите на Фюрера срещу вътрешните и външни неприятели на Райха. Това са онези години, когато Германия изглеждаше напълно победена. Нещастната революция в 1918 г. разстрои така страната, че тя не можеше да се усмири; едни след други следваха стачки, размирици, комунистически опити за преврати най-после и търкания и разногласия между централната власт на Райха и отделните германски страни. Тези вътрешни размирици доведоха до пълно стопанско разложение и до инфлация. Райхът бе останал без ясно определено политическо ръководство. Западноевропейските сили използваша тази вътрешна слабост на Германия, за да я изнудват. Те се бяха настанили в Рейнската област. Безграничните искания на тогавашните френски и английски властници се изпълняваха с последно напрежение на силите. Стопански страната изнемогваше. Резултатът беше неимоверно поскъпване и живота, борби за увеличение на работническите заплати пак размирици, които най-умело се използваша от марксистите за политически гешефти, а от западноевропейските сили за нови и нови искания. Много естествено един млад студент, като Щукарт, с ясен поглед за събитията на времето и с определена национална воля, намира пътя към Адолф Хитлер. Още повече, че той от родния си град много добре познава държането на френските окупационни войски, а в Мюнхен се запознава непосредствено с идеите на Фюрера. Когато през 1923 г. френско-белгийските войски, под предлог че не са били достатъчно изпълнени репарационните задължения, нахлуха в Рурската област и я окупираха и с това отнеха всяка възможност на Райха да изпълнява поетите репарационни задължения, цялото рейнско население отговори с пасивна съпротива срещу мерките на окупационните сили, тогава и Щукарт взема активно участие в тази съпротива срещу своеволието на окупацията и бива арестуван от окупационните власти. Това негово активно участие е много по-ценно, защото в онова време на пълно стопанско поражение, когато парите са свършени обезценени, той е принуден да работи като работник в една машинна фабрика, за да се издържа в университета.

Последват няколко години на едно по-спокойно развитие. В 1926 г. той издържа първия си юридически изпит. През 1928 г. той се дипломира с най-високата оценка, а в 1930 г. полага държавния си изпит по право. До 1932 г. той работи като млад асесор<sup>1</sup> в съда в град Рюдесхайм на Рейн и в мировия и областен съд в Визбаден.

---

<sup>1</sup> Асесор - кандидат за по-висок чиновнически пост (след полагане на втория държавен изпит). – бел. ред.



Известно време след възстановяването на Националсоциалистическата партия, Щукарт отново започва активна политическа дейност. Въпреки строгата заповед, с която се забранява изрично на пруските чиновници да са членове на Националсоциалистическата работническа партия, той, още в 1930 г., е член на тази партия и взема дейно участие в живота ѝ. До 1932 г. той заема във Визбаден поста окръжен юридически съветник. В началото на 1932 г. той се установява на адвокатска практика в Щетин. Тогава той става областен водач в областта Померания (областен правов ръководител и областен обман<sup>2</sup> на националсоциалистическия правов съюз).

Когато Фюрерът пое властта на 30 януари 1933 г., Щукарт бе натоварен с големи задачи. Той веднага зае поста на комисарски първи кмет на града Щетин. На тази длъжност той остава до 15 май 1933 г. След това - той е натоварен с поста на министриален директор при Министерството на просветата в Прусия, а от 30 юни 1933 г. става държавен секретар в същото министерство. С основаването на имперското министерство за наука, възпитание и народно образование, той бива назначен за държавен секретар и на това министерство. В 1934 г. той напуска този пост и бива назначен, при прехвърлянето на съдебната власт на отделните страни върху Райха, за председател на Върховния областен съд в Дармщад. Но още в 1933 г., по искането на имперския министър на вътрешните работи Фрик, той бива привлечен и в централните инстанции в Берлин, именно, в Министерството на вътрешните работи. В това министерство държавният секретар Щукарт е натоварен с ръководството на държавно-правни и административно-правни задачи, както и с това на гражданската отбрана на Райха. Още през първата година на своята дейност той имаше възможността да прояви способностите и енергията си. Въвеждането на общата военна повинност и свързаните с нея законодателни мерки бяха първите задачи, които държавният секретар Щукарт трябваше да разреши във вътрешното министерство. Той също така даде последния образ и на така наречените Нюрнбергски закони, които уреждаха въпроса за евреите и за имперското поданство. От особено голямо значение е неговата дейност през 1938 г., когато една след друга бяха включени в Райха - Австрия и Судетската област. Той не само, че взе активно участие в създаването на законите за аншлуса, но и най-много на неговата енергия и неуморна работа трябва да се благодари за това, че държавно-правните и административно-правните въпроси, които бяха свързани с включването на тези области към Райха, така бързо и безболезнено бяха разрешени. Още от тогава на хоризонта се обрисуваше призракът на една възможна предстояща война. Поради това, Райхът трябваше много добре да организира гражданската си отбрана. В сектора на общата и вътрешна администрация държавният секретар Щукарт бе пак ръководител в разрешаването на тези въпроси. В 1939 г. Чехословакия бе провъзгласена за германски протекторат. Указът на Фюрера, който провъзгласи това, бе също изработен при най-дейното участие на Щукарт. Когато в 1939 г. през септември избухна войната и Фюрерът назначи генерален пълномощник за администрацията, заради големите му заслуги в областта на администрацията и гражданската отбрана на Райха, Щукарт бе провъзгласен за щабен ръководител на генералния пълномощник за имперската администрация. Изминалите три и половина години от обявяването на войната до сега представляват за Щукарт неуморна работа и непрекъсната дейност. Само, благодарение на неговата желязна воля, бе възможно, въпреки намаляването на чиновниците, поради войната, да се запази равновесието в областта на общата и вътрешна администрация. Пак нему се дължи до голяма степен и възможността да се приложат нужните за

---

<sup>2</sup> Обман - ръководител (на партия, организация). – бел. ред.



воденето на войната мерки. Всичко това бе възможно, благодарение че, веднага след избухването на войната, Щукарт извърши опростяването на администрацията. С тази задача той най-усилено се занимава през изтеклите две години. И тука той постигна много задоволителни резултати. Тези успехи са от по-голямо значение, като се има предвид, че точно при обявяването на войната присъединените нови области трябваше да бъдат напълно включени в Райха. И този процес в областта на административната организация и законодателство се извърши бързо и ловко. Това до голяма степен е също заслуга на Щукарт, който, като ръководител на централата за отделните присъединени области, имаше задачата да съветва и направлява отделните имперски ресори при мерките, които вземаха за новите области, както и да се грижи за единство в тези мерки. Тази задача беше улеснена за него с това, че той, както в партията, така и в SS, изпълнява отговорни на държавната му позиция функции. След дейността му като гаулайтер, през 1935 г. Щукарт става имперски групов пазител в национал-социалистическия съюз за правопазването и то за отдела „администрация“, а същевременно от 1936 г. е и ръководител на главната имперска централа в имперската юридическа служба. След като в 1932 г. Щукарт влиза в SA, в 1936 г. той преминава в организацията SS и е работил в щаба на гарантиращата сигурността на Райха служба<sup>3</sup>. След повишаването му в SS висш ръководител и SS бригаден ръководител, той беше провъзгласен на 9 ноември 1941 г. за SS групов ръководител в щаба на гарантиращата имперската сигурност служба.

Въпреки обширната си дейност като държавник, той и след поемането властта от националсоциалистите, както и преди това, намира време да се посвещава на политическото превъзпитание в рамките на партията. Не само като SS групов ръководител, но и като имперски групов ръководител на имперската група пазители на административното право, той непрекъснато с работел за вътрешното превъзпитание на германското чиновничество в смисъла на националсоциалистическите идеали.

Той проявява също така и много голям интерес към въпросите от международното право и заема поста председател на секцията „законодателство и администрация“ в международната юридическа камара. На 9 май 1942 г. той сам, заедно със специални представители на 14 държави, основа Международната академия за държавни и административни науки. Целта на тази академия е да улесни съвместната работа между държавите в областта на държавните и административни науки и да допринесе за практическото приложение на държавното и административно право. По-нататък, с тази академия се преследва и целта, с помощта на междудържавна обмяна на опит между отделните държави, да се поощри развитието на държавните и административни науки, от една страна, и държавното и административно право от друга.

---

<sup>3</sup> RSHA – Главно Управление на Имперската Служба за Безопасност. – бел. ред.

## ***Задачите на новата администрация***

### ***Изграждане и цели на новата административна наука***

*Академическа реч, държана в учредителното събрание на, Международната академия за държавни и административни науки” на 2 май 1942 г. в Берлин.*

**Уважаеми господа!**

**О**т името на Германската секция при Международния институт на науката за администрацията, поздравявам ви със сърдечно „добре дошли” в Берлин. Радвам се, че вие, призваните представители на вашите народи по науката за администрацията, се отзовахте така масово на моята покана. Заедно с радостта си аз изказвам и искреното пожелание, щото нашите разисквания да доведат до едно чувствително засилване на научно-административните връзки между нашите народи. Вие сте събрани тука, за да направите вашия пръв общ принос към науката за администрацията, във връзка с разрешаването на задачите, които възникват за нея по изграждането на новия ред в жизнените простори на света. Аз се надявам, че през времепребиваването си във великия германски Райх, вие ще имате възможност да затвърдите убеждението си, че ние, германците, смятаме за едно от най-важните и приятни културни задължения поддържането на международните научни и приятелски връзки с близки и далечни народи, въпреки ограниченията, които са ни наложени от военните нужди. Дано след привършване на нашите съвещания, всеки от вас се завърне в отечеството си със съзнанието, че отново е срещнал или придобил в Райха верни и готови за помощ приятели.

**Уважаеми гости, уважаеми господа!**

Ние сме се събрали тук в един момент, в който решителната борба за политическата, духовна и стопанска свобода на толкова много народи се приближава отново към един съдбоносен етап. Много естествено е, че в подобни времена всички духовни и стопански сили във воюващите държави са насочени към осигуряването на крайната военна победа. Дори и в невоюващите и неутрални държави вниманието на всички в подобни моменти е обзето, естествено, от мероприятията, които са насочени към разрешаване на стопанските и социалните проблеми, изтъкнати от настоящата световна война. От друга страна, новото изграждане на големите жизнени пространства в света ще постави, след привършване на настоящата война, във всички области на науката толкова големи задачи, че всяко далновидно държавно управление ще трябва още от сега да насочи науката към изследване на проблемите, чиито резултати то има намерение да оползотворява. Ето защо, аз смятам, че не върша грешка, като заключавам от вашето масово стичане на днешното учредително събрание, че сте готови и решени да поставите науката за администрацията на вашите страни още от сега в служба на новия ред и по-специално в служба на новото изграждане на европейския континент.

Ако в качеството си на хора на науката за администрацията или в качеството си на ръководители на меродавни държавни служби в отделните страни си дадем, макар и само за момент, сметка за големината и обхвата на задачата, която новият политически и стопански ред в Европа или в Азия поставя пред администрациите на нашите държави, неминуемо ще се съгласим, че изцяло новата същина на възникващите проблеми налага и необходимостта за издирване на нови административни методи и изграждане на нови административни форми. Не смятам за необходимо да доказвам в подробности пред Вас, че проблемите из областта на административното изграждане, на административните методи и на административното право не са чисто технически, неполитически въпроси, за чието целесъобразно разрешаване не е нужно повече от изработването на една добре замислена, изпробвана чрез опита и следователно, пригодна към всички условия абстрактна административна система. Тъкмо опитът от съвременната война ни доказва отново с неоспорима наложителност, че всяка администрация си остава само мъртва организация, ако тя не се ръководи от градивната воля на един народ и от неговото управление. Поради това, нейното изграждане трябва да почива върху принципа за политическата форма на народите, а нейните методи и нейните форми трябва да изхождат от пространствените и социологични дадености на съответната страна. Административната история на всички държави ни учи, че една развита върху изложените принципи държавна администрация, намираща, се в твърдата ръка на едно решително държавно управление, е в състояние да постигне резултати, които изглеждат невероятни. Щом като се позовем върху тези основни познания за административното изграждане, нам се изяснява и почти гигантската величина на задачата, **която днес възлагаме на административната наука с поръчението, да изгради по пътя на правно-историческото, правно-сравнителното и правно-догматичното изследване административни принципи и методи, които да позволят за в бъдеще едно уеднаквено насочване на принадлежащите към нашето жизнено пространство държавни администрации.**

Политическото значение и величината на поставените по този начин задачи пред хората на науката за администрацията от всички народи на Нова Европа могат да бъдат опознати най-добре, като хвърлим един **исторически поглед върху развитите в старите европейски държави административно-правни системи, върху възникналите по исторически път форми на административната дейност и на административното право, както и върху поуките на градящата върху тези елементи наука за администрацията.** Ето защо, в следващото изложение аз ще очертая в кратки шрихи развитието и положението на администрацията в абсолютната и в заместилата я либерална държава на европейския континент:

След разгрома на средновековната държава, управителната форма на абсолютизма, която определяше в продължение на три века политическия и държавен образ на Европа, се разви най-напред в италианските „държави в държавата“. Тази форма бе по-нататък развита в държавата на Людовик XIV и намери в пруско-бранденбургската държава на Великия курфюрст своето първо осезаемо отражение в Германия. Успоредно с нея се разви и една непозната дотогава форма на държавната дейност: **администрацията на модерната държава.** Макар и нейната задача да беше определена от новите стопански и социални проблеми на зараждащата се индустриална и меркантилистична държава, развитите форми и методи на административната дейност се очертаеха по типичен начин от духовното основно становище на абсолютната държава. Монархът поема върху себе си грижата да поддържа, чрез създадения от самия него административен апарат, вътрешния ред и благополучието на

