

Л. В Е А И Х О В



ОСНОВЫ
ГОРОДСКОГО
ХОЗЯЙСТВА

в 2^х частях



49

25.

28

ГОСУДАРСТВЕННОЕ
ИЗДАТЕЛЬСТВО

2160695

16

98 : 99 :

КОНТРОЛЬНЫЙ ЛИСТОК
СРОКОВ ВОЗВРАТА

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ
ВОЗВРАЩЕНА НЕ ПОЗДНЕЕ
УКАЗАННОГО ЗДЕСЬ СРОКА

Колич. пред. выдач.

02 08 16 ФЕВ 2004

3 ТМО Т. 3600000 З. 1425-91

65.9 (2) 44

В275

Часть вторая

ОБЩЕЕ УЧЕНИЕ О ГОРОДСКОМ
ХОЗЯЙСТВЕ

стр 216 + 468

СОУНД им. В. Г. Белинского

2160695

2160695

Свердловск
обл. унисе за 1985
научная библиотека
им. В. Г. Белинского

ВВЕДЕНИЕ

Изложенное в первой части курса, т. е. достаточно полная ориентировка в городе как социально-экономическом явлении, позволяет нам перейти ко второй его части. Несмотря на тесную связь обеих частей, они в сущности составляют две отдельные методологически различные научные дисциплины, а именно: 1) общую теорию урбанизма и 2) общее учение о городском хозяйстве. Имея, однако, в виду, что обе эти дисциплины, всецело основанные на экономических отношениях, находятся еще только в стадии образования, и что вторую немыслимо понять и усвоить без знания первой, представляется целесообразным до поры до времени излагать и изучать их в совокупности, под общим названием «Основы городского хозяйства». В настоящей вводной главе мы рассмотрим несколько первоначальных вопросов, относящихся к соответствующей дефиниционно-методологической проблеме.

1. ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО В ЕГО РАЗЛИЧНЫХ ЗНАЧЕНИЯХ

Термин «городское хозяйство» употребляется в трех различных значениях. Во-первых, под городским хозяйством нередко подразумевается совокупность частных хозяйств в городе. В этом смысле городское хозяйство (или городская промышленность), являясь одной из главных составных частей народного хозяйства, противополагается внегородскому, чаще всего сельскому хозяйству. Сказанная проблема была нами затронута в четырнадцатой главе. Во-вторых, городским хозяйством, в его статическом значении, называют не совсем правильно всю сумму наличных оборудований и учреждений, обслуживающих городское благоустройство.¹ Наконец, в-третьих, городское хозяйство понимается как деятельность города в лице его городских публичных органов, направленная к удовлетворению известных коллективных потребностей городского населения.

¹ Проф. М. А. Сиринов так определяет местное (а следовательно и городское, как часть местного) хозяйство: «Совокупность задач, порученных местными органам, и совокупность средств, которыми они располагают для их удовлетворения, носит название местного хозяйства или местных финансово-финансовых (Местные финансы, ГИЗ, 1926 г., стр. 6). Хозяйство отождествляется здесь с финансами, т. е. с представлением, составляющим логическую ошибку «грат рго горо» (часть вместо целого), конечно, нельзя. П. Сытня также понимает коммунальное хозяйство не как деятельность, а как «совокупность служб, учреждений и предприятий, находящихся в ведении местной гос. власти, объединенных одним управлением и хозяйствующими ими за задачей повышение благоустройства и общественной санитарии» («Что такое коммунальное хозяйство?» «Ком. Хоз.», № 5 — 6, март, 1927 г.).

Особенно важно и наиболее употребительно из перечисленных нами последнее, чисто динамическое понимание городского хозяйства. Именно в этом смысле названное хозяйство составляет предмет особой научной дисциплины, которую нам и предстоит изложить в настоящей части курса.

Городское хозяйство как хозяйственная деятельность города играет решающую роль в развитии и благоустройстве города, а также в благосостоянии его населения, материальном и духовном. Поэтому и ввиду объясненной многозначности термина «городское хозяйство» следовало бы применять специальный термин, приспособленный к этому последнему его пониманию. Таким термином, уже издавна существующим в литературе и законодательстве, является **муниципальное хозяйство**.

Происхождение упомянутого термина относится к классической древности. *Munis* по-латыни значит тяжесть, тягота, бремя, а *сарю, тесирю* — беру, принимаю. Соответственно, городское управление, как бы берущее на себя, по уполномочию города и с разрешения правительства, бремя общественной власти, выполнения общественных задач и распоряжения хозяйственными средствами, называется муниципалитетом, а его деятельность — муниципальным хозяйством.

Хотя этот последний термин рельефно подчеркивает все конструктивное и экономическое своеобразие исторически сложившейся городской общины, ее существенные признаки и присущие ей специальные задачи, и притом вполне точно и четко отграничивает соответствующее понятие как от «городского хозяйства» в его первых двух смыслах, так и от хозяйства негородских общин, но он, к сожалению, по каким-то случайным причинам, утратил свою общеупотребительность в СССР. Ему предпочтается термин «коммунальное хозяйство», который, напротив, номинально сглаживает фактически существующие различия между городскими и негородскими общинами.¹ Вдобавок, в СССР под коммунальным хозяйством подразумевается, как будет выяснено ниже, лишь одна сравнительно ограниченная сфера местной, а в частности и городской деятельности советов. Все это создает значительную терминологическую сложность, в которой надо будет разобраться особо. В дальнейшем изложении курса нам неизбежно придется пользоваться всеми тремя терминами, а именно:

¹ Термин «коммунальное хозяйство» несомненно должен получить исключительный вес в будущем социалистическом хозяйстве, после слияния города и деревни. Но мы уже указывали в «Опыте муниципальной программы», что в данный момент перед нами стоит целый ряд вопросов и задач, свойственных в своих характерных особенностях только городу, а именно: жилищный, уличного движения, особой санитарной техники, организации питания, призрения и т. п. Муниципальное начало здесь резко выделяется из общекоммунального начала, выступая с собственными факторами, условиями, движущими силами и требованиями и, при всем желании, не может быть искусственно растворено в последнем. Ни практика и техника, ни тем более теория не допускают безнравственно произвольного упрощения и смешения разнородных понятий и систем. Органическое различие не должно номинально совпадать. Таково избучное требование теоретической методологии. Поэтому значение термина «муниципальный» лишь безнадежен официальный язык, удаляя его от научного языка, без всякой пользы для облигации города и деревни.

«городское хозяйство» (в его третьем значении) — как общепонятный и общепринятый термином, «муниципальное хозяйство» — как более определенным научным термином, и «коммунальное хозяйство» (в городах) — как термином официальным.

2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Правильное определение предмета науки есть одновременно и фактор и показатель ее успехов.

Эн. Кант.

В настоящее время уже стало общим местом утверждение, что первым шагом каждой научной дисциплины должно быть определение ее предмета, и никто не станет оспаривать крылатое слово Фридриха Энгельса о том, что « всякая общественная наука есть в сущности обширная система определений, или дефиниций ». Действительно, корректные определения понятий и строгие дефиниционные формулы во некоторой степени заменяют в обществоведении математические формулы точных наук. Между тем в области муниципального знания мы почти нигде не находим реальной дефиниции городского хозяйства.³ У Зомбarta, Дамашке, Линдемана, Ястрова, Прейса, Вутке, Маурера, Моста и других известных основоположников муниципальной науки встречаются лишь такие чисто номинальные определения: городское хозяйство есть хозяйственная деятельность «городской общины», или «городских публичных органов», или «городских общественных управлений», или «города как самостоятельной коммунальной (муниципальной) единицы». Повидимому, единственным исключением в этом отношении является определение А. Рисса.⁴ Согласно его формуле, «муниципальное хозяйство означает совокупность всех тех мероприятий городского общественного управления, при посредстве которых оказывается влияние на производство, распределение и потребление благ, служащих для удовлетворения жизненных потребностей». Впрочем, едва ли можно признать изложенное определение удовлетворительным. Во-первых, существует целый ряд факторов, оказывающих влияние на «производство, распределение и потребление благ», которые, однако, решительно ничего общего с городским хозяйством не имеют. Оказывают такое влияние и технические изобретения, и борьба классов, и общее государственное законодательство, и экономическая политика правительства, и вообще все правовые, а равно идеологические надстройки, обратно действующие, согласно учению Маркса, на экономический фундамент. С другой сто-

³ Л. Великова, Дефиниционно-экономическая проблема (рукопись).

⁴ Как известно, определения могут быть реальными и номинальными. Первые определяют понятия по существу, приводя их важнейшие признаки; вторые лишь формально фиксируют самый смысл данного слова.

⁵ А. Рисс, Основы муниципального хозяйства, под ред. и с предисловием М. Д. Загряжского, Рига, 1914 г. (ценное издание, но далеко не соответствующее своему названию, ибо оно крайне сжато налагает оценки лишь формы немецкого городского хозяйства).

роны, целый ряд отраслей городского хозяйства, как, например, больничное дело или борьба с детской смертностью, влияют на производство, распределение и потребление благ весьма отдаленным образом и, конечно, не могут быть адекватными такому определению.

Чтобы дать правильное определение понятия, надо прежде всего сообразоваться с требованиями логики. Определением,¹ или дефиницией, называется полное указание существенных признаков, образующих содержание определяемого понятия. Всякое определение должно заключать в себе два элемента: 1) указание на ближайший род, т. е. на ту общую группу, к которой принадлежит определяемое явление вместе с другими наиболее сходными с ним явлениями (*genus proximum*), и 2) указание на специфические отличия определяемого явления, т. е. на видовые признаки, отличающие его от других явлений того же рода (*differentia specifica*). С точки зрения изложенного логического правила, городское хозяйство есть прежде всего хозяйственная деятельность (ближайший род), и, следовательно, для определения городского хозяйства надлежит в первую очередь указать на существенные признаки названной деятельности. Хозяйственная деятельность, в объективном толковании марксистской школы, есть процесс между человеком и внешней природой или материальной средой: она состоит в наивыгоднейшем использовании материальной среды. В данном случае (видовые отличия) субъектом хозяйства является город в лице его местных государственных учреждений и чаще всего организованного представительства от господствующего класса горожан, цель же хозяйства эти органы ставят благоустройство города и социальное благосостояние городского обитания, причем, по учению Карла Маркса, фактически оправдывающемся в огромном большинстве случаев, главное внимание публичных органов направлено на удовлетворение интересов того же господствующего класса. Остается включить в дефиниционную формулу существенные признаки самого города, ноemu нами уже было дано определение в первой части курса.

В результате требуемая дефиниционная формула примет следующий вид: городское или муниципальное хозяйство есть деятельность местных публичных органов или организованного представительства людей, живущих концентрированно на избранной территории и занимающихся преимущественно обрабатывающей промышленностью или торговлей, причем эта деятельность направлена к наивыгоднейшему использованию материальной среды с помощью установленных средств в целях благоустройства данной территориальной единицы и социального благосостояния (т. е. благоустройства в широком смысле) живущего

¹ H. Rickert, Zur Lehre von der Definition, 1888; Chr. Sigwart, Logik, 2 Aufl., Bd. I, S. 360 и. т. w.; А. И. Введенский, Логика, 2 изд., Спб 1913, стр. 90 — 98.

на ней и привадлежащего к господствующему классу коллектива.

Изложенная формула несколько громоздка, но она включает в себе все существенные признаки муниципального хозяйства,¹ указывая на его субъект, объект, средства и цели.

3. МЕСТО ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА В ГОСУДАРСТВЕННОМ, МЕСТНОМ И КОММУНАЛЬНОМ ХОЗЯЙСТВАХ

Обычная система соотношений между различными видами государственного хозяйства, существующая в громадном большинстве западноевропейских и северо-американских государств, такова. Из государственного хозяйства с его центральными и централизованными органами управления (в качестве субъектов хозяйства), с гос. финансами (в качестве материальных средств) и с удовлетворением общих государственных потребностей (в качестве цели хозяйства) выделяют местное хозяйство. Это последнее, хотя и имеет в сущности тот же государственный характер, но имеет свой особый субъект (местное или коммунальное самоуправление), свои особые средства (местные или коммунальные финансы) и свою специальную цель (местное или коммунальное благоустройство в узком и широком смысле этого слова). В общем и целом местное и коммунальное хозяйство между собой совпадают. В свою очередь, местное или коммунальное хозяйство в городах принимает форму муниципального хозяйства, которое также имеет свой собственный субъект, а именно специальный орган самоуправления (муниципалитет), свои самостоятельные средства (городские или муниципальные финансы) и свою специальную цель, а именно благоустройство городов и социальное благосостояние горожан (т. е. городское благоустройство в широком смысле) (см. схему 1).

В СССР система взаимоотношений отдельных форм государственного хозяйства несколько иная. Из государственного хозяйства у нас также выделено местное хозяйство со своим отдельным бюджетом и местными культурными задачами, но оно, благодаря своеобразно понимаемой терминологии, далеко не совпадает с коммунальным хозяйством. Последнее составляет лишь один из отделов местного хозяйства, и в этом отделе сосредоточено только управление коммунальными предприятиями и земельным богатством, пожарное дело, пожарное дело и некоторые второстепенные отрасли,² причем комму-

¹ Едва ли можно соглашаться с П. Сытиным в том, что включение в хозяйство таких отраслей, как народное образование или народные развлечения, не вполне соответствует политико-экономическому содержанию хозяйства. Ведь городское хозяйство в данных областях сводится к постройке и содержанию материального базиса народных образований и развлечений (школ, театров, парковых и проч.) и притом посредством гор. финансов и на основе экономического принципа, т. е. минимума затрат и максимума результатов. Почему же это не коммунальное? («Что такое коммунальное хоз.» — «Мон. хоз.», март, 1927, стр. 3).

² Столь ограничительное толкование коммунального хозяйства терминологически и юридически исправильно. Если местная деятельность горожской общины, или коммуны, т. е. местной государственной ячейки, должна быть признана коммунальной, коммунальная же деятельность в городах — муниципальная

нальное хозяйство в городах, по крайней мере терминологически не выделено в особое «муниципальное» хозяйство. Впрочем, в результате законодательства последних лет городское коммунальное хозяйство, как будет выяснено ниже, начинает приобретать более или менее самостоятельное бытие, причем нельзя не отметить, что самое законодательство о местном хозяйстве далеко не получило своего дифференцированного завершения (см. схему 2).

4. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ГОРОДСКОГО БЛАГОУСТРОЙСТВА

Определив понятие городского хозяйства, мы должны остановиться и на другом столь же часто встречающемся термине «городское благоустройство». В муниципальной литературе систематическим выяснением этого термина занялся проф. З. Х. Френкель, выработавший следующую дефиниционную формулу:¹ «К общему городскому благоустройству относятся все те стороны устройства города, вся та часть его материальной культуры, которая назначением своим имеет обратить город в общее жилище — здоровое, безопасное, по возможности долговечное, прочное, красивое и уютное».

Наложенное определение описательного типа, повидимому, может считаться удовлетворительным с точки зрения той задачи, которую поставил себе проф. Френкель, как специалист по санитарии городов и гигиене жилищ, но с социальной и экономической точки зрения належит поставить вопрос несколько иначе. Лишь с большой натяжкой, например, можно причислить к созданию «жилища» задачи городского транспорта, которые бесспорно входят в область городского благоустройства.

Городское благоустройство есть раньше всего общая цель муниципальной деятельности и общий результат городского хозяйства. Нет никакого методологического основания суживать упомянутый термин, выключая из суммы достижений городского хозяйства те или иные отрасли «благоустройства». В последнем случае пришлось бы для этих последних отраслей выбирать какой-то специальный термин, что, при бедности нашей муниципальной терминологии, было бы далеко не легкой задачей. Под городским благоустройством в узком или тесном смысле

деятельностью, причем в принципиальном отношении ничего не изменится. Трудно понять, почему, напр., санитарное действие водопровода и канализации относятся к нас к коммунальному хозяйству, а городские больницы к последнему не относятся, и т. д.

¹ Основы общего городского благоустройства, М., 1926, стр. 10—21. Прочие авторы относятся к термину «городское благоустройство» как к общепонятному слову, не требующему дефиниции, либо дают ему чисто номинальные определения (Циттини, Шепкин), либо, наконец, просто перечисляют отрасли благоустройства, причем они понимают последние слишком узко (см., напр., В. Н. Секеев, «Благоустройство городов», выдвинувший на первый план планировку городов и присоединяющий к нему городской транспорт), круглые — чрезвычайно широко (см. программу по созыву съезда городов и организации выставки благоустройства городов при XIV отд. РГО 1913 г.); см. также проф. Л. И. Смирнов, «Матер. к всер. съезду по газод. нас. мест. ГИЭ, 1921. Цитировано по Френкелю.

Схема взаимоотношений принимает таким образом следующий вид.

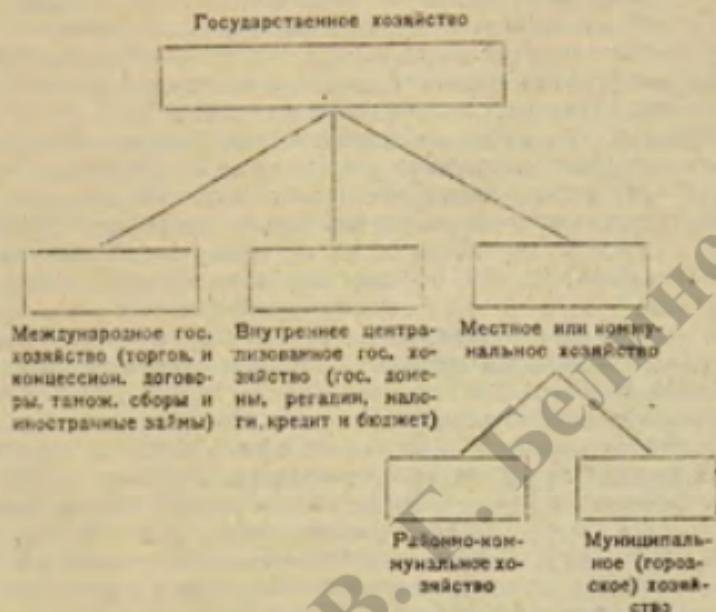
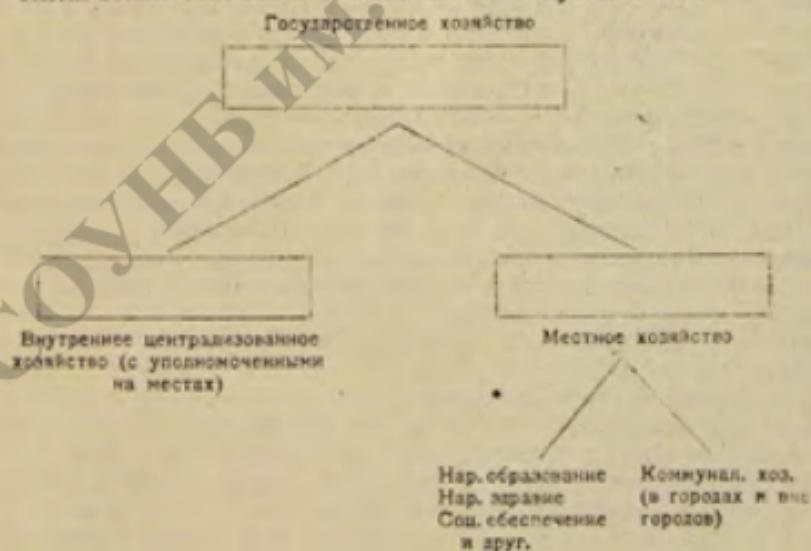


Схема взаимоотношений в СССР имеет следующий вид.¹



¹ Мы сознательно пропускаем международное гос. хозяйство, так как в общество капиталистического окружения СССР не вникнуть в общую экономическую систему капиталистических государств.

надлежит понимать жилищное и уличное благоустройство, как-то планировку, муниципальное строительство, жилищный и земельный вопрос, замощение, зеленые насаждения, уход за улицами, уличный транспорт, муниципальную связь, городское освещение и отопление. При этом нет никакой надобности в особом термине «внешнее благоустройство», употребляемом по наследству лишь в российской практике. Действительно, в неопределенное содержание «внешнего благоустройства» у нас входят самые разнообразные объекты, а из всего — зеленые насаждения, освещение и предметы украденности. Между тем зеленые насаждения являются не только в идейном благоустройством, но играют важнейшую социальную гигиеническую роль, а для двух последних объектов, между собою имеющих связанные либо нужды, нужно создавать особую категорию «внешнего благоустройства». Под городским благоустройством в широком смысле следует понимать удовлетворение социальных нужд, материальных и духовных, причем в первую категорию входит оздоровление городов и здравоохранение, общество продовольствия, питания, социальное обеспечение и призрение, а также и проблемы безопасности (пожарное дело, борьба с насаждениями, заносами и ядовитой стихией), а во вторую — народное образование и развлечения, муниципальная эстетика и общественная нравственность как результат борьбы с алкоголизмом, нищенством, проституцией, хулиганством. Если мы условимся подразумевать под городским благоустройством в тесном и широком смысле общий результат хозяйственной деятельности городов, то выше определение соответствующего термина примет такую форму: городское благоустройство — это совокупность создаваемых городским хозяйством условий, в которые поставлены удовлетворение коллективных потребностей городского населения. Мы полагаем, что трудно возражать против проведенного нами широкого толкования «благоустройства», которое вносит наибольшую ясность и полноту во взаимоотношения муниципальных терминов. Нет сомнения в том, что «благоустройство» может с тем же успехом относиться к городскому просвещению и больницам, как и к городским жилищам и улицам. В крайней мере в западноевропейской науке мы никогда не встречали попыток ограничить термин «благоустройство» какими-либо произвольными рамками, что вызвало бы нескончаемые споры о линии «под раздела». Действительно, потребовалась бы поистине дьявольская изобретательность, чтобы, например, благоустроенную пожарную часть, трамвай или водопровод (благоустройство) отграничить с достаточной вразумительностью от благоустроенной школы, больницы или биржи труда (неблагоустройство). Правда, самое своего «благоустройство», почерпнутое из старинного ссыпательского языка (и рядом с благочинием, благодеянием, благосостоянием), в научном отношении мало небезкоризненно, ибо в нем содержатся злые качественные оценки. Благоустройство городов часто стоит на очень низком уровне, в результате чего получается нечто вроде «неблагоустроенного благоустройства». Но здесь муниципальная наука и

избежно разделяет общую участь наук социально-экономических: в политической экономии, как указывал еще Маркс, существует ряд неточных и неудачных терминов, почерпнутых из ходячего языка. Наука, а тем более наука общественная, создалась из боевой практики; изобретение новых слов сделало бы ее малопонятной, создавая юрческий уклон, особенно нежелательный в области социального знания, и приходится бороться с неточными терминами не ликвидацией их, а посредством строгого и соразмерного их определения.

Нам остается коснуться одного недоразумения, связанного с рассматриваемым термином, которое, с легкой руки М. Н. Петрова,¹ успело свить себе прочное гнездо в советской коммунальной и притом весьма компетентной литературе.² Это недоразумение заключается в утверждении, что в СССР собственно нет коммунального хозяйства, а существует лишь коммунальное благоустройство, так как компетенция первого значительно сужена и не соответствует обычному представлению о коммунальном хозяйстве. При этом П. В. Сытый понимает под благоустройством всю область деятельности нынешних коммунальных отделов (?), Н. С. Рождественский видит в благоустройстве одну из частей хозяйства коммун, а М. Н. Петров просто отожествляет коммунальное хозяйство с коммунальным благоустройством,³ также считая последнее частью первого.

Согласиться с изложенными взглядами, по крайней мере в данной их формулировке, трудно. Коммунальное благоустройство не может существовать без коммунального хозяйства, так как первое есть результат второго. Имея в виду, что в советском городе существуют местные распорядительные органы в лице горсоветов, избираемых трудовым населением города, более или менее самостоятельные финансовые источники и широкая компетенция, обнимающая все местные нужды, нет никакого основания считать его лишенным коммунального хозяйства, без коего — подчеркиваем это еще раз — вообще никакое коммунальное благоустройство не мыслится. Вместе с тем нельзя ни отожествлять хозяйство с благоустройством, ни считать последнее составной частью первого: коммунальное хозяйство есть

¹ Известный в муниципальных кругах специалист по городским вопросам.

² См., напр., П. В. Сытый, «Коммунальное хозяйство (благоустройство)» (Москва, М., 1925 г., стр. 19); Н. С. Рождественский, «Коммунальное благоустройство и основы его плана» (гл. VII сборн. «Московское хозяйство» в 1925 г., стр. 241); ряд замечаний М. Н. Петрова в специальных изданиях и т. д.

³ Плановое ведение коммунального хозяйства (Сер. ком. раб., стр. 73); то же в статье «Перспективы развития гор.-благоустройства» («Ком.Д.», № 2, 1927 г.). «Коммунальное благоустройство, — говорит М. Петров, — есть один из видов хозяйства местного». Можно так благоустройство есть состоящее в хозяйстве — деятельность (с лаконичной точностью К. Маркса), состоящее же не может быть одним из видов деятельности. В Словаре коммунального работника (Городы и ком. хоз., под ред. Б. Б. Бесселовского и Шейлиса, 1927 г.) говорится: «Благоустройство гор. и сел. хоз. мест, исправильное именуемое нами коммунальным хозяйством, охватывает группу мероприятий». Почему же «исправильное», раз мероприятие, как действие, относится именно к доведению, а назначение и цель этого мероприятия — к благоустройству?

дeятельность, имеющая своей целью благоустройство: понятие это чисто динамическое, благоустройство же есть создание хозяйством обстановка, имеющая в каждый данный момент статический характер. И если бы, например, в компетенции городских коммунальных органов осталось одно управление трамваями, то во таки следовало бы деятельность, к ним относящуюся, считать не трамвайным «благоустройством», а трамвайным хозяйством и, поскольку его ведут коммунальные органы на коммунальные средства, — муниципальным хозяйством. Правда, в советском законодательстве ныне продолжает еще господствовать не совсем корректная, с научной точки зрения, терминология, по которой коммунальная, или, точнее, муниципальная деятельность горсоветов по предметам городского просвещения, городского больничного дела, муниципальной призрения и т. п. почему-то не называется ни коммунальной, ни муниципальной, но эта чисто терминологическая некорректность ничего не меняет в существе дела. Местная государственная ячейка, т. е. община, или коммуна, до известной степени аналогичная с коммунами других государств и притом хозяйствующая на основе финансовых, выделенных из общего государственного котла, в СССР фактически существует. Следовательно, и нет реальных оснований отрицать существование у нас коммунального хозяйства, при все своеобразии его еще незаконченной, неполной и недостаточно дифференцированной организаций.¹ Одним словом (вопреки изложенным мнениям), та компетенция, которая, согласно декрету Совнаркома от 8 апреля 1920 г., отмежевана коммунальным отделам при местных исполнительных советах, есть именно часть коммунального хозяйства, а не коммунального благоустройства (как это и признает авторский закон), а другая часть того же коммунального хозяйства ведется в целом советом и его исполнкомом через ряд его отделов (хотя в советском законе, вопреки научной терминологии, коммунальный характер этой деятельности еще не признан). В точке зрения и терминологии М. Н. Петрова и его последователей, признающих, что городское благоустройство является частью городского хозяйства, есть одна отрицательная сторона, о которой мы уже говорили, а именно совершенно не выясняется грань, которая отделяет благоустройство от «неблагоустройства» в хозяйстве. Разве городские школы, больницы, богадельни или приюты, которые М. Н. Петров не причисляет к благоустройству, не могут быть благоустроены и подобно жилищам и трамваям и разве не существует в городах школьного или больничного благоустройства? Наконец термин «благоустройство» далеко не относится к одной только муниципальной деятельности, но весьма часто применяется и многим другим сферам хозяйственной деятельности. Существует

¹ Коммунальное хозяйство Парижа, напр., с его ограниченной компетенцией, ведется под решающим надзором центральной власти и местной администрации (префекта Сены и префекты полиции). Однако никто не решался отрицать в хозяйстве, признавая лишь парижское благоустройство. Равным образом в Англии область народного образования и общественного призрения в органах местного самоуправления, вследствие старинной традиции, стоит особняком.

например, сельскохозяйственное и железнодорожное благоустройство, которые также всегда является целью, а иногда и результатом соответствующего хозяйства, но, конечно, никто и даже сам М. Н. Петров не усмотрит в них какую-то часть сельского или железнодорожного хозяйства.

5. ПРОИСХОЖДЕНИЕ И ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ПРИЗНАКИ ГОРОДСКОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) ХОЗЯЙСТВА

«Концентрация в городах больших масс населения на сравнительно небольших пространствах земли, — говорит П. В. Сытий, — подвижность населения, присутствие фабрик, заводов, административных и научных учреждений, — все это выдвигает в городах ряд задач, решение которых недоступно отдельным домашним хозяйствам и не соответствует природе частно-капиталистического хозяйства, но решить которые необходимо в интересах всего городского населения».¹ В этом оправдание коммунального (муниципального, городского) хозяйства. Действительно, вся область названного хозяйства, как оно организовано в настоящее время, является по существу неизбежной уступкой капиталистического начала началу общественному, протодимой притом, в большинстве случаев и поскольку это по существу дела возможно, в интересах господствующего класса. Такие необходимые области городского хозяйства и благоустройства, как замощение, уличное освещение, устройство зеленых насаждений, всеобщее обучение, социальное обеспечение, по самой природе, им присущей, не могут быть объектами для извлечения частнохозяйственной прибыли; но, с другой стороны, вследствие сложности своей и по объему своему они не могут быть созданы и руководимы за счет неорганизованных сил домашних, потребительских хозяйств. Наконец, и государство в лице своих центральных органов, неизбежно удаленных от масс населения, а равно имеющих свои важные централизуемые задачи, не может как следует справляться с удовлетворением чисто местных, хотя бы и насущных потребностей этого населения. Единственный логический выходом из создающейся обстановки является создание таких организованных местных ячеек государственного типа (коммун), которые могли бы на выделенные для них источники средств удовлетворять коллективные потребности населения, концентрированно живущего в отдаленных кругах от других пунктах или рассеянных по районам.

Происхождение муниципального хозяйства не зависело от какого-либо социального договора² или решения правительства и парламентов. Оно создалось исторически чисто эволюционным образом. Ястрог³

¹ Коммунальное хозяйство (благоустройство) Москвы, стр. 230, изд. «Новая Москва», 1926, см. стр. 10 (очень рекомендуемое издание).

² Старая поговорка гласит, что есть известия в области общедолитической (*Contrat social*) и даже в вопросе о происхождении денег (см. З. Г. Казе и еле и баум, Учение о деньгах и кредите, т. I, стр. 31), никогда не высказывалась в муниципальной науке, ввиду позднего происхождения последней.

³ Ястрог, *Kommunalwissenschaft* (Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften, 1924, III, S. 113 и его же: *Socialpolitik und Verwaltungswissenschaft*, 1930).

указывает, что «попечение о бедных» и затем «нижшая школа» образовались как самостоятельный зародыш общинного управления гораздо раньше, чем речь зашла о «коммуне», как о государственной и юридической организации. Семья и род оказывались беспомощными в деле попечения о выброшенных из жизни стариках и инвалидах, иных, и тогда выступал соседский принцип (*Nachbarschaft*) или союз соседей (*Nachbarschaftsverband*) как естественный, возникший из самой природы помощник семьи, этой первичной социальной ячейки. Второй общей заботой семьи издавна являлось, наряду с воспитанием, первоначальное образование детей. И здесь неоформленный еще юридически союз соседей выступал со своей ценной домашней организацией, наравне с приходскими, светскими школами грамотности. Третьим элементом общинного управления и хозяйства естественно являлись финансовые средства, без коих развивающееся дело попечения о бедных и первоначальное образование существовать не могли. Строительство и пути сообщения логически присоединяются к этим трем элементам общинного хозяйства, которое таким образом независимо от государства естественно захватывает все более широкую компетенцию. В теории Ястрова, в которой в общем согласны и некоторые другие основоположники муниципальной науки, есть то преимущество, что она соответствует многим историческим фактам.¹ Первоначальные городские общественные должности в Германии (подопечные о бедных, школьные советники, городские санитары, строительные советники) появляются, независимо от государственного назначения, в нарисованном Ястревым порядке, а в Англии изложенный ход событий, как мы более подробно выясним ниже, не вызывает никаких сомнений. Впрочем, и это всегда бывает с генетическими теориями, имеющими своим объектом далекое прошлое, наряду с изложенной пакрате теорией, имеются в наличии и другие, ведущие между собой нескончаемый спор. Так, одни (Шмидлер) подчеркивают этически-бытовой момент — «моральное лицо» муниципалитета, которое проявляется в принципе попечения и заботы, в противоположность государственным принципам опеки и принуждения; другие говорят о свободно избранных целях, как базисе муниципальной категории; третьи видят основу городской общины в аграрной собственности на земельную территорию; четвертые сближают первичные муниципальные ячейки с церковными приходами. Наконец пятые (Рисс) выдвигают «полицейскую» теорию, утверждая, что исторический источник всех муниципальных задач нового времени — полицейская функция (?). Так, по мнению А. Рисса, политика «постройки городов» и жилищная вместе с земельной возникли путем успешного развития строительной полиции; газ и водопровод, в их возникновении, будто бы не что иное, как предпри-

* Коренным недостатком теории Ястрова является тот, что названный автор, выдвинув в сущности отвлеченно-экономический (социальный) принцип, затушил экономический базис образования гор. общины, которая создавалась и развивалась на почве сотрудничества между людьми, поселившимися в одном месте, а именно на почве производственных, а затем и рыночных отношений (см. главу пятую части первой курса).

тия для удовлетворения собственных нужд полицейских учреждений, а охрана безработных развелась из признания бедных, которое во времена Фридриха Великого было делом полиции. Бессспорно только одно: коммунальное и, в частности, муниципальное начало возникает, так сказать, снизу, независимо от центрального государственного строительства, со своими собственными источниками, методами, средствами и задачами хозяйственной деятельности. И в основе местных социально-экономических отношений, и затем вступает в сложное взаимодействие с другими действенными социальными началами. Муниципальное начало с самого своего зарождения отличается своеобразной и более или менее близкой к населению организацией, самостоятельными средствами и все более широкой компетенцией, по мере роста населения и усложнения потребностей, но оно развилось под давлением усиливающегося государственного начала и в конце концов более или менее подчинилось последнему, а ныне входит в состав государственных органов, не уклонясь от того или иного вида правительственного надзора. От государственного хозяйства муниципальное хозяйство отличается тем, что преследует сравнительно узкие цели городского благоустройства (в тесном и широком смысле) на территории отдельных городов, в то время как государственное хозяйство ведает (с предпочтением господствующих классовых интересов) коллективными потребностями всех поданных государства, независимо от места их проживания.¹

С другой стороны, муниципальное хозяйство отличается от народного хозяйства тем, что оно составляет совокупность или замкнутый круг хозяйственных действий, руководимых единой волей, т. е. является своеобразным «единичным хозяйством». Оно принадлежит публичноправовому союзу, являясь, как мы указали, выделенной частью государственного организма. Не извлечение частно-хозяйственной прибыли во что бы то ни стало, а удовлетворение нужд городской коммуны — вот к чему сводится его коренная задача. Принцип частной конкуренции в пределах хозяйственной деятельности данной коммуны или муниципия в значительной мере упраздняется, хотя он и продолжает существовать отчасти в форме уступок (концессионная и арендно-муниципальная система) и отчасти в форме конкурентной между отдельными муниципальными хозяйствами.

Наконец, значительное различие между муниципальным и народным хозяйством заключается в области обмена. Продукция народного хозяйства в капиталистических государствах перебрасывается на огромные расстояния и, так сказать, «гуляет по всему миру», а муниципальное хозяйство обычно не ведет широкой торговли, ограничиваясь в области обмена закупкой нужной для себя продукции и равным образом обращая свою продукцию преимущественно на удовлетворение нужд данной коммуны.

¹ Нельзя согласиться с П. В. Сытиковым в том, что государства ведут экономику всей страны (цит. соч., стр. 12). Экономика капиталистических государств основана на принципе экономического производства и экономической независимости (анархии производства) — «laissez faire, laissez passer» далеко не изжито.

Само собою разумеется, что вся совокупность коммунальных и, в частности, муниципальных хозяйств в стране должна быть учтывана народным хозяйством, так как они входят, вместе с другими «единичными» — напр., кооперативными, артельными — хозяйствами и вместе со всей суммой единичных частных хозяйств, связанных обменом, в состав народного хозяйства. Целый ряд хозяйственных действий коммун несомненно влияют на ход народного хозяйства. Однако это обстоятельство нисколько не умаляет всего отмеченного нами своеобразия экономической природы коммунального и, в частности, муниципального хозяйства.