държавата, също, както по-рано бе поел грижата за защита на държавата пред външния неприятел, чрез създаването на постоянна войска. Постоянната войска и йерархически изградената администрация са най-характерните форми на ефикасната дейност на абсолютизма и на неговата държава. С този административен апарат монархът провежда, преди всичко, своята претенция за господство срещу съсловията или срещу други противни сили. От този момент нататък цялата сила и цялото право „се концентрират в неговите ръце. Масата на поданиците се очертава по този начин в правно отношение единствено като едно расово, религиозно и социологически неопределено и неопределяемо множество от хора, принадлежащи към една държава. Отделният поданик, обаче, е свързан с монарха единствено чрез неперсоналната правна връзка на поданически дълг, докато монархът си запазва правото за уреждане на всички области на живота на своите поданици по свободно усмотрение. **По този начин се поражда върху духовната основа на абсолютизма първата европейска континентална административна система.** Тази система претърпя в отделните европейски държави промени, които бяха исторически обосновани и наложени от местните условия. Но, въпреки това, в Германия, в Италия, във Франция и в другите държави на нашия континент тя е стояла повече или по-малко под влияние на една господстваща линия на развитие: линията, която води към създаване на един йерархически организиран апарат, който запазва за себе си правото да разрешава всички стопански, социални и културни проблеми чрез „администриране”, т. е. чрез един нов вид йерархически строена дейност. Така континентално-европейската административна система придоби, чрез пораждането си в абсолютичната държава, своя най-характерен отпечатък. Тази система запази ефикасността си, макар че с течение на развитието на абсолютизма държавата изпъкна, на мястото на монарха, като самостоятелна величина до размера на самостоятелен център на административно-правното явление. Административната мярка, като акт на върховната власт, особеното положение на държавния служител, йерархическото устройство на административната организация със своите ясни отношения на началничество и подчинение и др. са възприети на европейския континент от абсолютичната администрация и по същина те са запазени дори и в днешни времена. Под светлината на тази голяма духовно-историческа връзка ние трябва да разгледаме също така и развитието на френската администрация въз основа на абсолютичните принципи на „стария режим”, усъвършенстваната от Наполеон, математически измерена, система на департаментното управление, а също така и характеризиращата днешната френска администрация длъжностна система със своя цялостен заповеден път от министъра до префекта. Присъстващите на това събрание господа от фашистка Италия, както и сътрудниците на Германската секция при нашия институт, биха могли да потвърдят, въз основа на своя собствена дейност, че административното развитие на нашите две страни и днес дори е поставено ежедневно пред проблеми, които се основават върху административните мерки на тогавашните абсолютни италиански и германски териториални, държави.

Докато абсолютизмът и създадената от него форма на държавна администрация намираше своята най-подчертана форма в пруската и австро-унгарската държави в началото на XIX столетие и беше на път да постигне най-високата си точка на политическа ефикасност, под духовния напор на идеите на френската революция започна да се поражда **един нов светоглед и ново схващане за държавата либерализма.** След тежки борби, обхващащи цялото столетие, либерализмът даде в лицето на различните разновидности на конституционната монархия, на парламентарната монархия или на либералната република нов държавно-правен образ



на държавите в Европа. Никой аргумент не може да докаже по-добре правилността на тезата, според която администрацията не е политически неутрално, техническо понятие, а напротив, че ту е една форма за провеждане целите, свързани с всяко схващане за държавата - отколкото обстоятелството, че едновременно с появяването на либерализма се породиха във всички европейски държави и нови схващания за администрацията нови форми и методи на административната дейност, а така също и основно преустройство на административното право. Идеологически погледнато, тази **континентална административна система на XIX век** се появи в противовес на схващането за абсолютната държава, чиито организационни форми бяха щедро заимствани. Административното **право** на това столетие може да се обясни **единствено** от гледище на видоизменението на абсолютистичните административно-правни принципи. Главната цел на това развитие бе да се подронят устоите на окачествената като произволна абсолютистична администрация и да се ограничат до минимум посегателствата на администрацията върху свободата и собствеността. Но в случаите, при които вмешателството на администрацията се явява неизбежно, то е трябвало да става въз основа на изрично законно постановление; по съдебен ред е била допустима проверка относно това, дали администрацията е действала произволно или въз основа на дадено от закона пълномощие. Вследствие на това, системата на XIX век се очертава като **система на борба против абсолютистичната администрация**. Областта на административното право стана полесражението, на което гражданите на всички европейски държави се сражаваха против абсолютната държава за спечелване на политическата власт. В лицето на новото либералистично административно право гражданството си изкова оръжието, с помощта на което то, като класа, се стремеше да си запази извоюваната власт в държавата. Следователно, новото либерално административно право на XIX век се характеризира единствено по враждебното си становище по отношение на абсолютната държава, но не и по съответстващата на стопанските и социални изисквания на развиващата се индустриална държава форма на административна дейност. То се ограничи върху видоизменението на възприетите абсолютистични административни принципи и промени отношението между държавата и поданика в едно правно отношение на управляващата държава, обвързана по силата на закона към отделната личност. Неговата крайна цел бе правната сигурност на личността.

Макар и да се разви в отделни страни по различни пътища, административното право на либералистичното XIX столетие представлява един израз на победоносната борба на либералната буржоазия против държавния абсолютизъм от предходната епоха. Неговият най-значителен постулат - либералната правова държава - ни е познат от конституционния живот на всички европейски държави от времето преди съдбоносните за целия свят основни реорганизации, извършени през наши дни. Пред вас, призованите специалисти по тези въпроси от толкова много страни, считам за напълно излишно да очертавам в подробности делата на Германия при развитието на европейската либерална правова държава. На това място аз само искам да подчертая, че в германската конституционна монархия на XIX век принципът на правовата държава за защита на стопанското и социално положение на работника бе реализиран в такива размери, щото неговите отражения върху положението на правно и социално по-слабите работници не биха могли да бъдат сравнени нито с английския принцип на Rule of Law, нито пък с американския принцип на Government of Law. Но щом като либералното германско правно развитие се е отличило така много при създаването на административни форми за оправданата защита на интересите на отделната личност, то светът може да бъде твърдо убеден, че националсоциалистическа Германия, която

съзира в благодетелстването ѝ насърчението на творческата личност една от своите най-важни задачи, ще намери при новото развитие на своето административно право подходящи форми за разрешение на проблема за правното обвързване на администрацията, с оглед на един смислен контрол на административната дейност. За да изтъкна само един от многобройните примери, ще се позова, в този ред на мисли, на мотивите, които са легнали в основите на указа на Фюрера от май 1941 год. за създаване на националсоциалистическия Държавен административен съд.

Но не само германските, но и всички други европейски държави се намираха през XIX век под влиянието на значителните духовни и стопански борби на развитие, предизвикани на нашия континент от либерализма в негова полза или вреда. Като резултат на това, достатъчно е само да посоча силния подем в административно-правно отношение, който изживя правото на самоуправление не само в Италия, но и в Белгия и Холандия, или да припомня за изтъкнатата в северните страни система на създаване на самостоятелна администрация, която бе израз на стремежа да се даде колкото се може по-голямо предпочитание на интересите на отделната личност.

Ако, във връзка с тези въпроси, хвърлим бегъл поглед върху развитата се по други линии административна история на Англия и Америка, общността на развитието в континентална Европа изпъква още повече на преден план: докато абсолютните господари в европейските държави създадоха, в лицето на администрацията, господстващия апарат за разрешаване на политическите, стопанските и социалните проблеми, в Англия се създаде една разпокъсана система от служби за улесняване на съществуващите съвещателни тела, а американската административна история се е отличавала още по онова време с характерните за нея и в наши дни признаци - определяне задачите на администрацията и създаване на формите на административната дейност от господстващата в даден момент партия.

Но макар и развитието на администрацията в отделните страни на Европа да е протекло под влияние на различните политически, династически, религиозни, а по-късно и националистически условия, **общността на основната линия в развитието на администрацията в Европа, която установихме по времето на абсолютизма, може да бъде проследена и през века на либерализма.** Във всички европейски държави буржоазията на либералната правова държава създаде методи и форми на административната дейност, които осигуриха господството на една класа в продължение на две генерации. По този начин се разкриха всички възможности за грамадното развитие на стопанството под знака на капитализма; цяла редица от значителни изобретения и технически усъвършенствания осигуряваха като че ли настъпването на една нова златна ера за човечеството. Под влияние на отраженията на световната война фашистката революция на Дуче и националсоциалистическата революция на Адолф Хитлер ни научиха да опознаем общността на нашата европейска съдба. Чрез непознаване на естествените закони на живота и пренебрегване задължението за осигуряване на всички народи по един дял от общото голямо континентално жизнено пространство, европейските народи бяха изправени пред опасността да изчезнат биологически, да се изродят духовно и да се превърнат в стопанско отношение на истински роби на международната еврейска финансова плутокрация.

На това току-що очертано развитие на администрацията в абсолютната държава към администрация в либералната конституционна държава, отговаря и развитието на



административната наука. Градейки върху камералистичната наука на абсолютната държава, административната наука във всички европейски държави съзираще през първата половина на XIX век своята най-съществена задача в изследването и описването на всички области на живота, върху които се разпростираще административната дейност на държавата. Тя се стремеше да намери подходящи форми и методи. **Изходната точка на тази административна наука, чийто последен и най-виден германски представител е Лоренц фон Щайн, бе, следователно, действителността на живота и съответстващата ѝ административна дейност.** Този основен принцип беше определен от Лоренц фон Щайн във формулировката, че ръководният принцип на администрацията трябва да бъде целесъобразността, която „не може да бъде установена чрез изследване на понятието за държавата, а единствено чрез изследване и разбиране на условията на живота, които се засягат от администрацията”. В пълно съгласие с това твърдение, великият представител на истинската наука за администрацията ни учи, че в действителност административното право си има своите основни принципи, но че съдържанието и формата на това право с подчинени - подобно на преходните условия на живота - на постоянна промяна.

Но очертаната по-рано еволюция на администрацията от обхващащата всички отрасли на живота държавна дейност в абсолютната държава към ограничената върху един тесен сектор, определена от законите на държавните органи в установени малобройни области на живота в либералната държава, съответства **еволюцията на административната наука от една обширна наука за администрацията, в смисъла на Лоренц фон Щайн, към една нормативна административно-правна наука.** Тази еволюция се характеризира с все повече засилващото се изпъкване на чисто правните въпроси и проблеми във връзка с разрастването на държавното административно законодателство. В края на тази еволюция административно-правната наука се наложи като единствено” възможното научно разглеждане на проблемите от областта на администрацията. Тази промяна в положението на администрацията и в схващането за задачите на административната наука се обяснява с появата на юридическия коментар на законите, който все повече и повече встъпва на мястото на научните изследвания, отнасящи се до общи съществени административни проблеми. **Победата на нормативната административно-правна наука над по-раншната изпълнена с живот административна наука се затвърдява към края на XIX век.** В Германия тази промяна се свързва с имената на Ото Майер и Фриц Флайнер. Ако наричаме Ото Майер баща на германското административно право, то ние визираме само създаденото от него изключително нормативно-правно третиране на държавната администрация. Критиката, която Майер направи на Лоренц фон Щайн и на представляваната от него административна наука, показва по най-ясен начин спомогналата за извършване на пробива промяна в схващането за задачите на административната наука. Майер характеризира административната наука на Лоренц фон Щайн със забележката, че тя „гледала на подробностите на държавната дейност като на научно необходими проявления на стоящите зад тях големи идеи” и че разчленявала по този начин административната наука на наблюдения над отделните отрасли на административната дейност, като напр., училищно дело, промишленост, здравно дело и пр. Проучването на администрацията, от гледна точка на специфично правните принципи, Лоренц фон Щайн пренебрегвал изцяло. Вместо да създават норми и правни форми, въз основа на които да се развива административната дейност на държавата, Лоренц фон Щайн и възглавяваната от него административна наука се били оставили да бъдат отвлечени от нуждите на отделните административни клонове, като се стараели да създават отговарящото на тези клонове административно право.

Както развитието на държавата от абсолютистична към либерална през XIX век и свързаното с това развитие на административните системи във всички европейски страни, така и току-що изложеното развитие на германската административна наука към административно-правна наука не е една особеност, характерна само за Германия, а напротив, тя е обща за целия европейски континент. В центъра на административната наука във всички европейски държави по онова време не стои народът, а отделната личност. При това, главната цел на административно-правната наука се свежда към научното обосноваване и развитие на едно правно устройство, което предоставя на свободната проява на отделната личност най-широка свобода, докато намесата на държавата се ограничава до минимум, поради законодателството и казуистичното правораздаване. При една подобна административно-научна система, науката за административната норма придобива решаващо значение. Тази наука се изгражда върху основния смисъл на политическата идеология на либерализма, а именно върху твърдението, че жизнените нужди на един народ идейността на държавната администрация се поддават на разграничаване и осъществяване посредством предварително определени норми. Французинът **Лафериер** предприе първия опит за правното систематизиране на френската административна наука, а **Ориу** и **Бартелеми** издигнаха това схващане за задачите на административната наука в своите административно-правни системи до класическото му съвършенство. Ако, за сравнение, се спрем на по-старите административно-научни трудове на **Прадие-Фодере** или на **Окок**, то между тях и между изброените по-горе модерни систематизатори на френското административно право изпъква - същата разлика в схващанията за задачите на администрацията, която вече констатирахме между изложеното учение на Лоренц фон Щайн, от една страна, и това на Ото Майер и неговите последователи, от друга. Говорейки пред научните познавачи на административната наука и на административното право от всички европейски страни, аз считам за ненужно да излагам същата линия на развитие от административната наука към тясна административно-правна наука и в останалите европейски държави, както напр. тя би могла да се изложи въз основа на трудовете на бащата на италианската либералистична административна наука - **Орландо**. Тя ви е известна въз основа на връзката, която съществува между нея и развитието на административно-правната наука през XIX век в Германия и Франция. Представата за отделните етапи на това развитие ще събуди у вас съзнанието за общността на европейското Правно развитие, а така също и убеждението, че то е допринесло за пренебрегването на редица научни постижения от жизнено значение, отнасящи се до основните закони на народностно-расовото съществуване на народите и до необходимите мерки за неговото осигуряване.

Голямата идея, която обуславя съвременното схващане за администрацията, е идеята за общността - било във формата на народностна общност, или пък във формата на международна или междудържавна общност. Върховната цел на администрацията ние съзираме днес в осъществяването на жизнените общностни стремежи на народите. Разбира се, при осъществяването на тези си цели администрацията и днес е обвързана от законите и наредбите на по-висшите държавни институции. Само благодарение на тази обвързаност на администрацията, точността и постоянството при реализирането на поставените задачи са напълно гарантирани. Върховният смисъл при изграждането на администрацията се свежда към гарантирането на нейния равномерен, постоянен и пригоден към политическата цел начин на работа. Следователно, модерната администрация притежава и свои технически особености, които се намират в пряка

зависимост от един насочен към равномерно функциониране и към запазване на създаденото административен апарат. С това, обаче, не се изчерпва модерната администрация; защото тя вече не означава само прилагане на закони и наредби. Правната система не е едно завършено цяло, лишено от празноти. Тъкмо административното право съдържа много празноти, които често са съзнателно създадени от законодателя, за да се предостави на преценката на административната служба по-широк простор. За модерната администрация законите представляват само граничните точки на голямата рамка, в която администрацията развива дейността си по свое усмотрение, за да може по този начин да отговори на разнородните изисквания на живота. Тук администриране не значи само запазване на вече създаденото, а същевременно и творческо изграждане. Следователно, администрация в смисъла на XX век означава запазване и изграждане на общността по предначертаните от управлението основни линии. А запазването и изграждането на общността, - това е право в истинския смисъл на думата. Модерната администрация не е вече оплетено в норми прилагане на законите, а осъществяване на правото в истинския смисъл на думата. Значи, тя не е в тесен законен смисъл „законосъобразна“, а в по-висш смисъл на думата „правно-съобразна“.

С оглед на това ново основно схващане в администрациите на всички европейски държави ще се обединяват в бъдеще все повече чисто народностни и общи за европейските народи нужди, които ще ни доведат постепенно до едно целесъобразно и цялостно разрешаване на всички стопански, социални и технически проблеми на администрацията. При осъществяването на този процес придобитото в наши дни познание за **важността на пространствената обвързаност на административното явление** има извънредно голямо значение за бъдещото изграждане на администрациите в отделните държави и за изтъкването на най-подходящите за съответните народи методи. **Понятието за пространството в администрацията може да бъде схванато, ако искаме да го пригледим към основните закони на големите революции и обновителни движения от наши дни, преди всичко от гледище на народностното жизнено пространство.** Защото, присъщата на всички смели, жизнени и дееспособни народи воля за самозапазване, както и стремежът им към осигуряване на необходимото жизнено пространство, бяха елементите, които обединиха Германия, Италия и Япония, както и нейните съюзници, в борбата им за достойно политическо съществуване и за едно ново справедливо разпределение на световните жизнени пространства. Едновременно с това стремежът към извоюване на жизнено пространство предизвика и едно ново насочване на политическите науки за държавата в нашите страни. Така, построената от националсоциализма народностна наука за държавата изгради, въз основа на признаването на правото върху жизнено пространство на всеки народ, стремящ се активно към създаване на нов ред в Европа, становището на Райха, според което Райхът схваща една от своите важни задачи в защитата и насърчаването на сродни или свързани с него по пространство или по съдба народи, при зачитане на тяхното собствено народностно развитие. Също така и правната наука във фашистка Италия свързва съвременно поставената от Дуче цел за национална автархия със стремежа за един извоюван и изграден със собствени сили жизнен простор. Едва в последно време фашистският преподавател по държавно право **Костаманга** назова тази програма с новото понятие „империална етнанхия“, т. е. програма за една народностна общност в рамките на едно определено жизнено пространство и по този начин ѝ създаде една държавно-правна формулировка. Сродни принципни мисли имаме възможност да констатираме в изявленията на изтъкнатите японски държавници във връзка с изумителните успехи на тяхната войска през последните няколко седмици,



които очертаха като главна цел на японската борба изграждането на справедлив ред в голямото азиатско пространство. За постоянно растящото проникновение относно европейското континентално жизнено пространство - като голямо пространство, което обхваща жизнените пространства на много народи, - говори красноречиво обстоятелството, че и правните науки в Япония, България и Румъния са възприели вече идеята за европейския ред като правен принцип, докато научната литература на Холандия, Белгия и северните държави се занимава все повече с новите правни основи на европейското сътрудничество.

Без съмнение, при изграждането на новия ред на нашия континент, проблемът за пространствената обусловеност на администрацията изпъква на преден план. Ако разгледаме отношението между пространството и администрацията исторически, ще стигнем до учудващо заключение, че нито администрацията на абсолютната нито пък тази на либералната държава не е познавала пространствената обвързаност. Действително, при тези държавни системи администрацията се е извършвала върху една определена държавна територия; обаче, в правно отношение тази държавна територия не означаваше нищо друго, освен предел на компетентност за приложението на правните норми. Самото административно право е било безпространствено, чуждо на пространството. Наистина, то е създавало правни отношения между монарха и поданиците или между държавата и гражданите, но никога даденостите на пространството не са влияели върху съдържанието на административното право, което трябваше да се прилага в неговите граници. За да приведа един нагледен пример от европейската история на администрацията, ще се позова на въвеждането на департаментната система във френската държавна администрация: френското учредително народно събрание от 1789 год. бе осъзнало, че въстанията против въведеното от него революционно развитие изхождат почти изключително от пространствено определените сили на отделните провинции. За да откъсне тези сили от съществуващата организационна връзка с държавния административен апарат и да ги лиши по този начин от сплотеността на тяхното вмешателство, учредителното събрание проведе една съвършено нова организация на френската Държавна администрация. Неговата главна цел бе раздробяването на образуващите в пространствено отношение една по-малка или по-голяма цялост исторически провинции на „стария режим” и разпокъсването им на редица по-малки, по-леко контролируеми и управлявани административни околии, които не бяха в положение да противостоят, поради нереспектиране на естествените, стопанските и народностни дадености, необходими при образуването на пространствени цялости за създаване на чувство на общност у отделните членове. Това, така наречено, разделение на департаменти характеризираше през почти 1<sup>1</sup>/<sub>2</sub> столетие образа на френската държавно-административна система. Едва когато правителството на маршал Петен се видя изправено пред наложителната необходимост да възкреси политическите и стопански сили на Франция, с оглед на един нов мироглед с цел да отстрани създалите се във връзка с погрома на войската трудности, едва тогава във френското държавно устройство проникнаха със служебните овластявания на тъй наречените регионални префекти нови схващания за администрацията, според които на държавната територия не се гледа вече само като на една част от земната повърхност, разпределена чрез прави линии на произволни околии.

Идеята за пространствената обусловеност на администрацията е свързана духовно-исторически с преодоляването на представата за рационалната световна картина, която в правно отношение отделяше човека от принадлежността му към

расовата общност на неговия народ. Предмет на новата административна наука ще бъдат цялостните жизнени отношения, човека в неговите конкретни, пространствено обусловени жизнени отношения. **Така, науката на пространството е правилно разбрана, преди всичко като наука за осъществяващия се в отделните области на живота обществен ред.** Пространственият ред, обаче, не е една гола естествена или съдбовна неизменна даденост, а една **градивна задача**, която предоставя далновиден план, основно преосмисляне и целеустремено провеждане. Тези прозрения - за наша обща радост - не са достигнати благодарение усилията само на германската административна наука, а чрез съвместната работа на учените от всички европейски народи. Вместо да изброявам много приноси в това отношение, ще спомена само многозаслужилите изследвания на ръководителя на унгарския институт за административни науки в Будапеща, проф. фон Маджари, които той неотдавна обнародва в една студия, озаглавена „Администрацията и човекът”.

До тук ние очертахме положението и задачите на администрацията, както и някои от нейните методи в Нова Европа. В следващото изложение един поглед върху науката за администрацията, ще ни покаже в каква голяма степен е зависим и предметът на науката за администрацията от промените на политическия идеен свят. От гледище на догматиката разграничението между конституционно и административно право, което, благодарение на правното развитие на обновителните европейски движения, се преобрази от вкаменено в динамично, ще ни доведе от само себе си до едно засилено научно наблюдение и анализиране на държавните функции във връзка с политическия, социалния и стопански порядък в отделните страни. **От гледище на методологията, задачата на новата наука за администрацията се свежда към това, да се освободи от нормативистичния начин на изследване и от ограничението си върху чистата административно-правна наука и да се издигне отново като административна наука в първичния и същински смисъл на думата.** Защото правният позитивизъм, който се наложи в областта на административната наука на XIX век едва твърде късно, представлява от научно гледище едно изследователно направление, което се стреми съзнателно да елиминира в полза на един нормативистичен начин на анализиране всяко политическо, социологично, стопанско и историческо изучаване на предпоставките, с цел да запази придобивките от политическата борба на буржоазията от правно гледище в замръзнали форми. **Новото и обширно изучаване на тези предпоставки представлява, обаче, за съвременната административна наука една неизбежна необходимост.** За тази цел то трябва да предприема изследване на историческите, социологични и стопански дадености в развитието на администрацията, тъй като повикът за изграждане на една административна социология, като основа на модерната административна наука, стои в най-тясна зависимост от насочването на нашето съвременно правно мислене към политическите и стопански дадености на нашето време. Само по този начин науката за администрацията ще може да изпълни своята същинска задача, а именно, да бъде ценен помагач при приготовленията за големите решения относно новото политическо и стопанско изграждане на нашите континенти. Че при преследването на тази цел модерната държава не може да се лиши и от една административно-правна наука, това лежи извън всяко съмнение; тя, обаче, трябва отново да заеме полагащото ѝ се в общата рамка на духовните науки място на спомагателна наука, която допълва общата наука за администрацията.

Изтъквайки, че една от най-наложителните задачи на науката за администрацията се свежда към това, да се изясни същината, причините и взаимоотношението на публичните функции, не искам с това да твърдя, че тя трябва да се задоволи с

проучване значението и проявата на идеята за пространството само с оглед на новото изграждане на **вътрешно-държавния** живот на народите. Ние днес не мислим вече интернационално в безпространствен, универсалистичен смисъл на думата. На преден план на събитията днес е изпъкнал определеният от съдбата на отделните народи и полагаемият им се съобразно тяхната народностна сила жизнен простор, както и общият континентален жизнен простор, а не единични държави, на мислената повърхност на един еднообразен правен субективизъм.

Деветнадесетият век беше век на повече или по-малко завършени, насочени едни срещу други държавни цялости, които твърде често са се появявали по неограничен път през време на предходните епохи. Принципът на реда трябваше да представлява тъй нареченото равновесие между европейските народи - онази стара английска доктрина, с помощта на която трябваше да се поддържа една по възможност по-силно разпокъсана Европа и да се създават по изкуствен път противоположности в интересите на отделните държави, с цел да се възпрепятства издигането на отделни държави или засилването на целия континент, за да може по този начин Англия да контролира континента, да завоюва несмущавано света и да заздравява световната британска империя.

Двадесетия век, напротив, можем да назовем век на расата и на общността, век на народностните фамилии и народностните общности, на народните и на континенталните жизнени пространства, век на изравняването на жизнените пространства между континентите. Както преодоляването на разединяващите вътрешно сили заздравя чрез народностната общност вътрешно-политическите отношения, така и отстраняването на държавния партикуларизъм трябва да ни доведе чрез народностната общност на континенталните жизнени пространства до **стабилизиране на континентите**. Основният принцип на това стабилизиране трябва да бъде отговорното управление, справедливото изравняване, степенуването подреждане на народните жизнени пространства съобразно историческите изисквания и народностната самостоятелност на дееспособните и смели народи. Съдбовната общност на европейските народи е неотменима, тя се създава и възмъжава в решителната борба против болшеvizма и плутократията. Ако понятието Европа не съществуваше, то трябваше да се създаде като ново. В новия ред на Европа на преден план изпква моментът на отговорността и на изравняването. С оглед на едно по-съществено времетраене не може да има управление без отговорност. Към отговорността, обаче, трябва да се прибави и едно чисто чувство за нея, с което е свързано справедливото изравняване на естествените интереси и стремежи. Нациите, следователно, трябва да бъдат признавани за големи или малки не само въз основа на тяхната численост, а преди всичко въз основа на техния принос за културата и общността на народите. Съгласно този принцип, всички жизнеспособни народи в Нова Европа ще получат право на жизнен простор, въз основа на справедлив степенуван ред. По този начин през време на настоящата война Европа се издигна отново до степен на самоосъзнато политическо устройство на реда, каквато не е била от столетия насам. Европейските народи се борят срещу болшевишкото застрашаване на европейското съществуване и на европейската култура. В **Източна Азия** избухна борба, за ново устройство на Великоазиатското пространство, чиято величина и значение за целия свят, вероятно, малцина между нас познават. По този начин **правното понятие за жизненото пространство** означава, извън познанието за пространствената обусловеност на вътрешно-държавното административно явление, един нов **международен правен принцип**. Това понятие преодолява досегашното стриктно деление между вътрешно-



държавно и международно право и създава, по този начин, една предпоставка за новото изграждане на правните отношения между народите. Касае се, следователно, - на това обстоятелство трябва да обърнем особено внимание - не само за създаването на жизнено пространство на даден народ, но и за създаване на общностното жизнено пространство на всички включени в континентални жизнени пространства народи. Подобно на понятието за жизненото пространство на даден народ и понятието за континенталното жизнено пространство е едно правно понятие, чието значение за бъдещото развитие на административната наука стои извън всякакво съмнение. Така задачата на административната наука се разширява значително до степен на една наука, която съзнателно е насочена към проучването на нуждите на всички народи от различните континенти. Тази наука трябва да съзира своята главна задача не в създаването на абстрактни, отделени от народностното съществуване правни понятия и правни системи, а в осъзнаването на административните цели, които се пораждат при преследване на задачата за изграждане на обществения ред. Тази обвързаност към жизнено пространство, от която изхожда и на която тя служи посредством своите изследвания, ще даде възможност на новата административна наука да постигне резултати, които еднакво добре ще ползват всички наши народи.