Все сказанное применимо с некоторыми изменениями и к СССР, поскольку в нем существуют элементы капиталистического хозяйства. Наоборот, поскольку в СССР народное хозяйство ведется плановым образом, на основе национализированных средств и орудий производства, многие различия между коммунальным и народным хозяйством естественно слаживаются. В чисто социалистическом государстве (пока еще «государство» не будет изжито) все народное хозяйство составит как бы единичное хозяйство, т. е. единую хозяйственную систему, имеющую своей целью не извлеческие прибыли, а удовлетворение нужд трудового населения и действующую вне процессов внутренней конкуренции. Тогда коммунальное хозяйство войдет как простая составная часть в государственное хозяйство, а после ликвидации государственного начала — в интернациональное социалистическое хозяйство; «народное же хозяйство» как система конкурирующих между собой ради индивидуальных выгод частных хозяйств окажется ликвидированным.

6. МУНИЦИПАЛЬНОЕ (ГОРОДСКОЕ) ХОЗЯЙСТВО КАК НАУЧНАЯ ДИСЦИПЛИНА

Особенности муниципального хозяйства как научной дисциплины всецело вытекают из отмеченных нами внутренних признаков этого хозяйства. Муниципальная наука не может ставить себе задачей раскрытие каких-либо общих закономерностей, как, напр., политическая экономия или социология (а также углубленная часть этих наук — «теория урбанизма»), имеющие дело с процессами стихийными. Наука о муниципальном, т. е. единичном, хозяйстве, руководимом единой волей, интересуется не столько причинами, сколько планомерно поставленными и осуществляемыми целями. Она носит, следовательно, не научально-теоретический и абстрактный характер, а характер прикладной, описательный (идиографический) и телеологический. Муниципальная наука как практически прикладная дисциплина в первооснову свою кладет знание города и общие законы урбанизма, с одной стороны, и общую экономическую теорию — с другой. Однако не только в развитии и углублении отдельных частей этих наук, в их применении к практике состоит задача муниципальной науки. Ястреб¹ совершенно правильно указывает, что, исходя из более общего целого, путем анализа и систематизации невоз-

¹ Цит. сок., стр. 113.

можно построить науку о муниципальном хозяйстве. Она строится посредством собирания и объединения ряда частных вопросов, имеющих соприкосновение с различными сферами знания. Ее смысль существования и единство вытекают из большой и важной для человечества практической цели — достигнуть наиболее благоприятной и выгодной обстановки для удовлетворения коллективных потребностей городского населения, т. е. достигнуть городского благоустройства в узком и широком смысле этого понятия. Как дисциплина описательная, наука о муниципальном хозяйстве должна, исходя из эмпирической данности, отобразить в систематическом порядке весь полезный опыт, накопленный человечеством в данном направлении, и, наконец, как дисциплина телесогласительная, она должна подвергнуть описанный материал научной критике с точки зрения целесообразности.

Возможно себе представить, конечно, и другие понимания муниципальной науки, но основоположники таковой понимали ее именно так, и, в случае выбора каких-либо иных исходных точек зрения, пришлось бы строить и обосновывать все муниципальное знание заново, к чему мы не видим решительно никаких оснований.

В заключение скажем несколько слов о происхождении и развитии муниципальной науки. Названная наука — дисциплина очень молодая, зародившаяся в конце XIX в., и только этим обстоятельством можно объяснить тот факт, что до сих пор не создано академического курса, посвященного ее связному и полному изложению, начиная с муниципальной первоосновы — «общей теории урбанизма». Как указывает Ястребов, развивалась муниципальная наука не в виде самостоятельного систематического целого, а в пределах своих отдельных составных частей или сторон. История города рассматривалась теоретиками общей истории и истории хозяйства, теория современного города — такими экономическими теоретиками, как Зомбарт, или социологами, как Зиммель, городское самоуправление — специалистами по государственному и административному праву (Роберт Моль, Лоренц Штейн, Гнейст, Еллинек, Редлих, Ашлей, Гугго), городские планировка и строительство разрабатывались архитекторами и инженерами (Стаббельз, Грапп), городская санитария — гигиенистами (Вейз), социальная политика муниципалитетов — школой катедер-социализма (Дамашке, Линделман, Мост), и т. д. Само собою разумеется, что все эти углубленные отделы муниципальной науки существуют и теперь в виде самостоятельных научных дисциплин, но упомянутый факт несколько не умаляет значения единой муниципальной дисциплины, призванной синтезировать, т. е. связать под единственным углом зрения сейчас еще разобщенные отделы. Точно таким же образом общее учение о деньгах, кредите, экономии сельского хозяйства, промышленности, торговле, т. е. выделенные и углубленные отделы политической экономии, не препятствуют существованию последней в качестве важной самостоятельной дисциплины, которая одна только и оправдывает соответствующую более узкую специализацию.

Свердловская
обл. универсальная
научная б-ка им.
Б. Г. Белинского

ОТДЕЛ ПЕРВЫЙ

УЧЕНИЕ О СУБЪЕКТЕ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

ГЛАВА ПЕРВАЯ

ПОНЯТИЕ О МЕСТНОМ И ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ¹

Субъектами городского хозяйства могут быть: 1) местные органы государственной власти с должностными лицами, непосредственно назначаемыми последней, либо 2) городское самоуправление (городское общественное управление), либо, наконец, 3) смешанные публичные органы с должностными лицами, отчасти назначенными правительством, отчасти же избираемыми городским населением или, точнее, частью городского населения. Первая (приказная) форма, свойственная преимущественно чисто бюрократическому, так называемому «полицейскому» государствству, в настоящее время среди цивилизованных государств нигде не встречается. До революции она существовала в России лишь в городах бывшего царства Польского (Привислинского края), Туркестана и Закавказья. Косность, оторванность от населения и местных нужд, формализм, какщелярская болокня, вплоть до перманентных чиновничих злоупотреблений,² обыкновенно сопутствовали этому бюрократическому виду организации городского хозяйства. Третья форма иногда встречается до сих пор в разных вариантах и применяется, напр., в муниципальном строе Франции, причем она может быть особенно хорошо изучена на примере парижского муниципалитета. Вторая, ныне безусловно господствующая система под названием городского самоуправления подлежит нашemu внимательному рассмотрению в настоящей главе.

Понятие городского самоуправления входит в понятие местного самоуправления, а последнее в понятие самоуправления в широком смысле этого слова, как вид в род. Одним словом, городское самоуправление является лишь частным случаем местного самоуправления, обнимающего как городские, так и сельские общины, а равно более обширные административные единицы (край, область, округ, губернию, уезд, графство и т. п.) вместе с городами. Таким образом принципиаль-

¹ На возможное возражение, которое могло бы указать на то, что вопрос о самоуправлении есть вопрос государственного права, к «экономике» городского хозяйства не относящийся, мы ответим, что право есть ближайшая наукастройна экономики и, кроме того, по определению Бухарина, «самоизходящий» право. Без права вообще никакая современная экономика не мыслится.

² Напр., крупные жищники в хозяйствие польских городов были обнаружены в начале XX в. в самых недрах главного управления по делам местного хозяйства; соответствующее дело (пом. нач. гл. упр. Пинерадского) было замято.

зого различия между городскими и негородскими самоуправлениями не существует.

Самый термин «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения. В разных странах и разными авторами он понимается различно. Наиболее полное и широкое толкование названному термину дается еще с XVII столетия Англией (*selfgovernment*), откуда он и был заимствован в 50-х годах прошлого века Германией (*Selbstverwaltung*) и в 60-х годах Россией. Любопытно, что во Франции соответствующего термина вовсе не существует, и он заменен такими понятиями *децентрализация*, или «муниципальная власть» (*pouvoir municipal*).

Определяют самоуправление также различно. К наиболее распространенным в европейской литературе принадлежит определение известного германского ученого Г. Еллинека:¹ «Самоуправление — это есть государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами, — управление, которое, в противоположность государственно-бюрократическому, есть управление через посредство самих заинтересованных лиц». В дореволюционных земских кругах большим распространением пользовалось следующее определение Н. Лазаревского:² «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, соединяя действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением». Наконец, наиболее известные в настоящее время буржуазные теоретики местного самоуправления И. Редлих³ и П. Ашлей⁴ определяют местное самоуправление, как осуществление местными жителями или их избранными представителями тех обязанностей и полномочий, которые им предоставлены законодательной властью или которые принадлежат им по общему праву (*Common Law*).

В марксистской литературе, которая до сих пор весьма мало занималась теорией государственного права, мы не встречаем соответствующей дефиниционной формулы, но приведенные определения, конечно, для нас неприемлемы ввиду их внеклассового подхода к вопросу. С точки зрения марксизма, местное самоуправление следовало бы определить как государственное управление каким-либо кругом дел на местах, образуемое посредством избрания уполномоченных на то лиц от господствующего класса местного населения. Действительно, как мы увидим ниже, избирательные законы и целая система организа-

¹ Г. Еллинек, *Общее учение о государстве, право современного государства*, изд. 2-е, Спб., 1908. Еллинек дает определение самоуправлению в широком смысле.

² Н. Лазаревский, *Самоуправление* (сборн. «Мелкая земская администрация», Спб., 1903—904).

³ Redlich and Hirst, *Local government in England*, p. XXIV.

⁴ Персон Ашлей. *Местное и центральное управление*, пер. с англ. под ред. В. Дерюжинского, Спб., 1910, стр. 3.

ционных приемов обыкновенно вполне обеспечивают в органах самоуправления большинство за представителями господствующих классовых интересов.

Переходя к вопросу о сущности местного самоуправления, мы усматриваем, что развивающаяся изучная мысль разбилась в этом отношении на несколько противоречивых теорий.

Теория свободной общины¹ возникла в XIX в. как реакция чиновнику управлению со всеми его отрицательными сторонами. С точки зрения упомянутой теории, к трем признанным конституционным властям (распорядительной, исполнительной и судебной) надлежит присоединить еще четвертую — общинную (коммунальную и, в частности, муниципальную) власть. Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по самой своей природе, причем государство не создает общину, а лишь признает ее. Отсюда — выводы: 1) круг общинных дел отличен от дел государственных, 2) община является объектом специально принадлежащих ей прав, а потому государственное вмешательство в ее дела недопустимо, 3) должностные лица самоуправления принадлежат к общинным, а не государственным агентам, и представляют не государство, а «общество». Одним словом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы «государство в государстве». Изложенные взгляды устарели и ныне в целом почти никем не защищаются. Во-первых, самоуправление не всегда тождественно с общинным управлением, а во-вторых, приводимые утверждения слишком абстрактны и не соответствуют реальным фактам. На самом деле местное самоуправление в целом ряде государств не только признано, но и октроировано государством, а полного невмешательства суверенной государственной власти в дела коммун нигде не существует.

Теория хозяйственная² возникла после крушения первой теории и сделала попытку опереться не только на признание самоуправляющейся общины отличных от государства субъектом прав, но и на самое содержание коммунальной деятельности. Согласно данной теории, имеющей несколько уклонов, самоуправление есть заведывание делами не государственного управления, а собственными делами общин. Дела эти и задачи — строго хозяйственные, с точки зрения государства будто бы безразличные. Одни авторы стремятся отожествить самоуправляющиеся единицы с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, а другие относят общинную деятель-

¹ Ее представителями являются Майер Браунер, Н. Захарий, Даффман, Н. Гертбер. Лучшее толкование этой теории дано А. Александровым (см. Атлас. *Naturrechts*, 1871).

² Ее сторонники: Rössler (*Das soziale Verwaltungrecht*), Rosin (*Souverän Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung*), V. Kirchenheim (*Verwaltungrecht*, 1855). Наиболее полно выражена эту теорию Р. Мозз (Наука полиции по начальству юридического государства, пер. с нем. Р. Соколовского). Из русских авторов занимал эту теорию А. Васильчиков.

ность к публичноправовым, но не государственным делам. Таким образом оправдываются полная самостоятельность коммуны, и разрушается принцип правительственного надзора над местным самоуправлением. Изложенная теория получила гораздо большее распространение, чем первая, и притом в более авторитетных кругах. Однако и она явно не соответствует тому местному самоуправлению, которое реально и конкретно осуществляется на деле. Мы видим, что органы самоуправления, помимо дел чисто хозяйственного характера и местного значения, повсеместно поручаются заведывание делами далеко не безразличными для государства, как, напр., приврекием бедных, санитарных делом, путями сообщения, противопожарными мероприятиями, не говоря уже о государственных повинностях. Вообще провести строгую грань между делами общественного или делами только местного хозяйственного значения невозможно, что сильно умаляет убедительность приведенных аргументов.

Еще больше расширения получила прочно удержаннаяся до сих пор теория «самоуправляющихся единиц, как юридических лиц», которую некоторые авторы называют просто юридической.¹ С упомянутой точки зрения, органы самоуправления выполняют функции государственного управления, но являются органами не государства как особого юридического лица, а городской и не городской общины, провинции, территориальных и других союзов. Все самоуправляющиеся единицы — субъекты предоставленных им правительственные прав, и эти права уступлены государством названным единицам в полное обладание. Так государство признает неприкосновенность прав, принадлежащих кому-либо, то оно обязано всемерно уважать и права общин. Заведование делами общины должно быть предоставлено органам самой общины, а не органам государства. Отсюда — необходимость выборных коммунальных органов в противоположность органам, назначенным от правительства. В изложенной теории, имеющей строго логический характер с точки зрения профессиональной юридической казустики, однако, вовсе отсутствует социальная, а тем более классовая точка зрения.

Среди русских дореволюционных авторов в области земских и городских вопросов безусловно господствовала так называемая политическая теория самоуправления, которую П. Стучка не совсем правильно считает «развитием государственной теории». Сущность ее заключается в противопоставлении земли (т. е. общинного, или коммунального, а в частности муниципального начальства) опричнице (т. е. началу правительственно-бюрократическому). «Общественность» здесь противополагалась царскому чиновничеству. Личный состав самоуправления не принадлежит к профессиональным бюрократам, так как исполняет свои обязанности не по назначению от правительства, а по выбору местного населения. Приложение

¹ Ее проводят Г. Беллихек (цит. соч.), Лабанд, Е. Маут (Verwaltungsprinzip), Otto Maute (Deutschesverwaltungrecht), Hugo Preuss (Gemeindes. Staat, Reich als Gebietsgemeinschaft), а из русских авторов Н. Коркунов («Русское государственное право», т. II, кн. 4, 1903, глава о земском самоуправлении), Б. Чичерин и др.

общественного элемента зависит не столько от какого-либо юридического принципа, сколько от известного политического приема. Это — неизбежная уступка со стороны несостоительной бюрократии, сделанная живой и растущей общественностью. Самоуправление есть прежде всего *самодельность* граждан, не поступивших на правительственный службу и потому не переставших быть гражданами, дисциплинарно и материально свободными в своем воспроизведении. И в этой теории, которая у нас естественно вытекла из полутораковой неравной борьбы между российской бюрократией и обществом, классовый подход вовсе отсутствует. Местное население в общественность принимается в ней как нечто целое и солидарное, как «народ», противостоящий правительству. Социологическая действительность здесь как бы приносится в жертву преходящим тактическим особенностям исторического момента.

Все изложенные теории проводили в той или иной степени и в различных толкованиях противопоставление начала коммунального началу государственному. Наоборот, *государственная теория* видит в местном самоуправлении чистую государственность. Самоуправление сводится к вовлечению на местное общество или, точнее, на выборные его органы осуществление задач государственного управления. С этой точки зрения, всякое управление публичного характера есть дело государственное, и, следовательно, тот, кто несет обязанности по местному управлению, исполняет задачи государства. Не обособление местного общества от государства, а, напротив, привязка этого общества к службе государственным интересам и целям составляет главный смысл (*raison d'être*) местного самоуправления. Государственная теория впервые была формулирована еще Л. Штейном¹ и Р. Гнейстом;² подробно она развита в России проф. Градовским, Н. Лазаревским, В. Бездрабовым³ и теперь безусловно господствует в Англии, в которой, тем не менее, самостоятельность коммун обеспечена больше, чем где-либо. К государственной теории, с соответствующими важнейшими классовыми поправками, примыкают и советские теоретики, причем наше советское самоуправление с его специфическим своеобразием может быть объяснено лишь на основе последней теории.

П. Стучка выдвигает на ряду с приведенными теориями еще «органическую теорию» самоуправления как направление переходное к теории государственной. Нам неизвестны государствоведы, которые ее защищали бы в применении к местному самоуправлению, но она вполне соответствует той органической школе в социологии, которую представлял Герберт Спенсер, а позднее Лилиенфельд, Вормс и другие. «Эта теория, — говорит Стучка, — которой отдал известную дань и К. Маркс (?), приравнивает все

¹ *Die Vollziehende Gewalt*, также Л. Штейн, Учение об управлении и правоуправлении, пер. с нем., Спб., 1874 г.

² *Seligovernment, Communalverfassung und Verwaltungrecht* (классическое, но не переведенное сочинение).

³ В. Бездрабов, Государство и общество, управление, самоуправление и судебная власть, Москва (некие библиографические резюме).

государство живому организму. Государство — это сложная личность. Низшая его организация — это община. Как низший социальный организм, она обладает целым рядом публичноправовых полномочий, не делегированных от государства, а принадлежащих ей самостоятельно, по собственному праву, как социальному организму.¹

Все изложенные теории, в их чистом виде, как отвергающие классовый критерий, конечно, не могут быть приняты последователями К. Маркса.

С точки зрения ортодоксального марксизма, местное самоуправление составляет один из публичных институтов государства, посредством которого господствующий класс обеспечивает на местах соблюдение своих классовых интересов. Соответствующую теорию, если бы она была научно разработана и формулирована не только в отношении центрально-государственном, но и относительно местного самоуправления, следовало бы назвать социально-классовой теорией последнего. Первый остов этой теории, которой несомненно принадлежит будущее, построен проф. Рейннером и П. Стучкой.²

Всему подробно нами изложенному разнообразию взглядов на местное самоуправление соответствует и различие генетических особенностей, т. е. происхождения и развития называемого самоуправления в разных странах. В государствах новых, возникших за последнее время в цивилизованных странах (западные штаты Сев. Америки, австралийские колонии, Япония), а также в государствах древних, но совершенно разорвавших со своим прошлым (напр., Франция), самоуправление дается отдельным местностям и единицам сверху, т. е. государственной законодательной властью, обычно по общему плану и на общих основаниях, иногда же неохотно, медленно, после упорной борьбы, с чередованием более или менее прогрессивных и резко реакционных периодов (дореволюционная Россия). В государствах, сложившихся из более мелких единиц и притом не разорвавших со своим прошлым (восточные штаты Америки, Швейцария, Норвегия), местное самоуправление строилось снизу вверх, причем государства лишь признавали то, что было создано самой жизнью. В таких государствах местное самоуправление крепко вратилось в быт. Наконец, есть государства, также сохранившие старинные начала самоуправления, обычно аристократического происхождения, но в последнее время вследствие требований буржуазного

¹ К органистам в теории государственного права принадлежат О. Гирке (Deutsches Privatrecht, 1895 г.), Краузе (Abriß des Systems der Rechtsphilosophie), Реддер (Grundzüge der Politik des Rechts). Однако ни у примененных авторов, ни у Г. Спенсера мы не находим обоснования органической теории местного самоуправления. Повинному, т. Стучка имел в виду Аренса (Organische Staatslehre), хотя последний в отношении местного самоуправления принадлежит к последователям теории свободной общины) или Блюнччи (Общее государственное право, М., 1925 — 66 гг.).

² П. Стучка. Учение о государстве и конституции РСФСР, М., 1923, стр. 272 — 295.

класса вносявшие постепенно, последовательно и своевременно в старинное самоуправление либеральные начала (Англия).¹

Вообще принцип самоуправления, а в частности местного и городского самоуправления, имеет в различных странах далеко не одинаковое содержание и значение. Отто Рейс посвящает свою обстоятельную статью в новейшей немецкой энциклопедии² коренной разнице в трактовании рассматриваемого принципа в классической стране самоуправления Англии и на континенте, особенно же Германик. В Англии идея самоуправления (в широком смысле) пронизывает сверху и донизу весь политический и социальный уклад, а именно области центрально-государственную (всемогущество парламента),³ местное самоуправление (самостоятельность городской и не городской общины), выделенные из коммунального хозяйства сферы общественного призрения и отчасти народного образования, судебные институты (принципы выборности и независимости судей), мелкие союзы и общества, вплоть до широкого церковного (приходского) самоуправления, каковым отличается англиканская церковь. «Бюрократия в Англии, — говорил еще в XVIII столетии известный путешественник Винкес, — не имеет никакого видимого значения: незаконно там ни директоров, ни префектов, ни ассессоров, ни финансовых инспекторов, ни жандармов, ни полицейских комиссаров (?), ни бюро, ни камер-коллегий». Ясно поэтому, что в Англии не может быть никакой речи о противоположности между государством и самоуправлением, так как само государство в ней есть лишь «транспорт социальной», колоссальная система, построенная по образцу и в духе мелкой общинной ячейки.

Любопытно, что принцип самоуправления и общинности настолько въелся в плоть и кровь англичан, что они не находят нужным ни определять его, ни говорить о нем, ни даже устанавливать его нормы в законодательстве. «Все английские государственные учреждения, — говорит Бутти (*Etudes de droit constitutionnel*, p. 229 — 232), — не являются созданием учредительной власти, так как их существование предшествует какому бы то ни было учредительному или законодательному акту. Основание их составляет не положительное веление, ясно и определено выраженное в данный момент, а давнее фактическое положение, в течение веков ничем не нарушающееся». Одним словом, начала выборности, децентрализации, индивидуальной свободы, приспособленные к социально-экономическим отношениям каждого отдельного городка или маленькой деревушки, живут и старят в национальном быте и, не принимая в своих деталях никакого общего для целой страны законного выражения, правят по традиции судьбами всех малых уголков страны.

¹ Ср. В. Водолов, Самоуправление, статья в энц. сл. Брокгауз и Эфрон.

² Otto Reiss, *Selbstverwaltung* (Handführerbuch der Kommunalwissenschaften, 1924).

³ По старинному английскому изречению, «парламент все имеет, кроме превращения мужчин в женщин».

Следует отметить, что эти особенности английского «Self-government», имевшие какое-то гипнотическое влияние на идеологию и даже научные воззрения ученых континента и вызвавшие в коммунальном законодательстве всего мира могучую подражательную струю, нельзя трактовать, как это нередко делалось, только в положительном смысле. Если мы внимательно рассмотрим внутреннее содержание английского самоуправления, то заметим прежде всего его яркий классовый характер. Как уже указывалось, старинная английская самоуправляющаяся община имела вначале аристократическое, а затем буржуазное происхождение. В английских выборах участвуют до самого последнего времени одни «гентельмены» (gentlemen), имеющие собственные очаги, т. е. квартиры. В результате принцип английского самоуправления, в котором большинство населения не участвовало, служил мощной поддержкой господствующего класса, способствовал духу консерватизма, и самая идея «индивидуальной свободы», пронизывающая насквозь быт и мировоззрение господ, служила орудием угнетения для «рабов», т. е. рабочего, живущего в углах и трущобах, иммигранта чуждой национальности и т. п. У англичан известного круга, пропитанных с детства кастовыми условиями, исторически вырабатывалось своеобразное наивное высокомерие, непреклонный характер, приспособленный к господству над эксплуатируемыми, самообладание, чувство индивидуального долга и дипломатическое лицемерие, под маской простодушия и правдивости, — одним словом, сильные свойства в борьбе за господство. Одновременно в англичанах того же круга всегда отсутствовало стремление к равенству и человечность в высшем смысле этого слова. Указанные свойства способствовали самоуправлению неограниченному вовне, но ограниченному внутри. Оно всегда и везде служило организации господства одного класса над другим.¹

В Германии, наоборот, принцип самоуправления возник не как внутренняя организация правильно распределенного господства одного класса над другим, а как противопоставление внешней силы организованной буржуазии внутренней силе государственно-бюрократического начальства. Последнее выросло из неограниченного иерархического феодализма и не переживало достаточно решительной и продолжительной национально-буржуазной революции. В Германии до самой последней войны сохранилась сильная монархическая власть,² не знающая парламентаризма, т. е. ответственности исполн

¹ Литература по английскому самоуправлению: К. Гуго, Новейшая техника в английской гор. самоуправлении, Спб., 1893 (блестящий труд, касающийся деятельности самоуправления); Иос. Редлик, Английское местное управление (очень разносторонний труд); Ботье, Местное управление Англии, Спб., 1896; Грейс. История государственных учреждений Англии, М., 1883; Geschichte der englischen Sozialstaatsverfassung, Das heutige englische Verfassungs und Verwaltungsrecht, 1880 (классические работы, не лишенные коренных недостатков); в работах Гнейса: М. М. Коноваловский, Английская конституция и ее истории; Edw. Jenks An outline of English local government, 1894; G. M. T. a. Principles of Local government and local taxation in England and Wales (London, 1894).

² Любопытен любимый изразу: Винцельма, Сортоль Мих — regia voluntas (высший закон — воля короля).

нительной власти перед парламентом, с могущественной и многочисленной бюрократией (Obrigkeit), опиравшейся преимущественно на землевладельцев (юнкеров). С другой стороны, более прогрессивная городская буржуазия (бюргеры) организовалась в местных городских самоуправлениях и противопоставляла «государственному», т. е. бюрократическому, началу принципа самоуправления, т. е. «классовой общественности», находя идеологическую поддержку и среди представителей науки. В результате, в Германии, особенно же в Пруссии, образовалась консервативная, но довольно целостная система из элементов правящей бюрократии и местного самоуправления.¹

Слабее всего выражено последнее во Франции.² Государственная власть отличалась в ней до революции 1789 г. значительной централизацией. Революция, сломившая феодализм и передавшая власть всецело в руки буржуазного класса, не только не ослабила, но даже усилила эту централизацию, правильно распределив ее между департаментами и ликвидировав индивидуальные особенности местнонационального и феодального характера. За местными же самоуправлениями осталось в сущности лишь совещательное значение.

Таким образом мы встречаем в Западной Европе самоуправление трех типов: английского, наиболее широкого, захватившего и государственную власть, от которой оно принципиально не отличается; германского, составляющего аналогию из бюрократических и общественных элементов, и французского (по выражению т. Стучки, — «минимого самоуправления»),³ всецело подчиненного началу государственно-бюрократическому. Остальные государства в строе своем приближаются к одному из трех перечисленных нами прототипов буржуазно-классового самоуправления, причем американское самоуправление, развившееся из английского, но значительно сильнее демократизированное, т. Стучка называет «действительным самоуправлением». Впрочем, с последним мнением сдали ли можно согласиться в виду исключительной «коррупции» (продажности), синевшей осенью гнева в местах самоуправления Соединенных штатов и в корне изменившей политическую конструкцию последнего.

Местное самоуправление в дореволюционной России являлось чисто средним между германским и французским типами, с той лишь разницей, что царское самодержавие с его правящей бюрократией было в России гораздо более абсолютно, чем в конституционной Германии, а буржуазный класс имел в ней ничтожное влияние сравнительно с землевладельческим. Сословное дворянское земство, поскольку оно не высыпало либеральных, т. е. оппозиционных, началь и жандармов

¹ П. Гроенский, Общинное управление в главных государствах Германии, П., 1916 (исчерпывающий труд); Линнеман, Германское гор. самоуправление, 1901; Preuss, Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, 1912; Steffenhagen, Handbuch der südlichen Verfassung und Verwaltung in Preussen.

² Bellanger, Gouvernement local en France; Raoulcaud, Histoire du droit municipal, I—II, Paris.

³ Напомним, что и мы признали французскую систему не самоуправлением, а «консуланской системой». Впрочем, для удобства изложения мы вполне будем трактовать ее как самоуправление, подчеркивая исключительные его особенности.

в паду с местным «чальством», еще обладало некоторым весом на местах, но городское «самоуправление» сводилось чаще всего на нет, и это обстоятельство имело решающее отрицательное влияние на благотворчество русских городов.

Спорным является вопрос о том, существует ли «местное самоуправление» в Советской России? Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противника в с государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Разным образом если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая «коммунальный» принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует «муниципальное» начало, то придется отрицать у нас наличие местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными классовыми поправками, т. е. из марксистского определения последнего, то принем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует. Так и смотрят большинство советских авторов.

Действительно, все главные признаки этого самоуправления у нас налицо. Субъектом его являются местные советы и отделы исполнительных органов, которые являются как политическими, так и хозяйственными органами, причем эти публичные органы основаны на принципе выборности, а не правительственного назначения. Средства его черпаются из особых финансовых источников. Наконец, круг ведомства, ему предоставленного в хозяйственном отношении, отличается от компетенции общегосударственных органов и точно очерчен законом. Разным образом, как мы подробно увидим ниже, существует в СССР и муниципальное самоуправление, хотя официально ему еще не присвоен этот строго определенный научный термин. Пока существует город с его специальными задачами, муниципальное самоуправление и хозяйство вообще неизбежны, и они во всех отношениях совместимы с диктатурой пролетариата, как государственной системой переходного периода. Буржуазно-классовое самоуправление капиталистических стран приняло в СССР форму и содержание пролетарско-классового самоуправления, и нет решительно никаких оснований затушевывать этот факт, опираясь расплывчатой и научно-неопределенной терминологией. Значительно легче понять новое явление и сравнивать его с отжившими явлениями, пользуясь языком, известным в социальной науке и притом вполне достаточным для определения этого нового явления. Сказанное тем более верно, что до сих пор никаких новых слов для характеристики советского строя в данном отношении не изобретено.¹

¹ Литература по русскому самоуправлению. Дореволюционная: Б. Б. Беловский. История земства за споры лет, 4 тома, Спб., 1911 г. (капитальный труд и ценный вклад в науку; точка зрения классовая); А. Миха-

При всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти. Ясно, что если бы их не было, то не могло бы существовать и самого понятия.

Во-первых, это различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, носущая сама себя реформировать, органы же местного самоуправления — власть под аконитом, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью. При всей важности этого принципиального различия, указываемого теоретиками государства и права, нельзя не отметить, что точную и определенную границу между двумя понятиями установить затруднительно: так, государства несуверенные (напр., «вассальные») не могут быть признаны действующими вполне самостоятельно, а с другой стороны, самостоятельность некоторых местных самоуправлений (напр., графств старой Англии) может быть весьма велика.

Во-вторых, это — разграничение сфер компетенции и власти центральных и местных, т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению. В той или иной форме это разграничение проводится повсеместно. Обычно к ведомству местного самоуправления отнесены дела местного хозяйства и создаваемого им благоустройства плюс те из общегосударственных дел (квартирование войск, мировые судебные учреждения и т. п.), которые государство по закону возлагает на него.

В-третьих, это более или менее самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав по государственному управлению, раз ему не предоставлены те или иные определенные и ограниченные средства к осуществлению своих задач (местное обложение и т. п.).

В-четвертых, нельзя не указать и на территориально-ограниченный, в выборочный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению, хотя этот признак часто свойствен центральной верховной власти (государственное самоуправление), а посему и не может служить для разграничения двух понятий.

Мы ограничиваемся приведенными признаками, как наиболее характерными, общепризнанными и повсеместно существующими. Указание некоторых теоретиков на различие в «источниках власти» еще ли применимо к местному самоуправлению в СССР, где органы этого самоуправления (местные советы) участвуют в созывании центральной законодательной власти. Таким образом попытки разграничить

Ясский, Реформа гор. самоуправления, М., 1909 (популярный отпр.); А. Номировский, Реч. гор. самоуправления (с прав. текстом прилож.); А. Номировский, Записки о гор. самоуправлении, Соб., 1904; Г. Шрейдер, Наш гор. общ. управление (точка зрения с.-р.); М. Шепкин, Опыт изучения общ. хозяйства и управл. город. Советская: Владимирское, Организация совет. власти на местах, его же Конституц. СССР; Каганович, Мосты, совет. цензура, 1923; М. Петров, Мост. хоз. и управ. в СССР («Ком. Журн.», № 4, 1924); Рейннер, Лекции о стат. конст. (несколько изв.); Стучин, Учение о госуд. и констит. РСФСР (неск. изд.).

два рассматриваемые понятия посредством указаний на объем территории самоуправляющихся единиц, на конкретное содержание их деятельности, на структуру органов местного самоуправления или на специальный характер последнего — оказались несостыдимыми в виду крайнего разнообразия этих признаков. Те или иные конкретные примеры всегда приводят к опровержению соответствующего разграничения.¹

Нам остается оценить местное, а в частности и городское самоуправление с точки зрения тех выгод и преимуществ, которые оно вает государству и народному хозяйству.

Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и близко всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к быстрому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, призывают полагаться на самих себя.

В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему государству, а не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом (точнее — с господствующим классом населения). На ряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, граждане готовы содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высших категорий, которые через него знакомятся с социальными вопросами не только кабинетным образом, т. е. теоретически, но и из живой общественной практики.

В частности все сказанное о местном самоуправлении еще с большим основанием относится к городскому самоуправлению, обладающему самыми широкими и сложными задачами и, по самой природе города, наиболее dynamicому из местных самоуправляющихся единиц.

Характер, направление и степень успешности деятельности городского управления определяются: а) существующей избирательной системой, б) компетенцией, правами и обязанностями называемого самоуправления, в) его организацией и г) правительственным надзором над ним. Эти вопросы мы рассмотрим в следующих четырех главах, которые призваны значительно уточнить, углубить и расширить общее понятие о местном и городском самоуправлении, данное в настоящей главе.

¹ Ср. Читарик, О народном представительстве.

ГЛАВА ВТОРАЯ

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И ВЫБОРНЫЕ СИСТЕМЫ

I. ПОНЯТИЕ О МУНИЦИПАЛЬНОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

В древности, в эпоху натурального хозяйства и пережитков родового строя, а также несколько позднее, когда население любого города насчитывало максимально два-три десятка тысяч человек, когда классовая дифференциация была весьма несложной и организационно-государственные методы еще только зарождались, первоначальные города (города-села, города-крепости и даже города-государства) нередко управлялись посредством всенародных собраний или сходов, без применения выбора уполномоченных. Ни законов, определявших порядок этих собраний, ни каких-либо обязательных формальностей не существовало. Политические и хозяйственные дела города также не различались между собой. В опасных и затруднительных случаях, когда, напр., грозило нашествие врага, когда надо было «привезти князя» или простоять предпринять какое-нибудь важное для города хозяйственное дело, раздавался, по чьей-либо инициативе, звук набата, после чего стар и млад, без различия сословий, сходились в привычном месте, — на площади, у церкви или на ледяном покрове реки, — бурно и беспорядочно совещались между собой и принимали то или иное единодушное решение. Если возникало непримиримое разногласие, то дело решалось не голосованием, а рукопашной схваткой. Такой характер носили, напр., новгородские, киевские и псковские вечи, которые несомненно являлись не только примитивными верховно-политическими, но и хозяйственными органами управления.¹

Вместе с ростом городского населения и классовых противоречий местное управление посредством всенародных собраний стало затруднительным. Зарождается принцип представительства и избирательного права.

С. М. Бродович² утверждает, что «зародыш избирательных норм имелся еще в родовом строе, поскольку уже здесь возникают представительные органы и начинает, следовательно, складываться определенный выборный порядок». Последнее несколько сомнительно, но в античном мире — в древней Греции и особенно древнем Риме — к началу нашей эры избирательное право уже бесспорно существует как юридический институт, с соответствующим выборным производством, и самые термины «вотум», «баллотировка», урна, избирательная «курия», «депутат», «дегелегация» относятся к древнелатинскому языку. Корпоративный дух средних веков и корпоративные выборы той эпохи, которые широко практиковались в сословных организациях и союзах, в цехах, ганзах, церковных приходах, университетах, выдвинули принцип представительства на первый план. Избиратель-

¹ Сергеевич, В., Древности русского права, т. II, вып. I, Вече и князь. Спб., 1909.

² С. М. Бродович, Советское избирательное право, ГИЗ, Л., 1925, ст. 7 (рентгенологическое руководство по избирательному предмету).

ное право окончательно вырабатывается и крепнет, сначала как быто-вой институт, а затем как развитая государственная система. Что же касается чисто муниципального избирательного права, то ни в городах-крепостях, ни в городах-государствах античного мира не было предпосылок к правотворчеству в данном отношении, но в средние века, с появлением и развитием городской общины, т. е. муниципия, естественно развивается и муниципальное избирательное право, особенно же в городах Англии, в вольных городах германского союза, в южной Франции и в итальянских городских республиках, разветвляясь ярким на целый ряд различных систем, в зависимости от тех или иных классовых отношений.