Повиквайки по този начин, чрез идеята за пространствения ред, администрацията на живот, за да съдейства за изграждането на общностния ред в неговата постоянна действителност, ние стигаме и до едно необичайно голямо разширение на задачата на административната наука.

Очертаната до тук в кратки шрихи задача на новата административна наука може да бъде осъществена само чрез доверчивото сътрудничество на учени и практики от всички страни. В края на моето изложение ще имам за цел да направя пред вас някои разсъждения относно организационната рамка, в която една подобна научна работа по необходимост трябва да се извършва:

Убеждението за ползата от международното сътрудничество в областта на административната наука ни доведе след първата световна война до основаването на „Интернационалния институт за административни науки в Брюксел”. Към този институт се числят една редица европейски държави, както и няколко частни научни американски дружества. Като членове на този институт някои от нас са имали възможност да придобият научно-административен опит чрез участието си в поучителните конгреси в Париж и Варшава. Също така и извършената от страна на ръководството на този институт размяна на данни и сведения из областта на по-важните административни явления и събития в отделните държави е давала възможността на числящите се към отделните секции учени и практики да придобият полезни познания. Преценена вкупом, дейността на Брюкселския институт се е изчерпвала със свикването по различни поводи на научни заседания и в размяната на сведения от областта на администрацията. Обаче, там никога не се е стигало до една същинска аналитична работа, която стимулира административната наука и административната практика в отделните страни към всестрани прогрес. Главната причина за този факт трябва, без съмнение, да се търси в обстоятелството, че, вследствие на извършеното против всеки политически и стопански разум разпокъсване на народите и на наложеното стопанско раздробяване на неразривно свързани помежду си жизнени и стопански пространства по силата на диктатите от Парижките предградия - на Брюкселския институт липсваха предпоставките за общностното поставяне на

задачите пред администрациите, а от тук и пред административната наука в отделните държави.

Днес ние се намираме пред едно съвършено различно положение на нещата: нашите сплотени в Европа народи са обединили вече във висша степен своите административни усилия за осигуряване на свободата на изхранването, за осигуряване на народните сили, както и за осигуряване на своя необходим индустриален и промишлен производствен капацитет. След приключване на настоящата война разрешаването на цяла редица от задачи ще бъде възможно единствено посредством едно насочено към осъществяване на общите основни цели административно управление на всички държави, принадлежащи към едно и също жизнено пространство. Освен отстраняването на стопанските последици на настоящата война чрез един смислен и справедлив стопански ред, като пример за цел, която може да бъде постигната само по описания по-горе начин, тук аз ще спомена само наложителните с оглед на биологичното запазване на нашите народи проблеми, като напр., жилищният въпрос, проблема за земеделската работна сила, подобрене на грижите за опазване на народното здраве, както и мерките за запазване и повдигане работоспособността.

При това ние сме изправени и пред съвършено новата задача да провеждаме, посредством административни форми и административни методи, новия стопански и политически ред на нашите континенти и в отделните наши държави, които, твърде често се различават основно помежду си по своите основни структури, по своята област на действие, а така също и по своята дееспособност. **Аз съзирам едни от бъдещите най-съществени задачи на Интернационалната академия за административни науки - която, надявам се, ще бъде създадена като резултат на нашите настоящи разисквания - в проучването на най-подходящото делово участие на отделните държавни администрации в полза на осъществимото само по пътя на общите административни мерки на всички държави, изграждане на нашето европейско жизнено пространство, в проучване на възможностите за целесъобразното координиране на дейността на нашите администрации, както и в изготвяне на основите и предпоставките за обучаване на подрастващото поколение в областта на администрацията.** От резултатите на тези проучвания ще израснат материалните основни предпоставки за една нова административна наука, чието развитие ще съставлява една” от вашите най-благородни научни задачи на бъдещето.

При това, аз имам пълното съзнание, че сътрудничеството на секциите на Института в отделните страни, които предстоят да бъдат основани и в които ще участват най-избраните учени и практики в областта на администрацията, е едно необходимо условие за резултатната дейност на нашата Академия. Също така, обаче, не може да се отрече, че обобщаването и цялостното оползотворяване на направените проучвания ще придобият своята тежест и значение едва чрез съставения от представители на всички държави Централен институт в Берлин; този Централен институт ще прави от нашите проучвания приноси за съдбоносните решения, които нашите правителства трябва да вземат в областта на администрацията, за да разрешат появилите се в рамките на новия ред на нашите континенти задачи.

В съдбоносната борба за запазване на съществуването и културата на нашите народи, войната разшири понятието народна общност в общност на народите. С оглед на това разширение и нам се налага да направим в областта на администрацията и административната наука една изповед, в смисъл, че ще работим за хармоничното

изграждане и щастливо уреждане на всички континентални народи в една неразривна съдбовна общност. И ние се вдъхновяваме от волята да покажем на света, че Европа - подобно на намиращата се под ръководството на съюза Япония Източна Азия - се е пробудила и е започнала да мисли и да действа по европейски, тъй като от първоначално ограничената борба израсна една война от истинска историческа величина. Идеята за общността, която представлява основата и на нашите общи усилия в областта на административната наука, намира прекрасен израз в братството по оръжие на европейските народи, които виждат своето собствено и на Европа съществуване сериозно застрашено. Хората на научната и практическа администрация са призвани да представляват идеята на нашия век и по този начин да направят своя исторически принос за изграждането на истинския нов ред в Европа.

## ПОСЛЕСЛОВИЕ

### МЕЖДУНАРОДНАТА АКАДЕМИЯ ЗА ДЪРЖАВНИ И АДМИНИСТРАТИВНИ НАУКИ

**и нейното значение за проучването и установяването на бъдещото държавно и  
административно право в нова Европа**

**П**реди сегашната война съществуваше един Международен институт за административни науки, който беше ориентиран либералистично, в съгласие с господстващата в Европа управителна форма. Наистина, делегатите на авторитарните държави внасяха в международните конгреси свежата струя на новото, обаче господството все пак оставаше при старата система, макар че основите ѝ бяха сериозно разклатени.

В началото на 1942 година, „Германската секция при международния институт за административни науки” сметна, че е дошло време да се ликвидира със старата либералистична институция и да се пристъпи към подготвяне трасето за администрацията на новия ред. В тази пионерска работа, теоретичната наука трябваше да изиграе първенстваща роля.

На 4 февруари 1942 г. председателят на германската секция отправи едно окръжно писмо до известни със своите нови разбирания държавно-правници на почти всички европейски държави, с което ги покани на международен конгрес в Берлин, на 7 и 8 май 1942. Това писмо не е една обикновена покана, защото в него се съдържат и мотивите за свикването на конгреса и се набелязват основните линии на ориентировката му. Това циркулярно писмо, както и някои други документи на това международно научно събрание, имат не само историческо, но и теоретично значение: те допринасят за изясняването основите на новото публично право и частно за България, те ще улеснят нашия читател да навлезе правилно в планове и наченките на обширната организационна постройка, която ще бъде завършена бързо след войната. Писмото има следното съдържание:

„Многоуважаеми господин професоре, Новият ред в политическите, социални и стопански отношения на нашия континент, ще трябва, през следващите години, да бъде основно разработен чрез една съгласувана административна дейност на всички участващи в Нова Европа държави. В тази работа, на административната наука се пада значителен дял. Тя трябва, чрез подробни научни издирвания, да изясни административните предпоставки на политическото омиротворяване и на стопанския възход на народите. По този начин, административната наука ще помогне за изготвянето на необходимите практически административни мероприятия. За да успее това голямо дело и за да се даде на всички народи оня дел от благата на тая земя, който им се пада по справедливост, всички народи и всички държави са длъжни да вложат в общото дело резултатите от своята научно-изследователска работа, като изследванията бъдат съобразни с опита на тяхната история.

Германската секция на Международния институт за административни науки е дълбоко убедена в необходимостта от изследвания в областта на административните науки. В стремежа си да спомогне за развиване силите на международното сътрудничество и в тази област, аз си присвоявам честта да Ви покана да вземете участие в разискванията по мерките, които с необходими, за да се засили и задълбочи международната съвместна работа в областта на административните науки. Конгресът ще се състои на 7 и 8 май 1942 година, в Берлин. Очаквам да ми дадете в най-скоро време Вашето съгласие и оставам с най-добри пожелания и пр.

**Д-р Вилхелм Щукарт**

Председател на германската секция от  
Международния институт за административни  
науки.”

На тази покана се отзоваха с готовност поканените представители на 15 държави. Всички делегати се явиха на конгресните заседания, с изключение на френския делегат, който бе съобщил, че е възпрепятстван да пътува. Ето и списъкът на участниците от страна на европейските държави и на Германия. Вън от посочените в списъка лица, присъстваха и няколко видни учени и висши служебни лица като гости:

#### **А. Представители на чуждите държави:**

1. Präsident de Goster, Uccle (Belgien),
2. Professor Dr. Wladikin, Sofia (Bulgarien),
3. Expeditionssekretär Andersen, Kopenhagen (Dänemark),
4. Professor Dr. Mestre, Paris (Frankreich),
5. Professor Dr. Lo Verde, Cemerino (Italien),
6. Regierungstrat Yotsumoto, Berlin (Japan),
7. Professor Dr. Sladovic von Sladovicki, Agram (Kroatien),
8. Professor Dr. van Loon, den Haag. (Niederlande),
9. Generalsekretär Professor Dr. Schrieke den Haag (Niederlande),
10. Präsident Mohr, Oslo (Norwegen),
11. Expeditionschef Hassel, Oslo (Norwegen),
12. Verwaltungsgerichtsrat Dr. Pacurariu, Bukarest (Rumänien),
13. Verwaltungsgerichtsrat Hill, Bukarest (Rumänien),
14. Professor Dr. Knappek, Dekan Pressburg (Slowakei),
15. Professor Dr. Gascon y Marin, Saragossa,
16. Professor Dr. Royo, Villanova, Madrid (Spanien),
17. Dr. Diez da Corral, Madrid (Spanien),
18. Professor Dr. Fuad Basgil, Dekan, Istanbul (Türkei),
19. Professor Dr. von Magiary, Budapest (Ungarn),

#### **Б. Представители на Германия:**

##### **1. Застъпници на разни административни служби:**

1. Staatssekretär Dr. Stuckart,
2. Ministerialdirektor Ehrensberger,
3. Ministerialdirigent Dr. Hoche,



4. Ministerialrat Dr. Volckart,
5. Professor Dr. Höhn,
6. Assessor Hofmann,
7. Dr. Dr. Rabl, den Haag,
9. Oberregierungsrat Dr. Schisdermair, Oslo,
9. Landrat Ihnen, Bukarest.

## **II. Членове на Германската секция:**

1. Ministerialdirigent Bommel,
2. Ministerialrat Dr. Burkart,
3. Ministeriadirektor Dr. Gramsch,
4. Professor Dr. Heckel,
5. Ministerialdirigent Dr. Hubrich,
6. Vizepräsident Zeidler in Vertretung für Präsident Jeserich,
7. Ministerialdirigent Dr. Kittel,
8. Ministerialdirigent Dr. Loschelder,
9. Vizepräsident Dr. Mannlicher,
10. Professor Dr. Maunz
11. Staatssekretär Neumann,
12. Professor Dr. Ritterbusch
13. Oberfinanzpräsident Sobe,
14. Oberbürgermeister Professor Dr. Dr. Weidemann,
15. Ministerialdirektor Dr. Surén.

На 7 май делегатите размениха мисли свободно. На следния ден държавният секретар д-р Щукарт произнесе своята пълна с оригинални мисли и напътствия в нова насока академическа реч, която е отпечатана в началото на тази книга. След него говори професорът по държавно и административно право при Берлинския университет д-р Райнхард Хьон<sup>4</sup>), който същевременно е директор на големия „Институт за изучаване на държавата” и един от челните идеолози на новата държава. В този свой доклад, професор Хьон прави, в деликатна форма, решителна критика на старата административна наука и начертава основните линии, по които ще трябва да вървят научните пионери на новата държавна и административна наука. Този „доклад” има трайно научно и практическо значение, затова ние го даваме тук изцяло. Също и речта на професор д-р Паул Ритербуш - главен секретар на Института, а сега на Академията, ректор на университета в Кил и директор на висшето образование в просветното министерство на Райха - има трайните елементи на новата насока. Затова ние даваме и нея в пълния ѝ текст.

След научните речи на Щукарт и Хьон, станаха свободни разисквания между делегатите, с цел да се уеднаквят мненията по онова, което следва да се предприеме. Очевидно беше, че старият „Международен институт за административни науки” е не само фактически разтурен, но е и напълно надживян. След изключването на либералистично-демократична Англия от вмешателство в нашия континент и след сразяването на парламентарна и масонска Франция, Европа остана чиста от влиянието на противонародните явни и тайни сили, които бяха пряко свързани с либерално-

---

<sup>4</sup> За него, биография и научна характеристика, както и списъка на съчиненията му, са дадени в книгата - „Същината на новото германско право”, книга IV, редица I, 1941 г., на нашата библиотека „Нова Европа”.



парламентарната демокрация в политиката, правото, социалните отношения, стопанството и целия културен живот. Новите устройствени и управителни форми във всички области на живота, основаващи се върху новия светоглед, налагат и на науката да тръгне по нови пътища, ако не желае да се отчужди напълно от живота и да се превърне в история на близкото минало или в анахронизъм. Съобразно с духа на Нова Европа - който дух се изразява в затвърдяване на националните особености и в тясно сътрудничество между всички европейски народи, образуващи новата европейска общност - беше необходимо да се скъса окончателно и безкомпромисно със старото, и да се поеме чисто и открито новия път. Формата, в която бе най-подходящо да се излеят тия желания, беше - учредяването на една европейска Международна академия за държавни и административни науки, проникната изцяло и искрено от духа на Нова Европа.

Учредяването на академията се извърши на 9 май 1942 г., при пълно взаимно разбиране и единодушие. Станаха разисквания, някои от които могат да представляват по-траен интерес. Така, например, д-р Щукарт - инициатор и душа на конгреса - произнесе една импровизирана реч, която главният секретар проф. Ритербуш окачестви като исторически поглед и научен анализ, но същевременно и като програма за европейските народи, обхванати от общностен дух. Д-р Щукарт каза, между другото:

- Още от сега административните науки трябва да се поставят в услуга на организацията на Нова Европа. Нова Европа, каза той, не значи Германия и Италия да ръководят другите държави с военна или полицейска сила. Историята ясно ни доказва, че Европа никога не се е оставяла задълго да бъде управлявана с груба сила. Европейските народи и държави ще образуват една общност, а понятието общност изключва насилието и подчинението...

Представа за същината и задачите на академията дава самият неин устав, чийто член 1 гласи:

„Международната академия за (държавни и) административни науки има за цел да осъществи една междудържавна съвместна работа в областта на административната наука и административната практика, както и да развива тази наука и практика чрез междудържавна размяна на придобити опити.

„Изпълнението на тия задачи ще се постигне със следните средства:

а) Извършване на самостоятелни изследвания из всички области на държавните и административните науки, на държавното и административното право и на практиката;

б) Насърчаване на изследванията, извършвани от членове на академията, както и от други организации, учреждения или отделни лица, а също и вземане участие в такива изследвания из казаните научни области;

в) Посредничество за размяна на резултати от научни изследвания, на придобити практически опити и на вести, из всички гореспоменати области, между академията и нейните членове, както и между нейните членове помежду им;

г) Научни конгреси и трудови заседания;

д) Насърчаване на научните конгреси и трудови заседания на отделните национални секции на академията, както и на други организации или учреждения, а също така и вземане участие в такива конгреси и заседания;

е) Основаване на една библиотека из областта на държавните и административни науки, както и на един такъв архив;

ж) Издаване на списание и периодична библиотека, със съдържание, из казаните научни и практични области;

з) Обнародване на особено ценни съчинения и статии, из същите научни области.

„Международната академия за държавни и административни науки ще бъде регистрирана съобразно действащото право като дружество (а после като публично-правно тяло).”

При учредяването на академията станаха разисквания, които президиумът отлитографира и разпрати на членовете. Една извадка от тях ще допринесе за изясняване същината и духа на това научно учреждение:

**Учредително събрание на Международната академия за държавни и  
административни науки, състояло се на 9 май 1942 год.,  
12<sup>1</sup>/<sub>2</sub> ч. пр. пл., в Дома на печата, Берлин.**

Проф. д-р Ритербуш - Берлин, ректор на Килския университет, откри събранието в качеството си на главен секретар Германската секция при Международния институт за административни науки, със следните думи:

„Високоуважаеми господа!

Насърчаването на международното научно сътрудничество винаги е представлявало за чистата германска наука една от най-плодоносните възможности за постигане на трайни научни резултати. Поради това, особена радост за германската наука създава обстоятелството, че вие, видните представители на държавната и административна наука от 13 европейски държави, а също така и от Япония, сте се събрали в Берлин, за да разисквате възможностите за подемането и задълбочаването на международните връзки в областта на държавните и административни науки.

Германската наука изхожда от дълбокото убеждение, че възникналите пред европейските държавни и административни науки нови задачи, с оглед към новия ред на нашия континент, могат да бъдат сполучливо разрешени единствено по пътя на основаващото се на взаимно доверие сътрудничество. С особено голямо задоволство германската наука поздравява представителите на държавната и административна научна мисъл на Япония, които, при разрешаването на жизнените проблеми на голямото азиатско пространство, се виждат изправени пред еднакви по същина задачи. Обстоятелството, че настоящето учредително събрание се състои по време, когато отново назряват големи и съдбоносни военни решения, засягащи непосредствено изграждането на бъдещето на нашите държави, означава за мен едно неоспоримо доказателство за високото стъпало, на което се намира чистото научно изследване в живота на нашите народи.

Високоуважаеми господа!

От столетия насам целокупната германска наука е била проникната от силния стремеж за познаване на истината. Във всички области усилията на германските и

чуждестранни учени са имали за своя главна цел откриването и разпространяването на законите на живота, на развитието, на културата и на напредъка. Днес ние се прекланяме пред изминатия от германските и европейските учени път, покрит с непосилен труд и жертви, а също така ние се прекланяме и пред техните многобройни значителни научни постижения, върху които почива и нашата научна работа; едновременно с това ние правим с научна откровеност изповед за неизбежните околни пътища и заблуди по пътя на познанието.

За разлика от административната наука в съседните държави, германската административна наука бе принудена, в продължение на столетия, да се лишава от щастието да може да постави своите научни постижения в услуга на държавното изграждане на германския народ. Едва изнесената от оръжието на Германия, на фашистка Италия и на техните съюзници победа на народната идея в Европа, даде възможност на Германия да обедини всички свои синове в една цялостна държава. Хората на германската държавна и административна наука с горди, че Водачеството на Райха им е възложило задачата да служат на развитието и на благополучието на германския народ чрез научното изследване на неговите жизнени закони и условия. Едновременно с това ние наблюдаваме, че у всички народи, които, наред с нас и фашистка Италия, ратуват за изграждането на новия европейски ред, идеята за насочване на науката към изследване жизнените закони и нужди на собствения народ взема все повече и повече връх. Ето защо, ние днес можем да формулираме следното правило, което да служи като основен закон на европейския научен труд: всеки учен, който се ръководи от основния стремеж да опознае и насърчи чрез своето изследване жизнените закони и нужди на своя народ, създава чиста наука. Тази, ориентирана към народа научна работа, ще донесе на нашия континент повече благополучие и щастие.

С този ред на мисли аз поздравявам единодушно манифестираната в настоящото събрание воля за организационно изграждане на международното сътрудничество в областта на държавните и административни науки, чрез създаването на една Международна академия за държавни и административни науки, и ви поднасям за това дело най-искрените благопожелания на целокупната германска научна мисъл.”

След тези думи проф. д-р Ритербуш обърна вниманието на всички присъстващи върху раздадения по-преди проектоустав на проектираната Международна академия за държавни и административни науки. Той помоли присъстващите да пристъпят към разискване на основните положения на разпространения проектоустав и ги покани към поискване на думата.

Проф. д-р Л. Владикин - София, изтъкна обстоятелството, че вследствие своевременен раздадения на присъстващите отпечатък от проектоустава, те са имали възможност да го проучат в подробности и да изразят своето единодушие и безрезервно одобрение. Той предложи да се пристъпи най-напред към избор на председател на изграждащата се Международна академия за държавни и административни науки, комуто да се предостави ръководството на по-нататъшните разисквания. Той предложи за председател създателя и носителя на идеята за основаване на една международна академия за държавни и административни науки:

- държавният секретар д-р Вилхелм Щукарт

- Берлин, и даде израз на своята увереност, че неговото предложение отговаря на желанието на всичките присъстващи.

Породените от предложението на проф. д-р Владикин всеобщи аплодисменти дадоха повод на:

Проф. д-р Ритербуш - Берлин, да направи констатацията, че държавният секретар д-р Щукарт е избран единодушно за председател на Международната академия за държавни и административни науки.

Държавният секретар д-р Щукарт пое, след стихване на овациите, ръководството на разискванията и каза, между другото:

„Оказаното ми голямо доверие, по силата, на което, в качеството си на председател, ще ръководя дейността на Международната академия за държавни и административни науки, представлява голяма чест не само за моята личност, но същевременно е високо отличие и за моята държава. На своята нова длъжност аз не гледам като на почетен пост, а преди всичко, като на върховно задължение пред държавната и административна наука. Аз се вдъхновявам от твърдата воля да предприема всичко за, отстраняване раздвоението между устремената към нови постижения практика и теоретичното проникване в интересувашата ни материя, което раздвояване - за съжаление - срещаме и до днес във всички държави. Аз ще работя да извоюваме за държавните и административни науки онова достойно място, което им се пада с оглед на все повече нарастващото им влияние върху практиката. Тъкмо в тази насока, според моето убеждение, академията ще трябва да насърчава научните усилия в различните страни, като същевременно се стреми да постигне постоянна взаимна размяна на придобития опит, обхващащ в еднаква степен наука и практическа работа. При така очертаните основни задачи, сътрудничеството на всяка държава, както и на всеки учен или деец в областта на практиката, който се чувства призван в полето на своята дейност, трябва да бъде сърдечно приветствана; аз мисля, че по този начин ние ще бъдем, в истинския смисъл на думата, поставени в услуга на една общоевропейска задача.

Във връзка със самото изграждане на академията, аз искам, преди всичко, да предложа да я изградим в организационно отношение така, че всички възможности за разширение да бъдат налице. Считаю това за необходимо, за да могат държавите, които до днес още не са се присъединили към академията, да имат възможност да сторят това по-късно. За реализирането на тази възможност бих желал да направя няколко предложения, целящи изменението на проектоустава, които, при водените вчера и днес разговори с представителите на чуждите страни, се очертах като целесъобразни. На първо място предлагам да назовем нашата академия с по-широко име, отколкото е предвидено в проектоустава, - „Международна академия за държавни и административни науки”. Би било крайно нецелесъобразно, ако, по силата на названието, се ограничим само в административната наука. Защото държавната наука не може да бъде отделена от административната. А колкото се отнася до обстоятелството да се запази първенстващото значение на административната наука, то се запазва чрез направеното по-преди уточняване на поставените задачи, според което административната наука ще има по-голям обseg. Следователно, на всички места в проектоустава, където се споменава названието на академията, то трябва да се допълни



надлежно с думата „държавни и”. Осмелявам се да запитам събранието, дали някой не би се изказал против направеното предложение?

(Никой не прави противно предложение).

Констатирам, че никой от присъстващите не се обявява против предложението...”

Държавният секретар д-р Щукарт - Берлин: Благодаря на господата за изказаната от тях увереност в успеха на нашето предстоящо сътрудничество. Нека към това прибавя и моето твърдо убеждение за ползата, която в най-скоро време ще изпитат всички присъединили се към академията държавни, най-добрата гаранция за постигане, на която представлява проявление в настоящето събрание висок дух от всички членове. - Сега ще ви представя един екземпляр от устава на академията, с молба, да потвърдите нотифицираното в него учредяване чрез подписа си.

(След привършване на подписването):

Държавният секретар д-р Щукарт - Берлин: Констатирам, че чрез полагане на подписите Международната академия за държавни и административни науки е вече учредена. Аз съм особено възрадвам, че настоящото събрание ни доведе до този положителен резултат. Възнамерявам, още към края на лятото или в началото на есента да свикам едно заседание на съвета, за да се поставят научните работи веднага в пълен ход. Според мен, съветът представлява най-удобния инструмент, който ще бъде в положение да насърчи научните работи във всички държави, представени в академията, с желателна интензивност. По тези съображения, аз съм склонен да поставя центъра на тежестта за работата вътре в академията именно върху съвета. Затова ви моля да размислите до деня на събранието на съвета относно това, кои научни работи следва да се поставят на преден план. Аз ще имам грижата да ви се изпратят постановленията, както и изказаните през време на нашите разисквания по-съществени мнения относно замисления начин за подхващане на предстоящата работа и относно разполагаемия в това отношение материал и то във формата на един очерк, приличен на този, който ви бе раздаден от проф. д-р Хьон за предварителните работи на международния административен конгрес.