Мы понимаем под муниципальным избирательным правом совокупность юридических норм, определяющих порядок установления личного состава выборных органов в городском самоуправлении. Право данного лица участвовать в выборах, устанавливающих упомянутый состав, называется субъективным избирательным правом. К двум основным элементам выборного института принадлежат, как известно, активное избирательное право, которое заключается в праве выбирать, и пассивное избирательное право, состоящее в праве быть избранным, или, иначе говоря, совокупность положительных и отрицательных условий, при наличии которых данное лицо может подлежащ избранию. В советском строе различий между активным и пассивным избирательным правом не проводится.

Избирательное право, в конкретном его применении, вместе со всеми относящимися к нему распоряжениями власти и местными бытовыми условиями (напр., маневрами предвыборной пропаганды, борьбой партий, составлением кандидатских списков), мы будем называть в выборной (или избирательной) системой. Полный контингент избирателей данного города носит название «избирательного корпуса».

Что же касается самого термина «выборы», то он общепонятен и едва ли требует подробной дефиниции. Этим термином обозначается факт, посредством которого данный социальный коллектив выбывает из своей среды одного или нескольких своих членов в качестве представителей интересов этого коллектива или же в качестве лиц, удовлетворяющих условиям, требуемым для занятия общественных должностей и для выполнения определенных общественных функций. В сущности своей выборы являются либо одним из способов создания власти, либо одним из способов передачи прав, принадлежащих данному коллективу (в это целом), на более ограниченное количество лиц. Нет сомнения в том, что избирательные нормы различались не как результат логического развития какой-либо отдельной юридической идеи, а в видах экономии времени и сил, в процессе длительного социального приспособления и отбора.⁴

⁴ Ср. Георг Майер, Избирательное право, с прл. Г. Единичка, Омск, № 1 ГКО, «Издательская часть», М., 1920 (лучшее творческое руководство по избирательному праву полиграфических государств).

Значение избирательного права и выборных систем в городском хозяйстве и благоустройстве огромно. Ясно, что избирательная система, создающая распорядительный орган городского самоуправления, непосредственно определяет состав лиц, расходующих муниципальные средства и ведущих городское хозяйство. Следовательно, эта система предрешает характер, направление и вообще все содержание муниципальной деятельности, поскольку городскому самоуправлению предоставлена известная степень самостоятельности. В виду этого необходимо более подробно остановиться на избирательных системах, существовавших в последнее время и ныне действующих в разных государствах.

Однако мы не можем ограничиться, как это часто делается, описанием существующих избирательных систем и критикой их с точки зрения целесообразности. В каждом отдельном случае здесь следует поставить вопрос: *сui probest?* (кому выгодна данная система?) Действительно, нигде так ярко, как именно в избирательных системах не наблюдается, по удачному выражению Лорна, «львовская улыбка экономического фактора». А так как экономические и классовые интересы могут быть легче всего обеспечены искусственными ограничениями избирательного права, то на практике выработался целый комплекс таких ограничений, которые применяются по самым разнообразным признакам.

Ограничения в муниципальном избирательном праве, играющие главную роль в характере соответствующей системы, разделяются на естественные и искусственные. К естественным ограничениям принадлежат: 1) ограничения по возрасту, 2) по слабоумию (природенный идиотизм, душевная болезнь и т. п.) и 3) по судимости и главным образом вследствие лишения гражданских прав судебными приговорами. Избежать перечисленных ограничений, конечно, невозможно. К искусственным ограничениям в капиталистических государствах относятся: 1) ограничения по полу (женщины лишаются избирательных прав, или же им предоставляются только по довериенности), 2) по вероисповеданию (напр., лишаются избирательных прав лица, принадлежащие к некристианским культурам), 3) по классу или сословию (эти ограничения проводятся целым рядом разнообразных правил и способов), 4) по имущественному положению (напр., требуется уплата какого-либо налога или владение недвижимой собственностью), 5) по оседлости (исключаются лица, не прожившие в городе определенного срока), 6) по служебному стажу или профессии (напр., исключаются государственные чиновники, солдаты, духовенство), 7) по образовательному цензу (исключаются неграмотные), 8) по брачности (ограничиваются в правах люди неженатые или несемейные).

При всем разнообразии признаков, по коим проводятся ограничения в капиталистических государствах, легко заметить, что почти все они преследуют одну цель: обеспечить представительство господствующих классовых интересов, а главным образом не допустить к участию в городской самоуправлении пролетарский класс.

У муниципальных авторов, оценивающих принцип ограничений, следует отметить два противоположных направления: французскую¹ и немецкую² (консервативную) школы. Первая в вопросах муниципального избирательного права опирается на определенные теоретические начала юридического и политического характера, вторая же апплицирует к узко-хозяйственной целесообразности. С точки зрения немецкой школы, задача избирательной системы в городском самоуправлении сводится к «тебору способных», а именно к тому, чтобы обеспечить в нем наличный контингент знающих и опытных рабочиков, одним словом — «хороших хозяев», так как городское дело, будто бы всецело принадлежит к узко-хозяйственной деятельности, но отнюдь не к политике. Таким образом оправдываются все ограничения, имеющие своей целью улучшить состав муниципальных деятелей с точки зрения их хозяйственного умения. Больше всего боится немецкая консервативная школа допустить в городскому делу «тулицу», не подготовленную к ведению общественного хозяйства и в нем не заинтересованную. Заинтересованы же в правильном расходовании общественных средств, по мнению данной школы, лишь плательщики налогов, а особенно крупные плательщики. Отсюда взгляд, который упорно держался не только в Германии, но также в Англии, Австрии и дореволюционной России, сводясь к тому тезису, что «самоуправление тождественно с самообложением».

Несостоятельность аргументов немецких консерваторов бросается в глаза. Во-первых, самоуправление, как часть государства, отнюдь не может и не должно быть свободным от политики, с которой оно тесно связано во многих отраслях хозяйства. Во-вторых, «хозяйственное умение» может быть обеспечено приглашением специалистов на службу городу, а в задачу распорядительного органа входит главным образом справедливое распределение средств, что всецело зависит от классовой ориентации. В-третьих, так называемая «тулица» и бедные слои населения больше заинтересованы в правильной ведении городского хозяйства, чем крупные плательщики налогов, обычно не пользующиеся городскими школами, больницами, почтегенным домами, но имеющие дела с городскими рынками и часто даже не заинтересованные в общественных средствах транспорта. Вся область социального обеспечения и общественного призыва для них также не существует, пожарная охрана имеет второстепенное значение, и даже общественная санитария, при условии жизни в роскошных особняках, отступает на задний план, не говоря уже о благоустройстве фабричных окраин. В-четвертых, немецкая теория забывает, что муниципальная деятельность, как уже указывалось, является школой для иного класса населения, в которой приобретается хозяйственное умение.

По мере того как господство дворянского класса (в средневековом шлядольческом городе) сменилось господством буржуазии, а затем бур-

¹ Л. Дюгн. Конституционное право. Общая теория государства. Заглавие. Основные начала государственного права; и др.

² Напр., как авторы, вышепомянутые прусскую куриальную школу.

жуазной демократии, в корне менялись и выборные системы. В общем и целом мы наблюдаем в течение всего XIX и в начале XX в. демократизацию избирательного права с приближением его к всеобщему, равному, тайному и прямому голосованию, при пропорциональном представительстве, каковая форма признается в капиталистических государствах наивысшим допустимым пределом демократизации.

Изложим муниципальные избирательные системы, двигаясь сперва налево, т. е. от наиболее ограничительных узких систем к системам более широким, предоставляющим право выбирать и быть избираемыми значительному контингенту граждан, и закончим наш обзор действующим советским избирательным правом. Правда, некоторые из этих систем имеют в данный момент только исторический интерес, так как революционное движение 1917 г. их смело в большинстве государств без остатка, но они все-таки в высшей степени поучительны, как выражение тех законодательных препон, которыми буржуазия еще недавно успешно взвешивалась против пролетарского движения.

2. РУССКАЯ ДОРЕВОЛЮЦИОННАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА (ЦЕНЗОВАЯ)¹

Названная система была всегда основана на теории немецкой консервативной школы, но довела ее до карикатуры. Едва ли в цивилизованном мире существовала более одиозная, несправедливая, нецелесообразная система, составлявшая пародию на городское самоуправление. Любопытно, что в течение исторического процесса (до революции) каждая новая «реформа» русского городского самоуправления являлась ухудшением старого порядка, в смысле все более откровенной и беззастенчивой крупнобуржуазной ориентации избирательного права. В конце концов «общественное» самоуправление превратилось в представительство городских богачеев, без малейшего намека на фиговый листок.

Действительно, первую попытку установить в России городское самоуправление сделало Городовое положение 1785 г., по эдиктальной грамоте Екатерины II. При всей сложности учрежденного порядка, подчиненного администрации и внутренним бытовым факторам, нельзя не отметить в нем «всесословности» активного избирательного права. Горожане делятся на 6 разрядов, причем, на ряду с домовладельцами, купцами и имокитами гражданами, фигурируют: 1) «мастера, подмастерья и ученики различных ремесел», 2) «иностранцы и иностранные гости, которые ради промысла или работы имели иных мещанско-художественных занятий, приписались к городу» и 3) «посадские старожильцы города, в нем родившиеся, а также и вновь поселившиеся, нормяющиеся промыслом и черной работой». Общие собрания обывателей всего этого «общества градского» выбирают городского голову, бургомистров.

¹ Источники: А. Михайлowski, Реформа гор. самоуправления. М., 1907 (полудиранный труд); Дм. Семенов, Гор. самоуправление, отчёты и опыты, СПб., 1901; Вегнер, Краткое пособие к лекциям по политическим инициативам, Харьков (конспект); Некрасов З., Гор. самоуправление; Шрайтер Г. Наш гор. обл. управление, СПб., 1902.

ратацов, заседателей магистратов и суда. Те же избиратели по своим куриям выбирали общую и шестигласную пуму, ведавшую благоустройством города и его текущими делами.¹ Городовое положение 1846 г., сохраняя принцип общности избирательного права, вводит строгую сословность, повышает избирательный ценз и еще усиливает правительственный опеку. Городовое положение 20 июня 1870 г., как плод реакции конца 60-х годов, хотя и признало независимость городского самоуправления от правительственной опеки, но, как справедливо указывает Гр. Шрейдер, в отношении избирательного права составляло дальнейший попятный шаг. Все не платящие городских сборов были исключены из числа избирателей (принцип самообложения), а последние разделены на три класса (куриальная система), сообразно размеру уплачиваемых сборов, причем каждый из классов, независимо от численности его состава, избирал одинаковое количество гласных в распорядительный орган — городскую пуму. Наконец, Городовое положение 11 июня 1892 г.,² просуществовавшее с небольшими изменениями до революции, несмотря на общепризнанную его несостоительность, окончательно передало муниципальное самоуправление в руки небольшой кучки квалифицированных домовладельцев и купцов, совершенно лишив избирательного права остальных плательщиков, а между прочим и квартирнанимателей всех категорий, т. е. поголовно почти всю городскую интеллигенцию. Одновременно были отменены и разряды, за явной их недобросовестностью при новых условиях. Из числа домовладельцев и купцов исключались все лица иудейского вероисповедания, все женщины (сохранившие право голосовать по доверенности), все домовладельцы, владеющие домами стоимостью ниже 300—3 000 рублей (смотри по значению города), и купцы ниже 1-й гильдии в столицах и 2-й гильдии в провинциальных городах. В результате указанной реформы, число избирателей в Петербурге сократилось с 21 тысяч до 8 тысяч, в Москве с 20 тысяч до 7 тысяч, в Харькове с 6 890 до 2 291, в Ростове-на-Дону с 5 383 до 788 и т. д. Из числа 7 371 киевских домовладельцев 5 151 оказались лишенными избирательных прав. В среднем, в больших городах 98—99,5% населения не участвовало в городском самоуправлении. От случайной кучки богатеев зависело все городское благоустройство.

Это неслыханное недоверие к общественным силам и исключительная ориентация на крупную городскую буржуазию (из коей впрочем всегда была исключена денежная буржуазия) достигли геркулесовых столпов в последней муниципальной реформе избирательного права перед революцией, а именно в Положении 8 июня 1903 г. об общественном управлении г. С.-Петербурга. Правда, пилотия была позолочена, и круг столичных избирателей был упомянутым законом несколько расширен привлечением к нему квартирнанимателей, платящих не ниже тринадцати трех рублей ежегодно государственного квартирного налога (т. е. расходующих не менее 1 300 рублей на заселенную квартиру), но одновременно был всведен 1-й разряд из-

¹ Гр. Шрейдер. Город в России, ст. в энц. сб. Гранат.

² Поправности см. в избирательном кодексе М. и М. Тор. публикации 11 июня 1892 г. (уклонение и разъяснения), 6 изд., 1917 г.

бирателей, избирающий треть общего числа гласных городской думы. Этот разряд, согласно ст. 27 Положения, был составлен из тех лиц и учреждений, которые, внося высшие размеры сборов, уплачивают вместе одну треть общей суммы сборов. На самом деле выходило, что к таким лицам принадлежат домовладельцы, уплачивающие не менее 1 000 рублей в год оценочного сбора, т. е. владеющие домами или предприятиями стоимостью не ниже миллиона рублей. Подобных миллионеров в Петербурге (вместе с министерствами Церквами и т. п.) было не больше 400, из коих половина, за старостью, болезнью, отсутствием, участия в выборах принять не могла. В результате около ста голосов, поданных за кандидата (при двух миллионах столичных жителей), сделали его избранием города. Такие фиктивные представители составляли одну треть всего состава гласных думы. Так как партии, составленной из миллионеров, фактически распоряжающихся всем городским кредитом и пользующихся огромным влиянием, легко было, посредством протекций, посулов и подкупа, привлечь за свою сторону $\frac{1}{3}$ гласных, недостающих до большинства в думе, то партия первого разряда, под названием стародумской партии, почти перманентно и монопольно заправляла всем хозяйством и благоустройством столицы. Общественное самоуправление мирового города XX в. превратилось в представительство нескольких десятков миллионеров староторгашеской складки со всеми его последствиями.¹

¹ Нравы, существовавшие в столичном самоуправлении, еще десять лет тому назад, благодаря стародумцам, неизисуемы. Примодни, в виде иллюстрации, несколько фактов, проверенных лично мною. В 1910 г. я пишувшему эти строки, первые избранные гласные думы по оппозиционному списку, после первого заседания пожарной комиссии выдали три гласных стародумца и советовало не брать в свою пользу свыше 10% из сметной суммы, ассигнованной на ремонт пожарной части (т. е. на пожарную часть). «Впоследствии когда будете опытны, — добавили они, — можно будет брать и 25%». Председатель санитарной комиссии Митрофанов, обходил всех старших дворников занятого участка и собирая в свою пользу по 3—5 рублей. Давали охотно, в виду величественного состояния дворца. Но мое замечание, что это делают неудобно, поклоном ответ, что здомы много, и получается ежемесячно краштная сумма. Председатель финансовой комиссии, стародумец Дандре, был уличен, какober-прокурор Финляндии и периодических визитах по еврейским делам. Однажды из столичных стародумцев, тринадцати Губерт, фабриковал ежедневно в течение многих лет двадцати счета. Узнав об этом, я настоял на передаче его суду, что потребовало несколько испытаний, так как друзья Губерта угрожали местную, и даже прогрессисты боялись «сватываться». Городской голова и глава стародумской партии, спутник переходов на островах, на своем рысаке, маленькой лягушечке, решил кинуться. На другой день ранним утром он лежал в грязи на мостовую и на скотце прокопала от здания думы к Казанскому собору, окруженный скотолотильщиками и горожанами, отдававшими честь «то превосходительству». Дело кончили.

Во времена предвыборной пропаганды приходилось лично обходить миллионы первого разряда, спавших «прогрессивно настроенным», так как всякое горло имело значение. Посетив двух из наиболее влиятельных прогрессистов, я отказался от пропаганды. Первого из них я застал пьяным, плавающим водку в ящике некапитального пачущего скота, чтобы научить его быть порядочным человеком. Второго, крупного миллиардера-беспримечательника, который жил с большой помпой в грязной перегороженной комнате и оставил свой роскошный дворец на потрясающих и незаселенных «для балов и пустежей в праздничные дни», я прошел на скользком чистке. Вернувшись, он заявил, что был в церкви, где он молится каждые полчаса, чтобы этим (т. е. я ему) не так подтиралася, а подтиривать будут, — добавил он, — так как миллионов честным трудом не kommenят. Един-

Получился длительный общественный скандал, ликвидированный только Февральской революцией. Ясно, что здесь ставка на крупную буржуазию утратила всякое чувство меры, приняла просто нелепые формы и послужила лишь к вящему разоблачению классовой сущности нашего муниципального законодательства.

3. КУРИАЛЬНАЯ (РАЗРЯДНАЯ ИЛИ КЛАССНАЯ) СИСТЕМА¹

Эта избирательная система, часто называемая прусской, так как она существовала в Пруссии с начала XIX в. (реформа Штейна) и вплоть до революционного времени (отменена в январе 1919 г.), является почти исключительно муниципальной системой выборов. Ее применяли также в городских самоуправлениях Австрии, Саксонии, Вестфалии, Рейнских провинций, в немецкой и австрийской Польше, а с 1780 и до 1892 г. — в России. В последние годы перед Февральской революцией царское правительство, подготавливая проект городской реформы, проектировало воскресить у нас эту систему, причем пользовалось поддержкой и в Государственном совете и среди земского большинства, так как наиболее влиятельная группировка в Государственной думе — Союз 17 октября — не видела другого способа сохранить свой вес в муниципитетах после предстоящего расширения избирательного права.

Смысл куриальной системы заключается в стремлении, с одной стороны, допустить к выборам широкие круги плательщиков городских сборов, а с другой — обеспечить за крупнейшими плательщиками решающее влияние на хозяйство городов. Таким образом, явно классовый и притом крупнобуржуазный характер этой системы несомненен.

Куриальная система на практике чаще всего принимала форму прусской «трехклассной» системы. Сущность ее сводится к тому, что, во-первых, избирателями являются только плательщики каких-либо городских сборов и налогов (принцип самообложения), и, во-вторых, все избиратели, расположенные представительном в исходном порядке, по величине уплачиваемых ими сборов и налогов, делятся на три части, причем каждая категория уплачивает одну треть всех сборов. Образованные таким образом три класса избирателей выбирают каждый разное число членов в представительное учреждение. Напр., если общее количество городских сборов равно 900 тысячам, то первый разряд составят наиболее крупные плательщики, уплачивающие в общей сложности 300 тысяч, второй разряд — следующая, более численная группа средних плательщиков, уплачивающих вторую треть общей суммы налогов, т. е. также 300 тысяч, и, наконец, третий разряд войдет вся остальная масса малых плательщиков. Иногда к третьему разряду привлекают

¹ Такими были избирательные прогрессивные избиратели (общизбиратели), то чего можно было ожидать от стародавних, т. е. стяжательных реакционеров, коим государственная власть так охотно перепадала судьбы города-тигзита?

Источники: А. Д. Градовский, Гос. право наиболееших европейских стран, 1875, проф. Н. Коркунов, Русское гос. право, т. II; А. Данилевский, Задачи гор. хозяйства, М., 1904, стр. 3—14; Л. Великов, Городская избирательная система, I, Куриальная система («Гор. Дл. № 2, 1914 г.»); Материалы, относящиеся до нового общ. устройства в городах России, т. I, стр. 543—544.

и неплательщиков, создавая как бы всеобщее, но крайне неравное избирательное право.

Неравенство, которое получается вследствие применения куриальнойной выборной системы, может быть иллюстрировано следующей таблицей, относящейся к германским и русским городам соответствующих эпох.

Таблица числа куриальных избирателей в городах.¹

Название городов	1-й разряд	2-й разряд	3-й разряд
Берлин	961	8 408	304 168
Эссен	7	426	12 781
Гехт-на-Майне	1	53	1 578
Мюльгейм	9	202	3 347
Ирлинген (Рейнская пров.)	1	28	922
Фехенгейм	2	3	970
С.-Петербург	240	937	19 345
Харьков	126	572	6 192
Саратов	82	521	6 550
Тверь	11	175	1 500
Вилька	70	250	2 500
Кишинев	143	510	3 400

Таким образом, в средних и круглых цифрах избиратель I-го разряда, по своему удельному весу, был в десятки раз значительнее избирателя 2-го разряда и в сотни раз влиятельнее избирателя третьего разряда. Публичная власть в городах прямо определялась кардинальным городского жителя.

На практике куриальная система приводила к целому ряду трагикомических анекдотов. В городе Черкасах 24 избирателя I-го разряда должны были избрать то же количество гласных и сами себя назначили отцами города; в Твери 11 избирателей выбирали 24 гласных. В городе Гронau (Вестфалия) торговая фирма Дельден, вместе со своими родственниками и служащими, располагала в городском совете 16 местами, а все остальные граждане боролись за остальные восемь мест. В Эссене в первом разряде состояло 7 избирателей, а после смерти Круппа и коммерции советника Беера число их поднялось до 500, число же избирателей 2-го разряда увеличилось с 552 до 6 000. Наоборот, в Эльбинге в 1-м разряде состояло 80 избирателей, но коммерции советник Цнве купил все заводы этого города и сделался единственным избирателем упомянутого разряда. В Берлине во время общины:

¹ Составлена на основании цитированных трудов Даниашвили, Великова и Д. Сенкевича.

выборов 1894 г. в состав второго разряда вошли только лица, фамилии которых начинаются на буквы А, В и С, буква же D начинала последнюю треть платимых налогом. В результате избиратели, платившие то же количество сборов, но носившие разные фамилии, различались по своему влиянию на выборы в 38 раз. Даже неудачник Гессе — во второй разряд.

Абсолютизм избирателей на выборах, при господстве куриальной системы, был очень велик: первый разряд часто заключал, как указывалось, единичных избирателей, которые случайно вовсе не являлись на выборы, срывая всю процедуру, а третий разряд, пользуясь чисто-жным влиянием на исход выборов, сознательно их бойкотировал. Недопольство, вызываемое куриальной системой в Пруссии, было столь велико, что пришлось ее реформировать: по закону 30 июня 1900 г. к первому классу отнесены были избиратели, уплачивающие $\frac{3}{10}$ всей суммы налогов, ко второму — $\frac{1}{12}$, и к третьему — $\frac{1}{12}$ всей суммы, что ликвидировало выборные анекдоты, но мало повлияло на социальное неравенство. В других случаях число разрядов увеличивалось до шести и даже до двенадцати с тем же успехом.

Среди русских ученых мы не встречаем ни одного сторонника изложенной системы выборов, но в Пруссии вся консервативная школа ее защищала, во главе с знаменитым государственным Гейстом. Последний указывал, что трехклассная система основана на национально-правовой идее, что она является для Пруссии национальной системой и вполне соответствует исторически сложившимся там сословиям дворян (adlige), свободных (freie) и полусвободных (halb-freie), которые в городском населении, в свою очередь, соответствуют инущему классу, среднему сословию и трудовому населению. Мы думаем, однако, что эта самая прусская национальная «идея», воплощенная в куриях и основанная на трех сословиях, во многом сыграла роль почты, на которой пышным цветом расцвело четвертое «сословие» — социал-демократический, а ныне и коммунистический пролетариат. И в конечном счете, говорит Зигмунд Келлер в *Handbuch*,¹ то, чего не могли достигнуть сотни петиций, принесла революцию в одном порыве: § 1 прусского закона 17 января 1919 г. вводит всеобщее и равное избирательное право.

4. СИСТЕМА МНОЖЕСТВЕННЫХ ВОТУМОВ (ПЛЮРАЛЬНАЯ)²

Неудачи чисто цензовой и куриальной систем заставили искать других способов обеспечения «благонадежного» состава муниципалитетов при соблюдении принципа всеобщности. Одним из возможных выходов для буржуазии в этом отношении является система множественных вотумов, или плюральная. По этой системе разные категории избирателей, установленные по тем или иным признакам, имеют

¹ Siegmund Kellier. Wahlrecht der Kommunalfürsorge (Handbuch, IV, 1924, S. 410).

² Блинник Г., Плюральное изб. право, пер. с нем. Горской, Киев, 1905; Пиффери, Европейск. изб. системы, парламентские, провинциальные, муниципальные, пер. Ю. Стеклова, СПб., 1905.

различное количество голосов. Она применяется преимущественно на муниципальных выборах и в частности была принята до 1919 г. в Бельгии, в комбинации с пропорциональным представительством, как поправка к всеобщему избирательному праву. Избирателем в Бельгии является всякий гражданин, достигший 25-летнего возраста, не ограниченный в правах по суду, если он прожил в пределах данного города не менее 3 лет. Все избиратели, удовлетворяющие этим условиям, получают право на 1 голос. Второй голосдается гражданам, имеющим недвижимую собственность, приносящую не менее 48 франков годового дохода, либо владеющим государственными процентными бумагами, приносящими ежегодно не менее 100 франков дохода; второй голос получают также лица, не владеющие указанной собственностью, если они достигли 35-летнего возраста, имеют семью и уплачивают 5—10 франков прямых госналогов. Третий голос приобретают лица, окончившие университет или среднее учебное заведение, либо занимающиеся профессией, которая требует срекоторительно высокого образовательного уровня (врачи, адвокаты, инженеры, учителя, нотариусы, чиновники). Максимально у одного избирателя может быть четыре голоса. Главная цель множественных востумов — как выражается Еллинек — «не допустить поглощения собственников и интеллигенции массами рабочего пролетариата». Это и достигалось на деле. При громадном относительном количестве рабочего пролетариата в Бельгии до войны, из 301 городской общины 162 общины управлялись консерваторами (католиками) и 68 общин — либералами, а в руках социалистов было только 19 муниципалитетов. На муниципальных выборах 1900 г. всех избирателей было 1 141 тысяча человек, располагающих 1 989 тыс. голосов, причем избирателей с двумя голосами было 226 тыс., с тремя голосами — 120 тыс. и с четырьмя — 127 тысяч. В результате, хотя Непривилегированных горожан было большинство (668 тыс.), но в их распоряжении оказывалось менее одной трети общего количества голосов. Высокий возрастный ценз (25 лет) и некорральный ценз оседлости (3 года) довершили малопряткую картину в этой стране, которая, однако, в отношении коммунальных выборов считалась «демократической».

После войны волна рабочего движения в Бельгии смела центральную систему. В настоящий момент последняя существует в Южной Африке (Капштадте), где владение собственностью от 100 до 500 фунтов стерлингов дает один голос, от 500 до 2 000 — два голоса и свыше 2 000 — три голоса, а также в Новой Зеландии, где в совет графства избирают членов лишь плательщиков сборов: собственности до 1 000 фунтов стерлингов обеспечивает один голос, от 1 000 до 2 000 — два и свыше 2 000 — три голоса.¹ Последние сведения должны показаться весьма неожиданными для тех авторов, которые так часто истязали Новую Зеландию как высший образец демократической страны.

¹ С. Монтаги Натт (а, *Local government in New Zealand*, London, 1920, p. 226—247) (исчерпывающий полуофициальный труд по местному самоуправлению в 42 государствах настоящего времени. — труда, упомянутый Гарри Гарри по поручению английского правительства, этот труд, по инициативе Министерства иностранных городов и коммун, переведен и на французский язык).

Таким образом мы видим, что плюральная система может сочетаться как со всеобщей, так и с цензовой системой, и что она так же, как и куриальная система, в корне извращает самую идею представительства, совсем не отражая действительного соотношения социальных сил в общине и заранее предрешая результат выборов, угодный законодателю и опекаемому им классу.

5. БОГЕМСКАЯ И ИТАЛЬЯНСКАЯ СИСТЕМЫ (КОМБИНИРОВАННЫЕ)

Из существовавших до 1919 — 1925 гг. ограничительных систем в муниципальных выборах приведем еще две, как очень характерные. В Богемии были предоставлены избирательные права без ценных ограничений представителям так называемых либеральных профессий — профессорам, учителям, врачам, адвокатам, а равно духовенству, чиновникам, городским служащим, отставным офицерам. От прочих избирателей требовалась уплата прямых налогов, причем лица, не владеющие недвижимой собственностью, либо не содержащие торговых и промышленных заведений, исключались из избирательные списки только в том случае, если они прожили в данном городе не менее 10 лет. Голосование происходило по трехразрядной прусской системе, и все лица, не уплачивающие прямых налогов, вносились в третий разряд. Наоборот, пассивное избирательное право, т. е. право быть выбранным, было неограниченным. Ясно, что эта комбинированная система закрепляла в богемских городских думах господство за крупной буржуазией и исключала для пролетариата всякую возможность влиять на городское хозяйство.

В Италии, вплоть до нового избирательного закона, изданного в мае 1925 г., существовали ограничения, проводимые по двум линиям. Во-первых, требовалось умение читать и писать (это требование предъявляется и сейчас), что, при невысоком уровне народного образования в стране, устранило от выборов около трети трудового населения, и, во-вторых, требовалась уплата какого-нибудь прямого налога (государственного или общинного), или владение квартирой с минимальной платой 200 франков в год, или двухлетняя военная служба. И здесь закон был явно направлен против пролетариата.

6. ВСЕОБЩЕЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО *

Всеобщее, а одновременно равное, тайное и прямое избирательное право в городских самоуправлениях является с 1919 — 1925 гг. господствующей системой в государствах Западной Европы и Север-

* Источники: А. Бебель, Социал-демократ и всеобщее избирательное право, Спб., 1906 г.; «Всеобщее избирательное право», обзорник, изд. Сарат. губ. чинства, Спб., 1906; «О всеобщем избирательном праве», под ред. Н. Рожкова, М., 1906 г.; И. Петровский, Всеобщее избирательное право и системы выборов, М., 1906 г.; В. Сергеевич, Всеобщее избирательное право, Спб., 1906 г.; И. Чернышев, Всеобщее избирательное право, Спб., 1907 г.; Л. Шварц, Вопросы избирательного права, вып. II, Прямое и равное голосование, Спб., 1906 г.; Райснер, Лекции о Советской Конституции, прочит. в Академии генерального штаба (см. лекцию о всеобщем избирательном праве), М., 1922 г.; С. М. Брилович, лекц. соч., II, круг избирателей, стр. 26 — 61, Л., 1925.

ной Америки. Эта система не только проведена (с ограничениями) в законодательных нормах, но и поставлена там в программы всех левых партий, кроме коммунистической, и защищается на Западе почти всеми левыми представителями университетской науки, а именно так называемой школой катедер-социализма (школой социально-этнической или социальной политики): В России эта же система пропагандировалась меньшевиками, эсерами и кадетами.

Под муниципальным — в сеобщим избирательным правом (в субъективном смысле) подразумевается право, предоставленное вся кому гражданину (обоего пола), достигшему совершеннолетия и не опороченному по суду, участвовать в выборах муниципального распорядительного органа. Равное избирательное право подразумевает равенство объема избирательных прав у всех правоночных городских жителей. Тайное избирательное право требует осуществления закрытой баллотировки (посредством шаров, секретно опускаемых в урну, или списков, подаваемых без подсчета). Предполагается, что только тайное голосование обеспечивает волеизъявление по свободному внутреннему побуждению, без всякого давления со стороны. Наконец, прямое избирательное право указывает на единственность выборов, т. е. на непосредственное избрание городским избирательным корпусом распорядительного органа местного самоуправления.

Равное, тайное и прямое избирательное право в городском самоуправлении существует в настоящее время почти во всех капиталистических государствах, если не считать Англии и Уэльса, где часть членов городского совета (ольдфэрмэн¹²) выбираются санним советом (т. е. выборы отчасти носят двухступенчатый характер), а также двухступенчатых выборов в Дании.

Наоборот, всеобщего избирательного права в полном и точном смысле этого слова не существует почти нигде, вопреки общераспространенному взгляду, что видно из следующей таблицы (стр. 259),¹³ относящейся к 1926 г.

Из всех существующих государств, согласно нашим источникам, повидимому, только в одной Австрии действует теперь в городском самоуправлении всеобщее избирательное право без искусственных ограничений. Во всех остальных государствах, как видно между прочим из таблицы, проводится какой-либо ценз, направленный против Пролетариата. Действительно, при значительном процене молодого рабочего населения, высокий возрастный ценз выбрасывает из числа избирателей до 30% пролетариата. Равным образом, при большой текучести пролетарского состава, исчисляемого вне черты городов и при участии в фабричном труде крестьян, уходящих на летние заработки, не меньший процент фабричных рабочих фактически исключается из избирательного корпуса вследствие установления даже шестнадцатилетнего

¹² Настоящая таблица составлена на основании выборов из книги Haggis, Local government in many lands, 1926 г., данных First Report of the Royal Commission on Local government, 1925, и сведений Handbuch'a, относящихся в 1919—1923 годы, т. е. самых последних данных.

Таблица ограничений активного избирательного права в городских самоуправлениях различных государств (по данным 1926 г.).

Название государства	Ограничения избирательного права			Разные ограничения
	По возрасту (макс 20—21 года)	По цензу (срок — 3 месяца)	По полу	
Англия и Уэльс	30 лет (для женщин)	6 месяцев	—	Требуется надличность собствен., помещания (кроме мебл. комнат)
Бельгия	—	6 месяцев	—	Голосование скрытно
Германия	—	6 месяцев	—	—
Голландия	25 лет	—	—	—
Дания	25 лет	1 год	—	Требуется платеж гор. сборов
Испания	23 года	—	Из женщин только глазы семейства	—
Италия	—	—	Из женщин только дипломированные	Требуется грамотность
Канада	—	—	—	Требуется принадлеж. к британск. национальн. и недвиж. собственность в 100—400 долларов
Новая Зеландия	—	—	—	Применяется плюральная система по избранцам признак
Норвегия	23 года	2 года	—	—
Польша	25 лет	—	—	—
Соед. штаты	21 г., в 7 штатах: выше	2 мес.—1 г. в разн. штатах	—	В одной трети штатов треб. грамотн. Для спец. выборов во мн. штатах треб. участка физ. налог.
Франция	—	6 месяцев	Женщины исключ.	—
Южная Африка	—	—	—	Применяется плюральная система по избранцам признак
Япония	25 лет	2 года	Женщины исключ.	Требуется платеж гор. сборов

месского ценза оседлости. Требование наличности собственной квартиры лишает избирательного права огромное большинство английского рядового пролетариата, живущего обычно группами в помах для рабочих, в мансардах и скучно меблированных комнатах. Такое же влияние оказывает в Испании и Японии требование платёжа городских сборов, а тем более плюральная система, проповеданная по имущественному признаку в некоторых неевропейских государствах, или, в самой сильной степени, требование о недвижимой собственности в Канаде. Так как в Италии среди пролетариата имеется больше четверти неграмотных или малограмотных, то требование образовательного ценза устраняет от выборов соответствующий значительный процент.

Кроме перечисленных законодательных ограничений в руках буржуазии имеется немало побочных средств обеспечивать мунципалитеты преобладание за своими представителями. Во-первых, распределение избирательных участков. Иногда проявляется принцип территориальности, т. е. представители избираются не по количеству населения, а по размерам площади участка. В последнем случае пролетариат, живущий скучно на окраинных участках, во много раз менее вооружен, чем буржуазия, просторно живущая в центральных участках того же размера, при кажущейся всеобщности и равенстве избирательных прав. Иногда участки распределяют так, чтобы по возможности в каждому участку с преобладающим фабричным населением прихватить достаточную часть территории, населенной другим классовым составом, используя локальную дифференциацию городских жителей. Во-вторых, назначение сроков и времени выборов. Напр., назначают для производства баллотировки воскресный или праздничный день, который рабочие с семьями, естественно, проводят за городом в целях отдыха,¹ или же будний день, во рабочие часы. В-третьих, массовая реклама и пропаганда, к которым привлекаются лучшие ораторы, вся пресса, находящаяся в руках буржуазии, и ради которых вообще расходуются огромные суммы, недоступные для рабочих организаций. В Соединенных штатах, в чём нам пришлось лично убедиться, подчас практикуются, кроме того, непосредственные воздействия трестов, комбинатов, синдикатов и банков на своих многочисленных служащих, обещания, массовые угрозы,плоть до подкупа и клеветы, мобилизуются целые армии агентов расклейщиков, клакеров, ходячих рекламистов, используются кино, граммофоны, световые рекламы. В некоторых государствах, как, напр., в Бельгии, Западной Франции, Испании, Польше, Аргентине, энергично содействует реакционной выборной пропаганде католическая церковь со всеми ее могучими средствами влияния и воздействия. Одним словом, искусно создается временное настроение, захватывающее неорганизованные массы населения в пользу той или иной муниципальной партии или группе консерваторов.