Със сърдечна благодарност към всички участници, аз приключвам разискванията, надявайки се, че ще имаме възможност по-често да се срещаме. Възнамерявам да свикам състоящия се от президиума и от ръководителите на секциите в отделните държави съвет най-малко веднъж в годината, а ако положението на нещата позволява и по-често, за да може по този начин да се засилва все повече и личната връзка помежду ни. Заседанията ще се състоят последователно в различните държави; защото аз съм на мнение, че размяната на почерпения опит става, именно, с това полезна, че не създаваме само една лична връзка между нас, а напротив, че добиваме на самото място поглед върху повече или по-малко развитата държавноправна и административно-правна организация в отделните държави.

С това обявявам учредителното събрание за затворено.”



Пред представителите на печата, т. е. пред световното обществено мнение, председателят на академията, г. д-р Щукарт, даде изявления, от които по-интересен е следният пасаж: „Всички членове на учредителното събрание сме убедени, че академията ще може да изпълни своите задачи, само чрез една изпълнена с взаимно доверие съвместна работа на специалистите по държавните и административни науки из средата на всички народи. Главната цел на академията ще бъде да осъществи една съвместна работа и взаимно размяна на придобити практически опити между всички европейски държави. Разбира се, всяка държава ще работи в своята национална среда, но придобитите от научна работа и научно наблюдение върху практиката резултати ще стават пряко достояние и на другите народи, като научен материал.

Като реален пример за бъдещото сътрудничество между национално обособените народи и държави на европейската общност - се яви един голям том от 490 страници, посветен на Норвегия. Този том съдържа най-важните конституционни, административни и стопански закони на Норвегия, като върху левите страници стои текста в норвежкия оригинал, а върху десните страници точния немски превод. Излишно е да се обяснява значението на това издание на академията. По-интересно е да се съобщи, че до сега са раздадени на компетентни лица за изработване също такива сборници за следните държави: Холандия, Дания, Италия, Япония, Швеция, Испания, Франция и България. Томовете излизат под редакцията на д-р Щукарт и проф. Хьон, с участието на съответния национален редактор.

Съгласно с решението на Учредителното събрание, делегатът от България - която бе зачетена и към която симпатиите се проявиха с факта, че на нейния представител бе единодушно дадено подпредседателското место и членство в съвета на академията - взе инициативата за образуване на „Българска национална секция на Международната академия за държавни и административни науки”. Такава секция бе учредена на 28 май 1942 година в София. Уставът ѝ бе надлежно утвърден, съгласно със законите в страната. Президиумът на академията в Берлин посрещна радостно това учредяване и препоръча на останалите членове-учредители на академията да последват българския пример, който е пръв по време. Съгласно устава, Българската национална секция е член на Международната академия за държавни и административни науки със седалище Берлин, но в своето управление е напълно самостоятелна. Поради предизвиканите от войната затруднения, академията, както и нейните национални секции, не можаха да развият достатъчна дейност, която да оправдае, от гледището частно на управителния съвет на българската секция, нейното широко афиширане в обществото. Управителният съвет е на мнение, че проявената дейност и реалните резултати дават морално право за привличане на общественото внимание. Заедно с интензивирането на научната си дейност, българската секция ще привлече по-широк кръг научни и практически труженици из областта на държавните и административните науки.

С циркулярно писмо от 17 юни 1942, председателят на академията съобщава, че тя вече се е сдобила със собствено здание (Berlin-Babelsberg, Alfred Rosenbergstrasse 11, Fernsprecher Potsdam 7477), където всички членове на академията и на националните секции ще намерят на свое разположение богата библиотека и библиография по държавните и административни науки и удобни зали и кабинети за научна работа, при пребиваването си в Берлин.

**Проф. Л. Владикин**



## ДОКЛАД

**на научния директор на „Международната академия за държавни и административни науки” проф. д-р Хьон, Берлин, върху състоянието на подготвителните работи за един Международен административен конгрес.**

**Уважаеми гости, уважаеми господа!**

**Н**а всички ви е известно, че президиумът на Международния институт за административни науки бе решил, в събранието си през 1938 година в Букурещ, да свика настоящия конгрес през септември 1939 година в Берлин. Обаче, растящото политическо неспокойствие през лятото на 1939 година, както и избухването на войната, няколко седмици преди определената за свикване на конгреса дата, осуетиха изпълнението на този план. По тези причини, не бива да ви се вижда чудно, че и предварителните работи за осъществяването на този проектиран конгрес бяха значително възпрепятствани, вследствие на постоянно изострящото се международно положение. Преди всичко, бе забавено представянето на рефератите, които бяха обещани от отделните страни. До определената от президиума дата бяха представени общо 33 реферата по формулираните от президиума теми, отнасящи се до отделните държави, а освен това и няколко други реферати, отнасящи се до общи теми, във връзка с които се чувствам задължен да изтъкна особено дейното участие на Италия, Унгария и Швейцария. Ако днес, след изтичането на цели три години, разгледаме представените тогава реферати с намерение да преценим, дали могат да послужат като основа на един нов международен конгрес за административна наука, то неминуемо ще стигнем до констатацията, че написаните и представени през 1939 година реферати се нуждаят днес от преценка и допълнение в много отношения. В много държави настъпиха нови политически обстоятелства, които се отразяват по решаващ начин върху задачите и общото положение на администрацията, като същевременно пораждат за научно-административното изследване нови проблеми от най-съществено значение. Освен това, ние днес имаме възможност да поздравим в нашата среда представителите на редица нови държави, които до сега не с вземали участие или не с имали възможност да вземат участие в работите на Международния институт за административни науки, но които са в състояние да дадат извънредно ценни приноси по различните теми и въпроси, поставени на разискване пред конгреса. В този ред на мисли, аз имам преди всичко предвид участието на съюзническа Япония, която независимо от необходимостите и проблемите от административно-техническо и административно-научно естество, налагани от изграждащия се нов ред в източноазиатското жизнено пространство, ще направи ценен и насърчителен принос към темите на бъдещия международен административен конгрес.

Не по-малко важно, макар и от друга гледна точка, е и участието в работите, на института, а чрез това и в работите на организираните от него конгреси, на онези държави, които, подобно на Словашко и независимо Хърватско, са се образували едва през последните няколко години и които поради това, често с изправени пред твърде трудни и от гледище на административната наука, твърде значителни въпроси и проблеми.

Празниците в предварителните работи за бъдещия международен научно-административен конгрес не се изчерпват, обаче, само с тези, повече фактически предпоставки за работата на конгреса. Също така и съдържанието на останалите представени реферати се нуждае от една обстойна преоценка на тяхното значение с оглед към бъдещото развитие на административната наука. Особеното състояние, в което се намира административната наука на европейския континент през наши дни, бе току-що подробно очертано от държавния секретар д-р Щукарт. Представените реферати, върху чието съдържание аз ще направя един кратък преглед, представляват жива и изразителна илюстрация на всичко онова, което бе изнесено в реферата на д-р Щукарт по въпроса за вътрешната връзка на досегашните работи на института към досегашната призната и ориентирана едностранчиво към правната функция на управлението административна наука. По тях много лесно може да се установи, че са създадени още преди значителните преобразувания, настъпили на нашия континент през последните години. Поради това, всички те са насочени към едно чисто нормативно разглеждане на администрацията и да разяснят дейността на администрацията по меродавен начин, въз основа на създаването и осигуряването на правната защита, която се дава на отделната личност за защита против администрацията. А този начин на разглеждане поставените от президиума на института въпроси и проблеми представлява - нека да употребя думите на г-н. държавния секретар д-р Щукарт - по-скоро административно-правно, отколкото научно-административно (теоретично) анализиране на проблемите.

Програмата за конгреса предвиждаше три различни отдела, първият от които е посветен на разглеждането общи и широки теми от научно-административно естество; вторият - на проблемите из областта на административното самоуправление, а третият - на въпроси, засягащи административния персонал. От своя страна тези три отдела се комплектуват от реферати, първият, от които третира въпроси от основно, общо и теоретично естество, а останалите - практически въпроси из различните области на административната дейност. Върху тази основа президиумът избра следните теми, които следва да се развият първоначално като реферати в отделните страни, а по-сетне като обобщаващи общи реферати:

#### В първия отдел:

- 1) Същина, задачи и положение на администрацията.
- 2) Организация на администрацията и нейния обхват от задачи в различните области на живота.

#### Във втория отдел:

- 1) Административното самоуправление и положението му в изграждането на държавата.
- 2) Положението на общините в публичната финансова наука.
- 3) Големият град като административен проблем.

#### В третия отдел:

- 1) Административният персонал и неговото правно положение.
- 2) Предварителното и послешно обучение на чиновниците в; администрацията,

### 3) Взаимоотношенията между административния персонал.

При това разпределение на материала и особено при доскорошната чисто юридическа (позитивно-правна) ориентация на административната наука, бе твърде ясно, че към първата тема на всеки отдел ще следва да се направят подробни прегледи на съвременното развитие на теорията, а към останалите теми да се изложи съответстващия на отделните въпроси законодателен материал от различните страни. С този план президиумът на института продължи очерталата се като традиция дейност на по-предишните административни конгреси. Защото винаги се е отдавало голямо значение на това да се разискват, покрай служещите за насърчение на административната практика реферати и такива от чисто теоретично естество. Така напр., по време на конгреса в Брюксел (1923 година) станаха, наред с практическите разисквания по финансови въпроси, още и подробни разисквания по задачите на военната и морска администрация, както и по други подобни практически въпроси, а освен това, се държа и един обстоен реферат върху темата: „Административната наука в държавата”. На едно подобно разпределение на задачите между разглеждането на теоретични и практически проблеми, се е държало и на последвалите конгреси. Доколкото се простират моите сведения, само заседанията на Парижкия конгрес (1937 година) са били запълнени с разисквания по чисто практическия въпрос за значението на предварително установения план за администрацията и нейните области на дейност. Към тези традиционни рамки са се придържали и извършените, чрез представените от отделните страни реферати, подготвителни работи за бъдещия конгрес. Те съдържат ценни приноси и ни запознават с правното уреждане на административната дейност в отделните страни. Естествено, идеята за правната защита на личността против управляващата държава и въпросът за правните форми на административната дейност играят най-важната роля. Но ако по този път можеха да бъдат задоволени изискванията, които биха могли да бъдат поставени пред нормативното разглеждане на администрацията, днес задачите на администрацията в областта на науката са нараснали толкова много, че едно ново преглеждане на темите, а също така и изготвянето на ръководни линии за предвидените реферати, се налага като необходимо.

Според очертаните от президиума на института ръководни линии, темата на първия реферат би трябвало да представлява, на първо място, възможност за исторически студии. Влиянието на конституцията върху администрацията би могло да се анализира по реда на историческото му развитие до днешни времена. По-нататък би могло да се проучи, кои изникнали от общностния живот на нацията основни принципи определят положението на администрацията. Освен това, президиумът очаквал едно основно разглеждане на въпроса за предметното разграничение, за взаимните супер-, суб- и координирани отношения между администрация, правителство, законодателство и юрисдикция. Той би желал да се изготви едно изложение за влиянието на кабинетите, партиите и парламентите и би считал разглеждането на общите принципи на административната дейност, напр., на законността и правомерността, като целесъобразно. Във връзка с това президиумът прави характерното ограничение: „По-малък интерес представлява изпълнението на закона, отколкото необвързаната към правните норми административна работа”. Не по-малко характерно е, обаче, и това, че в почти всички постъпили от различните страни реферати това напътствие е сравнително най-малко спазено.

В противовес на тези общи анализи по отношение на първия реферат, вторият реферат би следвало да служи предимно на практически разисквания. В него би

трябвало да се опишат различните видове администрация и да се разясни: доколко в различните страни се прави разлика между държавна, общинска и професионална администрация. Освен това, президиумът е очаквал подробно разглеждане на администрацията чрез институциите на публичното и частното право и чрез смесено-стопанските учреждения. Той е предвиждал най-сетне и едно анализиране на проблема за междинната инстанция, който в много държави е станал предмет на специални проучвания.

Въз основа на тези ръководни линии и напътствия, постъпилите реферати обширно разглеждат първата тема по маниера на една обща административна наука, в рамките на общите демократически конституционни принципи, познати ни от учебниците по държавно право. По същата схема се разглеждат и предназначенията за практически разисквания въпроси - само във форма на изброяване и предаване съдържанието на действащите в съответните административни области законоположения. Само малко реферати се отклоняват от тази линия и отразяват стремежа за научно-административно задълбочаване в поставените на дневен ред проблеми. В това отношение, на първо място следва да се споменат представените от Унгария реферати. Така напр., в един от унгарските реферати се прави основна критика на доскоро господстващия, изключително административно-правен метод, според който, при преценяването стойността на една администрация, правното становище е въздигнато до „най-меродавното, а твърде често и до единственото становище”. Съобразно с това, авторът на този унгарски реферат съзира най-съществената задача на новото и пригодно към изискванията на 20 век административно развитие - в превъзможването на това едностранчиво правно гледище. Не бива да се мисли, че по този начин се цели изобщо отстраняването на правното гледище; неговото влияние, обаче, трябва да се ограничи в разумни размери. Следвайки този ред на мисли, в реферата се казва: „Правомерността на администрацията е също така важна и необходима, обаче, тя представлява само едно гледище; тя е само формата, но не и същността, само средството, но не и целта. Като ново, меродавно мерило за преценяване стойността на администрацията, в реферата се сочи административния резултат. В това насочване към административния резултат се съдържа една значителна част от елементите на онези понятия, които ние означаваме в съвременната германска административна наука с думите „поставяне на цели и плануване”.

До очертанието на една подобна картина стигаме, като разгледаме представените към втория отдел реферати. Тук най-вече изпъква първият реферат, който разкрива широки възможности за теоретични съждения върху същината и съдържанието на административното самоуправление. Напротив, проблематиката на останалите реферати е чужда на нормативни гледища. Вследствие на това обстоятелство, в тях се забелязва - особено в третия реферат, относно проблемите на големия град - едно значително начало, на задълбочено научно-административно разглеждане на проблемите. Освен германския реферат, който дава живо изложение на актуалните административни проблеми на големия град, трябва особено да бъдат изтъкнати рефератите на Италия и Унгария, които изнасят едно отърсено от чистото изброяване на законните наблюдения върху особеното политическо положение на големите градове.

Чисто нормативното разглеждане на администрацията не е могло, също така, да бъде напълно прокарано и в третата група реферати. Това се дължи, преди всичко, на формулировката на реферат 1, който изисква, освен разясняването на общите



персонално-правни основни принципи, още и включването на редица практически въпроси, които възникват въз основа на прокараното различие между чиновници и служещи. Вследствие на това обстоятелство, рефератите и от тази група са по-живи и по-пригодени към един истински научно-административен метод, отколкото строго нормативните реферати от първия отдел.

Ако след този схематичен преглед върху състоянието на предварителните работи за международния административен конгрес, си зададем въпроса: в какво направление тези работи следва да бъдат продължени за в бъдеще, неминуемо ще стигнем до заключението, че трябва преди всичко да установим, дали формулираните на времето от президиума на института теми могат да бъдат запазени в този им вид занапред?

При отговора на този въпрос трябва да изхождаме от задачите, които изпъкват при изграждането на администрациите в отделните държави, с оглед към новия ред в Европа. Приспособяването към новата действителност: само по себе си ни отклоняват чисто нормативното разглеждане на администрацията и от изключително „нормоописателната метода“. То придава на научните основни проблеми из областта на администрацията, по специално, на проблема за новото положение на администрацията в общия скелет на националното устройство, един свършено друг образ и изисква, по необходимост, установяването на нови принципи в отношенията между правителство, законодателство и юрисдикция, от една страна, и администрация, От друга. Тъкмо темата „Същина, задачи и положение на администрацията“ засега днес едно такова множество от новоизникнали проблеми, щото задълбоченото проучване на студиите към този реферат се явява като наложително.

Подобни съждения биха били уместни и по отношение на следващите два отдела. „Видове, форми и задачи на самоуправлението“ ще бъдат също така предмет на постоянни научно-административни проучвания, както и вечният „Проблем за администрацията на големия и столичен град“.

Общите реферати от третия отдел, които разглеждат въпросите за „Административния персонал, неговото правно положение, както и предварителното и послешно обучение на административните чиновници“, придобиват днес, с оглед към новото устройство на континентите, особено значение. Ето защо, при развиване на тези теми трябва да се разглеждат въпросите: дали досегашното подчертано нормативно обучение на административния персонал му дава възможност да се справи с новите задачи, които се поставят пред него; по кои пътища следва да се върви, та обучението да се изравни с новата действителност, а също така и да се разтълкува придобитият в тази област опит.

**Една от най-съществените задачи на Международния институт за държавни и административни науки трябва да се свежда към изясняването на така поставените въпроси, в тясно сътрудничество със секциите в отделните държави, за да бъдат подготвени по такъв начин, че да се поддава на леко оползотворяване от бъдещия международен административен конгрес.**

Накрая, като човек на германската административна наука, бих желал още да подчертая, пред колко значителни задачи е изправена административната наука в национално и международно отношение: административната наука на 19 в., която считаше, че е достигнала най-високото и последно стъпало на научното разглеждане на

администрацията, се очертава днес, с всички свои построения, като рожба на своето време, а същевременно с това и като тесногръда и негодна да отговори на теоретичните и практически изисквания на новото време. Нейната теория за либералната държава, колкото и да е била уместна и правдива през 19-то столетие, днес се явява като чужда на действителния живот. Така, напр. Институциите на административното право от Фриц Флайнер, големият теоретик на либералната правова държава, на които с право можем да гледаме като на европейско стандартно дело, имат за нас предимно историческо значение. От друга страна, ние всички, в качеството си на преподаватели в университетите и познавачи на практиката, знаем, че се намираме в крайно затруднено положение. Старите административни принципи са надживени; създадоха се нови принципи, които обаче, още не са достатъчно изяснени. До свършено новите административни методи стоят старите методи, непокътнати като старовремска колона. Същото положение можем да установим и в областта на международните административни отношения. Научно погледнато, на нас ни липсва крайно необходимата за това енциклопедия, липсват ни необходимите понятия, съответстващи на новото съдържание. Старата демократическа теория днес вече не е господстваща; след промяната на европейската действителност тя представлява политико-научна система, която има днес само историческо, значение. От друга страна, учените и хората на практиката познават отлично значението на тази теория, която представлява преобразената в абстрактност реална действителност. Нейните понятия са базата за разбирането им. Ние, които често употребяваме понятията на демократичната теория, като напр. закон, наредба, дружество и т. н., знаем твърде добре, че не ги употребяваме в стария им смисъл, свързан по-рано с тях, и познаваме въздействието, което още може да има теорията на 19-то столетие.

Идващата със своята нова система на изучаването и на понятията международна административна наука може само тогава да се наложи изцяло, ако работейки и сътрудничейки за постигане на задачите, които се поставят от практиката при изграждането на новия ред на континентите, тя успее постепенно да извлече и кристализира ръководните практически принципи. Казвам: бавно и постепенно, защото и административната наука на буржоазната правова държава има нужда, напр. в Германия, след като основните елементи на тази държава бяха вече на лице, от повече от 50 години, за да развие напълно своята голяма държавно-устройствена система.

По този начин, пред международната административна наука, съзнаваща своите големи задачи, се разкриват свършено нови пътища. Днес тя отново се намира едва в началото; пред нея се простира едно безкрайно голямо поле за дейност: Времената, през които тя се старееше да догонва новата действителност с изживени теории и да вмъква, с цената на големи усилия, нови струи в старите системи, принадлежат на миналото. На неразривно свързаното с това обстоятелство противоречие между практиката и една подобна, достойна за съжаление теория, вече е отнета базата за развитие. Практиката и теорията са осъзнали еднакво добре необходимостта от една нова наука за администрацията.

Редица усъвършенствани и тласкащи към напредък административни институции в отделните страни ни сочат новите пътища. За доказателство, достатъчно е да се позова само на ръководения от моя уважаван колега проф. фон Маджари Научно-административен институт в Будапеща или пък на Института за политически студии в Мадрид, чийто представител се намира в този момент между нас. Във всички страни се установява едно търсене - и напипване пулса на новото - духовният прелом в областта

на международната административна наука” е вече приключен. Сега вече зависи само от нас, изживяващи и чувстващи необходимостта за изграждането на нов ред в нашите жизнени пространства, да **създадем една нова административна наука, която да отговаря на изискванията на нашата епоха**. Дано нашата бъдеща Международна академия за държавни и административни науки” вложи в това направление своя достоен дял.

**Д-р Вилхелм Фрик**

**Райхсминистър на вътрешните работи.**

## **ОБЩИНСКАТА АДМИНИСТРАЦИЯ ВЪВ ВОЕННО ВРЕМЕ**

**П**рез месец ноември миналата, година посетих за пръв път Катовиц след поражението на полската държава и армия, за да си съставя непосредствено ясна представа за възстановителната работа в областта на администрацията, в източната част на Горна Силезия. Още тогава с радост констатирах, че точно тука, благодарение бързата и съзнателна намеса на първия председател и Gauleiter и отличната работа на административните чиновници, бяха вече създадени основите за една редовна администрация. Днес, само след четири месеца от това мое посещение, в града заседава вече главната служба за общинска политика. Явно доказателство, че в тези няколко месеца възстановителната работа е следвала своя път и че в общинската администрация се създава сграда, която е неотлъчна част от староимперската германска администрация.

Особено ми е приятно, че в тези заседания имам възможността, за пръв път след избухването на войната, да говоря пред по-широк кръг представители на самоуправителните тела. Преди всичко, обръщам се към вас като към кметове, общински помощници и общински чиновници от източната част на Горна Силезия, но същевременно и като към германски кметове, общински съветници и общински чиновници въобще, които представлявате част от вътрешния фронт, чието грамадно значение особено много пролича през изтеклите шест месеца.

Военното време е време на изпробване годно-способността; то безпощадно разголва всичко що е гнило и слабо, ала и изтъква жизнеспособното и силното. Така, сега трябва да се докаже, дали извършената през изтеклите седем години в областта на общинското самоуправление работа е била добра и правилна. Също, дали нашите общини ще могат да изпълнят възложената им задача в едно изискващо извънредни усилия време и ще докажат, че действително са част от администрацията на германския Райх. Аз вярвам, че днес, след шест месеца война, ние спокойно можем да твърдим, че нашата работа за общините и работата в самите общини издържа успешно тази проба. Освен това, уверен съм от опита на тази половин година, че нашите общини и общински съюзи, ще издържат и в бъдеще, както до сега, всичките трудности на военната администрация.

Естествено, ние не бихме могли да направим днес тази задоволяваща констатация, ако националсоциалистическото изграждане на Райха не бе така добре подготвило основите за една успешна работа и във времена, които изискват извънредно напрежение. Представете си само ако една евентуална война би сварила нашите общини и общински съюзи в положението, в каквото се намираха те например в 1932 година, преди заемането на властта от националсоциалистите! Аз съм уверен, че работата на тези общини, вътре в една седмица, би разклатила силно вътрешния ни фронт. Съвсем друга е картината на подновените и прегрупирани от нас общини и общински съюзи в първите дни и седмици на войната: със спокойно хладнокръвие бе извършено необходимото преустройство! Обширните военни задачи се поеха и проведеха в планомерен ред.



Това неусетно преминаване от нормална към военна администрация стана, благодарение главно на следните три причини:

1. През изминалите седем години ние положихме всички грижи да подготвим в организационно отношение общините и общинските съюзи така, че те да са в състояние да изпълняват функциите си, дори и при най-неблагоприятни и тежки условия. Мисля, че едва днес може съзнателно да преценим цялото значение на германската наредба за общините, също и да измерим нейното значение точно в това отношение. В указа на Фюрера от 28. VIII. 1939 година, на челно място стои изречението, че той очаква от всички власти да вложат цялостните си усилия и да дадат бързи, освободени от всякакъв бюрократизъм решения и работа. С това са дадени всички предпоставки за изпълнението на тая задача чрез наредбата за общините. Кметът на всяка община, облечен с такава широка компетентност, е в състояние да се справя с бързо изникналите необходимост на военната администрация. Отстранени са по такъв начин всякакви парламентарни пречки и обвързвания, като същевременно е запазен същественият елемент на нашето самоуправление: **постоянната и тясна връзка между общинската администрация и гражданството**, която връзка и във военно време е напълно запазена. На мнение съм, че този контакт може на места още повече да се засили, като се привлекат съветници, главно в областта на стопанисването на жизнени блага.

Не само разпоредбите на германската наредба за общините се оказаха годни в първото полугодие на войната. Радвам се, че в една подробна конференция, която имах напоследък с главните кметове и земския съвет, един от вас обърна внимание върху много сполучливата и обширна работа, създадена се при провеждането на германската наредба за общините. Всичко това, ведно с опростяването в управлението, което проведехме веднага с откриването на войната, гарантира една спокойна и редовна функция на общинската администрация и общинското стопанство.

2. Втората, също много важна предпоставка за успешната работа на общините във време на война е **финансовото осигуряване на общинския ни живот**. Нека само да спомена реформата за реалния данък, новата разпоредба за финансовия бюджет, и новата политика за изплащането на дълговете, за да ви посоча още веднъж пътя, по който сме вървели в тази област. Резултатът напълно оправда нашите усилия: общините и общинските съюзи влязоха във войната, общо казано, с уредени финанси. Те не само, че бяха в състояние да финансират поставените им нови задачи, но поставиха финансите си в съществен размер и в служба на военно-финансовото стопанство на Райха.

3. Обаче, всички организационни и финансови мерки нямаше да бъдат така успешни, ако не бяхме поставили в общините и общинските съюзи **личности за кметове, провинциални съветници, общински съветници и общински чиновници, които се оказаха дорасли и за най-тежките изисквания**. Днес, обръщайки погледа си назад, признаваме, че това бе възможно само по пътя на един подбор, който стана постепенно. Естествено е, че бяха допуснати и грешки, които на време се поправиха. Във всеки случай, едно е съвсем сигурно - **днес успешната работа на нашата общинска администрация се дължи до голяма степен на личния подбор в персонала на нашите общини и общински съюзи**. Въпреки повикването на много от общинските чиновници под знамената, въпреки прехвърлянето на много от тях в

източните области, - общините и общинските съюзи продължават да работят без каквито и да било спънки и търкания.