¹ Нам пришлось в Барселоне (Испания) быть свидетелем любопытного замера. Власти, опасаясь победы социалистов, назначили муниципальные выборы в день и часы субботнего боя браво, собирающего always приступа старца. Маниф удался, так как еще малоизвестные массы превысили свои обычные развлечения отчуждению в очередь у избирательных урн.

Если мы припомним, в добавление ко всей изложенной конъюнктуре, то административное воздействие, которое правительство оказывает на избранные уже муниципалитеты, те денежные соблазны, которыми муниципальные члены опутаны со всех сторон, при часто встречающейся официальной бесплатности их общественной службы, и, наконец, те угрозы, которые висят над пропагандистами рабочего движения, то легко поймем, что пролетариату невозможно проводить свою волю и обеспечивать свои классовые интересы в городском самоуправлении даже при условии «всеобщей» избирательной системы.

Впрочем необходимо признать, что всеобщее, равное, тайное и прямое избирательное право со всей описанной обстановкой его осуществления есть вполне логическое последствие существующих в капиталистических государствах экономических, политических, правовых и бытовых норм, а борьба за возможно более полное проведение принципов всеобщности и равноправия, при данных условиях, соответствует интересам западного пролетариата в городском самоуправлении и отнюдь не препятствует его революционно-политическому воспитанию, что было отмечено еще Энгельсом.

7. СИСТЕМЫ ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА:

Под пропорциональным представительством подразумеваются избирательные системы, стремящиеся обеспечить права меньшинства, а именно отразить в представительном органе не только интересы и настроения большинства избирателей, как это делают изложенные выше мажоритарные системы, но и всех прочих организованных групп. Идеалом здесь является также представительное собрание, которое было бы в социально-экономическом отношении верным зеркалом всего избирательного корпуса.

Ясно, что пропорциональное представительство несовместимо с режимом диктатуры пролетариата, которая призвана в конечном счете подавить и ликвидировать классовую борьбу. Диктатура не мирится со свободой и пропагандой мнений, враждебных представляемому ею классу. Между тем «меньшинством» в советских представительных органах были бы буржуазные течения и интересы. Но равным образом ясно, что с прекращением классовой борьбы, т. е. при социалистическом строе, той же пропорциональной системе, как технически наиболее совершенной и обеспечивающей выражение всех существующих в данной общине взглядов на местную политику и на культурное строительство, принадлежат самые широкие перспективы. Поэтому на пропорциональном избирательном праве необходимо внимательно остановиться, тем более, что наилучшие результаты оно может дать и уже отчасти дало именно в области коммунального хозяйства.

¹ Источники (кроме цитиров. выше): Н. М. Коркунов, Пропорциональные выборы, Спб., 1896; Б. А. Великов, Теория и практика пропорционального представительства, Спб., 1907; А. Теклякбург, Пропорциональные выборы как идея права, Спб., 1907; Д. Ю. Буз, Пропорциональное представительство в опыте Бельгии, Спб., 1908; Водовозов, Пропорциональные выборы или представительство меньшинств, Спб., 1905; П. Гронский, Пропорциональные выборы гор. самоуправления Баварии, «Гор. Д.», 1911, № 18.

Идея пропорционального представительства появилась вследствие явных технических недостатков мажоритарных систем. Представьте себе общину, в которой голосует 1 000 коммунистов и 1 001 консерватор. Пройдет консервативный список, а голоса коммунистов останутся без всякого представительства и даже отзыва в представительном органе. Другой, более сложный случай: консерваторов в данной общине 1 001, социал-демократов — 1 000 и коммунистов — 1 000. Если только кандидатский список одной из социалистических партий не будет снят на перебаллотировке, то все-таки пройдет список консервативный, как получивший относительное большинство, и таким образом настоящее большинство общины не будет иметь никакого влияния на коммунальное хозяйство. Третий случай, весьма часто наблюдающийся: предположим, что в городе три избирательных участка, каждый избирает по 10 членов муниципалитета: в первом участке голосовали 1 001 консерватор и 1 000 коммунистов, во втором 2 001 консерватор и 2 000 коммунистов в третьем 4 000 коммунистов и 1 000 консерваторов. В результате в первом городе 7 000 городских коммунистов будут иметь 10 представителей в горсовете, а 4 002 консерватора — 20, т. е. решавшее большинство. Действительные соотношения сил будут в представительном органе не только исказены, но и перевернуты вверх ногами. На этом лесенка часто основываются сложные машины правительства, которые перетасовкой избирательных участков и искусственным дипломатическим давлением на партии достигают желательных для себя результатов.

Очень яркий исторический примером несовершенства мажоритарных систем могут служить парламентские выборы в Германии, на которых в конце прошлого века создалось такое положение. Социал-демократической партии, почувствовало до 27% населения, но ее сторонники были рассеяны по всей стране и, отчасти благодаря распределению избирательных округов, имели абсолютное большинство лишь в сравнительно немногих округах, а поэтому могли пронести в рейхстаг лишь 14% депутатов. Консервативная же «партия центра», при 18% сторонников, давала 26% депутатов. И здесь реальные соотношения партий в стране были в представительном учреждении совершенно искажены.

Пропорциональные системы, после продолжительной прогрессивной эволюции,¹ добились к настоящему времени вполне удовлетворительного разрешения проблемы и достигают почти полного отображе-

¹ Первым политическим деятелем, указавшим необходимость применения пропорциональности на выборах, был якобинец Сен-Жюст (в 1793 году). Более конкретно разбил ту же идею швейцарец В. Консиегран в 1846 г., в письме к экономическому совету. Особый труд о пропорционализации представительства впервые написан бразильским публицистом Каравальянти в 1850 г., а датскому математику А. Нарзу, ревностному пропорционалисту, удалось добиться в 1855 г. практического осуществления своей идеи. Еще более серьезный и широкий успех имел англичанин Гер, который создал пропорциональную систему, вывезенную в свое время (в 1861 г.) восторг Джона Сторта Милля. После него целый ряд ученых и политических деятелей вследствие разработки этого вопроса предложили несколько различных систем пропорциональных выборов.

юя в представительных органах действительного соотношения избирательных сил.

Первоначальные, так называемые «эмпирические» системы пропорциональных выборов (системы «ограниченного голосования», «кумулятивного голосования», «единичных вотумов»),¹ задающиеся целью защищать меньшинству хотя бы ограниченное представительство, ныне устарели, никем не защищаются и не действуют почти нигде.² В настоящее время как наукой, так и законодательной практикой считаются наиболее совершенными системы «конкурентных (соперничущих) списков», которые, в свою очередь, подразделяются на 1) систему связанных списков и 2) систему свободных списков. Первая система связывает волю избирателя, который может голосовать лишь целиком за один из кандидатских списков, предложенных конкурирующими партиями или группами (организованными). Списки эти составляются партиями, соответственно количеству подавших избранию лиц, причем имена кандидатов записываются теми же партиями в порядке желательности. При подсчете учитывается количество голосов, полученных каждой из конкурирующих партий, и мандаты в представительном собрании распределяются пропорционально этому количеству. Напр., если в данном участке предстояло избрать 20 членов муниципального совета, а партия получила одну пятую всех голосов, то она проведет в совет 4 своих кандидатов, которые значатся первыми в разработанном партией списке. Изложенная система действует на парламентских выборах в Сербии, но на муниципальных выборах почти нигде не применяется³ и осуждается почти всеми пропорционалистами. Действительно, свобода волеизъявления беспартийного избирателя здесь всецело подавлена, и решающее влияние на выборы переносится на партийные комитеты.

Наоборот, система свободных списков, изобретенная бельгийцем (по профессии математиком) д'Ондром, в настоящее время защищается почти всеми учеными специалистами и фактически практикуется с теми или иными изменениями на муниципальных выборах Бельгии, Голландии, Испании, Польши, Норвегии, в нескольких кантонах Швейцарии и т. д.

¹ По системе ограниченного голосования избиратель пишет на бюллетене несколько имен, но меньше, чем следует избрать представителей. Так как лица, имена которых написаны на бюллетене, естественно не хватает, то остальные берутся из бюллетеней меньшинства. По системе кумулятивного голосования избиратель имеет столько голосов, сколько следует избрать представителей, но может все свои голоса отдать одному лицу. По системе единичных вотумов (Гера) избиратель пишет во главе списка то лицо, которое он выбирает, а затем в порядке желательности другое и третье, его заменяющие в случае избыточности. Бюллетени вынимаются из урны один за другим и на каждом читается только первое имя, пока оно не повторится точно определенное число раз, после чего лицо считается избранным (для избрания требуется число голосов, равное числу поданных бюллетеней, назначенному на членов подавших избранию лиц). После избрания первого лица, если вынимается бюллетень с тем же именем во главе списка, то считается только второе имя, и т. д.

² Впрочем, система единичных вотумов (Гера), поскольку нам известно, до сих пор применяется на муниципальных выборах Дании и Португалии.

³ Несколько упрощенная «система связанных списков» действует на муниципальных выборах Бадарии и Вюртемберга.

Сущность этой сложной, но технически наиболее совершенной системы, за недостатком места, мы изложим, без более подробного объяснения, в двух следующих параграфах, которые приблизительно отвечают действующим законам тех стран, где принятая система в'Юните.

§ 1. За две недели до горловских выборов в учреждение, проводящее выборами, должны быть представлены кандидатские списки, т. е. письменные списки кандидатов в городские представители, предлагаемых отдельными группами избирателей и расположенных в определенной последовательности.

§ 2. Число кандидатов не должно превышать число представителей подлежащих избранию.

§ 3. Каждый список должен быть снабжен обозначением названия, под которым выступает группа.

§ 4. Каждый список должен быть подписан 25 избирателями, а сверх того всеми входящими на списке кандидатами. Такой подписью кандидаты выражают желание быть избраны.

§ 5. Один и тот же кандидат не может значиться на двух различных списках.

§ 6. Избиратель имеет в своем распоряжении столько голосов, сколько представителей предстоит избрать. Он может предоставить их нераздельно и целиком списку той или другой группы; в этом случае избиратель ограничивается обозначением на своем бюллетене наименования данной группы. Он может составить рукописный список из кандидатов, предложенных различными группами, а также из других лиц, пользующихся правом избрания; в этом случае он письменно перечисляет всех тех лиц, за кого он хочет подать голос. Он может, наконец, сосредоточить свои голоса на одном или нескольких кандидатах одного или нескольких списков; в этом случае он переименовывает желательных кандидатов и ставит рядом с их фамилиями то число голосов, которое он желает предоставить каждому из них. Такое число не может быть больше 3—5.

§ 7. При подсчете, каждый бюллетень, поданный за нераздельный список определенной группы, дает по одному голосу каждому кандидату данного списка и одновременно с тем данной группе дает столько голосов, сколько гласных предстоит выбрать. Каждый бюллетень, поданный за определенных кандидатов различных групп, дает каждой группе столько голосов, сколько кандидатов значится на бюллетене.

§ 8. Места распределяются между конкурирующими группами пропорционально числу голосов, заявленных каждой списком.

§ 9. При пропорциональном распределении мест между списками за самостоятельный список считается каждый новый кандидат, не вошедший ни в один из сводоизданных списков.

§ 10. В пределах данной группы считаются избранными те кандидаты, которые получили наибольшее количество голосов. При равенстве голосов решает жеребьевка.

Переходя к оценке изложенной системы, мы повторим еще раз, что она, конечно, не может быть принята при диктатуре, не допускающей свободы образования партий или выражения мнений, враждебных классовым интересам пролетариата. Технически же она имеет следующие достоинства: 1) при данной системе свобода волеизъявления каждого кандидата безусловно обеспечена; 2) эта система приобщает к трудному делу ведения городского хозяйства самых талантливых, отборных представителей всех групп, всех интересов, всех сколько-нибудь организованных течений, и 3) реальные соотношения сил в избирательном корпусе почти математически отображаются и в представительском органе. Повидимому, единственным техническим недостатком этой системы является ее сложность, но, как свидетельствуют специалисты стран, где она практикуется (Герман, Дюмон, Габбучи и пр.), население все-таки быстро осваивается с ней, и на практике никаких затруднений или возражений указанная сторона дела не вызывала.¹ Нельзя не отметить, наконец, что все системы пропорционального представительства могут быть построены не только на основе всеобщего избирательного права, но и на основе любых ограничительных систем, что мы наблюдали и наблюдаем теперь в целом ряде капиталистических государств.

Обращаясь, наконец, к оценке практических результатов, которые до сих пор принесло применение пропорциональных выборных систем в городском самоуправлении, мы видим, что эти результаты довольно пестрые. Во многих случаях пропорциональные выборы, при всех существующих ограничениях, все же вели в городские советы тот или иной процент рабочих и способствовали более правильной постановке социальной политики и лучшему благоустройству фабричных окраин. Это наблюдалось в Баварии, Вюртемберге, а из городов в Гамбурге, Базеле, Берне, Брюсселе, Антверпене. В Италии, когда там существовала с 1882 и по 1891 г. пропорциональная система, начал усиленно развиваться муниципальный социализм. В других случаях пропорциональные выборы, создавая в хозяйственных органах целую радугу группировок, ведущих нескончаемую и страстную словесную борьбу, приводили к мало удовлетворительным результатам. Вместо деловых органов, из муниципалитетов получались неработоспособные парламенты в министерстве, со всеми сложными закулисиями махинациями, соглашениями и комбинациями, при шаткой и постоянно меняющейся исполнительской власти. Таким бесплодным и болезненным характером отличались, напр., в России эпохи Керенского центральные и районные городские думы, избранные по пропорциональной системе баварско-вюртембергского типа (хотя и в упрощенном варианте), на основе всеобщего избирательного права. За все время своей муниципальной деятельности пишущий эти строки никогда еще не участвовал в более бесполезных говорильнях, которые, как распорядительные органы, умудрились, растратив без учета массу

¹ В настоящее время существует особый прибор для механического подсчета голосов во системе д'Оната, так называемый «Донтонтер», изобретенный Б. А. Вильямом (см. шт. соч.).

городских средств, довести городское хозяйство Петрограда летом 1917 г. до полнейшей разрухи и паралича. Правда, такому результату сильно способствовало общее расплавленное состояние государственной жизни той эпохи, но все-таки применение мажоритарной системы выборов создало бы, вероятно, при данной обстановке, более работоспособный и ответственный состав думы.

В виду изложенного опыта, трудно произвести окончательную и объективную оценку пропорциональных систем. Мы думаем вообще, что едва ли может существовать какая-либо абстрактно-идеальная система избирательного права, применяемая как универсальная панацея от всех зол и пригодная для всякой общественной обстановки. Избирательная система есть не только право, но еще и сумма рациональных приемов, рассчитанных на данную обстановку, а также на ту или иную специально поставленную цель. Впрочем, и право, по Марксу, есть не что иное, как надстройка или форма, в которую выливается то или иное экономическое содержание, которая притом сдерживает и сковывает это содержание. Поэтому не соответствующая данному содержанию правовая система, как бы она разработана и стройна ни была сама по себе, всегда оказывается неживеспособной.

8. СОВЕТСКОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО В ГОРОДСКОМ САМОУПРАВЛЕНИИ¹

Советское правотворчество в области избирательного права вообще и муниципальной выборной системы в частности возбудило живой и острый интерес среди юристов. Однако до сих пор мы не имеем ни одного серьезного научного исследования, ему посвященного, ни в СССР, ни за границей, если не считать отдельных небольших глав в общих курсах по Советской конституции и советскому праву, нескольких публицистических статей и цитированной книги Бродовича, говорящей о муниципальном избирательном праве лишь мимоходом. Стоит ли добавлять, что мнения советских и буржуазных теоретиков о нашей выборной системе диаметрально противоречат?

Советскую избирательную систему нельзя рассматривать как некое отвлечённое порождение юридической мысли, навязанное жизни извне, вне той исторической обстановки, в которой она родилась и развилась. И если мы подойдем к ее рассмотрению и оценке строго объективно, а именно с этой историко-эмпирической точки зрения, то легко поймем, что Октябрьская революция никакой иной системы и не могла создать, что эта оригинальная, но в достаточной степени целостная и стройная система естественно и, так сказать, бесспорно кристаллизовалась в самом горниле революции, как продукт коллективного творчества. И имени ее изобретателя мы не знаем.

¹ Источники: С. М. Бродович, Советское избирательное право, Л., 1925; Михайлов, Советское представительство и избирательное право, журн. «Власть Советов», 1922, № 4 — 6; П. Стучка, Учение о государстве и конституции РСФСР, М., 1923, стр. 202 — 213; Гуревич, Основы советской конституции (несколько изданий).

Западно-европейские обществоведы, не исключая и Каутского,⁷ критиковали советское избирательное право с точки зрения обычных юридических критериев, забывая о том, что оно вошло в жизнь не в эволюционном, а в дialectическом порядке, путем отрицания как старых норм, так и старых критериев.

Ниже следующие существенные признаки, присущие советскому избирательному праву, ярко, резко и четко ограничивают его от всех существовавших до сих пор выборных систем, не исключая и системы всеобщей с ее четырехчленной формулой.

1) Советское избирательное право стремится провести принцип действительной, а не минимой всеобщности, но лишь в отношении трудового класса. Современная буржуазия, а равно и часть бывшей, ныне деклассированной буржуазии, вовсе лишены избирательных прав. Здесь мы сталкиваемся с новым принципом труда — оного ценза и с небывалым еще объектом ограничений.

Согласно ст. 64, гл. 13, разд. IV, организация советской власти за местах, Конституции РСФСР,⁸ «правом избирать и быть избранными в советы пользуются, независимо от вероисповедания, национальности, осведомленности и т. п., следующие обеого пола граждане РСФСР, коим ко дню выборов исполнится 18 лет: а) все добывающие средства к жизни производительным и общественно полезным трудом, а также лица, занятые домашним хозяйством, обеспечивающим для первых возможность производительного труда, как-то: рабочие и служащие всех видов и категорий, занятые в промышленности, торговле, сельском хозяйстве и проч., крестьяне и машики-земледельцы, не пользующиеся наемным трудом для извлечения прибыли; б) солдаты советской армии и флота; в) граждане, входящие в категории а и б, потерявшие в какой-либо мере трудоспособность».

Согласно же ст. 65 того же узаконения (ст. 69 Основного закона РСФСР, принятого XII Всер. съездом) не избирают и не могут быть избранными, хотя бы они входили в одну из вышеперечисленных категорий: а) лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; б) лица, живущие на нетрудовой доход, как-то: проценты с капитала, доходы с предприятий, поступления с имущества и т. п.; в) частные торговцы, торговцы и коммерческие посредники; г) монахи и духовные служители церковных и религиозных культов; д) служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома.

Кроме того, приведенной статьей установлены естественные ограничения (пункты «е» и «ж»).

В дополнение к приведенным основным статьям, устанавливающим советское избирательное право в общих чертах, были изданы соответствующие статьи Постановления ВУЦИК об избирательных правах граждан, 1921 г., Положения о выборах в горсоветы, 1921 г..

⁷ Кальский, «Кампф», 1921, № 12.

⁸ Здесь мы ставимся на первоисточник, а именно на Конституцию, принятую в 1918 г. на V Всер. съезде советов. Аналогичные статьи вмене действующей Конституции РСФСР, принятой XII Всер. съездом советов, — 68, Конституции УССР — 20, БССР — 3 и т. д.

Инструкции о порядке производства выборов, утвержденной ВЦИКом 11 августа 1924 г., Положения об избирательных правах граждан и порядке производства выборов, изданныго ВЦИКом 10 сентября 1924 г., Инструкции о выборах в советы, утвержденной президиумом ЦИК СССР 16 января 1925 г. Все перечисленные законодательства и инструкции между прочим конкретизируют и детализируют трудовой ценз, а равно проводимые ограничения как чисто классового, так и политического характера. Наконец, в том же направлении конкретизации и детализации трудового ценза и проводимых как классовых, так и политических ограничений действовали и действуют местные избирательные инструкции, как, напр., Московская избирательная инструкция 1922 г., Инструкция Пальревкома от августа 1924 г., Украинская избирательная инструкция 1924 г., Инструкция Северо-кавказского краевого исполнкома от августа 1924 г. и т. д.

В результате всего отмеченного правотворчества, классовый принцип и трудовой ценз нынеочно установлены в советском законодательстве, а избирательные инструкции ВЦИКа 1926 г. подчеркнули недопустимость отступления от сказанных начал, что вызвало в городах зимой 1926/27 г. значительное увеличение количества лиц, лишенных избирательных прав из числа нетрудового или политически ненадежного элемента. Количество устранимых от выборов в городах в 1923 г. равнялось 8,2%,¹ а в 1926 г., судя по цифрам Северного Кавказа, оно, вероятно, превышало 12%. На долю торговцев падает 79%, на долю духовенства 8,1%, на политический ценз около 3,4%, на естественные ограничения (сущность, заущенные болезни, подотечность) — 7,4%.

Обращаясь к оценке советского избирательного права в отношении круга избирателей, мы подчеркнем еще раз, что соответствующие ограничения возникли естественно в процессе революции. Закон лишь закрепил тот порядок выбора в советы, которые существовали в 1905 и в 1917 гг., еще до Октябрьской революции. Советские теоретики (Бродович, Рейнер, Стучка, Челяпин) указывают, что трудовой ценз призван защищать органы пролетарской диктатуры от проникновения инородного элемента и что он является целесообразным средством защиты чистоты классового состава пролетарских органов власти.² Буржуазный элемент мог бы привести к внутреннему их разложению.³ Равным образом и «политический ценз необходим, пока существуют еще группы, действующие в ущерб интересам социалистической революции». С другой стороны, противники как трудового, так и политического ценза (Кутский) указывают, а) что всякая ограничительная система принципиально недопустима, б) что довоенные советы не являлись государственными органами публичной власти, а только чисто революционными органами, и посему их практика до Октября не может служить примером, в) что

¹ Отпечатки, сборник НКВД РСФСР «Избирательная кампания по РСФСР в 1923 году».

² Бродович, цит. соч., стр. 40.

³ Там же, стр. 47.

среди буржуазного элемента имеются признанные специалисты по городскому хозяйству и т. д.) что полная всеобщность избирательного права не могла бы существенно изменить, при диктатуре пролетариата, большинство в советах и конечные результаты их деятельности, а только создала бы в местных органах самоуправления полезную критику со стороны оппозиционного меньшинства.¹ Интересна осторожная позиция В. И. Ленина по рассматриваемому вопросу: «Лишние буржуазии, — говорит он, — избирательных прав не составляет обязательного и необходимого признака диктатуры пролетариата: было бы ошибкой заранее ручаться, что грядущие революции в Европе непременно дадут все или большинство ограничений избирательного права; это может быть так. После войны и опыта русской революции это, вероятно, будет так». ² Во всяком случае, как указывают советские теоретики, едва ли можно отрицать тот факт, что «трудовой ценз способствует развитию классового самосознания и революционизированию широких трудовых масс и что поэтому для диктатуры пролетариата в переходную эпоху трудно от этого отказаться ради какого-либо отвлеченного принципа или же мотивов узко-хозяйственной целесообразности. Советский строй является пока единственным в своем роде примером для международного пролетариата, и строгое проведение в нем классового принципа прямо служит целям интернациональной пропаганды».

Вместе с тем нельзя не согласиться с другим тезисом, выдвигавшимся Т. Бродовым:³ «Ни республиканским, ни местным инструкциям, — говорит он, — не удалось до сего времени с исчерпывающей ясностью, полнотой и конкретностью наметить границу между допускаемыми к выборам гражданами и устранимыми от них нетрудовым элементом. Некоторая изменчивость и неопределенность границ трудового ценза остается таким образом еще не устраненной». Эта неопределенность и сложность законодательного и юридического материала особенно ярко отзывается на практике средних и небольших городов, часто лишенных, в лице своих избирательных комиссий, должной осведомленности и правового чутья.⁴

2) Второй существенный признак советской избирательной системы заключается в том, что избирательной единицей в ней служит не только тот или иной территориальный округ, но и однородная производственная или профессиональная единица (завод, фабрика, предприятие, учебное заведение, профсоюз). Выборы базируются не на распыленной массе избирателей, как в других системах, а на тех

¹ Кнагаки, цит. соч., стр. 17—18.

² Ленин. Собрание сочинений, т. XV, стр. 467 и следующие.

³ Цит. соч.

⁴ Например, новочеркасская практика 1926/27 гг. не обошлась без досадных недоразумений. Одна из членов горсовета и председатель местного профсоюза, за исход перед тем избранный на последний пост почти единогласно, был лишен избирательных прав только потому, что он в голодный год флиртовал с панарами. Несколько членов профсоюза и советских работников были лишены избирательных прав за наличие домашнего или торговлю родителями, дали имущество. По некоторым причинам эти были восстановлены в правах, но некоторое раздробление все же имело место.

реально существующих общественных группировках и объединениях, которые возникли на почве общности производственной деятельности. Таким образом, по мысли советских законодателей, разрыв между политической и экономической жизнью ликвидируется, и одновременно обеспечивается тесная связь между избирателями и депутатами в горсоветы, всей же системе придается наибольшая степень безыскусственности и гибкости.

До 1924 г. самым уязвимым местом данной системы избирательных единиц была трудность обеспечить осуществление избирательного права тем домашним хозяйствам, кустарям, ремесленникам, домовым рабочим, извозчикам, которые не входят в предприятия и не организованы в профсоюзах. Эти группы городского населения были меньше всего втянуты в государственное и хозяйственное строительство и давали на городских выборах наивысший процент абсентеизма. Были нередки случаи, когда они вовсе игнорировались. Только Инструкция по выборам ЦИКа СССР 16 января 1925 г. определенно установила организационные формы, которые должны служить привлечению к выборам широких слоев неорганизованного населения. Так, статья 25 упомянутой Инструкции требует для этой категории граждан проведение избирательных собраний по территориальным единицам (районам, участкам и т. д.).

3) Третьей важной и характерной особенностью советской избирательной системы является то, что выборы в условиях СССР происходят на основе однопартийной системы, причем в роли этой единой политической организации выступает ВКП (б). Это обстоятельство, в связи с деворганизованностью других течений, устранением нетрудового элемента, профессионально-производственным базисом избирательной системы и открытыми выборами обеспечивает за коммунистической партией большинство в горсоветах.¹ До 1925 г. на волну избирателей производилось со стороны господствующей партии весьма энергичное давление, но в последние два года на избирательных собраниях, вследствие соответствующих разъяснений из центра, свобода волеизъявления в большинстве случаев формально обеспечена.

4) Четвертым существенным признаком советской избирательной системы служит обеспеченная в ней тесная связь депутатов с избирателями. Этой связью достигается: а) профессионально-производственной базой выборов, при которой избранный обычно лично и хорошо известен избирателям и продолжает находиться с ними в трудовом контакте после выборов; б) предвыборными наказами избирателей и периодическими отчетами представителей; в) ежегодной смени состава горсоветов и д) правом досрочного отзыва членов горсоветов со стороны избирателей, установленным ст. 75 Конституции РСФСР² и § 6 Положения о горсоветах 26 января 1922 г.

Право досрочного отзыва депутатов, неправильно называемое некоторыми теоретиками «правом отзыва», вне СССР осуществляется только в Соединенных штатах Сев. Америки,

¹ В 1922 г. коммунистов в горсоветах было 69,4%, в 1923 г. — 64,7%.

² Соответствующей статьи в конституциях УССР и БССР не имеется.

именно в 119 городах.¹ Для действительности постановки вопроса об отзывании требуется там от 15 и до 25% общего количества голосов, полученных городским представителем на последних выборах. К сожалению, ни наше законодательство, ни инструкции не выясняют достаточной степени самую технику отзываания, причем данное важное право еще остается у нас почти повсеместно чисто декларативным.

Нельзя не коснуться вопроса, живо обсуждаемого советскими теоретиками,² а именно, в какой мере существует в советской избирательной системе равное, тайное и прямое голосование, а равно пропорциональное представительство.

Что касается равенства, то ни журнальной, ни плуральной системы выборов советское законодательство не знает. Но, с другой стороны, оно не признает, как это делают теоретики всеобщего и равного избирательного права, «абстрактного идеала формального равенства», противопоставляя ему ценностный «принцип социальной целесообразности», согласно коему даются избирательные привилегии наиболее ценному в социальном отношении классу — промышленному пролетариату, «позванному поднять и повести за собой массу крестьянства, кустарей, ремесленников и служащих». По нашему законодательству горсоветы, местные исполкомы и избирательные комиссии могут сами устанавливать нормы представительства отдельных групп городского населения. В результате, как указывает С. М. Бровович, рабочие, занятые в предприятиях, избирают одного депутата на 50—100 человек, служащие — одного депутата на 100—200 человек, а неорганизованное население — одного на 200—1 000 человек.

Что касается тайного или же открытого голосования, то этот вопрос ни Конституцией, ни избирательными инструкциями ВЦИК 1922, 1924 и 1925 гг. не предрешен и предоставлен разрешению губернских (областных) избирательных комиссий. Однако обычай повсеместно проводит открытое голосование. Существует презумпция, что при отсутствии экономического давления в СССР граждане могут голосовать открыто без всякого для себя ущерба. В пользу открытого голосования, действительно, говорит упрощение техники выборного производства и ускорение последнего.

Однако катедрально-социалистические теоретики современного государственного права настойчиво высказываются за тайное голосование, которое, по их мнению, одно только может обеспечить свободу выдвижения и устранить давление на лиц, так или иначе зависимых.

Что касается прямого голосования, то в пределах муниципальных выборов никакой «степени» в советской избирательной системе не существует, так как граждане выбирают членов горсовета непосредственно.

Наконец, что касается «пропорциональности», то если понимать под ней представительство меньшинств, согласно обычай научной

¹ Мольберг Наггэль, цит. соч., стр. 274.

² Стучка А., цит. соч., стр. 211; Бровович, цит. соч., стр. 74—87; Гейслер, цит. соч., стр. 110 и след.

терминологии, — пропорционального представительства в советской системе нет и по существу быть не может, как это было выяснено выше. По нашему избирательному закону избранными признаются кандидаты, получившие простое большинство голосов. Поэтому никак нельзя согласиться с П. Стучкой в том, что «наша система признает и фактически проводит пропорциональные выборы»¹.

Резюмируя сказанное по предмету советской избирательной системы в городском самоуправлении, мы видим, что эта система есть целостный продукт пролетарской революции. Она сводится к коллективному представительству трудового населения, построенному на производственной основе и всецело руководимому партией ВКП(б). Ее цель — закрепить завоевания социалистической революции в СССР и дать толчок к мировой социальной революции.

Логически и объективно ее можно оценивать и критиковать не с точки зрения узко-хозяйственной целебобразности, а только посредством революционного критерия, имманентного ей самой.

В заключение мы должны отметить, что построение и развитие советской избирательной системы, как и всякой реальной системы, постепенно вырастающей из коллективной жизни класса, а не из кабинетного творчества какого-либо индивидуального теоретика, далеко еще не закончены, как это превосходно выяснил С. М. Бродович в своем сжатом, но поразительно систематическом и исчерпывающем анализе. Более того: в советской системе жив только дух и построек стержень, но самый скелет и дифференцированная нервная система еще только начинают складываться. Не хватает ни кодификации, ни унификации, ни детализации, особенно же в порядке проведения выборов. Правда, здесь отчасти сказываются неприязнь к бюрократическим формальностям вообще и признание свободного правотворчества на местах. Однако всякая система есть система, а не только «направление». Нет и не будет той социальной и государственной системы (если только она претендует на прочность), которая бы не детализировалась, не выливалась в те или иные конкретные формы и не фиксировала бы строго свои нормы. Между тем у нас еще нет, особенно же в глухой провинции, ни технически совершенного порядка составления избирательных списков и порядка установления кандидатур, ни правильного учета населения, пользующегося избирательными правами, ни строго организованного оповещения граждан о предстоящих выборах, ни издавшего упорядочения сроков, ни в деталях разработанного порядка открытия и ведения избирательных собраний, ни установленного законом способа голосования, ни даже норм представительства отдельных групп городского населения, указанных в общегосударственном масштабе. В основном законодательство о муниципальных выборах говорится только в общих чертах, а местные инструк-

¹ П. Стучка. Ученая государственность и Конституция РСФСР. 2 изд., м., 1923, стр. 211.

ции, там, где они существуют, дают весьма пеструю и часто меняющуюся картину. Случалось, что они вводили новые нормы, почерпнутые не из истолкования действующего законодательства, а из собственного усмотрения того или иного местного учреждения. Наконец, как правильно указал т. Каганович на Всеобщем совещании по советскому строительству, местные избирательные комиссии далеко не везде стоят на высоте своих задач. В результате — абсентеизм избирателей, который лишь очень медленно изживается. Правда, избирательная инструкция ЦИКа СССР от января 1925 г. сделала важный шаг в деле выборного правотворчества и урегулирования самых выборов, но увенчание здания — впереди и требует еще колоссальной созидательной работы.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ

КОМПЕТЕНЦИЯ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. ОБЪЕМ КОМПЕТЕНЦИИ, ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Рассмотрев муниципальное избирательное право как с теоретической стороны, так и в его фактическом отображении, мы выяснили все решающее значение такого в вопросе о направлении и характере муниципальной деятельности. Однако направление действий муниципальных органов еще отнюдь не предрешает объема их компетенции, прав и обязанностей, т. е. круга их ведомства и прелдов власти. Между тем от упомянутого объема прямо зависит значительность роли городского хозяйства и степень его реальной охватывающей силы, одним словом, его размаха в осуществлении городского благоустройства в тесном и широком смысле этого понятия. Если наиболее широкое представительство трудового населения в городских органах обеспечивает правильное понимание его многочисленных потребностей и социальных интересов, то, в свою очередь, наиболее широкая муниципальная компетенция позволяет охватить эти интересы и потребности самым полным образом.

Объем компетенции, прав и обязанностей городского самоуправления определяется: 1) действующим законодательством; 2) обычным правом, если законы почему-либо формально не предусматривают те или иные отрасли городского хозяйства, и 3) инициативой муниципальных органов, поскольку в действующем законодательстве не содержится прямого запрещения городскому управлению заниматься какими-либо кругом дел, а эти дела, по новизне своей, не предусмотрены и местной традицией.

При рассмотрении муниципальных прав и компетенций в различных государствах прежде всего бросается в глаза значительная пестрота картин. Некоторые авторы¹ находят нужным

¹ М. Петров, Муниципальные системы Запада (М., М. Г. Д., 1914); П. В. Ситин, Коммунальное хозяйство Москвы, стр. 13 и др.

различать в этом вопросе юридическую и фактическую стороны, причем они полагают, что, «при всем разнообразии соответствующих юридических норм, фактически во всех странах в компетенцию городских самоуправлений входят приблизительно одни и те же отрасли». Мы думаем, что это не совсем так и что даже в отношении объема фактической компетенции городских самоуправлений в разных государствах наблюдается целая гамма, начиная от «безграничной компетенции швейцарской и немецкой городской коммуны»¹ и кончая «ограниченностью круга ведомства коммунальных органов Франции»² и особенно Италии. Случается, как мы увидим ниже, и то, что при широкой юридической компетенции фактический круг ведомства самоуправления значительноужен.

Грубым образом компетенция центральных правительственныеых органов и органов местного самоуправления обычно разграничивается так, что первые ведают общегосударственные дела, а вторые обслуживают местные хозяйственныес «пользы и нужды». Однако провести четкую грань между первым и вторым родом деятельности на практике весьма затруднительно. При городском характере современной культуры государство едва ли может быть вовсе не заинтересованным, напр., в правильном обеспечении киевшего образования или социальной помощи в городах, в регулировании городской промышленности и торговли, не говоря уже о больнично-санитарных мероприятиях, которые вообще нельзя успешно проводить только в узко-городском масштабе. С другой стороны, вследствие усложнения общегосударственных дел, последние не всегда могут быть удовлетворительно обслуживаемы одними бюрократическими учреждениями, и привлечение сюда сил местных самоуправлений подчас становится неизбежным. Отсюда — проблема нормализации и детализации в разграничении объектов центрального и местного, а также районно-коммунального, сельского и муниципального управления, смотря по условиям, исторически сложившимся в данном государстве.

Опыт городского хозяйства определенно выяснил все первостепенное значение точного и детального перечисления в законе всех пунктов муниципальной компетенции и строгого разграничения общегосударственных, районно-коммунальных, сельских и муниципальных функций. Там, где круг ведомства местного самоуправления в законе точно не очерчен (напр., во Франции, Италии, Бельгии),³ сплошь и рядом случается, что коммуны просто игнорируют ту или иную отрасль хозяйства, а обвинение в бездействии муниципальной власти отклоняют ссылкой на бездействие центральных администра-

¹ Выражение А. Рисса (цит. соч., стр. 12).

² Персон А. Шлез. Местное и центральное управление, стр. 7.

³ Французский закон, перечислив один обхват истины городского самоуправления, указывает, что последние ведут, кроме перенесенных, еще дела коммуны; итальянский закон превращает горожан ведать все «всехотвенные коммунальному управлению дела», а бельгийский закон ограничивается указанием, что городское управление ведает «местные дела», и перечисляет иные немногие обязательные для города предметы заботки. Любопытно, что именно в перечисленных странах муниципальная компетенция наиболее ограничена.

иных органов или более крупных единиц местного самоуправления. Гасборот, посредством конкретной детализации круга ведомства городской общины (напр., в Англии и СССР) закон выдвигает и как бы вердо фиксирует муниципальную программу, которую желательно выполнить той или другой группе городов данного государства. В последнем случае пренебрежение каким-либо пунктом этой программы ложится бесспорно на моральную ответственность городского самоуправления, так как оно осведомлено о всей полноте лежащих на нем задач со стороны авторитетной государственной власти.

Правда, в государствах полицейско-бюрократического типа (довоенная Россия), где бюрократия привыкла равнодушно относиться к деятельности местных самоуправлений и явно не доверять земщине, т. е. общественным силам даже господствующего класса, исчерпывающее перечисление пунктов муниципальной компетенции вызывает возражения, так как опасаются, что случайно пропущенные законом пункты или же дела, вновь выдвинутые жизнью, останутся надолго вне ведения городского общественного управления, и что, с другой стороны, теми или иными пунктами будут насилием навязаны самоуправлению дела, его же интересующие.¹ Такие же возражения раздаются и в тех более демократических государствах (Франция), где власть склонна, в силу исторических причин, к чрезмерной централизации и к поглощению муниципального начала парализующей силой централизованного административного аппарата. Однако считаться с подобными возражениями и опасениями нет основания: государственная теория самоуправления решительно восстает против конкуренции центральных и местных органов управления, вырастающей на почве капиталистической экономики. Кроме того, самое полное перечисление в законе пунктов муниципальной компетенции вовсе не исключает возможности включения в тот же закон безусловно широкого указания «все прочие дела городской коммуны, индивидуально не перечисленные». Наконец, тем менее можно говорить о каких-либо возражениях такого рода в отношении законодательства СССР, где органы местного самоуправления всецело взвинчены в общий строй государственных органов и выполняют, вместе с центральным административным аппаратом, одну и ту же государственную и классовую задачу.

Остановимся отдельно на компетенции, правах и обязанностях городского самоуправления с исторической и общетеоретической точки зрения, а затем приведем акратическое описание соответствующих особенностей в важнейших государствах.

2. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ

Термин муниципальная «компетенция» можно понимать в широком и узком смысле. В первом случае в нее войдут все права и обязанности городских самоуправлений и вообще весь установленный круг

¹ На напоминенной точке зрения, напр., стоял известный проект реформы Городового положения, выработанный в 1907 г. комиссией при Петербургской городской думе.

заятности последних; во втором случае под компетенцией подразумевается круг ведомства, разрешенного представителям городского населения свободно и факультативно, причем как специально предоставленные городскому самоуправлению юридические права, так и принудительно возложенные на них обязанности могут быть рассматриваемы особо.

Хотя в «городах-государствах», т. е. в древнем «полисе» греков и римлян, городской общине в современном смысле этого слова не существовало, а следовательно не могло быть и коммунального хозяйства, однако круг ведомства городской власти был для того времени весьма широким. Это явление понятно, так как муниципальное хозяйство совпадало тогда с государственным хозяйством, охватывая все колективные потребности эпохи. В средние века первоначальная компетенция зародившейся городской общины, или коммуны, ограничивалась, как указывалось, привилегиями больших и низших образованием, но затем постепенно расширялась, по мере развития местных потребностей и товарообмена, а также оселения в городах феодального влияния. Позднее, развивающееся национальное государство стремится создать централизацию власти и ограничить компетенцию городов, но последние либо вступают с государями в борьбу за свои права с переменным успехом, либо заключают с ними союз для совместной борьбы с живущим еще феодализмом. При этом в некоторых государствах (Англия) городам удалось не только сохранить свои права и компетенцию, но еще и расширить их, а в других государствах города пережили более или менее продолжительный период подчинения и ограничения своих правомочий. В XIX в. городская буржуазия (бюргерство), вместе с развитием капиталистического хозяйства, посвеместно становится господствующей силой и отвоевывает в захватываемых ею муниципальных органах все более широкую компетенцию, под надзором и контролем центрального правительства.

Государственная власть последнего столетия в большинстве случаев не только не возражала против передачи городским коммунам местных дел, им близко знакомых, но и возлагала на города выполнение целого ряда общегосударственных дел и повинностей. Здесь сказывался простой принцип экономии сил, так как быстро и мощно расщепивший капитализм до крайности усложнял государственные задачи, а в последней стадии своего развития окончательно перенес центр тяжести государственных забот с чисто локальных интересов и споров на завоевание колониальных рынков и широкие империалистические войны.

Современная муниципальная компетенция, как указывалось, имеет в различных государствах разный объем, но почти повсеместно она и в настоящее время более или менее широка. Перечислив все те дела (кроме административных, финансовых и общегосударственных обязанностей), которые могут быть поручены городским общинам, а с теоретической точки зрения и должны находиться в их заведовании, мы легко придем затем путем исключения к усвоению всей пестрой муниципальной действительности. Полученная посредством перечисления всех возможных пунктов максимальная, а по нашему

мнению и оптимальная, компетенция¹ городского самоуправления — кстати сказать — приблизительно соответствует реальной действительности в Швейцарии и государствах Германии, именно в странах с наиболее обширной муниципальной компетенцией. Как это ни противоречит на первый взгляд общепринятым мнению, основанному на терминологической видимости вещей, но можно утверждать, что и в СССР местное пролетарское самоуправление в больших городах, т. е. то же муниципальное управление, в лице большинства секций горсоветов и отделов исполнкомов, под лозунгом «власть на местах», и на особо выделенные местные средства, также ведет, с соответствующими пролетарской диктатуре изменениями и дополнениями и за небольшими исключениями, всеми перечисляемыми нами ниже категориями хозяйственных дел.

Вот те важнейшие дела, задачи и учреждения, которые, кроме административных, специально финансовых и общегосударственных, ведаются городскими самоуправлениями:²

I. Основное городское благоустройство (базис)

- 1) Производство энергии (электрические станции и электрификация; газовые заводы; использование белого угля).
- 2) Заведование территорией города и земельное хозяйство (устранение и расширение городской черты, учет земельного фонда, эксплуатация земель, сельскохозяйственные предприятия).
- 3) Планировка и перепланировка города (съемка и измерения; разработка плана; разбивка улиц и площадей; снос старых домов и кварталов; упорядочение и перепланировка окраин; процесс планировки).
- 4) Строительство общественных и частных зданий; новое строительство; дешевое строительство; восстановление и ремонт жилищного фонда; участие в работе кооперативном строительстве; разработка права застройки; вопрос о рациональном мелком строительстве.
- 5) Зеленые насаждения (сады и парки, скверы и бульвары, уличные насаждения, оранжереи).
- 6) Жилищный вопрос (создание и эксплуатация жилищного фонда и муниципальных зданий, городская жилищная инспекция, городское бюро по учету свободных помещений и т. п.).

II. Городское благоустройство в широком смысле

(преимущественно уличное благоустройство)

- 7) Заношение и пути сообщения (мостовые и шоссе, тротуары, площадки, искусственные дорожные сооружения — мосты, памбы, гаги; набережные, каналы; уход за улицами).

¹ Договорно и теоретически трудно спрятать исключительные на упомянутой максимальной, но в то же время и оптимальной компетенции той или иной категории перечисленных дел, так как все они относятся к конкретным и чисто местным потребностям городских жителей, все они могут быть проводники на местные средства и все они имеют свою цель достижение городского благоустройства в узком и широком смысле.

² ГЛАДЫШЕВЫЕ ИСТОЧНИКИ ОБРАТИТЬ: ДАНАШКЕ А., Задачи городского хозяйства; СИЯТЛОВСКИЙ. Задачи гор. хозяйства. Гор. хоз. в Париже и Англии; ТОТОИНАКО. Задачи гор. самоуправления. Спб., 1902.

8) Средства сообщения, транспорт и связь (трамвай, автобусы и таксомоторы; городские железные дороги и метрополитены; водные сообщения и пароходство, паромы и переправы; мастерские и гаражи; конножелезные дороги и конные омнибусы; телефонная сеть и абоненты; радиопередачи).

9) Регулирование уличного движения (уличная сигнализация и дирижерство; островки безопасности; подземные и надземные пути; выработка и издание специальных правил).

10) Освещение (уличное освещение; освещение муниципальных зданий).

11) Отопление и вентиляция муниципальных зданий.

III. Городское благоустройство в широком смысле (удовлетворение социальных нужд)

A) Материальные:

12) Водоснабжение города (водопроводы; артезианские колодцы; водовозы; обеспечение населения кипучей водой).

13) Очистка города (канализация, биологическая очистка и поля орошения; мусоросожигание, ассенизационные обозы и свалки; очистка улиц и площадей; сточные канавы и ливнестоки).

14) Санитарные предприятия и мероприятия (санитарный надзор; бани, купальни, душевые ванны, парикмахерские, прачечные, дезинфекционные камеры, общественные уборные и писсуары, утилизационные заводы; борьба с дыном и пылью и т. п.).

15) Врачебная и бытовая помощь (планировка, постройка и содержание больниц, бараков, амбулаторий, диспансеров; городские родильные дома; приюты для беременных; врачебная помощь на дому; скорая помощь; алтечное дело; лаборатории для исследований).

16) Борьба с эпидемиями, заразными болезнями и детской смертностью (предохранительные прививки, изоляционные помещения и карантины; борьба с туберкулезом и лузом; приюты для недоношенных, капли молока, ясли, площадки; летние колонии для больных и хилых детей, выдача пастеризованного молока).

17) Похоронное дело (похоронные бюро; кладбища; кремация; морги).

18) Организация питания (муниципальные мельницы, элеваторы, хлебопекарни и хлебные лавки; снабжение города молоком и молочные фермы; муниципальные огороды и фруктовые сады; скотопригонные дворы, бойни, заводы при бойнях; мясные лавки; крытые рынки, торговые площадки и надзор за пищевой торговлей; холодильное дело).

19) Охрана труда и социальное обеспечение (биржи труда; бюро труда; борьба с безработицей и общественные работы; повышение производительности труда в муниципальных предприятиях; нормировка и рационализация труда; социальное страхование и пенсионное дело).

20) Торгово-промышленная политика муниципалитетов (муниципализация промышленных и торговых предприятий; упорядочение частных рынков и базаров; установление порядка устройства и открытия в городах промышленных предприятий; надзор за мерами и весами).

21) Борьба с дорожной жизнью (такси на продукты; установление карточных систем; устранение посредников; помощь кооперации).

22) Общественное призрение (гостиницы и постоянные дворы; нежилые дома и дезинфекция; дома старости; дома для душевнобольных; убежища для инвалидов, слепых, глухонемых, идиотов и эпилептиков; дома трудолюбия и работные дома; призрение детей — детские дома, сиротские дома и приюты для подкидышей; патронаж).

23) Правовая деятельность (мировые и третейские суды; организация суда над малолетними; бесплатная юридическая помощь; муниципально-юридические секции и городские юрисконсульства).

24) Пожарное дело (пожарный надзор; пожарная сигнализация; пожарные команды, организация пожарной охраны городских предприятий и общественных учреждений; здания и сооружения пожарных организаций; пожарные курсы и ремесленные мастерские; страхование от огня).

25) Политика безопасности (обеспечение общественной безопасности; начальная охрана домов; меры против наводнений и снежных заносов; борьба с ледяной стихией; надзор за морскими и речными судами).

Б) Духовные:

26) Народное образование в муниципальном масштабе (дошкольное воспитание; школьное образование начальное и среднее; профтехнические и художественные школы; подготовительные, дополнительные и праздничные школы; специально коммунальное и муниципальное образование; помощь учащимся посредством бесплатных учебных пособий, пешевого обмундирования, парового отпуска застаканов, организации практических занятий; школьная гигиена; выработка типов школьных построек; организация физкультуры и стадионы; внешкольное образование — народные университеты и дома, библиотеки и читальни; муниципальные выставки, музеи, зоологические сады и обсерватории; муниципальное издательство).

27) Муниципальная эстетика и развлечения (театры, открытые сцены, кинематографы; певческие хоры и любительские оркестры; музыка в садах; осмотры картинных галерей; памятники, заповедники, фонтаны и каскады; праздничные и траурные украшения; охрана художественных и исторических сокровищ; премирование красивых зданий; утверждение фасадов зданий, типов архитектурных украшений, вывесок, витрин, киосков).

28) Охрана нравственности (борьба с нищенством, проституцией, пьянством, хулиганством).

Приведенным приблизительно перечнем цел намечаются и те важнейшие конкретные задачи, которые может и должен ставить себе современный капиталистический город.¹ В громадном большин-

¹ В виду ограниченности места мы могли привести лишь пробный перечень цел, которые, по нашему, чаще всего фигурируют в муниципальной литературе, although не претендуют на его исчерпывающую полноту. Более подробно эти дела описаны в новом «Опыте муниципальной программы». По существу они будут затронуты в item «Специальном курсе гор. хозяйства».

стве из них заинтересован и советский город, которому важно сделать доступным для пролетариата и для фабричных кварталов все то, чем пользуется на Западе городская буржуазия. Само собою разумеется, что он свое главное внимание обратит на пункты о перепланировке рабочих окраин и строительстве для рабочих, об охране труда, социальном обеспечении и призрении и на социальную политику; что он позаботится, в первую очередь, о создании рациональных и гигиенических рабочих поселков (соединив их с центром дешевым трамвайным сообщением), домов отдыха, санаториев для трудового населения, общедоступных амбулаторий и диспансеров, домов матери и ребенка, бесплатных народных читален; что он добьется, наконец, вплотную поставить вопрос о грядущем социалистическом синтезе города и деревни (см. главу XVI) со всеми вытекающими отсюда выводами, обратив главное свое внимание на идею «городов-садов» и на мелкое строительство. Как видно отчасти из приведенного перечня муниципальной компетенции, именно эти последние пункты меньше всего разработаны в капиталистических странах, но далеко и не все советские города переносят на них центр тяжести своей деятельности. В этом отношении многое мог бы сделать перспективный план, составленный и проводимый в общегосударственном масштабе. С другой стороны, было бы серьезной ошибкой думать, как это нередко случается в провинции, что технические достижения Запада в области муниципальной культуры для СССР неинтересны и неприемлемы. Из них неприемлема лишь та расточительная и не нужная роскошь, которая не оправдывается ни научной, ни эстетической, ни моральной культурой, как, напр., американские небоскребы, мраморные дворцы, мозаичные мостовые, движущиеся тротуары, канализация для проведения сеанса, отопление улиц, остекление городов, спальные и погребальные трамваи, и т. п., не говоря уже об урегулированной проституции, наркомании, эфиромании и прочих вредных продуктах капиталистического города. Заимствовать положительные культурные достижения, избегая продуктов расточительности, изненожности и разложения, — такова, в общих чертах, наша муниципальная задача.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВА¹

При самой значительной компетенции, т. е. широко установленном круге ведомства, городское самоуправление, вместе с руководимым им муниципальным хозяйством, оказалось бы бессильным, если бы ему, как самостоятельному субъекту хозяйства, не были предоставлены некоторые неотъемлемые юридические права, осуществляемые на основании закона, по возможности без разрешения органов высшего. Бесправие есть почти всегда спутник бессилия. И если бы самоуправление не обладало правами, оно бы не было самоуправлением.

Перечислим те права, которые могут и должны быть предоставлены городской самоуправляющейся общине.

¹ Raupenhardt, *Histoire du droit municipal*, I et II, Paris; Hugo, *Die deutsche Städteverwaltung*; Gomme, *Principles of Local Government*.

Во-первых, право юридического лица. Согласно этому праву, городское самоуправление может заключать контракты, приобретать и отчуждать имущество, искать и отвечать на суде, принимать на себя разного рода обязательства, заключать займы, предпринимать анкеты и пр., гарантируя исполнение выполнение своих обязательств всем городским имуществом. Право юридического лица у городского самоуправления принципиально не отрицается ни одним из действующих законодательства, но часто требуется утверждение выше стоящими органами той или иной категории актов, осуществляемых на основании упомянутого права.

Во-вторых, право распоряжения городским имуществом. Сюда относится, напр., право назначения цен за аренду или за пользование городскими землями, жилищным фондом, дарование концессий на устройство различных предприятий, сопряженных с пользованием городской землей, и т. п. Правительственный надзор и здесь сплошь да рядом вмешивается в соответствующие постановления муниципальных органов.

В-третьих, право заведывания муниципальными предприятиями и общественными учреждениями. Упомянутое бесспорное право почти тождественно с предыдущим, но рассматривается некоторыми авторами особо, так как правительственный надзор реже всего вмешивается в дела самостоятельного заведывания городом собственными же предприятиями и учреждениями, ограничиваясь лишь формальными правительственными ревизиями в случае жалоб на злоупотребления.

В-четвертых, право установления городом собственных сборов (местное обложение), повинностей и распоряжения муниципальными финансами. Без упомянутого права, предоставляемого в более или менее широком масштабе, никакое местное самоуправление не мыслится. Мы это рассмотрим более подробно в главе шестой (о городских финансах).

В-пятых, право таксирования или таксации,¹ которое разбивается на целый ряд особых прав, а именно на:

- а) право установления обязательных такс на те или иные товары,
- б) право установления обязательных такс на пользование извозчичими или иными общественными экипажами (таксомоторами и т. п.),
- в) право установления минимума заработной платы в разных областях промышленной деятельности (таксирование труда) и т. д.

Право таксирования является одним из самых спорных в капиталистических странах и обычно ограничивается весьма тесными пределами, что вполне понятно, так как оно представляет собою прямое вмешательство городской общины в частнохозяйственную деятельность. Так, напр., в области таксирования товаров ограничиваются таксами на съестные продукты (иногда только на хлеб и мясо); минимум заработной платы устанавливается только в муниципальных предприятиях;

¹ Термин «таксация» может повести к недоразумениям. Под «таксацией» англичане разумеют не установленные тарифы, а обложение.

из сферы действия весьма употребительных извозчичьих и таксомоторных такси изъяняются квалифицированные извозчики (лихачи), парадные автомобили и т. д.

Идея такси возникла в эпоху средневекового цехового хозяйства, т. е. регулированного хозяйства в городах. При развитом товарно-капиталистическом хозяйстве установление коммунальных такси на продукты обыкновенно не достигает цели, так как следствием их является либо исчезновение самых продуктов, либо ухудшение их качества, либо замена продуктов суррогатами (фальсификация). Принцип таксирования вполне соответствует социалистическому, т. е. плановому хозяйству, но даже в обстановке экономики переходного периода (нэпа) к нему следует относиться очень осмотрительно и требовать выполнения определенных условий. Ясно, что такса должна соответствовать издержкам данного производства, в связи с учетом расстояний от места производства к рынку сбыта и провозных тарифов. Она должна соответствовать таксам в соседних городах, а по форме должна быть гибкой и текучей, допуская периодические корректировки фиксированных цен.

В-шестых, право принудительного отчуждения частных имуществ. Упомянутое право особенно важно для перепланировки городов, расширения улиц и т. п., но к нему буржуазная теория и законодательство относились до последнего времени отрицательно, допуская его лишь в общегосударственном масштабе (в случаях проведения железнодорожных дорог, шоссе и т. п.). Однако настойчивые требования жизни после войны начинают пробивать брешь и в данном отношении: так, бельгийским законопроектом об общих планах благоустройства и расширения городов, одобренным в конце 1924 г. союзом городов и коммун, городским общинам представляется право проводить принудительное отчуждение (экспроприацию) частных земель и имуществ собственным распоряжением. В Англии (*Holbeach's Act* в Лондоне), Италии (*Risanamento del centro* во Флоренции и Неаполе) и отчасти в Бенгалии названное право получило довольно широкое распространение под формой «права отчуждения по поясам», задачей которого между прочим является снос зданий и целых кварталов в интересах общественного здания или планомерного восстановления построек, разрушенных различными стихиями. Впрочем, сопротивление буржуазии против подобных прав достаточно сильно: в Пруссии соответствующий законопроект 1896 г. провалился; в Саксонии, согласно общему строительному уставу, собственники земли могут, посредством собственной новой постройки, воспрепятствовать отчуждению и т. д.

Право принудительного отчуждения частных имуществ может быть истолковано и проведено очень широко: оно может распространяться на принудительное отчуждение, в подлежащих случаях, частных промышленных и торговых предприятий общеполезного значения, превращаясь в право принудительной муниципализации. Это последнее право, открывающее широкий простор

¹ А. Рисс, Основы муниципального хозяйства, стр. 25

ции муниципального социализма (см. главу десятую), признается и практикуется в СССР, но решительно отвергается буржуазным законодательством, как недопустимое вторжение в право частной собственности. На Западе, по общему правилу, принудительная муниципализация проводится лишь в исключительных случаях, должна быть строго мотивирована и требует для каждого случая либо сепаратного законодательного акта, либо референдума, т. е. специального обращения к избирателям (Италия).

Особняком стоит седьмое право городского самоуправления, имеющее особо важное значение, а именно право издания обязательных постановлений. Упомянутым правом городской общине присваиваются до известной степени законодательные функции. Главное отличие муниципального закона (обязательного постановления) от законов общегосударственных состоит в том, что первый имеет силу только для городской территории и относится лишь к предметам городского хозяйства и благоустройства. Большинство действующих законодательств находят необходимым точно перечислять в законе те пункты, к которым такие обязательные постановления могут относиться.

Перечислим обычные сферы применения обязательных постановлений, в порядке их значения в деле городского благоустройства.¹

2) Постановления по санитарной части. Они охватывают порядок очистки домовладельцами улиц и тротуаров, предписания против порчи, загрязнения и засорения публичных мест, правила об устройстве и содержании в санитарном отношении заведений, торгующих съестными припасами, а также фабричных и ремесленных заведений, бани и боян, правила о чистке дворов, устройстве и чистке помойных ям, мусорных ящиков, отхожих мест, помещений для животных. По английскому законодательству, сверх того, муниципалитетам предоставляется право предписывать обязательные правила о содержании жилых помещений в чистом и сухом виде, норму населения квартир, выраженную в кубическом содержании воздуха на 1 человека, право запрещения подвалных помещений и т. п. Очень полно разрабатываются такие постановления в японских городах.²

б) Постановления по строительной части. Они охватывают правила о возведении зданий и порядке проведения строительных работ, о сооружении частей зданий (подвалов, лестниц, печей, дымовых труб, крыш и брандмауеров), о нормальной высоте зданий по отношению к ширине улиц и т. п. Такие постановления, ввиду крайней неудовлетворительности и устарелости общего строительного законодательства, подробно разрабатывались до революции русскими городами.

в) Постановления, регулирующие движение. Эти постановления приобрели в последнее время особенное значение и распространение в Соединенных штатах и в мировых центрах Европы вследствие чрезмерной интенсификации городского движения,

¹ А. Михайловский, чит. сонц., стр. 57 — 61.

² Montagu Harris, чит. сонц., Chapter XVI, Japan, 192-г.

сопровождающейся массовыми несчастными случаями. Сюда относятся главным образом специальные правила о передвижении отдельных видов транспорта — трамваев, автобусов, автомобилей, конной тяги и пешеходов, касающиеся скорости движения, районов, улиц и частей улиц, в которых оно допускается, минимума стоимости движения, рационального предохранительного и тормозного оборудования экипажей, повышения квалификации транспортного персонала, уличной сигнализации и т. п.

г) Постановления противопожарные. Их следует поставить на первый план в странах с преобладающей деревянной стройкой (СССР), особенно же в виду недостаточности общего пожарного законодательства. Сюда относятся правила о порядке содержания и осмотра кровель, печей и дымовых труб, правила об установлении мост, где не допускаются склады легко воспламеняющихся веществ, а равно условия хранения таких веществ, правила соблюдения порядка при тушении пожаров, требования о наличии противопожарного оборудования и легко открываемых запасных выходов во всех зданиях, опасных в пожарном отношении, особенно же в местах скопления граждан (театрах, кинематографах) и т. п. Отсутствие таких постановлений иногда стоит жизни сотням невинных (пожар кинематографа в Болотное).

д) Постановления о промышленности и торговле. К таким постановлениям принадлежат запрещения оборудовать фабрики в подветреной стороне и требования о противодымных оборудований, правила внутреннего распорядка на ярмарках, рынках и базарах, а также о временах торговли и открытия ремесленных заведений, часто практикующихся в Финляндии и Норвегии, запрещения полные или частичные торговли спиртными напитками (навсегда или в определенные дни и часы) и т. п.

К перечисленным «муниципальным законам» нельзя не причислить еще е) постановления о порядке содержания и чистоте общего пользования — площадей, тротуаров, набережных и т. п., ж) постановления о зеленых насаждениях, издаваемые у нас преимущественно южными городами (Ташкентом, Тифлисом, Батумом) и з) постановления, касающиеся городской архитектуры. У нас ни в дореволюционную эпоху, ни в СССР красота города не охранялась и не охраняется обязательными постановлениями. Наоборот, прусский закон 15 июля 1907 г. предоставил муниципалитетам широкие права по ограничению строительной свободы собственника посредством издания статута о запрещении безобразных построек, об охране своеобразия картины местности, в частности же улиц и отдельных выдающихся построек.

Само собою разумеется, что приведенные обязательными постановлениями далеко не ограничивается возможная область их применения. Нет никаких оснований, раз признан самим принцип этих постановлений, не допускать распространение типов на остальные пункты компетенции городских самоуправлений, перечисленные в разделе 2. Равным образом ясно, что действующее законодательство своим

основные требования в санитарной, строительной, транспортной, пожарной, торгово-промышленной и других сферах излагает в общегосударственных «положениях», декретах, уставах, правилах, предоставляем муниципальным органам лишь дополнять, разливать и видоизменять последние ради достижения требуемой гибкости и приближений общих законодательных норм к текущим и своеобразным местным условиям. Во всяком случае значение этого местного правотворчества огромно: оно не только полезно само по себе, но дает живой материал для законодателей общегосударственного масштаба. Черпая из коммунального источника, законодательство страны в соответствующих областях оказывается свежим и жизнеспособным. Есть города, особенно же в Германии и Англии, известные особо удачным подбором обязательных постановлений в тех или иных отраслях хозяйства, как-то: Берлин, Гамбург, Мюнхен, Дюссельдорф, Глазго, Бирмингем (в перевоплощенной России — Рига).

За 1924—1927 гг. редкий пример энергичного и целесообразного творчества в отношении обязательных постановлений, касающихся благоустройства, публичного порядка и общественной безопасности, здравоохранения и санитарных мероприятий, регулирования торговли и промыслов и о мерах пожарной безопасности дает президиум Моссовета (по административному отделу).¹

Эти образцовые постановления городским хозяйствам следует изучать и, по возможности, заимствовать все применимое для иной социальной обстановки.

Восьмое, девятое и десятое права городских самоуправлений тесно связаны с предыдущим. Обязательные постановления без санкций были бы чисто декларативными, т. е. превратились бы в пустую фикцию. Право соответствующей санкции, т. е. наложения взысканий за нарушение обязательных постановлений, которое может выражаться в штрафах, арестах, кратковременном тюремном заключении, почти всегда сопутствует изложенному нами изданию муниципальных правил. Равным образом отсюда же вытекает право надзора за соблюдением обязательных постановлений, которое разбивается на целый ряд более конкретных прав, а именно на: а) право беспрепятственного входа представителей городской коммуны в фабричные и ремесленные заведения, во дворы частных владений и даже в частные квартиры (в Англии для последнего требуется решение суда, к которому может обратиться муниципальный орган), б) право производства нужных исправлений по санитарной или строительной части, за счет владельца, в) право принудительного присоединения частных владений к водопроводу и канализации, г) право закрытия перенаселенных квартир и вывода жильцов из антисанитарных помещений, д) право принудительного помещения больного в заразную больницу и принудительной дезинфекции зараженных помещений. Изложенные права обыкновенно сопровождаются теми

¹ «Систематический сборник действующих на 1 апреля 1926 г. обязательных постановлений Московского совета РК и КД», изд. Адм. отд. МСР, Москва, 1926 г.

или иными формальностями, во избежание произвола на местах (требуется постановление санитарного надзора, согласие административных властей, а иногда и решение суда). Само собою разумеется, что, при наличии изложенных прав принуждения, их осуществление возможно лишь при совместии реальной принудительной силы. Отсюда—предоставляемое городскому самоуправлению право содержать, помимо общегосударственной полиции, муниципальную полицию (или милицию). В некоторых государствах, как, напр., в Англии, вся городская полиция, кроме судебной, а в том числе и полиция безопасности, находится в полном заведовании городских управлений, а именно ею руководит особая исполнительная комиссия из членов мунципалитета. Во Франции и Бельгии полиция также содержится на городской счет, и заведование ею сосредоточено в руках мэра, но последний действует под руководством и строгим контролем администрации. Что же касается чисто муниципальной полиции, то она иногда разделяется на категории, смотря по назначению, а именно на полицию санитарную, строительную, речную и т. д.

Всю совокупность десяти изложенных прав некоторые авторы¹ называют несколько высоколично «муниципальным горурлем» или «великой хартией муниципальных прав». Действительно, нельзя сомневаться, что при наличии всех перечисленных прав и при достаточной их полноте городское самоуправление хорошо вооружено для ведения городского хозяйства. Получается нечто в роде небольшого местного «государства в государстве», что не может, впрочем, смущать сторонников государственной теории самоуправления. СССР своеобразно решает изложенную проблему муниципальных прав: выделив муниципальную власть в общий строй государственной власти, он в сущности предоставляет ей все то права, которые имеет и государство, но лишь без достаточного еще ограничения городских правомочий. Мы увидим дальше, что самое уязвимое место нашего городского самоуправления находится не в сфере прав и даже не в сфере надзора, но в сфере средств, а именно в финансовой области.

4. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ

Если под муниципальной компетенцией в узком смысле этого термина надлежит понимать круг «ведомства», более или менее свободно используемого городским самоуправлением, а под правом (в субъективном смысле) свободу, предоставленную и в то же время ограниченную нормой, то как от компетенции, так и от прав следует отличать муниципальные «обязанности» (повинности), которые, по выраженному в законе требованию государственной власти, должны быть выполнены независимо от факультативного желания общины.

¹ Напр., Goodnow, *Municipal Problems and Municipal Home Rule*, Ltd.

* Wauters, *Les libertés communales*, Paris (французская, но устарелая работа о муниципальных правах и обязанностях в связи с «коммунальными свободами»).

Здесь городское самоуправление действует исключительно как часть государства.

Муниципальные обязанности подразделяются на: а) обязанности хозяйственные и б) обязанности общегосударственные. К первым относятся, в сущности, многие из перечисленных нами пунктов компетенции (в широком смысле слова) городских самоуправлений, так как, при всей предоставленной им свободе в выборе объекта, технических приемов, методов и форм данной отрасли хозяйства, городам отказаться, например, от строительной, санитарной, транспортной или противопожарной деятельности они не могут.

В большинстве законодательств некоторые важные хозяйственные дела, входящие в общую компетенцию городских самоуправлений, выделены в качестве прямых обязанностей этих самоуправлений, причем уклонение от их надлежащего выполнения влечет за собой обвинение в бездействии муниципальной власти по суду, лишение ее государственных субсидий, наложение штрафов и административном порядке и т. п. Так, например, почти во всех европейских государствах на города возложена обязанность содержать такое количество школ, которое потребно для всеобщего обязательного обучения; в Англии закон изменяет городам в обязанность регистрацию зарубежных ссыльных, устройство водоснабжения, а также удаление и обезвреживание городских отбросов; в Бельгии города обязаны оказывать медицинскую помощь бедному населению, призывать брошенных детей и т. д.

Что же касается общегосударственных обязанностей и повинностей, которые возлагаются государством на городские самоуправления в порядке прямого принуждения и по характеру своему к местному хозяйству отношения не имеют, то муниципальная теория в лице большинства ее американских и европейских, особенно же русских представителей всегда относилась к ним резко отрицательно. Коммуны, за исключением только английских коммун, также смотрели на возложенные на них общегосударственные обязанности как на нечто насильно им наложенное, чуждое и в корне им неродное, — одним словом, как на обузу и необходимое зло. На самом деле, трудно было оправдать, например, в дореволюционной России, при наличии густой административно-бюрократической сети и при крайней тесноте финансов городских самоуправлений, возложение на них целого ряда общегосударственных обязанностей, особенно же воинской квартирности, т. е. постройки и содержания дорогостоящих военных казарм.

Иначе обстоит дело в СССР. Хотя и сейчас приходится слышать указания на принципиальную недопустимость возложения у нас на органы местного самоуправления еще большего количества общегосударственных обязанностей, чем это было до революции, но такие соловья свидетельствуют лишь о непонимании структуры советской власти. Органы местного самоуправления и хозяйства в СССР являются в то же время органами общегосударственного управления на местах, причем других, чисто бюрократических органов вообще у нас не имеется, кроме единоличных представителей народных комиссариа-

тве, иногда назначаемых для связи центра с местами. При такой структуре органы местного самоуправления неизбежно должны принимать на себя, кроме хозяйственных, все те общегосударственные дела, которые ведаются государством на местах. Вопрос может возникнуть лишь о недостаточности, при данных условиях, местного и в частности муниципального бюджета, а также о строгом техническом размежевании внутреннего распорядка и делопроизводства местных органов, дел общегосударственных и дел местного хозяйства.

Перечислим те из общегосударственных обязанностей, которых чаще всего возлагаются на городские самоуправления: 1) расквартироование войск (в дореволюционной России и в СССР, а в военное время — во многих государствах); 2) содержание общей службы безопасности (сверх муниципальной); 3) издание обязательных постановлений по всем вопросам местного управления (сверх постановлений, касающихся городского благоустройства); 4) издание регламентов по организации выборов (сверх муниципальных); 5) выборы местных мировых судей и предоставление им квартир; 6) участие в государственном фабричном надзоре; 7) субсидии и квартиры духовенству (в Бельгии, Испании и во Франции по отчуждения церкви от государства); 8) различные дела, временно поручаемые городским самоуправлениям.

Круг обязанностей, возлагаемых на местные органы, в СССР еще значительно шире, и профессор М. Д. Загряцков определенно указывал на необходимость изменить местную структуру власти в смысле издания особых организационных форм для общегосударственных и местных задач. Профессор В. Н. Твердохлебов¹ возражает ему, утверждая, что отсутствие классовых различий между центральной и местными властями и господство в обеих одной партии оставляет меньше поводов к коллизии интересов и что поэтому для дифференциации организационных форм нет оснований. В свою очередь, партийная литература указывала на то, что организационное разграничение общегосударственных и местных дел нарушило бы структурную стойкость советской власти и монолитность ее концепции. Этот вопрос в муниципальном отношении гораздо важнее, чем это кажется на первый взгляд, но мы думаем, что он не имеет того принципиального значения, которое ему приписывают. Этот вопрос всецело относится к административно-технической области, ссылаясь к простой целесообразности. Так как затронутая важная тема касается не только компетенции, но и организации городского самоуправления, она будет рассмотрена нами в пятой главе.

5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В РАЗНЫХ СТРАНАХ²

Во Франции компетенция местного самоуправления (согласно городского самоуправления во Франции нет)名义上 очень широка, так как, по закону, «муниципальный совет имеет право

¹ В. Н. Твердохлебов. Местные финансы, 2 изд., М., 1927, стр. 49.

² Montagu Naggs. Local Government in many lands. London, 1926, Chap. II, III, IV, V, X, XI XIII, XV.

разрешать любое дело, имеющее отношение к интересам коммуны, если только в законе нет специального запрещения им заниматься». Однако на самом деле эта компетенция является простой фикцией, так как муниципальные органы фактически являются лишь совещательными учреждениями при государственной администрации (см. главу V), и даже обязанности городского самоуправления возложены не на муниципальный совет в его целом, а единолично на мэра.

В Бельгии муниципальная компетенция построена в общем на базе французской системы, но правительственный надзор там гораздо слабее, чем во Франции, причем местная автономия в деле низшего народного образования вполне обеспечена. Полиция подчинена коммунальным органам. Со времени войны права бельгийских городских общин фактически поколеблены значительным сокращением их финансовых ресурсов.