Понеже войната ни завари така добре подготвени в това отношение, всички основни организационни промени в живота на нашите общини и общински съюзи бяха излишни сами по себе си. От тази гледна точка трябва да се прецени и познатата наредба, която се съдържа в точка V на указа на Фюрера от 28. VIII. 1939 год. Ясно е, че в една борба за съществуване, която бе наложена на германския народ, абсолютно необходимо беше да се проведе безусловна концентрация на административната власт и че в сериозни случаи не може да се правят резерви срещу тази власт. Ето защо, по принцип бе необходимо да се разшири контролната власт върху публично-правните институти и да ѝ се даде характер на широко-обвързващо ръководство. Друг е въпросът, как ще се упражнява това ръководно право към една или друга група публично-правни институти. Що се отнася до общините и общинските съюзи, още от самото начало споменах, че тази наредба не трябва да се разбира в смисъла, че от сега нататък контролните власти ще управляват общините и общинските съюзи, че въз основа на тази наредба ще се отнеме инициативата и отговорността на служебните лица и най-после, че всичката отговорност ще се прехвърли върху контролните органи. Още в самото начало, след обявяването на войната, изрично бие подчертано, че този надзор ще се упражнява ограничено и само в много належащи случаи. Радвам се, че по-нататъшното развитие и практическата работа на общините и общинските съюзи в последвалите месеци оправдаха това становище. С голямо задоволство неотдавна констатирах, с друга наредба, че от направения опит в първите месеци след войната; няма нужда от специален надзор спрямо общините и общинските съюзи. Затова наредих, контролните власти да предоставят на общините и общинските съюзи, повече, отколкото е било до сега, възможност за самоотговорна дейност и при контролата да си служат само със средствата, които се предвиждат от общинските закони. Моля ви да третирате тази моя наредба същевременно като израз на благодарност и признателност от моя страна за успешната и съзнателно-отговорна работа на общините и общинските съюзи в първото полугодие на войната.

Всички други мерки, които бяха взети в организационно отношение, са само редица от наредби за опростяване на процедурите и с израз на доверието към нашите общини и общински съюзи. И ако ние във военно време се отказваме от известни формалности, ако силно ограничаваме локалните изследвания, то е само затова, защото принципите за редовно административно ръководство и редовни финанси днес с общо благо на нашите общини и общински съюзи и не може да се страхуваме от изненади и разочарования.

По-съществени и дълбоки с мерките, които войната донесе за общините и общинските съюзи във финансово отношение. Ясно е, че всички сили, които с будни в германския народ и които могат да се събудят, днес трябва да се насочат само към една цел: да завършим с победа наложената ни война. Всички жертви с необходими за това, разбира се и в областта на финансите. Всяка марка, която днес по некакъв начин е излишна, трябва да се даде за финансирането на войната. Тази желязна необходимост създаде **военната вноска на общините и общинските съюзи**, която, признавам това, чувствително засега общинските институти. Не бива да се забравя, че на мястото на редица общински задачи, които с войната принудително бяха ограничени, изникнаха нови, които, наред с плащаните от общините военни вноски, силно обременяват днес финансите на последните. Достатъчно е само да спомена за разносните по заплатите, за

разходите по службите за прехраната и по стопанските служби изобщо, както и за **участието на общините в издръжката на войнишките семейства**, за да се добие представа за по-големите разходни пера на общините. Но същевременно смея да ви уверя, че нашата най-благородна грижа е и си остава, въпреки всичко, да се запази редовността на финансите в нашите общини и общински съюзи, та жертвата, която правят общинските институти да не бъде непоносима тежест за тях, защото никому няма да бъде добре, ако се разклатят общинските финанси, които бяха уравновесени в многогодишна работа. Така вашите грижи са и наши. И аз се радвам, че нашите старания да се привлекат и обременят общините и общинските съюзи само в подходящия поносим размер, както и отстъпките от страна на финансовия министър, дават задоволителни резултати. Нека ви припомня, че неотдавна от 1. I. 1940 година, военните вноски на общините от старите предели на Райха бяха намалени с  $1\frac{1}{2}\%$  от поземления данък на земеделските и горскостопански предприятия, т. е. вместо  $2\frac{1}{2}\%$  месечно, ще се плаща 1% по-малко. С това намаление се постигна голямо облекчаване на провинциалните окръзи и на селските общини. Също голямо облекчение представлява новата наредба за **участие на градските и селски окръзи в издръжката на нуждаещите се семейства**, според която - Райхът, от 1. I. 1940 година насам, вместо  $\frac{4}{5}$  връща на общините 90, респективно 95% от сумите, изразходвани за издръжка или изселване на семействата. Накрая, нека да обърна внимание и на добавъка, който от 1. IX. 1939 год. се изплаща в старите предели на Райха към разходите за службите по прехраната и стопанството. Може би тези добавъци някъде се считат за недостатъчни. Това ще бъде предмет на по-нататъшни преговори, въз основа на подробни данни, с цел, да се намери друг мащаб за тези добавъци.

Изобщо, аз съм убеден, че благодарение на тези мерки ще се избегнат дефицити за бюджетната 1939 година и същевременно бюджетите за 1940 година, при предвидените приходи, ще могат да бъдат донякъде уравновесени.

Ето какво е организационното и финансово положение на общините и общинските съюзи в стария Райх днес, шест месеца след обявяването на войната. Картината, обаче, няма да е пълна, ако не се спра върху духа, който владее в **нашите общини и общински съюзи** и който въодушевява тяхната работа. Мисля, че няма да преувелича, ако тука констатирам, че общините и общинските съюзи днес се справят с едни от най-тежките задачи, които са от съществено значение за настроението на народа и са много важни за вътрешния фронт. Помислете само, каква голяма грижа носи всеки ден напр. общинското бюро, което се занимава с купоните или пък службата за издръжката на семействата! Какви молби и тъжби, отнасящи се до живота на нашите съграждани, всекичасно занимават различните общински служби! И при това, по причина на войната не всичко, което стои в молбата може да се изпълни! Колко много работа, справедливост, но и човешки такт са необходими, за да се справи човек с поставените задачи! И ако нашите общини и общински съюзи, със спокойна самоувереност, въпреки ограничения персонал, днес се справят с поставените тежки задачи, то това се дължи до голяма степен на нашите **общински чиновници**. Използвам случая, да им изразя всичката си признателност за тяхната тежка и отговорна работа и за **техния дух**. Не бяха само думи, когато през изтеклата година твърдахме, че **съществува тясна връзка между народ и общинска администрация. Войната засили тази връзка**. А духът, който владее в службите на нашите общини и общински съюзи, най-добре доказва това.



Сега ще се спра върху редица специални въпроси, които изникнаха в общините на източна Горна Силезия. Ясно е, че ние тук сме още в периода на устройството. Все пак, стигнало се е вече до един стадий и са се очертали редица проблеми.

Наредбата за въвеждането на германската общинска организация във всички присъединени източни области, от 21. XII. 1939 година, посочва пътищата на организационната работа в правно отношение. Според това, считано от 1. I. 1940 г., във всички градски окръзи на Източна Горна Силезия важи германската Общинска наредба, така както беше въведена в Судетската област. Също са създадени и необходимите основи за селските окръзи, основавайки се пак върху германската наредба за общините. Ще ви се връчи за това специален указ, който ще поясни всичко. Германската общинска наредба още не е въведена в общините, които не са градски окръзи, по причини, които не е нужно да излагам тука. Ако мога така да се изразя, тя само е приготвена за това. На първия председатели е предоставено да реши от кога германската общинска наредба трябва да влезе в сила за отделните общини. До тогава общините, в които тази наредба не е влязла в сила, ще се управляват от специални комисари. С това, съзнателно се създава един преходен период за цяла Източна Горна Силезия. Щом бъдат на лице необходимите условия, ще се създадат германски общини, на които ще бъде поверена съдбата на жителите им. Сигурен съм, че този процес ще се извърши в скоро време за източната част на Горна Силезия, така че, в недалечно бъдеще, ще се постигне единство в административното ръководство на цяла Силезия.

Както правните условия на общините и общинските съюзи, така и финансовите и общинско-стопанските им условия с още в период на развитие. Обаче и в това отношение имаме вече основни линии, които са от значение за вашата практическа работа.

Най-належащият за разрешение въпрос, във финансово отношение, е въпросът за достатъчното финансово обзавеждане на общините, околиците и окръзите. Знаете, че досегашните методи за финансиране на общините и общинските съюзи в присъединените източни области страдаха от това, че им липсваше единство. Те почиваха на различаващите се едни от други правни норми - отчасти пруски, австрийски и руски. При това, областта Силезия имаше ограничени автономни законодателни права и се ползваше, в полската финансова система, благодарение на един особен общински финансов закон, със специално третиране. Така например, в Силезия зданията се облагаха с данък въз основа на самостоятелни общински данъчни наредби, вместо да се облагат с полския данък върху сградите. Вместо локален данък, или данък за приходи от наемите, събираше се процент от наемите в полза на стопанския фонд в Силезия. Навсякъде в Полша се събираха данъци върху електрическата енергия, само в Силезия не.

В полското общинско данъчно право важеше принципът, че общините и общинските съюзи - отчасти заедно с някои специални държавни фондове и полудържавни публично-правни институти, покрай известни собствени общински данъци - имат право да участват в редица държавни данъци, главно в данъците върху оборота и върху общия доход, както и да налагат върхнини върху поземления данък, данък сгради и върху косвените данъци.

Ясно е, че не може да се запази тази система за финансиране на общините. Понеже все повече се въвежда имперският данъчен закон, необходимо е в най-скоро



време да стане уреждането на този въпрос; понеже с ползването на имперски-единно уредените данъци, които в Райха се събират от фиска на Райха, общините и общинските съюзи губят приходите си от досегашното участие в съответните полски данъци, което беше значително в косвените данъци и в данъка върху общия доход, също така и върхнините от различни полски данъци. Необходимо е да се обезщетят общините за тези загуби. В това отношение до сега са взети следните мерки:

1) От 1. I. 1940 год. целият поземлен данък и данък сгради се предоставя изцяло на общините, като тези данъци се подхвърлят на ново уреждане върху нова база: реалното имущество.

2) За основа на данъка върху занятията, отклонявайки се от общото правило, се взема: за времето от 1. II. до 31. III. 1940 година - заплата, а за финансовата 1940 година приходът от занятието, занаятчийският капитал и заплата; последната най-малко с една 500% част от облагаемата сума. Със задължителното определяне заплата като база на данъка-занятие се цели по-лесното събиране на този данък, понеже по-трудно може да се определят и обхванати занаятчийският доход, както и капиталът, вложен в занаятчийското предприятие. В тази си форма, данъкът-занятие успешно замества досегашния полски минен данък, който донасяше на общините, главно в източната част на индустриална Силезия, значителни приходи и по отношение на данъчния обект, съществено се покрива с данъка върху сумата от заплата.

3) Проектира се, от 1. IV. 1940 година да се въведе и в източните области гражданският данък. Макар че за събирането на този данък е нужно време за подготовка, все пак в скоро време общините ще се сдобият , благодарение на него, с значителни суми.

Освен до тук споменатите данъци, на общините ще се предоставят и редица други, които, според германската данъчна разпределителна система, ще бъдат източник на доходи за нашите общински институти. Макар че те само ще допълват - големите преки данъци и гражданския данък, все пак ще засилят чувствително финансите на общините. Във връзка с това се проектира, по възможност в най-скоро време, да се въведе и пруският общински данъчен закон, както и окръжният и провинциален закон за данъците, за да се създадат, сигурни основи за финансите на общините и общинските съюзи.

Требва, обаче, да признаем, че до сега не можеше, пък и за неизвестно време не ще може дори и да се мисли, че общините и общинските съюзи в източните области ще са в състояние само от данъци да покриват финансовите си нужди. От една страна, приходите от данъци са значително намалели по причина на войната и на политическото и стопанско преустройство в тези страни, а от друга страна, нуждите за стопанското и административно преустройство и за приспособяването към условията на стария Райх, постоянно нарастват. Ясно като ден е, че освен данъците, които много по-късно ще дадат своите пълни резултати, за общините и общинските съюзи са необходими особени източници за финансиране, които Райхът ще им даде. Понеже до сега липсват за това нужните мерки, служи се с едно приблизително съпоставяне на собствените приходи и на належащите разходи за администрацията и за най-необходимите възстановителни мероприятия. По такъв начин областта Катовиц до сега е получила сумата 21 милиона марки за поддържане на текущата администрация, за възстановяване на поддържаните от общините училища, основни и средни, както и занаятчийските и земеделски училища. Освен това, още 6 милиона марки за еднократни

разходи, като доизграждане на училищни постройки, кланици, административни сгради, детски градини и здравни станции; за възстановяване и постройка на пътища, шосета и мостове, за пожарни команди и пр. Мога да ви уверя, че нашите условия и старания в това направление няма да намалят.

Друга една грижа, източник на много несигурност, е въпросът за имуществата на общините и общинските съюзи. Не от всички тука се признава, че общините и общинските съюзи в имуществено отношение продължават да съществуват както пораншните полски общини и общински съюзи. Днес мога да ви съобщя, че междувременно се стигна до едно споразумение между участващите служби по този въпрос, което има предвид истинските нужди на общините и общинските съюзи. В най-скоро време ще узнаете подробностите по това. С това е изяснено и становището, че и в областта на стопанската дейност, общините и общинските съюзи запазват имуществените си приходи, които всеки общински ръководител трябва да пази, както и въобще имуществените права на общините.

Така, въпреки войната, възстановителната и строителната работа в източната част на Горна Силезия продължава планомерно и определено за доброто на тази в стопанско отношение така богата страна; за благо на голямата провинция Силезия, за благо на нашия германски Райх, който отново си спечели тази област. Наш най-свят дълг е да почитаме жертвите, които даде нашата великолепно армия пред олтара на отечеството, при възвръщането на областта към Райха. Ние, които сме пратени тука, за да изградим администрацията на тази страна, трябва свято да ги пазим. Ние с всичките си усилия ще допринесем за превръщането на Източна Силезия в една цъфтяща част от Великогерманския Райх. Това трябва да ни е всекидневната мисъл. Това ще е същевременно и благодарността ни към Фюрера, който възвърна тази област към отечеството ни и комуто и в този час с предана почит благодарим.

**Нека тази област стане за нас едно силно оръжие в наложената ни война и да допринесе съществено за крайната победа.**