В Голландии муниципальная компетенция сужена тем, что социальная помощь находится почти всецело в руках церковных или частных корпораций, а также благотворительных учреждений. Низшее народное образование находилось всецело на ответственности городских коммун, как обязательная повинность, до учреждения в 1918 г. министерства воспитания, изящных искусств и наук, которое начинает энергично вмешиваться в это дело.

В Италии компетенция местного самоуправления (специального городского самоуправления там не существует, как и во Франции) значительно сужена. Санитарный надзор, жилищное строительство, больничная помощь (в ограниченных пределах), призрение беспризорных, водоснабжение и содержание путей сообщения являются юридически обязательствами коммуны, которая, однако, формально может заниматься, сверх того, всяким полезным общественным делом. На практике же народное здравие в целом подчинено министру внутренних дел и его агентам, народное образование, за некоторыми исключениями, также в руках администрации, дороги — в руках районных департаментов и т. д.

В республиканских государствах Германии (Пруссии, Саксонии, Вюртемберге, Бадене) муниципальная компетенция весьма широка, охватывая земельный и жилищный вопросы, санитарию, больницы, низшее и среднее народное образование, социальную помощь и все виды городского благоустройства в тесном смысле. Полиция находится в руках муниципалитетов в небольших городах и подчиняется правительству в крупных. До 1919 г. компетенция городов была несколько ограничена изъятием из их заведований дел «полицейского характера», которым нередко придавалось распространительное толкование, но последние реформы отменили эти ограничения.

Еще более широкой, чем Германия, коммунальной и в частности муниципальной компетенцией обладает Швейцария, причем свобода и самостоятельность ее разнообразных коммун и городов обеспечена более, чем в какой-либо другой стране. Впрочем, отдельные части Швейцарии и даже отдельные города обладают различным коммунальным законодательством. Так, в лендерской Швейцарии коммунальное самоуправление имеет больше прав, чем во французской

и итальянской Швейцарии. Из городов наибольшими правами и компетенцией пользуется Цюрих.¹

В Англии² закон определяет задачу муниципалитетов со своейственной английскому законодательству старомодной наивностью стиля, как «хорошее и мирное» управление городов. Он точно перечисляет круг и даже пункты дел, подведомственных городским самоуправлениям. По мере роста муниципальных потребностей органы городского общественного управления, с согласия избирателей, обращаются в парламент, который почти никогда не отказывается путем издания соответствующего закона (билля) закрепить за ими новый пункт компетенции. Таким образом в Англии составилось в данном отношении образцовое муниципальное законодательство, каждый пункт которого имеет свою историю. Кроме того, во всех английских самоуправлениях существует традиционный взгляд, в законах на фиксированный, что они имеют право принять любое решение, соответствующее интересам коммуны. Однако Компетенция английских муниципальных органов менее широка, чем швейцарских и германских, так как вся область общественного признания и социальной помощи в Англии ведается особыми выборными органами, независимыми от муниципальных органов и с особым правом обложения (Board of Guardians), а все вопросы о безработице в городах до 50 тысяч жителей вовсе не включены в разряд дел, подведомственных тому или другому виду самоуправления. До 1902 г. школьное управление всей Англии также базировалось на особом самоуправлении, независимом от муниципального аппарата, а в Шотландии, по «акту об образовании» 1918 г. (Education Act), как начальное, так и среднее образование теперь находится в руках особой избранной « власти» (Education Authority). Со времени образования в Англии в 1919 г. министерства здравия (Ministry of Health) ни одно обязательное постановление городского самоуправления по санитарной части не может иметь силы без утверждения министра.

Если мы добавим к сказанному, что в целом ряде английских городов по сих пор многие общеполезные городские предприятия (водопроводы, трамвай, телефоны) находятся в руках частных обществ, захвативших их путем концессий под долголетние контракты, то придем к заключению, что, вопреки общераспространенному взгляду, при всей самостоятельности английских городских самоуправлений, их компетенция в значительной степени сужена.

¹ Для интересующихся вопросами коммунальной истории, управления, хозяйства и благоустройства, изучение швейцарских общинных отношений даст много поучительного и любопытного материала. Источники: Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft; E. Böseberg, Die Deutsche Schweiz im Vergangenheit und Gegenwart, 1920 (записная работа); K. C. Brooks, Government and Politics of Switzerland, N. Y., 1918.

² Интересующим, хотя и несколько устарелым, научным источником для всех вопросов английского самоуправления может служить труда Иоганна Редклифа, Английское местное управление, т. I и II, Соб., 1908. Более поздние изображения съездения в Encyclopaedia of Local Government Law (Butterworth publishers), издание с дополнениями, выпускаемое периодически.

В Соединенных штатах Сев. Америки наблюдается крайнее разнообразие законов по отношению к отдельным штатам и различным городам одного и того же штата. Однако нельзя не притти к заключению, что в большинстве городов компетенция муниципальных органов фактически сильно ограничена. Во-первых, большинство городских предприятий общественного значения еще до сих пор остается в руках частных концессионеров.¹ Во-вторых, по данным Наггса за 1926 г., большинство санитарное дело в большинстве городов ведется особыми и независимыми от местного управления организациями — департаментами и школьными комитетами, а в небольших городах — государственными агентами; дело народного образования находится в руках особо избираемых независимых департаментов или же союзов городских общин, а социальная помощь и общественное призрение только в настоящее время переходят к муниципалитетам из ведения церкви и частных благотворительных организаций. Наконец, планировка и перепланировка городов, народные развлечения и многие другие области городского благоустройства зависят фактически от групп деловых людей и частных инициаторов, прилагающих свою энергию и расходующих на эти дела крупные суммы денег.

Таким образом мнение о приблизительно одинаковой фактической компетенции городского самоуправления в различных странах оказывается необоснованным.

6. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В РОССИИ ДО ОКТЯБРЯ

Компетенция городского общественного управления во революции у нас почти всецело определялась пп. 2 и 4 Городового положения 1892 г. Закон как будто стоял на правильной точке зрения детального перечисления всех пунктов этой компетенции, но сделал это настолько неподобно, несистематически и с такой двусмысленностью в формулировке, что это перечисление приносило больше вреда, чем пользы, особенно же при наличии придирчивой опеки со стороны администрации (см. главу IV). К предметам ведомства городского самоуправления Городовое положение относил: 1) заведывание собственными сборами и взимниками, 2) заведывание капиталами и другим имуществом городского поселения, 3) попечение об устраниении недостатка проводопайственных средств, 4) содержание в исправности и устройство улиц, площадей, мостовых, набережных, пристаней, бульваров, тротуаров, общественных садов, бульваров, водопроводов, сточных труб, каналов, прудов, канал, мостов, гратов и переправ, а также освещение городского поселения, 5) попечение о призрении бедных и о покровлении нищества, устройство и заведывание благотворительных и лечебных заведений, 6) участие в мероприятиях по охранению народного здравия и предупреждению и пресечению

¹ Согласно Fourteenth Annual Report of the U. S. Commissioner of Labor: 1900 г. из 951 частном газоном предприятиях в Сосе, штатах приходилось 14 публичных; из 2 572 частных предприятий по квартальному соединению имелось 450 публичных (цитировано из Перек А. И. в. чит. соч.). Судя по последним работам W. B. Мэллого 1921—1923 гг., положение в настоящее время только немногим изменилось.

падежей скота, развитие средств врачебной помощи городскому населению и изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении, 7) попечение о лучшем устройстве городского поселения по утвержденным планам, а также о мерах предосторожности против пожаров и других бедствий, 8) участие в заведывании взаимным страхованием городских имуществ от огня, 9) попечение о развитии средств народного образования и установленное законом участие в заведывании учебными заведениями, 10) попечение об устройстве общественных библиотек, музеев, театров и других подобного рода общеполезных учреждений, 11) воспособление зависящими способами развитию местной торговли и промышленности, устройство рынков и базаров, надзор за правильным производством торговли, устройство кредитных учреждений, а равно содействие устройству биржевых учреждений, 12) удовлетворение возложенных на городское управление потребностей воинского и гражданского управлений, 13) дела, предоставленные ведению городского управления на основании особых законоположений, и 14) попечение об устройстве православных храмов и поддержании их в исправности и благоустройстве, а равно попечение об учреждениях, имеющих целью укрепление религиозного чувства и поднятие нравственности городского населения.

Объективная и притом самая снискходительная критика приведенного нами почти дословно законодательного памятника приводит к признанию следующих бьющих в глаза его дефектов. Во-первых, мы видим крайнюю несистематичность данного законоположения. Права, обязанности и факультативные объекты компетенции городского управления не разделены; столь различные отрасли городского хозяйства, как содержание в исправности улиц, садов, водопроводов, мостов и зданий освещения, введены в беспорядке в один и тот же пункт, и равным образом поставлены рядом не имеющие между собой ничего общего перепланировка города и меры предосторожности против пожаров; о санитарных учреждениях упомянуто в разбивку в 4-м и 6-м пунктах, о медицинской помощи упомянуто в разных пунктах, причем в первый раз она названа лечебной, а во второй — врачебной и т. д.;¹ во-вторых, мы констатируем неясность терминов, создающую полную путаницу в понятиях. Термин «заведование», «устройство», «удовлетворение», «попечение», «попечение о развитии», «изыскание способов», «воспособление зависящими способами», «участие в мероприятиях», повидимому, употреблены чисто случайно, но они на практике давали нескончаемые поводы к ограничительным толкованиям компетенции городских самоуправлений. Например, предоставляет ли «изыскание способов к улучшению местных условий в санитарном отношении» право действително улучшать эти условия? Каная разница между «попечением о развитии» и «вос-

¹ Подобная вовнутренне небрежная редакция важнейшего муниципального узаконения, прошедшего через Министерство внутренних дел, государственный комитетарий, Государственный совет и получившего каноничность одобрено, не является в проявленном законодательном сплем широким чиновников, получающих особую стажировочную подготовку в составления законов и проходящих полголетнюю школу по их кодификации.

последствием к развитию? и т. д. Наконец, не оставляет никаких сомнений и вопиющая неполнота компетенции, которая в некоторых случаях являлась, повидимому, результатом простого недосмотра. Так, в официальном перечне вовсе не упомянуто право городского самоуправления заводить такие предприятия общего пользования, как, например, трамваи, пароходы, газовые и электрические заводы, телефоны, прачечные, бани, хлебопекарни и т. п., и только сенатские разъяснения, основанные на «правилах для составления городских смет», позволяли городам в конце концов сколько-нибудь прочно обосновать это важнейшее право. Во-вторых, в официальном перечне пропущен такой основной пункт городского благоустройства, как жигицкий вопрос. Этот поразительный пробел сказался на почти полном пренебрежении нашими городами дешевым и рациональным жилищным строительством, не говоря уже о рабочем строительстве, и во многом предопределил наш современный жилищный кризис. Равным образом вопрос о безработице вовсе не входил в круг ведомства городских самоуправлений, и полное незнакомство с этим делом привело в 1906—1907 гг., когда крупным городам фактически было разрешено предпринять общественные работы, к целому ряду скандалов и хищений. Пожарное дело, по букве закона, должно было находиться на содержании, но не в заведовании органов городского самоуправления, и фактически в громадном большинстве городов ведалось общей полицией. Муниципальной полиции (милиции) не существовало нигде. Наконец, всякая попытка городских дум возбуждать общеполитические вопросы и разрешать их даже в форме простых ходатайств и резолюций пресекалась без всякого снисхождения, если только они не выражались в славословии, панегириках и дифирамбах существующему правительству. «Ура toujours, politique jamais» — так метко характеризовал один из городских деятелей (т. Лутугин) установившийся в данном отношении быт. Мы привели лишь самые яркие, зияющие пробелы в дореволюционном законе о компетенции, простое же сопоставление приведенных пунктов Городового положения с перечисленными выше пунктами оптимальной компетенции муниципалитетов при капиталистическом строе укажет на всю ограниченность круга ведомства наших дореволюционных городских органов.

В правительственный проекте реформы Городового положения, внесенном в Государственную думу в 1912 г., компетенция городского самоуправления была, на основании статьи 2 проекта, значительно расширена, особенно после дополнений, внесенных в проект со стороны городской комиссии Гос. думы.¹ Правительство полагало, что куриальная система выборов вполне обеспечит «благонадежный» состав муниципальных органов, при котором даже сравнительно широкая компетенция последних будет безопасной. Однако реакционное боль-

¹ «Реформа Гор. положения», постатейный проект нового Городового положения, — «Календарь-справочник городского деятеля» Б. Е. Веселовского за 1917 г., стр. 169 и 170. Статья 2-я проекта, перечислив кратко пункты компетенции, вводят в качестве 13-го пункта «все иные дела, выдаваемые местными потребностями и в то же время не относящиеся к законной и непосредственно государственным установлениям».

шинство Гос. думы, всячески тормозило даже такую «реформу», и вплоть до самой революции положение совсем не изменилось. Муниципальный закон, спешно проведенный Временным правительством 15 апреля 1917 г. (комиссией под председательством С. М. Леонтьева), ввел декларативно почти безграничную компетенцию городских дум, без точного перечисления отдельных ее пунктов, но эти думы, как уже указывалось, увлеклись словопрериями, запросами и конфликтами, не успев предпринять ничего нового.¹ Решившись на ряд громадных расходов, сводящихся к увеличению содержания городских служащих и рабочих, они исчерпали уже к сентябрю 1917 г. все городские средства в большинстве городов. Одним словом, их «компетенция» свелась к разрушению городского хозяйства.

7. МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ В СССР

Что наименее понимать под муниципальной компетенцией в СССР? Если мы будем понимать под ней, как это чаще всего делается, область так называемого «коммунального» хозяйства, согласно официальной терминологии, то наше законодательство о городской компетенции представится наиболее ограниченным и узким из всех законодательств цивилизованных стран. Наоборот, если мы подойдем к вопросу с точки зрения научной дефиниции соответствующих понятий, то муниципальная компетенция в СССР окажется полнее и шире, чем где бы то ни было.

Необходимо подчеркнуть еще раз, что термин «коммунальный» понимается у нас совершенно неправильно и недопустимо узко, хотя он имеет твердо определенный смысл в науке и жизни, выработанный исторически. Это чисто филологическое недоразумение уже привело к неправильной оценке нашего коммунального законодательства за границей и к целому ряду недоуменийных вопросов внутри страны. Как оправдать, например, исключение из числа коммунальных предметов тех областей (общественного призыва, первоначального народного образования, больниц), с которых как раз началось зарождение и развитие городской «коммуны» на Западе? Токиля «коммунальную» сферу столь ограничительным образом, мы должны логически упразднить все то интересное, что когда-либо писалось о городской коммуне на Западе и в России не только буржуазными, но и марксистскими авторами. Кроме того, стоя на этом пути, мы можем притти к опасному выводу, к которому уже пришли некоторые авторы, а именно — к мнению, что в СССР упразднено коммунальное хозяйство, а осталось лишь коммунальное «благоустройство». Между тем, на самом деле ни в одной стране в мире не предоставлено столь широких перспектив развитию и процветанию коммунального хозяйства, как в СССР, где абсолютно демократическая коммуна, как городская, т. е. муниципий, так и сельская, т. е. местная, территориально ограниченная ячейка, являются, по закону, субъектом всех местных политических и хозяйственных прав.

По Конституции РСФСР (гл. XII, ст. 61, пп. Б и В, изд. 1918 г.) на местные советы возложено в области хозяйственной: 1) принятие

¹ Д. Противопол., Общие положения, «Гор. Дело», 1917, № 10, стр. 352.

всех мер к поднятию данной территории в культурном и хозяйственном отношении и 2) разрешение всех вопросов, имеющих чисто местное (в пределах данной территории) значение. На народные комиссариаты было возложено лишь общее руководство местным хозяйством в смысле объединения местных сил, помощи местным средствам, инструктирования и надзора, причем из ведения местных советов были изъяты только предприятия и учреждения, имеющие общегосударственное значение.

Согласно ст. 60 и 61 того же Основного закона, совет (т. е. распорядительный орган коммуны) в границах своего ведения есть высшая в пределах данной территории власть, которая, на основании пункта «г», объединяет всю советскую деятельность в пределах данной территории. Не менее категорически формулирует тот же принцип ст. 49 Конституции, устанавливая, что «вся власть на местах принадлежит советам». Приведенные общие положения всецело и царально подтверждаются в отношении городов «Положением о городских советах», принятым 24 октября 1925 г. 2-й сессией ВЦИК XI созыва и опубликованным в «Известиях» № 2 от 3 января 1926 г. (пункты 3 и 4).

Глава III (пункты 21 — 35) сказанного Положения подробно перечисляет предметы ведения городских советов (приводимые нами в сокращенном виде).

В области общего управления, охраны гос. порядка и общественной безопасности горсоветы (п. 22 Пол.) издают обязательные постановления, образуют избирательные комиссии по перевыборам, определяют избирательные районы и порядок проведения выборов, отменяя в подлежащих случаях выборы по отдельным избирательным собраниям, руководят деятельностью районных горсоветов, передают в пользование организациям верующих имущество, служащее целям культа, принимают меры к предупреждению стихийных бедствий (пожары, наводнения) и борьбы с ними, принимают, направляют и рассматривают жалобы на действия всех органов и работников советского аппарата, ведают борьбой с преступностью, регистрацией актов гражданского состояния, учетом и хранением архивных фондов.

В области судебной (п. 23) горсоветы принимают меры к оказанию юридической помощи трудящемуся населению, а в главных городах утверждают и отзывают народных судей и следователей, ведающих городскими участками.

В области «хозяйственно-экономической» и промышленной (п. 26) горсоветы эксплуатируют подведомственные им предприятия непосредственно или путем сдачи в аренду, организуют новые предприятия производственного и торгового характера, содействуют развитию в городе промышленности и торговли и регулируют их в пределах действующих уставовений, оказывают всемерную поддержку и содействие всем видам кооперации.

В области «коммунального» хозяйства¹ (п. 27) горсоветы орга-

¹ Коммунальным хозяйством, т. е. коммунальным городским землему, с начальной цели, являются и все прочие первоначальные хозяйственные дела горо- го как распорядительными органами городской коммуны. Напомнимо помнить, что такое обозначение признано отваживающимся у нас «коммунальное» хозяйство.

изидают и заведывают городским транспортом, ведают пожарным делом и противопожарными мероприятиями, электрическими станциями, водопроводом, канализацией и другими предприятиями общественного пользования, принимают меры к развитию коммунального строительства и регулируют жилищное дело.

В области земельно-коммунального хозяйства (п. 28) горсоветы ведают эксплуатацией и сдачей в аренду городских земель и угодий, проводят работы, связанные с городской чертой, мелиорацией, планировкой, отводом земельных участков под застройку и с.-х. подъезды, устраивают и развивают, в пределах городской черты, выгонное, луговое и лесное хозяйство, скотоводство, сады и проч., ограничивают ветеринарную помощь.

В области охраны и регулирования труда (п. 29) горсоветы наблюдают за выполнением всех законов и правил о труде и в социальном страховании, регулируют рынок труда и принимают меры к борьбе с безработицей, открывая биржи труда, корреспондентские пункты, организуя общественные работы и общественное питание.

В области народного здравия (п. 30) горсоветы организуют и ведают лечебную и лечебно-профилактическую помощь, организуют борьбу с болезнями, оказывают содействие медицинским мероприятиям высших органов, организуют санитарный надзор, содействуют физкультуре, делу охраны материнства и младенчества, организуют и ведают детские сады, ясли, пионерии и вообще принимают меры к сздоровлению города путем организации санитарных мероприятий.

В области социального обеспечения (п. 31) горсоветы оказывают помощь семьям красноармейцев, содействуют организации инвалидной кооперации, организуют и содержат инвалидные дома, оказывают помощь престарелым и недееспособным.

В области культурно-просветительной (п. 32) горсоветы принимают все меры к повышению культурного и политического уровня населения города путем устройства и содержания общих и специальных учебных заведений и курсов, открытия и содержания клубов, читален, библиотек, музеев, театров и прочих политально-просветительных учреждений, оказывают помощь беспризорным детям, организуют и содержат детские дома, принимают меры к охране памятников старины и искусства, содействуют развитию научных культурно-просветительских организаций и учреждений.

В области военной (п. 33) горсоветы проводят мероприятия по расквартированию воинских частей и обеспечению их коммунальными услугами и оказывают содействие мероприятиям, проводимым военным ведомством.

В области национальной (п. 34) горсоветы принимают меры к обслуживанию национальных меньшинств.

от греческого жажды в городской коммуне. Напр., почему пожарное дело и противопожарные мероприятия относятся к коммунальному хозяйству (п. 27), а борьба со стихийными бедствиями (пожары) — к пожару 22, или почему водопроводом, канализация сточных вод к коммунальному хозяйству, а меры к оздоровлению тела — к области народного здравия?

Независимо от изложенного перечня дел, статья 4 Положения о горсоветах возлагает на последнее принятие мер к поднятию культурно-хозяйственного состояния города (поселка) и улучшению жизни быта его населения, разрешение всех вопросов, имеющих местное значение данного города значение, а равно обсуждение вопросов общегородского значения.

Всю изложенную компетенцию горсоветов, за небольшими исключениями, мы называем коммунальной или, точнее, муниципальной компетенцией и думаем, что соответствующий закон дает достаточно широкую муниципальную программу для осуществления всех главнейших задач городского поселения. Единственное серьезное недоведение по существу могло бы вызывать отсутствие специального упоминания в приведенном законе о планировке и перепланировке города, чем должны в плотную заниматься горсоветы, особенно же в становление социалистического строительства. В настоящее время ГУКХ разрабатывается уже проект нового Положения о местных органах коммунального хозяйства, который правильно выдвигает в первый план работы горкомхоза: 1) управление городским муниципализированным имуществом и его эксплуатацию, распоряжение земельным фондом и мероприятием, связанные с жилстроительством и развитием жилкооперации; и 2) отвод земельных участков под застройку и регулирование частного строительства.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ

САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ НАДЗОР (ЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯ).¹

1. САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ И ПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ НАДЗОР

1. Самостоятельность городских самоуправлений тесно связана их компетенцией и правами, рассмотренными в предыдущей главе. Все взятое вместе, по терминологии французской школы (Воттера, Ренуара, Белланже), составляет так называемые «муниципальные свободы» (*libertés communales et municipales*), при этом компетенция, как уже указывалось, сводится к общему деятельности муниципалитетов, а самостоятельность — к независимости этой деятельности. Ясно, что самый широкий круг действий и даже вся полнота юридических прав, предоставленные муниципалитету, еще не обеспечивают свободы его действий.

¹ Источник: Гусь К., Новые тенденции в английском гор. самоуправлении. Матвеев Е., Государство и общественным самоуправлением Франции и Пруссии. Казань, 1915 (стр. 434) — солидная научная работа, охватывающая вопрос шире темы; Михаиловский А. Г., цит. соч., гл. V — самостоятельность гор. самоуправления в ее граничах; Швальг, *Die libertés communales. Nach R. Preuss*, *Dezentralisation und Zentralisation*, Händbuch, I. 536—539, 1916 г.

Сделанный по рукам и ногам повелитель государства может сделать меньше, чем свободный хозяин своей карликовой парцеллы.

Значение муниципальной самостоятельности, порождаемой децентрализацией государственной власти, не следует недооценивать. Рассуждая абстрактно, приходится признать, что самоуправление вообще является самоуправлением лишь постольку, поскольку оно независимо от посторонней опеки и обладает возможностью самоопределяться беспрепятственно. Как правильно заметил еще Иеремия Бентам, «самостоятельность — живая вуша самоуправления». Без известной доли самостоятельности самоуправление превращается в исполнителя чужой воли, т. е. в чистейшую фикцию, и в частности городская коммуна оказывается внутренне беспомощной строить свое благоустройство, согласно своим собственным, хорошо знакомым ей нуждам и интересам. На помочах у центрального правительства, не знающего местных условий и особенностей, муниципальные органы утрачивают не только свою внутреннюю энергию и волю к власти, но и свою гибкую приспособляемость ко всем сложным требованиям реальной жизни на местах.

Практические наблюдения и результаты как будто подтверждают сказанные теоретические выводы: так, английская городская коммуна, обладающая максимальной самостоятельностью, славится своими наилучшими достижениями в области благоустройства, и, наоборот, не было городов менее благоустроенных, чем русские города, всемерно связанные правительственной опекой. Равным образом и французский населенный центр, несмотря на чрезвычайно существующую «демократическую» систему выборов в муниципальные органы и номинально обширную компетенцию этих последних, во многом уступал в благоустройстве английскому или немецкому городу, повидимому, только благодаря сугубой централизации государственной власти и отсутствию у французских коммун хотя бы слабой тени самостоятельности. Однако, данный вопрос сложнее, чем это кажется на первый взгляд. И прежде всего надлежит поставить вопросы: что же именно ограничивает самостоятельность городских органов самоуправления и в чем при этом соответствующих ограничений?

Муниципальная деятельность протекает по соседству с деятельностью других смежных самоуправлений и в составе деятельности общегосударственной. Муниципальная власть проявляется наряду с властью других коммунальных органов, с местной правительственной властью, судебной властью и т. п. При тесном взаимодействии этих властей в составе государства, не только их единичное влияние, но и фактическое властелинство одной власти в круг действий другой, вызываемое как территориальной близостью интересов, так и однородностью задач, очень часто неизбежно, причем оно может быть зафиксировано государством, т. е. узаконено последним. Например, организация транспорта, борьба с распространением эпидемий и т. п. — далеко не всегда могут быть самостоятельно разрешены в узких пределах одной локальной единицы. Особенно трудно безоговорочно отрицать легальность и целесообразность правительственного надзора и контроля над действиями го-

родского самоуправления, так как последнее, согласно принятой мной государственной теории самоуправления, составляет в сущности часть общегосударственной власти и, следовательно, едва ли может действовать вполне самостоятельно и независимо от ее исполнительского воздействия. Таким образом вопрос о самостоятельности городских самоуправлений, рассматриваемый в настоящей главе, сводится главным образом к вопросу об интенсивности и формах правительственного надзора над муниципальными органами.

Исторически две причины чаще всего вызывали и усиливали центральный правительственный надзор над городским самоуправлением. Первая из них заключалась в естественном стремлении центральной власти, особенно же при современном преобладающем значении городской культуры, до известной степени подчинить муниципальную сферу общей и единообразной государственной политике, избегая в то же время трудностей непосредственного заявления этой чисто местной сферой. Господство одного класса над другим, составляющее сущность государственной власти, требует распространения этого господства, со всеми его последствиями, по крайней мере на крупные и средние населенные центры государства, к которым экономически тяготеют и менее значительные пункты. Правительственный надзор обеспечивает эту универсальность классового господства, «исправляя» случайную игру выборных комбинаций и их результатов. Понятно, что в Зап. Европе правительственный надзор над местным самоуправлением установлен наиболее полно в государствах с наиболее демократической избирательной системой, т. е. там, где вероятен успех социалистов (Франция), и, наоборот, децентрализация проводится в государствах с цеховыми выборами (Англия).

Во-вторых, немаловажную роль в установлении интенсивного правительственного надзора играет недоверие правящей бюрократии, т. е. назначаемых центральной властью агентов, к органам самоуправления, избираемым частью самого населения. В своем самомнении центральная бюрократия видит только в себе самой нормального государственного арбитра и какую-то ланью от всех «варварских» уклонов и увлечений на местах. В результате устанавливается юрьевная и прицерничая опека бюрократической администрации над выборными органами.

Некоторые муниципальные авторы стремились установить единый нормальный принцип взаимоотношений между центральной властью и городским самоуправлением, независимо от того или иного государственного строя, в ходе эти взаимоотношения проявлялись. Между тем применение одного и того же оценочного мерил для различных социальных обстановок оказывается почти всегда неудачным в сфере практической, где приходится ориентироваться на целесообразность, т. е. считаться каждым раз с конкретными требованиями обстановки. На самом деле в муниципальной мысли наблюдается тройное отношение к правительльному надзору над местным самоуправлением, в зависимости от различных политических режимов.

В полицейском государстве, где господствует приказный строй, правительственный надзор проникает почти во всех его фор-

мах, как вредное вмешательство «опричина» в дела «зенитных». В правительственныех распоряжениях видят там произвол, который может быть хотя бы несколько умерен «общественным мнением», организованным в выборных органах самоуправления. Классическим примером такого враждебного отношения к бюрократии со стороны земства и городов может служить дореволюционная Россия.

В государствах буржуазно-демократических с правительственным надзором и ирятся, так как признают, что он не может внести существенных изменений в муниципальную политику. При всеобщем избирательном праве, на основе которого выбираются как парламенты, так и муниципальные органы, трудно ожидать принципиальных политических и социальных конфликтов между государственным и местным самоуправлением, ибо распорядительный состав того и другого в социальном и политическом отношении приблизительно одинаков.

Наконец, в государствах переходного периода (в СССР) мы встречаем чаще всего признание правительственного надзора, так как местное самоуправление является здесь составной частью государства не только в теории, но и на практике. Правда, многие находят центральную власть у нас слишком сильной и децентрализацию недостаточной, но мы лично возмущались бы решительно высказаться за полное невмешательство Москвы в муниципальные дела провинциальных городов, так как при малом числе специалистов в данной области, которые притом почти все сосредоточены в двух крупнейших советских городах, и при малой еще опытности пролетариата, впервые привлеченного к коммунальной работе, авторитетный голос Москвы в девяти случаях из десяти, как мы убедились лично, оказывается особенно ценным, и он много раз уже исправлял те ошибки, дефекты и несправедливости, которых еще слишком много на местах.

Таким образом отрицание, примирение и признание — вот троичный вид разнообразного отношения к правительственному надзору над местным самоуправлением, проявляющийся в различной политической обстановке.

2. ФОРМЫ НАДЗОРА НАД ГОРОДСКИМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ

Под «надзором» над местным, а в частности и над городским самоуправлением в широком смысле мы подразумеваем все виды постоянного вмешательства в самоуправление и оценки над ним, под надзором же в узком смысле — наблюдение как за законностью, так и за правильностью действий коммунальных органов.

Правительственный надзор за городским самоуправлением принимает в разных государствах различные формы, причем эти формы могут существовать как в отдельном их проявлении, так и в сложных сочетаниях и комбинациях.

Почти все теоретики муниципального права делят правительственный надзор (в узком смысле) на два главных типа: надзор за законностью постановлений и действий муниципальных органов и надзор за правосообразность или правильностью

их деятельности. Первый тип надзора, конечно, не может вызывать принципиальных возражений. Исполнять законы обязан каждый, а тем более публичные органы. Мы полагаем даже, что «надзор за законностью» в сущности не должен был бы считаться специфическим типом правительственного надзора над местным самоуправлением, так как прямой обязанностью судебной власти и прокурорского надзора (или органов административной юстиции) в любой стране является наблюдение за законностью действий всех лиц и учреждений, вплоть до органов центральной государственной власти. Муниципальные органы здесь просто разделяют общую участку со всеми другими общественными и частными учреждениями. Напротив, надзор за целесообразностью деятельности самоуправлений установлен далеко не во всех государствах и всегда вызывал жестокую критику со стороны сторонников принципа местного самоуправления. Действительно, по существу дела, последовательное и решительное проведение этого вида надзора превращает самоуправляющиеся органы в союзнические учреждения при всесильной правительской администрации, упраздняя самый принцип самоуправления со всеми его положительными свойствами.

Самой распространенной формой надзора (в широком смысле) является система утверждения постановлений городских распорядительных органов со стороны выше стоящих муниципальных органов, а также центральной или местной государственной администрации. Чаще всего требование об утверждении относится к тем решениям, которые имеют важное значение для городской коммуны на много лет вперед, т. е. связывают свободу действий последующих составов распорядительного аппарата, а иногда и будущих поколений горожан. Таких вопросов касаются, например, постановления о концессиях, о продаже городской земли, о займах, о некоторых категориях новых налогов и т. д. В тех же случаях, когда требуется утверждение всех или большинства постановлений коммуны, орган самоуправления *de facto* перестает быть таковым, превращаясь в сорешательский орган.

Столь же часто требуется утверждение выше тех или иных должностных лиц, избираемых самоуправлением, особенно же главы муниципальной власти (изра, бургомистра, городского головы и т. д.). В иных случаях городские органы представляют двух кандидатов на должность, из коих один утверждается администрацией (министром, главным управлением, префектом и т. д.).

Некоторые государства идут еще дальше в том же направлении и проводят принцип простого назначения городских должностных лиц со стороны администрации, подвергая их затем обычной дисциплинарной зависимости в бюрократическом порядке. Когда право назначения и увольнения главы или всех членов муниципальной исполнительной власти принадлежит центральной или местной администрации, то эти лица обыкновенно становятся послушными исполнителями предначертаний выше, пренебрегая голосом распорядительного органа коммуны, что сильно умаляет реальную власть

этого органа. В иных случаях не требуется ни назначения, ни утверждения должностных лиц, но последние приравниваются к чиновникам, пользующимся всеми правами государственной службы (правом чинопроизводства, получения наград, пенсий, ношения мундира и т. п.) и в то же время не избегают административно-дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения, что сильно располагает их к ориентации на политику центрального правительства.

Для осуществления надзора за законностью действий городского самоуправления надзирающие органы обыкновенно обладают следующими присвоенными им правами, а именно: 1) правом инстанций, тесно связанных бюджетом, вносить в него не сделанные распорядительный органом самоуправления ассигновки на покрытие обязательных расходов, 2) правом непосредственно выполнить те акты, по закону обязательные, от выполнения которых распорядительные органы самоуправления уклоняются, 3) правом непосредственно приводить в исполнение утвержденные постановления распорядительного органа, если этого своевременно не сделал исполнительный орган самоуправления, и 4) правом, в случае бездействия власти или запутанности делопроизводства в городском самоуправлении, назначать за счет самоуправления правительенного комиссара для приведения дел в порядок.

Надзор за целесообразностью решений муниципальных органов может принимать самые разнообразные формы. Иногда мы встречаем о протестовании муниципальных постановлений местной администрацией и передачу их окончательное разрешение возникшего спора центральному правительству. Гораздо чаще встречается другая форма: все постановления выборных органов представляются местной администрацией, за из них, которые не отменены в известный срок, вступают в законную силу; если же администрация отменяет их как нецелесообразные или нарушающие интересы населения, то муниципальные органы имеют право, в течение известного срока, обжаловать решение администрации в высшие инстанции и т. д.

Особняком стоит очень решительная и действительная форма правительенного вмешательства, а именно досрочный распуск выборных органов муниципалитета со стороны министра внутренних дел, совета министров или даже законодательной палаты. Соответствующий закон держит муниципальные органы в постоянном страхе за свою судьбу, и существует презумпция, что этот замысел не должен расположить их к говорчивости. Любопытно, что при распуске выборных органов далеко не всегда приводится мотивировка этого чрезвычайного акта.

Изложенные, чаще всего встречающиеся в законодательной практике формами правительенного надзора, а также вмешательства и воздействия администрации на муниципальную волю, далеко не исчерпывают все возможные формы этого вмешательства. Как мы увидим ниже, финансовые субсидии, предоставленные государством местному самоуправлению, позволяют правительству ставить иные обязательные условия, без соблюдения которых суб-

сюда отменяются. К очень решительным мерам воздействия принадлежит также отдача под суд деятелей самоуправления в тех случаях, когда нарушен определенный минимум городского благоустройства. В результате мы видим, что современное государство весьма хорошо вооружено для проведения своей воли в местных самоуправлениях. Целая паутина сложных государственных норм и бытовых правил опутывает муниципальную власть, и она лишь тогда более или менее свободна, когда другими приемами, а именно ограничениями в избирательном праве, в компетенции и, как мы увидим ниже, в организации и финансах обеспечено то именно направление «свободы», которое желательно центральному правительству. Энтузиасты коммунальных свобод в сплывании своим излюбленным принципом очень часто не замечают всех пограничий государственного законодательства и политики, т. е. реального положения вещей.

Ограничивает свободу муниципальных органов не только надзор высших органов правительской и коммунальной власти, но и узаконенное вмешательство избирателей, хотя самостоятельность самоуправления в его целом таким вмешательством отнюдь не нарушается, а им лишь обеспечивается более правильное и подлинное выражение воли городской коммуны. К таким юридическим институтам относятся право досрочного отзываания гласных, право инициативы и референдума. О первом мы уже говорили. Право инициативы сводится к праву известного количества избирателей, давших свои подписи под коллективным заявлением, возбуждать вопросы и вносить предложения, которые должны быть непременно рассмотрены распорядительным органом. Наконец, референдум состоит в обязательном плебисците или опросе избирателей городской коммуны по поводу некоторых перечисленных в законе важных вопросов, которые без согласия простого или квалифицированного большинства избирателей не могут быть разрешены одним только постановлением распорядительного органа коммуны.

3. НАДЗОР ЗА ГОРОДСКИМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ В РАЗНЫХ СТРАНАХ

Переходя к конкретному рассмотрению организации и применения надзора за городским самоуправлением в разных странах, мы также, как и в выборных системах и в компетенции, прежде всего замечаем сильную востроту картины. Однако разнообразная деятельность все-таки дает возможность провести упрощающую классификацию и выделить два современных антитипа, т. е. две противоположные системы надзора — французскую и английскую. Первая из них характеризуется максимальной централизацией государственной власти и соответственно чрезмерной связью городского самоуправления; вторая, наоборот, проводит децентрализацию власти, предоставляя городским коммунам наивысшую долю самостоятельности. Прочие государства либо примыкают к той или другой из установленных систем с небольшими изменениями, либо держатся средней линии, комбинируя элементы централизации и децентрализации.

Как уже указывалось, Франция пришла к своей централизующей системе исторически. Сильной монархической власти, особенно в эпоху Людовика XIV, удалось значительно уменьшить муниципальные свободы, которые были выработаны в борьбе городов с феодалами. Революция 1789 г., озабоченная созданием Франции единой и неделимой (*une et indivisible*), смела все локальные и провинциальные различия и привела к еще большей централизации государственной власти. Империя Наполеона I увенчала здание, разделив всех собственных и других работников на три категории и собрав сибиряков в Париж, откуда императорская бюрократия самодержавно управляла департаментами и городами. Хотя современный исследователь местного управления и хозяйства во Франции *Joséph Barthélemy*¹ и утверждает, что после закона о департаментском управлении 10 августа 1871 г. и коммунальной хартии 5 апреля 1884 г. наполеоновская централизация отжала свой век и что будто бы избранные советы теперь управляют делами коммуны самостоятельно, но это единичное мнение опровергается всеми другими исследователями (*Naufragé*, *Jézé*, *Morgand*, ² *Foligné*, ³ *R. Roiphe*, *Регис Ашиль*). Вернемся, и санк-Бартелеми находит, что «Франция не может быть страна на произвол природы 87 генеральных советов и 36 тысяч муниципалитетов».

В настоящее время⁴ муниципальный совет во Франции не может самостоятельно провести ни одного налога; большинство его решений, касающихся финансовой облассти⁵, требует утверждения префекта (главы департамента); его решения, касающиеся ярмарок, рынков и т. п., требуют одобрения генерального совета (высшей коммунальной организации). Исполнительная власть муниципалитета — мэр — состоит одновременно агентом центральной власти и может быть устранен от должности на один месяц префектом, на три месяца — министром внутренних дел и вовсе уволен — правительственным декретом. В свою очередь, префект имеет право вмешиваться во все дела муниципального совета в областях полицейской, просветительной, санитарной, отменять его постановления, производя ревизии, и может приостановить деятельность совета. В свою очередь, центральное правительство обладает правом распуска муниципального совета без объяснения причин. Еще большими правами по контролю и надзору над местными самоуправлениями обладает Государственный совет, возглавляющий во Франции административную юрисдикцию. На решение последнего апелляции нет.

Еще более ограничены права Парижского муниципального совета, который является простым совещательным органом при назначении от правительства префекта Сены, исполняющем в то же время должность парижского мэра (т. е. главы исполнительной муниципальной власти), и при префекте полиции. Такое полное ущемление па-

¹ *Joséph Barthélemy*, *The Government of France*, 1924. London (перевод с распространенного франц. издания).

² *La loi municipale*, Paris, 1923.

³ *Manuel du Droit Élémentaire*, Paris, 1926.

⁴ *Montagu Harris*, *цит. доч.*, стр. 7, 1945.

рижского «самоуправления» объясняется ролью Парижа в революциях 1789, 1830, 1848 и 1871 гг. Республикаское правительство Франции, по объяснению французских исследователей, опасается создавать самостоятельную столичную коммуну, «которая могла бы повторить опыт Парижской коммуны 1871 г.».

Таким образом становится ясным, что во Франции городское «самоуправление» существует лишь名义上, вся же полнота власти на местах принадлежит республиканской бюрократии. Сравнительная отсталость благоустройства провинциальных городов Франции и относительно высокая в них смертность, по всей вероятности, объясняются именно этим полным умалением самостоятельности городского самоуправления.

Той же системы государственной централизации и связаннысти городских коммун, хотя и в более слабой степени, придерживаются законодательства Бельгии,¹ Голландии,² Италии³ и Венгрии.

Диаметрально противоположной системой надзора, проводящей принцип децентрализации государственной власти, является английская система. В Англии, как уже указывалось, города никогда не утрачивали своей самостоятельности, приобретенной в борьбе с феодалами, а в период усиления монархической власти они с честью выдержали, в свою очередь, упорную борьбу с монархами, отвоевывая себе все новые вольности. В настоящее время английская городская коммуна знает лишь судебный надзор и контроль. В обыкновенном суде решаются все вопросы о незакономерном действии коммун, все споры коммун с правительством, с частными лицами и между собой. Никаких должностных лиц коммуны, назначаемых правительством, никаких требований об утверждении коммунальных постановлений даже в области финансов и вообще никакого надзора за целесообразностью коммунальной деятельности в Англии нет. Единственными ограничениями их прав является запрещение приобретать землю и заключать займы без разрешения высшей инстанции. В результате английское центральное правительство имеет теперь лишь один действительный способ проводить свою волю в городском хозяйстве. Это — предоставление правительственных субсидий (суб-

¹ В Бельгии мэр, т. е. глава исполнительной власти коммуны, назначается королем во всех городах, и муниципальный бюджет утверждается правительством, но права распуска муницип. советов отсутствуют, полиция подчинена коммунам, и в области нижнего образования коммуны вполне автономны (Наггэз, цит. соч., стр. 36 и 37). В сфере надзора за целесообразностью действуют изложенные выше системы спортивствования и пересечения дел в высшие инстанции вплоть до усмотрения верхней власти.

² В 1926 г. был предложен парламенту законопроект о реформе местного управления, по которому проводится некоторая централизация гос. власти и предусматривается в установленных случаях принудительная кооперация коммун (там же, стр. 48).

³ Централизация власти в Италии в последнее время еще усиливается, так как в октябре 1935 г. принят закон, по которому управление хозяйством города Рима будет губернатор, два зам.-губернатора и 10 ректоров, все назначаемые правительством; при совещательном значении совета из 80 членов (там же, стр. 61). В Италии особенно злоупотребляют сразу распуском муницип. советов, причем всегда, в среднем, правительство распускает более ста советов.

венных), при коих правительство ставит некоторые условия, обязательные для коммун, нарушение же этих условий ведет к прекращению субсидий. Последний вид косвенной опеки, по мнению Гарриса, в последние годы сильно сказывается на самостоятельности городов. Наконец, в Англии существует еще один любопытный бытовой прием, не зафиксированный в законодательстве. Устанавливается известная минимальная норма благоустройства в какой-либо отрасли хозяйства (например, в городе должно быть не более 2% неграмотных, смертность не должна превышать 20 на тысячу в год и т. п.). Когда сказанная норма нарушена, деятели городского самоуправления отдаются под суд, так сказать, механически, за бездействие власти. Однако благоустройство английских городов в последние десятилетия настолько высоко, что упомянутое снижение его уровня ниже нормы отшло в область истории.

Английской системы, т. е. почти полной децентрализации государственной власти и независимости городских коммун, придерживаются законодательства Соединенных штатов и Швейцарии. В первом из названных государств особенно самостоятельны городские самоуправления, получившие особые карты муниципального генерала.

Среднюю линию в отношении надзора проходит Германия, в лице Пруссии и других республиканских государств. В пределах большинства вопросов своей компетенции городские управление действуют самостоятельно, но решения по финансовой части, а именно утверждение бюджета, установление новых налогов, разрешение займов, восходят на утверждение органов административных властей. Кроме того, им же принадлежит надзор за законностью действий городских самоуправлений, который в Германии проводится весьма тщательно и последовательно органами административной юрисдикции. После войны германское правительство стремилось провести, в виду демократизации избирательного права, более строгий надзор за деятельностью городских самоуправлений и передать целый ряд их прав коммунальным органам более обширных районов, а именно ландтагам, но Германский союз городов в резолюции сентябрь 1924 г. энергично противостоял проектированным проектам, требуя сохранения прежнего порядка вещей.

Наконец германского законодательства о надзоре примыкают законодательства Швеции, Норвегии, Австрии, Финляндии, Испании.

К весьма распространенным в Зап. Европе институтам местного надзора и контроля принадлежат так называемая администрация юстиции и либо юрисдикция, в отличие от судебной юстиции. Первую ведут особо назначенные для данной цели палаты (с участием выборных представителей), которые отчасти защищают городские самоуправления против несправедливых притязаний центральных властей, отчасти же сами наблюдают за законностью действий муниципальных органов и рассматривают жалобы, подаваемые на действия этих органов со стороны частных лиц и учреждений (применив положенные меры воздействия к восстановлению законного порядка). Административная юрисдикция особенно развита во Франции, Германии и Италии, но Англия и Соединенные штаты ее не

признают, считая, что твердые гарантии законного и справедливого решения вопросов может дать только обыкновенный суд.

Некоторые муниципальные авторы (Гр. Шрейдер) усматривают следующий исторический порядок в прогрессивной эволюции надзора за городским самоуправлением, различая пять стадий: 1) единоличное право префекта или другого сановника утверждать постановления горсовета (Франция), 2) право утверждения и надзора переходит к коллегиальному бюрократическому учреждению (например, совету префектуры), 3) право надзора переходит к полубюрократическим-полувыборным коллегиальным органам административной реформы (юнта в Италии, постоянная депутация в Бельгии, провинциальная комиссия в Италии), 4) контроль высших инстанций местного самоуправления (окружные советы в Пруссии, областные зандтаги в Австрии и т. д.), 5) высшая стадия — контроль судебных (в Англии) и законодательных органов (большого совета в Швейцарии, парламента в Англии). Однако на самом деле изложенного прогресса в правительственном надзоре и перечисленных «стадий» не наблюдается, а все перечисленные формы надзора существуют в настоящий момент одновременно, причем их происхождение чрезвычайно старо, и в каждом государстве защищается установленная в нем форма не как переходная, а как наиболее совершенная и окончательная.

4. ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ОПЕКА НАД ГОРОДАМИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.

Городовое положение 1820 г., несмотря на реакцию конца шестидесятых годов, предоставило городскому самоуправлению значительную долю самостоятельности: надзирающие органы — губернатор (или градоначальник) и губернское во городским делам присутствие — имели право надзора лишь за законностью решений и действий муниципальных органов, и только немногие категории постановлений городских дум подлежали утверждению администрации.

Городовое положение 1892 г., действовавшее вплоть до революции, сделало решкий попятный шаг. Оно подчинило надзору губернатора и губернского присутствия не только законность, но и правильность или целесообразность постановлений и распоряжений городского управления (статья 11). Согласно п. 2 ст. 83 того же положения, губернатор может остановить исполнение думского постановления, если усомнится, что оно не соответствует общим государственным полыбам и нуждам, либо явно нарушает интересы местного населения. Приостановленное губернатором постановление до окончательного разрешения вопроса проходит целый ряд инстанций от губернского по городским делам присутствия до министра внутренних дел, Сената (в случае жалобы городского управления), а в некоторых случаях — до Комитета министров и Государственного совета включительно. Все сколько-нибудь важные постановления городской думы, согласно ст. 78, 79, 110 правил о составлении городских смет, нуждались в специальном утверждении губернатора или министра внутренних дел, а именно постановления по вопросам о переложении натуральных повинностей в денежные, о муниципализации преприятий, об отчуждении

городских имущества, о займах и поручительствах, о размерах платы за пользование городскими предприятиями, о тарифах, о планировке, об обязательных постановлениях, о городском бюджете и сверхсметных расходах. Наконец, по статье 118 Городового положения, министру или губернатору предоставлялось право утверждения всех должностных лиц городского управления, а сами эти должностные лица почти во всем приравнивались к чиновникам.

Из приведенных статей дореволюционного закона становится очевидным, что юридически городские самоуправления не пользовались абсолютно никакой самостоятельностью: каждое важное постановление думы могло быть отменено, а маловажное остановлено губернатором, без всякой мотивировки по существу, выборы же должностных лиц города превращались в фикцию. Самоуправление заменялось произволом местного сановника. Одним словом, недопустимые излишества французской системы опеки были на много превзойдены, а отрицательные стороны русского муниципального закона усугублялись тем, что надзирающие органы в России не были, как во Франции, агентами государственного самоуправления, а лишь простыми приказчиками самодержавия.

Дискретионная власть, предоставленная на местах губернаторам и градоначальникам, отнюдь не умиралась разумным ее использованием. Наоборот, в своем усердии губернская администрация сумела довести у нас практику надзора над общественным управлением до издевательств и карикатуры, причем та алатия и то молчаливое терпение, которым эти издевательства сопровождались в течение четверти века, объясняются, конечно, прежде всего крупнобуржуазным составом дум, исстари равнодушными к общественным интересам.

Для иллюстрации положенного приведем несколько фактов, замечтанных из другой только летней хроники 1910 г. по данному вопросу.¹ Министерство внутренних дел последовательно отказалось в утверждении томским городским головой профессора Зубашева и затем Д. Е. Зверева, назначив лицо, дважды забаллотированное думой. Мотив принадлежность Зубашева и Зверева к «крамольникам», т. е. к группе прогрессистов. Городу Кневу было запрещено выписать из Швейцарии по личевой цене кубики для ремонта мостовой; ходатайство города Харькова об открытии народного университета отклонено министерством народного просвещения; в том же Харькове губернатор опроверг постановление думы о поездке городского головы в Петербург с ходатайством о разрешении городу строить трамвай; городу Луцку губернатором запрещен расход в 4 000 руб. на замощение улиц, пришедших в непроездное состояние, так как «мостовые для небольших городов не нужны»; в Витебске губернатор, недовольный городской думой, приостановил, без объяснения причин, все важные постановления думы, вследствие чего город остался без сметы, без пересечки, без телефонов и в конце концов без городской управы, удаленной властью губернского присутствия за политическую неблагонадежность (при-

¹ Беликов, Л. А., Жизнь городов, «Гор. Дл.», 1910 г., № 15, 16, стр. 1057—1060.

наплужность к кадетской партии); в Ростове не утверждены обязательные постановления о праздничном отдыхе приказчиков, «так как купцы могут сами договориться с приказчиками». Подобных фактов в муниципальной литературе приводилось несчетное количество. Например, в Тифлисе главноначальствующий на Кавказе отказался утвердить договор города с бельгийским обществом на том основании, что договор «невыгоден бельгийским концессионерам». После того как город потерял сто тысяч рублей вследствие задержки на год постройки трамвая, был составлен новый договор, гораздо менее выгодный для города (повышался процент за ссуду, выдаваемую городу бельгийскими концессионерами), который и был утвержден администрацией.¹

Геркулесовых столпов достигла правительственный спека в 1913 г., когда Главное управление по делам местного хозяйства циркуляром запретило городам отвечать из анкету, разосланную в городские управления членами Государственной думы из комиссии по городским делам. Анкета содержала вопросы о состоянии городского хозяйства, каковые сведения были нужны депутатам для обсуждения городской реформы. Города в громадном большинстве подчинились своему «прямому начальству», и анкета была сорвана. Таким образом бюрократический департамент (т. е. малая часть исполнительной власти) запретил власти законодательной освещомляться на местах по вопросу о законодательной реформе. Запрос, подготовлявшийся оппозицией по этому неслыханному делу, в свою очередь был сорван войной.

В результате сказанного, общая картина размаха и форм правительственной спеки над городским «самоуправлением», практиковавшейся у нас до революции, становится ясной.

5. НАДЗОР ЗА ГОРОДСКИМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ В СССР

Взаимоотношения мест и центра выработались у нас в процессе революции. В своем диалектическом развитии этот вопрос прошел три стадии. Первый период, обкимающий время с Октябрьского переворота до лета 1918 г., характеризуется крайней децентрализацией (тезис). Как указывает Л. М. Каганович,² «доведя власть советам» был сплошь и рядом истолкован как «вся власть — и есть я». Понятно, что, после долгих лет угнетения, деревни и города, вырвавшись на волю, начали бурно и беспорядочно разрушать старые отношения и строить новые, причем демократический централизм, требующий налаженного аппарата власти, сразу создаться не мог. Образовались почти не связанные с центром самостоятельные республики со своими совнаркомами, как, например, Казанская и Калужская, самостоятельные города и т. п.

Второй период (1918—20 гг.), прямо противоположный первому (антитезис), характеризуется, наоборот, желозы и централизацией. Вспыхнувшая гражданская война потребовала концентрации всех сил для победы на фронтах и единого руководства из центра.

¹ Михайловская А. Г., жт. соч., стр. 65.

² Михайловское самоуправление. М., 1923, стр. 54.

Недостаток материальных ресурсов вызывал централизацию всего производства и распределения товаров. Возникает так называемая «главкократия», которая стремится всецело подчинить местные отделы центру и сделать их независимыми от местных советов. Местничество и самостоятельность первого периода сменяется воинствующим бюрократизмом и инструкторством, посыпкой на места целой армии центральных агентов, вооруженных строгими мандатами. По выражению т. Кагановича, палка оказалась перегнутой в обратную сторону, и это увлечение чрезмерной централизацией породило другие дефекты — неприятные конфликты, сложную бумажную воронку, пренебрежение местными особенностями и нуждами и т. п.

Третий и последний период (синтез) ознаменовался выработкой положений, которые урегулировали взаимоотношения мест и центра, став на среднюю линию более умеренного централизма. Уже 7-й Съезд советов в 1919 г., выражая взгляды местных организаций, поднял свой голос против того извращения идеи централизации, которое временно восторжествовало как результат военного времени и как реакция излишествам децентрализации. В 8-м Съезде, углубив тезисы 7-го Съезда, вынес следующие постановления, которые сохраняют свое действие и в настоящее время (цитируем важнейшие из пунктов соответствующих постановлений 7-го и 8-го съездов): 1) постановления местных съездов советов могут быть отменены лишь выше стоящими съездами, их исполнками, ВЦИК или его президиумом; 2) все отделы на местах являются отделами местных исполнкомов; 3) местные исполнкомы имеют право контролировать представительства центральных учреждений; 4) все заведующие отделами и члены коллегии не назначаются, а выбираются местными исполнкомами; 5) советы и исполнкомы подчинены ВЦИК и Совнаркому, и отдельные наркоматы отменять их постановлений не могут; 6) советы и исполнкомы могут в исключительных случаях приостановливать то или другое распоряжение наркомата со срочной постановкой вопроса на разрешение ВЦИК; 7) центральные ведомства, по правилу, ведут все дела через местные советы и их отделы, управляя неподведомственные местным советам отделения и специальными управлениями, исключения из этого правила допускаются лишь до специальным постановлениям ВЦИК или его президиума; 8) непосредственно исполнкам и их президиумам имеют право давать предписания только вышестоящие исполнкомы, их президиумы, ВЦИК, его президиум и Совнарком.

Изложенные положения, установившие тот порядок, который советскими теоретиками называется «нормальным пролетарским централизмом», в настоящее время вошли уже в «плоть и кровь» местного советского строительства. Те же принципы определяют и пределы самостоятельности городского самоуправления. Согласно статьи 15 Положения городских советов 24 октября 1925 г., «городские советы ответственны перед вышестоящими съездами советов и их исполнительными комитетами, а также перед президентом ВЦИК, причем (примечание к ст. 15), в случае несогласия с постановлением исполнительного комитета, горсовет вправе передать вопрос в вышестоящий исполнком, не приостанавливая самого решения исполнкома».

Таким образом мы видим, что, во точном смыслу приведенных законодательных положений, распорядительный орган городского самоуправления, т. е. горсовет, является всецело ответственным перед вышестоящими органами, причем он обязан подчиняться как решениям вышестоящих съездов, так и предписаниям вышестоящего исполкома. Кроме того, нет сомнения в том, что обычно составляющие его большинство партийные члены подчиняются во всех своих действиях партийной дисциплине, а в целом ряде вопросов, касающихся труда, решавшее влияние на поведение членов горсовета имеет профessionальная дисциплина. В результате, если бы мы рассуждали на основании обычных критерияев, существующих в западноевропейской науке, то должны были бы прийти к заключению, что городское самоуправление в СССР лишено всякой независимости и самостоятельности.

Однако вопрос о надзоре за городским самоуправлением в СССР, по мнению советских идеологов, не может ставиться и разрешаться в той же плоскости, как в капиталистических государствах. Местное самоуправление в СССР всецело вливнуто в общий государственный строй и непосредственно участвует в созданной центральной власти. Его общеполитические и чисто местные хозяйствственные дела тесно связаны между собой. Вся его деятельность основана на том же классовом и партийном единстве, как и деятельность центральных органов. В советском строе нет того дуализма центральной и местной власти, который в той или иной степени существует во всех других государствах, нет того правительственно-административного начала, которое можно было бы противопоставить общенному началу, и тем более нет элементов «соперничества» между центрального государственной и муниципальной властью. Вопрос о централизме и децентрализации в СССР имеет не столько принципиально-политический, сколько организационно-тактический характер. Работники СССР как в центре, так и на местах созидают и чувствуют себя членами одной и той же семьи единомышленников и сотрудников в общем деле. Поэтому у нас собственно должна бы итти речь не об особым юридическом институте «надзора» одного субъекта прав за другим, а об идеином и практическом руководительстве менее опытных товарищей более опытными. Идеиную точку зрения можно всецело разюмировать словами В. И. Ленина.¹ Централизм для нас нисколько не исключает такого широкого местного самоуправления, которое, при добровольном отставании коммунами и областями единства государства, устраивает всякий бюрократизм и всякое командование сверху.

Со своей стороны, мы должны констатировать, что в отношении деловой, чисто хозяйственной работы на местах советского городского самоуправления далеко не все еще обстоит благополучно. Правильная творческая деятельность коммунальных органов обеспечена только в двух главных советских центрах — Москве и Ленинграде. Способствуют этому и неопытность состава провинциальных работников и, особенно, как мы убедимся в дальнейшем, недостаток финансов.

¹ Ленин. Государство и Революция, издание «Коммунист», 1919 г.

Однако дает себя знать и связанныость деятельности городских советов, которая, в виду решающего влияния губернских исполнников с их коммунальными отделами, остается весьма часто только совещательной и декларативной, несмотря на закон 24 октября 1925 г., заложивший в сущности только первый и притом еще недостаточный базис будущего городского самоуправления в СССР. Ни «бюрократизм», ни «командование» сверху, о которых говорил В. И. Ленин, ни в особенности «декларативность» решений горсоветов еще не изжиты. Мы уже указывали, что возражать против централизации в смысле зависимости городских самоуправлений от Москвы, при данном положении дела, было бы неправильным, и что, наоборот, города страдают от недостатка живого и компетентного инструктирования со стороны центра, но полная зависимость, особенно же уездных городов, от губернского исполнкома, как мы убедились, слишком часто парализует местную инициативу и местное творчество, скроя малые и средние, а подчас и крупные города на хозяйственное прозябанье. Этот вопрос тесно связан с вопросом об организации аппарата городского управления, и мы еще вернемся к нему в следующей главе.

ГЛАВА ПЯТАЯ

ОРГАНИЗАЦИЯ АППАРАТА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

1. ОБЩИЙ ТИП СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНЫХ АППАРАТОВ

Поставленный в заголовке вопрос из числа всех, касающихся городского самоуправления, является если не самым важным, то во всяком случае наиболее сложным. Охватить все разнообразие организационных особенностей и деталей, которыми отличаются муниципальные аппараты различных государств, было бы, конечно, невыполнимой задачей. Равным образом едва ли возможно определенно рекомендовать такое образцовое устройство названного аппарата, которое во всех странах и эпохах наилучшим образом отвечало бы цели осуществления городского благоустройства, тем более, что мнения разных авторов по данному вопросу не менее разнообразны, чем существующие системы. В нашу задачу может входить лишь изложение общих принципов муниципальной организации, краткое описание наиболее типичных организационных систем и их критика с точки зрения целесообразности.

К аппарату городского самоуправления, отвечающему своей цели, надлежит применять следующие общие требования. Во-первых, он должен правильно и с достаточной гибкостью отображать подлинные интересы к нужды городской коммуны, а также взгляды ее населения; во-вторых, он должен соответствовать принципу экономии средств и сил, т. е. при наименьших затратах на его содержание, работать быстро, гладко и без излишних формальностей, и, в-третьих, он должен выдвигать на исполнительные должности людей опытных и ответственных, создавая для них наиболее благоприятную обстановку работы. Само

собою разумеется, что эти требования были бы успешнее всего достигнуты посредством применения принципов научной организации городского управления («нота»), но до сих пор мы не имеем ни одного серьезного теоретического труда, специально посвященного муниципальной организации, и ни одной реальной попытки построить муниципальное управление на основе каких-либо научных принципов.

Городское самоуправление, как специальный вид местного самоуправления, предназначенный исключительно для городских поселений, существует не во всех государствах. Не знают его законодательства Франции (кроме Парижа и Лион), Италии и Бельгии, где для сельских и городских коммун существует одно и то же коммунальное устройство. До войны не было городского самоуправления еще и в немецких государствах и провинциях — Бадене, Гессене, Вюртемберге, Пфальце, Рейнской провинции и Эльзас-Лотарингии, но в течение 1918—1924 гг. почти все они получили особый муниципальный аппарат.

Если нельзя перечислить все сложные особенности архитектоники муниципальных аппаратов в разных государствах, то в основных чертах они, за немногими исключениями, обладают одним общим типом структуры. С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общенным сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: 1) городской избирательный корпус, как база, 2) вышедший из его лона распорядительный совет, 3) исполнительный орган, и 4) на верху этой пирамиды — должностное лицо, облеченоное ролью высшего представителя городской коммуны.¹ Начиная с 1924 г., этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в некоторых городах Пруссии и во всех городах Гессена, Ангальта, Баварии, Вюртемберга, Саксонии и Тюрингии, которые отказались, ради экономии и простоты конструкции, от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу городской коммуны (бургомистру) или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе (в Баварии и Вюртемберге). Вопрос о практической целесообразности последней важной реформы остается до сих пор незыяненным, так как отзывы о ней в муниципальной прессе Германии противоречивы.

2. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В ЗАПАДНО-ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ

Резко различаются, по своей генетической природе, два антиподы, т. е. два характерных типа муниципальной организации: один — возникший стихийно в эволюционном процессе развития местных сил

¹ На схеме отличают приведение схемы самоуправления Англии, объединяющей до настоящей ступени вторую и третью ступени, и штатов Новой Англии с их общегосударственными сходами.

(английский) и другой — построенный по определенному принципу и заданию (французский). Остальные муниципалитеты, по своей исторически кристаллизовавшейся структуре, приближаются то к первому, то ко второму типу, включая как бытовые элементы местной жизни, так и элементы абстрактного законодательного творчества.

Национальной особенностью английской государственности искали была ее чисто бытовая обоснованность. Как известно в Англии до сих пор нет детально разработанной писаной конституции, и пресловутые свободы ее господствующего класса посажены не столько на статутах, сколько на традициях и нравах, вошедших в плоть и кровь английского джентльмена. Коммунальная жизнь Англии, составляющая там и составную часть и прототип общегосударственной жизни, отличается приблизительно теми же особенностями. Хотя каждая коммуна и дорожит принципиально королевской хартией или парламентским актом, закрепляющим ее права,¹ но источником и базисом этих прав в сущности является не формально-юридический акт, данный королем и парламентом, а правосознание полноправных членов коммуны, которые ценят свои местные обычай, медленно изменяющиеся вместе с жизнью, берегут их, как святыню. И точно соблюдают их со всеми историческими изменениями, независимо от локального закона, успевшего подчас сильно устареть. Эта особенность имеет и свои логические последствия. Что город — то норов. Каждая местность обладает своим неписанным правом, порожденным ее собственной индивидуальной историей. Отсюда — та причудливая сложность и мозаика, тот «персидский ковер» английской социальной ткани, которые поражают всякого континентального исследователя. Отсюда же и удивительная приспособленность действующих норм к жизненным условиям местности: правовая или, вернее, бытовая форма во всех складках своих гибко, пластично облекает содержание местных экономических отношений. Понятно, что и муниципальная организация каждого отдельного английского города имеет свою историю и свои специфические особенности, детально не закрепленные законом. Во многом напоминает английскую коммунальную систему организация городской коммуны в Швейцарии и Соединенных штатах, но здесь мы имеем результат не столько непосредственного влияния и подражания, сколько последствия до некоторой степени аналогичных факторов, исторических и национальных.

Наоборот, во Франции со временем Великой революции мы наблюдаем прямо противоположное явление. Революция 1789 г. идеологически исходила из веры в абстрактный принцип всеми неподвижными естественными правами человека и гражданина и соответственно из признания спасительности отвлеченных законодательных норм. Как плод

¹ Формальная жесткость здесь противоречит действительности. Юридически в Англии чуть ли не каждый пункт концепции муниципального органа должен быть оправдан королевской хартией и парламентским актом. На самом же деле коммуна запрещает всеми своими делами свободу и беспредметно, и лишь редкие случайные конфликты вызывают обращение к высшим органам власти, причем соответствующие жалобы всегда удовлетворяются первоклассными органами.

абстрактного кабинетного творчества, местное законодательство Конституанты и Конвента стремилось подчинить всю реальную жизнь своим логическим схемам. Никаких уступок историческим «предрассудкам» и локальным особенностям оно не делало, никаких различий между городскими и негородскими коммунами не признавало. Организация этих коммун была установлена не снизу и вытекла не из бытовых индивидуальных условий каждой местности, как в Англии, а была навязана целой стране сверху и сразу, как некая социальная «геометрия». Стойкая простота коммунального устройства, с одной стороны, и чисто констатированная неприспособленность к различным местным условиям — с другой, вот что характеризует французскую систему. Под сильным влиянием этой системы развились муниципальные организации Италии, Бельгии и отчасти Голландии.

По середине между описанными полярными антиподами стоит муниципальная организация германских государств. С одной стороны, на немецкие, особенно же западные системы значительное влияние оказывало, со временем Наполеона, французское законодательство, а с другой — аналогичное с Англией влияние имела преемственность феодализма в городах и цехового ремесла с их индивидуализмом и разобщенностью отдельных гнезд, а позднее борьба городского бюргерства с централизующим воздействием национальных монархий. Немецкой ориентации придерживались австрийская и отчасти славянские муниципальные системы, не исключая и дореволюционной русской.

Переходя к конкретному описанию муниципальной организации в главнейших капиталистических странах, мы находим следующую систему и структуру распорядительных и исполнительных органов городского самоуправления.

В Англии и Уэльсе (если не обращать внимания на все особенности, исключения и уклонения, которые имеют место почти в каждом городе) современная общая система муниципальной организации¹ рисуется так. Все городские поселения по своему муниципальному укладу разделяются на 1) городские округа (*urban districts*), 2) муниципальные города, или бурги (*municipal boroughs*), 3) графства (*county-borough*) и 4) город Лондон.

Городские округа общим числом в 791 и с населением от 246 000 до 165 669 человек отличаются от сельских наличием у первых формального правительственного акта, предоставившего им более широкие права. Обыкновенно (хотя далеко не всегда) эти округа лишены сельскохозяйственного характера, напоминая наши «поселения городского типа». Распорядительной и в то же время исполнительной властью городского округа является окружной совет, выбираемый на три года, с количеством членов, определяемым обычаем или распоряжением вышестоящего коммунального органа. Названный совет есть прежде всего санитарная власть в округе, ответственная (с 1919 г.) перед министром здравия; кроме того, он распоряжается муниципальными улицами, дорогами и предприятиями по благоустройству.

¹ Согласно отечеств. к. 1926 г.

ству, а если его население выше 20 000, то сверх того — элементарным образованием и планировкой города.

Муниципальные города, или бурги, общим числом в 253, по общему правилу,¹ более значительны и обширны, чем городские округа. Их распорядительный орган — городской совет, выбираемый на три года и обновляемый по частям. Две трети его членов составляют простые советники, а одну треть — ольдермены (aldermen), выбираемые на шесть лет городским советом либо из числа его членов, либо со стороны, причем, после избрания, ольдермены входят в состав членов совета. Председательствует в совете мэр (бесплатная, чисто почетная должность), выбираемый советом из числа его членов,² а возглавляет делопроизводство городской секретарь (Town Clerk). Исполнительная власть, сосредоточенная в самом совете, осуществляется исполнительными комитетами, на которые разбивается совет, причем главную роль в них играют ольдермены. Компетенция городского совета шире, чем окружного совета, лишь в том отношении, что он является часто и полицейской властью.

Город-графство (общее их число 82) с населением от 50 000 до 919 444 человек³ приобретает это название, с разрешения парламента, посредством довольно сложной процедуры, и именно требуется согласие на то избирателей, созываемых на общегородской митинг. Муниципальное устройство города-графства во всем тождественно с укладом простого муниципального города, но права и обязанности его значительно шире: во-первых, он вполне независим от вышестоящего коммунального органа (совета графства), и, во-вторых, он обладает всей компетенцией графства, т. е. высшей коммуной (см. главу IV).

Лондон имеет, по акту 1899 г., несколько видоизмененному после войны, весьма сложное управление, основанное отчасти на выборных центральных и местных органах и отчасти на полубюрократических органах. Главным центральным органом является Лондонский совет графства, состоящий из 144 членов, а именно 124 советников, избираемых на 3 года, и 20 ольдерменов, выбираемых советниками на шесть лет. Совет, в свою очередь, выбирает из своего состава на один год председателя, вице-председателя, заместители председателя и заседает один раз в неделю. Для осуществления исполнительной власти совет разбивается на 20 комитетов и на еще большее число подкомиссий, в которых руководящую роль играют ольдермены. В компетенцию Лондонского совета графства входят все те специальные перечисленные законом функции, права и обязанности, которые необходимы для города-гиганта, за исключением довольно многих функ-

¹ Это правило имеет много исключений: старинные муниципалитеты, города чьё число жителей не превышает (по 954 человек), и 66 из них насчитывают менее 5 000 жителей.

² И это правило имеет много исключений, определяемых обычаем: иногда мэр выбирается со стороны.

³ Впрочем, ввиду исключения, в Англии есть 4 города-графства с населением ниже 50 тысяч. В 1920 г. составлен законопроект о разрешении создавать города-графства лишь с населением выше 75 000.

ций, переданных особым выборным или полубюрократическим учреждениям. Особняком стоит весьма оригинальное учреждение феодального типа, почти не подвергавшееся изменениям в течение пяти столетий. Это — корпорация лондонского Сити. Она избирается членами лондонских вольных цехов (*livery companies*), ведущими свое начало от средневековых гильдий, и состоит из 206 простых советников и 36 ольдерменов, избираемых нынешнно. Ольдермены (старейшины) составляют особую верхнюю палату корпорации и выбирают на один год лорд-мэра, преподобного, состоящего в заседаниях корпорации, носящего особую средневековую форму и имеющего целый ряд почетных привилегий и прерогатив по представительству.¹ Корпорация имеет собственную полицию, заведует портовым санитарным управлением, содержит несколько мостов, центральные рынки, выбирает шерифов (судей) и т. п. Муниципальные функции по районам Лондона исполняют советы столичных бург в числе 28, в составе (в каждом) от 30 до 60 членов, избираемых на три года, при одной шестой ольдерменов, избираемых солетом на шесть лет, и отдельных израх (председателях советов). В стороне от приведенных чисто муниципальных учреждений стоят комиссариат полиции, столичное водное управление, заведующее водоснабжением, столичное управление приютами (и госпиталями), портовое управление, торговый совещательный комитет (с 1924 г.), союзы общественного приврения, комиссары по заведыванию сточными трубами, центральные речные управления и прочие учреждения, члены которых отчасти выбираются советами или городскими избирателями и отчасти назначаются правительством.

Во Франции коммунальная организация значительно проще. Все государство разделено на 36 тысяч коммун, имеющих тождественный уклад, несмотря на то, что половина из них насчитывает менее 500 человек сельского населения, а другие составляют многолюдные

* Лондонский лорд-мэр — живой обломок феодальной старины. На международном конгрессе горожан в Париже в 1914 г. я, в качестве делегата от Петербурга, имел возможность познакомиться с этой любопытнейшей из фигур английского консерватизма. Представьте себе красавца ростом почти в сажень, в костюме эдвардиана конца XV в., в туфлях с бантами, в шляпе с перьями, тудоровской дарже, с косичкой и шлагой вокруг. В таком костюме он важен и с олимпийским спокойствием разгуливал по Парижу в сопровождении двух разводных пажесов-легионят и... десятков парижских гномов (мальчишек), называвших его шейффарским адмиралом. Когда была организована парадная процессия по Парижу из многих десятков автомобилей с членами конгресса, национальными флагами и гербами городов, открылся шествие автомобиль президента республики, приглашенного ехать с ним петербургского городского голову (графа Толстого). По ритуалу впереди Лондона, лорд-мэр потребовал первого места и, после церкви, ученических его квартитах с парижской полицией, во избежание скандала, получил его, несущи чистые стальные стяжания лондонской герб. Вместе с тем за все мои вопросы о состоянии лондонского хозяйства тот же лорд-мэр оттоварился полным неуважения. Любопытно, что из церемонии коронации английского короля последний, как в 5 веков тому назад, остановляется у шансон ратуши и ждет «ключа от всех городов», который передается ему лорд-мэром. Бывали случаи, когда лорд-мэр, чтобы подчеркнуть высокие привилегии Сити, заставлял ехать коронованного очень долго.

города. Распорядительным органом коммуны является мунципальный совет, избираемый на 4 года, причем весь его состав обновляется одновременно. Совет собирается 4 раза в год на очередные сессии, длиющиеся 15 дней, а сессия, посвященная бюджету, продолжается 6 недель. Исполнительным органом является мэр, избираемый советом на 4 года, причем эта должность бесплатна. Он имеет помощников (*maîtres adjoints*), исполняющих его поручения, числом от одного (в коммунах с 2 500 жителей и меньше) до двенадцати (в Лионе даже 17). Мэр подчинен одновременно совету и префекту (начальнику департамента) и обладает исключительно общирными полномочиями. Как исполнительный орган коммуны, он назначает и увольняет городских служащих, делает все распоряжения по городскому хозяйству, председательствует на заседаниях муниципального совета и в комиссиях. Как чиновник, ответственный перед правительством, он заведует местной полицией, публикует законы, ведет гражданские списки, выполняет обязанности полицейского судьи, издает обязательные постановления, выдает разрешения на устройство манифестаций, уличных процессий и представлений, вызывает войска в случае беспорядков. Ясно, что выполнять бесплатно всю эту тяжелую и ответственную работу может только весьма состоятельный и энергичный человек, делающий общественную или государственную карьеру.

Особенную муниципальную организацию имеет Париж, но принципы городского самоуправления в нем окончательно ликвидированы. Муниципальный совет Парижа состоит из 80 платных членов, избираемых на 4 года и составляющих 6 комитетов. Совет и комитеты имеют фактически лишь совещательное значение, так как они всецело подчинены агентам правительства — префекту Сены, исполняющему обязанности мэра Парижа и префекту полиции. В отношении районной власти Париж разделен на 20 административных округов, причем в каждом из них имеются назначенные президентом республики мэр и от 3 до 5 его помощников. Кроме совета и комитетов, парижский муниципалитет имеет при себе ряд совещательных учреждений по отдельным отраслям хозяйства (совет гигиены, бюро благотворительности, служба изящных искусств и т. п.), которые состоят из лиц, назначенных правительством, представителей совета, лиц, состоявших членами упомянутых учреждений по должностям, и т. д. В феврале 1925 г. депутаты от Парижа в палате депутатов внесли, но безуспешно, законопроект об усилении началь самоуправления в столице.

В Германии новая имперская (республиканская) конституция, созданная в Веймаре в августе 1919 г., и специально муниципальное законодательство 1919—25 гг. перевернули все прежние основы городского самоуправления. Германские города могут быть разделены, в отношении современной организации их распорядительных и исполнительных коллективов, на шесть групп.¹

¹ Данные этих впервые публикуются в русской литературе. Источники: Нагель, цит. соч., 1925, стр. 107; Dr. O. Meissner, Das Städterecht des Reichs und seiner Länder, 1923; Dr. M. Jetté, Selbstverwaltung und Gesetzgebung: Zeitschrift für Kommunalwirtschaft, XVIII Jahrgang, Berlin, № 1, den 10 Januar 1927, S. 1—8.

Группа первая (часть прусских и гессенских городов). Два выборных коллектива, имеющие право выносить решающие постановления, причем меньший из них (исполнительный орган с распорядительными функциями) обладает более значительной властью и заседает под председательством бургомистра (магистратская система).

Группа вторая (города Бадена). Два выборных коллектива, имеющие право выносить решающие постановления. Оба заседают под председательством бургомистра, причем больший из них обладает более значительной властью.

Группа третья (города Мекленбург-Шверинна, Ольденбурга и часть саксонских городов). Два выборных коллектива, но лишь первый из них вправе выносить постановления, а второй является только исполнительным органом.

Группа четвертая (часть городов Пруссии, Гессена и Ангальта). Один выборный коллектив, имеющий право распоряжаться и заседающий под председательством бургомистра, который является единолично исполнительной властью с широкими полномочиями (бургомистрская система).

Группа пятая (города Баварии и Вюртемберга). Один выборный коллектив, обладающий как распорядительной, так и исполнительной властью, причем бургомистр только председательствует на его заседаниях.

Группа шестая (города Тюрингии и часть городов Саксонии). Один выборный коллектив с избранным им председателем, причем бургомистр является исполнительной властью.

Наложенная организационная реформа, принятая после войны спешно, по частям и для разных городов Германии некоординировано, как видно из статей немецкой коммунальной прессы,¹ на местах мало популярна. В 1926 г. в прусский ландтаг был уже вновь внесен проект регламента местного хозяйства, предусматривающий во многом возврат к прежнему порядку. Ввиду сего излагаем вкратце прусскую организационную систему, существовавшую до 1919 г., при которой прусские города достигли выдающегося благоустройства. Распорядительный орган — собрания городских гласных (*Stadtverordnetenversammlung*) — часто называемое просто городским советом, избирается на 6 лет, причем смена гласных происходит по третям каждые 2 года. Исполнительная власть возлагается на избранные советом и магистрат и бургомистра. Последний есть платное должностное лицо, избираемое на 12 лет и занимающее среднее место между двумя антиподами — английским и французским мэром. Он занимает высокое общественное положение и председательствует как в совете, так и в магистрате, но вместе с тем возглавляет городское делопроизводство (подобно городскому клерку в Англии) и вообще координирует всю муниципальную работу. Магистрат (называемый в некоторых городах штатратом) состоит 1) из оплачиваемых (не профессиональных) членов, выбираемых городским советом на шесть лет из среды старых и опытных его членов, и 2) из специалистов (инженеров, тех-

¹ «Komunale Rundschau», «Sozial Praxis» (Jena), «Kommitte» и др.

ников, юристов, педагогов), которые обыкновенно назначаются советом со стороны на 12 лет, а иногда пожизненно, и получают содержание (профессиональные члены). Закон требует от членов магистрата высокого образовательного ценза и устанавливает для желающих баллотироваться на эти должности особые экзамены.

Число членов магистрата колеблется от 2 до 40 (Берлин), причем количество профессиональных его членов не может превышать половины всех членов. Магистрат фактически ведет все городское хозяйство, и без его согласия ни одно постановление городского совета не имеет законной силы. Каждому члену магистрата поручается какая-либо отдельная отрасль хозяйства, но общие решения принимаются голосованием всего магистрата. В качестве агента центрального правительства (по заведыванию полицией и т. п.) магистрат независим от контроля городского совета.

Наиболее демократической и достойной изучения организацией городского самоуправления в Западной Европе является несомненно швейцарская система. В большинстве городов Швейцарии независимо еще существовавшее в коммунальных делах народоправство все же сохранилось, как таковое, в применении к наиболее важным решениям. Все городские избиратели составляют там коммунальное собрание, которое на общегородских сходах выбирает мэра, вводит новые налоги, разрешает займы и утверждает обязательные постановления. В некоторых городах оно, сверх того, вотирует бюджет. Остальные распорядительные функции сосредоточены в городском совете (*Stadtrat, Conseil de ville*), избираемом по системе всеобщих и пропорциональных выборов. Исполнительская и административная власть находится в руках другого небольшого совета (*Kleiner Stadtrat, municipalité*), числом от 5 до 9 членов, избираемого в одних городах коммунальным собранием, но чаще городским советом, причем каждому из его членов доверена особая отрасль городского хозяйства. Во главе городской коммуны стоит мэр с представительными функциями. Такова общая картина, но в каждом отдельном швейцарском городе господствует своя организационная система.

3. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ.¹

«В организации городского управления в Соединенных штатах, — говорит Перси Ашлей, — обнаруживается чрезвычайное разнообразие. Местное управление относится там к компетенции каждого отдельного штата, так что в этом отношении открывается простор для

¹ Следующие, относящиеся к 1928 г., материалы даны в русской литературе. Источники: Наггель, цит. соч., chapter XV, The United States of America, p. 270—295; W. B. Mayo, Municipal Government and Administration, New York, 1923; Бутт Кимбайл, State and Municipal government in the United States, Boston, 1922; John A. Fairly, Local government in counties, towns and villages, N. Y., 1922 (рецензируемый труд). На русском языке упомянутые издания у Перси Ашлея (шт. соч., гл. IV, Гор. управление в Америке, 1910 г.) и у Алексея Нильсона, Сборник вычленений от постановки гор. хозяйства в СССР, Америка, ч. I, № 1 и 2 за 1912 г.].

экспериментов около пятидесяти законодательным собраниям». Дело усложняется еще тем, что, по американским законам, каждый отдельный город может получить «хартию» на особое устройство. Впрочем, пристальное изучение этого пестрого материала позволяет свести его к четырем господствующим системам:

1) Система мэра и совета (Mayor and Council organisation). В тех штатах и преимущественно крупных городах, где принята эта система, глава муниципалитета, мэр, избирается непосредственно прямым голосованием избирателей обыкновенно на два года. Должность мэра платная (от 10 до 15 тысяч долларов в год), и он пользуется в отношении совета независимой и командующей позицией. Власть мэра непрерывно усиливалась в девяти крупнейших центрах Сев. Америки вплоть до 1924 г. и ныне выражается в следующем: а) он рекомендует совету в ежегодных и специальных посланиях (messages) необходимые мероприятия по городскому хозяйству; б) он имеет (в большинстве городов) право супенсивного вето, т. е. может останавливать все решения совета; в) он (во многих городах) самостоятельно проектирует коммунальный бюджет и, наконец, в большинстве случаев он единолично назначает и увольняет должностных лиц городского управления. Число членов городского совета колеблется от 9 (Бостон) до 70 (Нью-Йорк и Чикаго). Советники обыкновенно получают вознаграждение от 1 500 долларов (Бостон) и до 5 000 долларов в год (Филадельфия). Совет заседает раз в неделю в больших городах и раз в месяц в мелких. Хотя совет юридически вправе совещаться и принимать решения по всем делам городской коммуны, но фактически его права и компетенция с каждым годом уменьшаются вместе с ростом власти мэра и исполнительных комитетов, непосредственно назначаемых председателем совета. Финансовые права совета также все больше ограничиваются в пользу мэра, а постановления о займах требуют референдума среди избирателей. Наконец, значительно сужены прежние права совета по разрешению монополий и концессий на публичные предприятия и службы.

2) Система комиссаров (commission system). Эта система впервые была принята в Гальвестоне в 1901 г., а к 1921 г. уже господствовала в 350, преимущественно небольших и средних, городах. По этой системе вся распределительная и административная власть в городском хозяйстве передается одной группе деятелей, а именно пяти комиссарам, избираемым всеобщим голосованием на два или четыре года. Каждый из пяти комиссаров становится во главе отдельной отрасли хозяйства (департамента), а все вместе они избирают изра — президента, председательствующего на всех собраниях и имеющего право надзора над департаментами. Вознаграждение комиссаров колеблется между несколькими стами и многими тысячами долларов в год.

3) Система единоличного заведывания (City Manager plan) возникла из предыдущей системы, имея своей целью ликвидировать ее недостатки, а именно разделение ответственности между несколькими лицами и нередко встречающееся

отсутствие специальных познаний и опыта у комиссаров. Упомянутая система возникла в гор. Стэнтоне (Виргиния), получила особенное распространение после войны и ныне принятая в 329 городах, а в том числе и в крупных городах Дейтона и Клевленда. Сущность системы заключается в том, что количество комиссаров увеличивается, но они перестают стоять во главе департаментов, а получают характер совета, *de jure* распорядительного, но *de facto* чисто совещательного. Этот совет избирает из своей среды председателя (мэра), но имеющего никакой власти, и назначает со стороны из числа энергичных и деловых специалистов правителя города (City manager), которому и вверяется фактически хозяйственная власть. Он получает небольшое содержание (12 500 долларов в год) и может быть отозван лишь избирательным корпусом. Правитель города назначает и смешает всех заведующих департаментами и прочих должностных лиц городского управления, возбуждает все необходимые вопросы в фабрике, заставляет повиноваться законам и распоряжениям совета, приводя их в исполнение, и подготавливает городской бюджет. Последним крупным городом, получившим хартию на единоличное заведование, был Кансас — в апреле 1926 г. Там все департаменты, кроме парков, были переданы в заведование правителя города.

4) Система городских митингов (Town Meeting system), т. е. непосредственного народоправства, существует еще в городах Новой Англии, но постепенно вырождается. Избиратели, периодически созываемые на общегородские сходы (род веча), выбирают непосредственно председателя сходов (модератора) и должностных лиц городского управления, которые работают бесплатно (и, следовательно, должны принадлежать к состоятельному классу). Между ними наиболее влиятельны «отборные люди» (selectmen) числом от 3 до 9, отвечающие за земельное имущество города и благоустройство улиц, а иногда исполняющие обязанности судей, санитарных инспекторов и родителей о бедных. Единственным платным работником в городском хозяйстве является обыкновенно городской секретарь (Town Clerk), обязанности коего сводятся к ведению протоколов сходов и переписки, а также к регистрации рождений, браков и случаев смерти. Нетрудно видеть, что изложение «народоправства», при все усиливающемся абсентеизме избирателей, сводится к передаче городского управления в руки бесплатных должностных, т. е. состоятельных лиц, или же людей, желающих незаконно поживиться общественным пирогом.

Общей характерной чертой всех описанных систем является тенденция сосредоточить муниципальное хозяйство в руках одного или немногих щедро оплачиваемых или богатых людей, сводя влияние «демократии» и коллективов к простой видимости. Как уже указывалось, управляет городским хозяйством в Америке слишком часто труппа деловых людей (businessmen), взявших на себя инициативу и израсходовавших на проведение тех или иных публичных (и доходных) предприятий личную энергию и крупные денежные суммы. Состав советов, ввиду их бессилия, обыкновенно хуже, чем в Старом Свете, ибо талантливые люди от них отгораживаются. Вокруг выборов

влиятельных должностных лиц, вокруг бесконтрольного смешения и раздачи общественных должностей шумно хлопочут политические партии и представляемые ими группы капиталистов и конкинционеров, не жалеющие денег на пропаганду и подкупы (*spoils system*, т. е. система коррупции). Самое городское хозяйство часто ведется при таких условиях недобросовестно, хотя, по словам Перси Ашлея, недобросовестная администрация настолько пронизительна, что нередко дает городу внешнее «благоустройство».

Такова общая картина. Правда, за последние годы против прославленных во всем мире муниципальных безобразий в Америке начинает властно восставать там общественное мнение, причем появилась идейная группа «коммунальных реформистов» и народились «муниципальные лиги», которые стремятся парализовать влияние политических партий на раздачу городских должностей и уничтожить систему коррупции. Правда, несмотря на все безобразия, расцвет техники, национальная энергия и богатство многочисленных групп делают свое дело и приводят к грандиозным достижениям в области санитарии и благоустройства преимущественно для непролетарских элементов. Но все-таки, вопреки мнению т. Стучки, столь свободное юридически американское самоуправление есть именно и именно, а не настоящее самоуправление. После всего изложенного в этом сомневаться нельзя.

4. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ¹

До революции наша муниципальная организация определялась Городским положением 11 июня 1892 г. (с приложениями 1906 и 1908 г.), а для столицы Положением об общественном управлении гор. С.-Петербурга 8 июня 1903 г.

Распорядительными органами городского общественного управления являлись городская дума, для небольших же городских поселений, согласно Правилам об упрощенном гор. общ. управлении, — собрание уполномоченных. Число гласных, т. е. членов думы, определяемое количеством городского населения и городских избирателей, колебалось между 20 (с 1906 г. — 40) и 160 (Петербург и Москва). Срок полномочий гласных был четырехлетним (в Петербурге шестилетним), причем весь состав думы (за исключением Петербургской) выбывал единовременно. Очередных собраний думы должно было состояться не менее 4 и не более 24 в год, чрезвычайные

¹ Источники: Михайловский А., цит. соч., стр. 70 — 78; Миш М., Гор. полож. 11 июня 1892 г. (указания и разъяснения), 8 изд., 1917; Некиринский А., Реформа гор. самоуправления (официальный, точка зрения); Некиринский А., Записки о гор. самоуправлении, Спб., 1904, и Записки гор. головы, 1905 г.; Пажитков К., Гор. и зем. самоуправление, 1913; Сбитников С. К вопросу о реорганизации канцелярий управ («Гор. Д.», № 9, 1914 г.); Сененков Дж., Гор. самоуправление, очерки и опыты; Шрайвер Г., Наше гор. общ. управление, Спб., 1902 (реномированная работа публицистического характера с цитатами и ценным материалом); Шепкин М., Опыт изучения общ. хоз. и управлений городов, М., 1906.

ие собрания допускались лишь с разрешения губернатора. Собрания думы считались действительными, если в них присутствовало не менее половины (а в больших городах — одной трети) общего состава гласных. Присутствие в заседаниях думы для гласных было обязательным, причем за неявку без уважительных причин могли быть налагаемы думою штрафы. Обязанности свои гласные, не состоящие членами исполнительных органов, несли безвозмездно. Общая компетенция думы совпадала с компетенцией городского общественного управления, за вычетом дел, специально порученных другим органам. Дела, требовавшие особой подготовки и разработки, возлагались на подготавительные комиссии. Отчеты рассматривались думой обязательно в сентябре, а сметы — в январе.

Исполнительными органами городского общественного управления были городская управа и, в случае необходимости, для ближайшего заведывания отдельными отраслями хозяйства, и сплошные комиссии, набираемые думой из числа гласных, а с разрешения губернатора — из особых лиц подчиненные управе. Городская управа избиралась думой из числа гласных или избирателей и состояла из городского головы (в небольших городских поселениях — городского старосты без помощников) и членов управы, число коих колебалось от двух до шести и восьми (в Москве и Петербурге). В столицах, Одессе и Риге в состав управы входил еще товарищ городского головы. Городской голова, кроме исполнения обязанностей члена управы, председательствовал как в заседаниях думы, так и управы (только в Петербурге дума избирала особого председателя), надзирал за правильным течением дел в управе, назначал и смешал должностных лиц городского управления. На управу в целом возлагалось непосредственное заведывание всеми делами и учреждениями городского хозяйства, а равно изыскание мер к его улучшению, составление городских смет, взимание и расходование городских сборов, ведение отчетности, разрешение устройства промышленных заведений и общественных купелей, разрешение частных построек и утверждение их планов. Внутренний распорядок дел в городской управе, распределение обязанностей между ее членами и указание дел, подлежащих коллегиальному обсуждению управы, определялись думой. В Петербурге это коллегиальное обсуждение происходило в особом и общем присутствии управы. Первое состояло из президиума управы и подлежащих ей членов, а второе, игравшее, под ходячим выражением «малой думы», важную роль в городском хозяйстве, собиралось в составе всех членов управы, председателей исполнительных комиссий и лиц, избранных думой для заведывания отдельными отраслями хозяйства. В общем присутствии предрешалась судьба большинства дел. Напомним, что городской голова и члены городских управ утверждались в должности и преддавались суду высшей администрацией, находились от последней в дисциплинарной зависимости, пользовались всеми правами и привилегиями государственной службы — чинами, орденами, мундирами, пенсиями — и обязаны были выполнять «предложения» администрации.

Изложенная организация органов городского самоуправления и соотношения этих органов между собой, напоминавшие в общих чертах некоторые немецкие организационные системы, сами по себе вызывали меньше возражений в нашей муниципальной литературе, чем другие стороны дореволюционного самоуправления (избирательное право, компетенция, надзор). Однако на самом деле организационные дефекты старого муниципального строя препятствовали развитию городского хозяйства и благоустройства отнюдь не меньше, чем церковные выборы, узкая компетенция и чрезмерная правительственная опека.

Первый и коренной недостаток дореволюционной организации городского управления заключался в следующем. В значительном большинстве случаев заведывали обширными и сложными отраслями городского хозяйства в средних и крупных городах (не исключая и столиц) члены городской управы. Между тем последние являлись на практике скучно оплачиваемыми и низкими по рангу чиновниками (VII класс в столицах, VIII — в губернских городах и IX — в прочих городских поселениях), связанными притом двойной зависимостью — от думы и от местной администрации, не говоря уже о периодической прессе, которой охотно доводилось «выливать» на должностных лиц самоуправления ушаты помоец. Только «эквилибристы», как выражался М. Шепкин, умудрялись сохранить после нескольких лет управской службы свою чиновничью, а тем более общественную репутацию. В результате люди знания, опыта и хозяйственной инициативы из ответственные городские должности не шли, и последние были слишком часто в руках мелких деятелей и авантюристов, желавших поживиться общественным «широком».¹

В тесной связи с упомянутым коренным недостатком стоит отметить Гр. Шрейдером антагонизм между городскими думами и управами.² Так как служебная карьера городских голов и членов управ зависела не от думы, а от местной администрации, то исполнительные органы, особенно к концу думских полномочий, не обращали никакого внимания на волю распорядительного органа, от которого, после состоявшегося избрания, не зависело ни сместить управу, ни отдать ее под суд.

Третьим недостатком (в крупных городах) были развязавшиеся с 1892 г. буровратизм и сугубая колокита,³ которые подчас да же превосходили аналогичные свойства правительственной бюрократии. Слишком длительные полномочия городских дум и полное

¹ Муниципальная хроника лестрела уголовными делами о взятках, растратах, безработами власти городских деятелей. В станице из года в год развертывались, под улюлюканье сильварных листьев, целые серии общественных сказаков: громил в свое время дело о «пухартовской жене», об «общественных работах», дело Губерта, дело Дашур, подделки думских партий трактирной, кредитной, так называемой «королевской», пикантные материалы неоднократных сенаторских разложений соединяли в общее грязнобое отношение к городскому самоуправлению, квшему узко-стяжано правительственной бюрократии.

² Гр. Шрейдер, цит. сър., О городской управе и Дума и управа, стр. 92 — 110.

³ Там же, Канцеляриям и колокита, стр. 54 — 56.

отсутствие их контакта с избирателями, с одной стороны, а с другой — необходимость административного утверждения постановлений думы, постоянное вмешательство органов надзора, замоков и прочих придирчивых ревизий, заставлявший иметь на каждый пустяк «правительственный документ». И, наконец, административно-хозяйственная бездарность главарей — развивали интенсивнейшую переписку в канцеляриях управ, нагромождая груды бумажного материала. Штаты низших служащих увеличивались, но одновременно росло и количество «нерешенных дел», достигавшее в Петербурге в 1910—1914 гг. от 800 до трех тысяч. Одним словом, живое дело городского хозяйства трунило в какой-то оргии «находящихся и исходящих».

Четвертым дефектом было недостаточное количества гласных, особенно в провинциальных городах. Городовое положение 1892 г. значительно сократило количество членов дум (например, в Ростове из Дона — с 72 до 50, в Екатеринодаре — с 72 до 43, в Херсоне — с 72 до 32, в Керчи — с 72 до 23 и т. д.). В результате, например, в Керченской думе из 23 гласных 18 вынуждены были работать в пяти комиссиях, двое — в 12, двое — в 13 и один — в 18 комиссиях.¹ Ясно, что такая «работа» (и при этом бесплатная) была чисто nominalной.

В-пятых, многие авторы указывают на неизменность того порядка, когда председательствует в распорядительном органе (т. е. в думе) председатель исполнительного органа (т. е. городской головы), подвергающийся по закону контролю со стороны думы.

Впрочем, в виду обычного антагонизма думы и управы отдельный председатель в Петербургской думе мало помогал делу: заседания (и это при наличии тысяч нерешенных дел) иногда целиком проходили в беспорядочных пререканиях между головою и гласными думы, словесным упражнением которых председатель давал полный простор.

Наконец, последним, но не менее важным недостатком, вызванным целым рядом причин, в том числе и организационными дефектами, был индифферентизм большинства гласных к общественным делам. Домохладильцы и купцы, составлявшие думу, привыкли смотреть на бесплатные обязанности гласного как на звание, дающее им почет, часто кредит, а иногда и вечернее развлечение на скандальных заседаниях. Думы сплошь и рядом превращались в клубы свиданий с офицерскими кулачками, откуда звонок председателя созывал гласных к баллотировке. В многих случаях наблюдалася в сентябре, принимавший катастрофические размеры. В течение недели, а иногда и месяцев, за отсутствием кворума (т. е. законного состава) не могло состояться ни одного собрания, причем думы почти никогда не пользовались своим дискреционным правом штрафовать своих неаккуратных членов.²

¹ Михайловский Я., цит. соч., стр. 73.

² По свидетельству А. М. Гибшмана («Гер. Д.» за 1914 г., № 1, Индифферентизм гласных), в Сумах гласные из губы уезжали в другие города, не слагая с себя полномочий; в Иркутске дума не могла собраться за отсутствием кворума в течение целых месяцев; в Нижегородске, после многих неслыханных абсолютных, большинство гласных вышли из состава думы. В Черкасах гор. голова, чтобы собрать-

В результате всех изложенных организационных недостатков, которые, конечно, проявлялись не всегда и не везде в одинаковой степени, но в общем и целом, несомненно, предопределяли характер русской муниципальной жизни вместе со всеми прочими вопиющими ее дефектами, на большинстве городских самоуправлений лежала печать бессилия, бездарности и косности, — начиная от убогого вида городских ратуш и мертвого бюрократизма думских канцелярий и кончая всеми видами городского неблагоустройства. Правда, после 1905 г. жизнь взяла свое, вопреки всем дефектам, и живая струя прогресса всколыхнула стоячее муниципальное болото, выгодно отражавшее на деятельности и благоустройстве некоторых счастливых городов. Но эти оазисы придавали общей бесплодной пустыне лишь еще более невыносимый вид. Империалистическая война, оставив все по старому в смысле внутренних распорядков, создала для городов ряд новых затруднений, а первые годы революции окончательно растягнули слабый базис их самоуправления и благоустройства. Как мы увидим ниже, в настоящее время приходится строить все заново.

5. МУНИЦИПАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ В СССР¹

Муниципальную организацию в СССР сейчас еще нельзя рассматривать как цельную и законченную систему. Если в области советского избирательного права, компетенции и надзора мы уже имеем нечто определенное, по крайней мере в отношении твердо установленшихся принципов, то, наоборот, в организации субъекта городского хозяйства можно в настоящее время подходить лишь исторически, так как здесь мы переживаем период строительства, когда каждый год приносит коренные изменения и улучшения. От эпохи разрушения органов городского хозяйства, начавшегося в сущности еще с февраля 1917 г., и затем от попыток растворить муниципальный принцип в общеполитическом и несколько познее в общекоммунальном начале, мы движемся к современной здоровой тенденции возродить муниципальную организацию на новых и рациональных основах. Краткий исторический очерк это выяснит лучше всего.

После Февральской революции Временное правительство, под давлением местных общественных комитетов, районных общественных

1) Источники: Владмирский М., Организация советской власти на местах, Госиздат, 1921; его же, Советы, исполнкомы и съезды съезды съездов, Госиздат, 1921; Игнатьев В. И., Горсоветы, Госиздат, 1925; Киселев, Гор. советы и вопрос массовой работы в них, Госиздат, 1926; А. Николаев, Гор. советы и коммунальное хозяйство, «Ком. Д.», № 8, 1926; Г. С. Михайлов, Местное советское управление, М., 1927 (очень рекомендуемое издание, могущее служить и богатой хрестоматией по организационным вопросам местного советского управления); Б. Б. Нижегородский и Д. И. Шевинес, Горсоветы и коммунальное хозяйство, изд. ННКВД, М., 1927 (высокая ценность и рекомендуемое издание).

учреждений и т. п., спешно провело в «Совещании по реформе местного самоуправления», образованном при Министерстве внутренних дел: 1) временные правила о производстве выборов гласных городских дум и 2) временные правила об участковых городских управлениках, утвержденные 15 апреля 1917 г. Несколько позднее были проведены правила о городских комиссарах как органах надзора над самоуправлением, о городской милиции и т. п. Однако старая система муниципальной организации оставалась в главных своих чертах нетронутой до Октября. Изменился лишь до неузнаваемости личный состав городских дум и управ, в которые еще по новых официальных выборов политическими партиями и беспартийными гражданами были введены явочным порядком «общественно-демократические элементы». Низший состав городских служащих оставался на своих постах, но работоспособность его намного понизилась. Общая сумма расходов по всем городам уже к маю удвоилась (по Петрограду, например, с 43 миллионов она повысилась до 92 800 000), и к лету в целом ряде городов (например, в Одессе) служащим уже не платили жалованья. Трамвайная разруха достигла крайних пределов: пассажиры ездили бесплатно, висели на подкожках, тормозах, а ремонт вагонов приостановился. В Киеве стали электрические стакции, и город остался без энергии. Проведенный 5 августа Еремьевым правительством квартирный закон сильно ухудшил положение квартиронанемателей в пользу домохозяев.¹ К Октябрю в городах наступил почти повсеместный производственный и топливный кризис. После Октябрьской революции городские думы были разогнаны в Петрограде (декретом от 15 ноября), Москве, Саратове, Нижнем Новгороде, а к январю 1918 г. прежних муниципальных органов не осталось почти нигде. Это фактическое положение было установлено в том же месяце III Всероссийским съездом советов, который постановил, что все местные дела решаются исключительно местными советами; за высшими советами признается право регулирования отношений между низшими советами и решения между ними разногласий.

Первые советы занимались городским хозяйством как второрядным делом. А. С. Киселев² указывает, что в первое время после Октябрьской революции советы были боевыми органами восстания и органами-второрядными масс. Их деятельность была направлена на борьбу с буржуазией и на удержание завоеваний революции. Они были вместе с тем и центрами агитации и пропаганды. Никаких хозяйственных органов советы долгое время не имели.

«В первый период революции, — отмечает в свою очередь В. И. Игнатьев, — нельзя было говорить о городских советах как об органах хозяйственных. Они превратились главным образом в учреждения чисто информационного и декларативно-агитационного характера, т. е. прослушивали отчеты политического характера, обсуждали вопросы, связанные с ведением гражданской войны, обращались к тру-

¹ Гир, Дело, № 17 — 18, 1927 г., Жилищный вопрос, стр. 406.

² А. С. Киселев, цит. соч., Гос. изд., 1926, стр. 13.

³ Цит. соч., стр. 7.

дящимся своей территории по поводу тех или иных политических событий и т. п.».

Еще в 1919 г. VII Съезд советов обратил на это внимание и предложил советам заниматься не только агитацией и пропагандой, но и хозяйственными делами. «Однако условия гражданской войны были таковы, что пришлось оставить в стороне всякие планы о систематической хозяйственной работе. Валюта непрерывно падала, советские денежные знаки были неустойчивы и обесценивались, а бесплатная раздача по карточкам как продовольствия, так и фабрикатов неизбежно ставила горсоветы в непосредственную зависимость от центральных органов».¹

В этот первый период ни в центре, ни на местах не было определенного, заранее выработанного плана для построения местной власти. Организация аппарата в разных пунктах происходила по-разному и существовала под различными названиями. Конституция 1918 г. (ст. 63) не ограничивала горсоветы и горисполкомы в организации любого количества необходимых им отделов и не давала указаний относительно необходимости той или иной их организаций.

Л. М. Каганович приводит свыше 40 различных названий административных отделов, существовавших в то время на местах.² Во многих городах горсоветы существовали лишь名义上, и их функции выполняли с тем или иным успехом губернские и уездные исполнкомы. В иных городах действовали советы народного хозяйства или советские управы.

Поворотный пункт от этого расплывчатого состояния общественной стихии к более определенным и единобразным формам местной государственности относится к 1920 г. На основании опыта мест центр начинает овладевать положением. В упомянутом году появился декрет об организации специальных коммунальных отделов при городских, губернских и уездных исполнкомах. В 1921 г. был издан декрет о платности коммунальных услуг. В марте того же года президиум ВЦИК в своем циркуляре о горсоветах предложил использовать, особенно в крупных городах, опыт образования секций. Тем не менее, ввиду повсеместного кризиса местного хозяйства и полного истощения средств, вскоре начался процесс сжатия аппарата местной власти, приведший к стяжанию городских исполнительных комитетов с соответственными губернскими, уездными или волостными исполнкомами, каковое слияние было оформлено декретом 15.2.22 г. о горсоветах. На этом, однако, процесс сжатия не остановился: в 1923 году уездные и губернские коммунальные отделы были соединены с другими отделами исполнкомов и превращены в губерники —

¹ Краслов, цит. соч., стр. 13.

² Цит. соч., стр. 30, а также Николаев, цит. соч., стр. 25, и Владимирский, цит. соч., стр. 31—33. Когда-нибудь историк и сошлют с особым вниманием остановится на этом поучительном времени, когда постепенно из превращения тысяч различных инициатив, под воздействием одного только классового национального трудового народа, выковыватою занятие всего государственного строя в расплывчатый началь, окажутся, выделяясь в конкретные формы.

в отделы местного хозяйства, а в уездах — в общие отделы (постановление ВЦИК от 8 октября 1923 г.).

Таким образом, в конечном итоге длительного и волнообразного революционного процесса городское самоуправление и городское хозяйство, как таковые, оказались окончательно ликвидированными. Однако это было только временной и чисто внешней видимостью вещей. Новая экономическая политика лишь только позднее сказалась на инициативном хозяйстве, чем на других сферах жизни. Непрерывное и энергичное восстановление местного хозяйства в его целом, всенародный рост общественного благоустройства, твердая валюта и быстрое улучшение финансов, в связи с громкими требованиями городов и быстрым ростом городского населения, позволили нашему городскому самоуправлению и хозяйству вступить в третий, созидательный период (с 1923 г. и до минувшего времени).

Уже через полгода после формальной ликвидации городских исполнкомов, а с ними вместе городских коммунальных отделов, было образовано беспромышленное положение городского хозяйства при создавшихся условиях, и был издан декрет, допускающий выделение особых городских коммунальных отделов в населенных пунктах с более чем 50 000 жителей, причем для такого выделения требовалось утверждение НКВД. В 1923 г. состоялись оживленные съезды по коммунальному хозяйству в 13 губерниях, в июне 1924 г. собрался V съезд работников коммунального хозяйства СССР, а в сентябре того же года совещание коммунальных статистиков. В апреле 1925 г. состоялся V Всероссийский съезд землемехов. На всех этих съездах ярко проявилось настроение мест, причем определенно выяснилась необходимость организации городского коммунального самоуправления в хозяйстве на твердых и четких основаниях. В том же направлении работала и наша коммунальная пресса, и, может быть, больше всего влияние съющие в глаза дефекты городского благоустройства. В результате воспоследовал важный законодательный акт, заложивший первый фундамент будущего истинного городского самоуправления в СССР. На основании ст. 5 постановления 2-й сессии ВЦИК XII созыва от 25 октября 1925 г. было введено в действие (7 декабря 1925 г.) Положение о городских советах.¹

Согласно ст. 1 названного Положения, городские советы депутатов должны быть образованы во всех городах и поселениях, и лишь с согласия президиума ВЦИК в городских поселениях с небольшим населением упомянутые советы могут заменяться сельскими советами. В свою очередь, статья 3-я категорически устанавливала то общее начало, что «городские советы в пределах своего ведения являются высшими органами власти на территории соответствующего города или поселка и объединяют все трудящееся население для участия в местном и государственном управлении и строительстве». Городские советы, пользующиеся всеми правами юридического лица, избираются на один год (ст. 5 и 7 Полож.).

¹ «Вестник Дальнегородского Совета» от 20 января 1926 г. № 492.

Количество членов горсоветов определяется количеством избирателей, как и городского населения, но в общем достаточно велико: так, в городах с населением в 1 000 человек один депутат приходится на 15 избирателей, с населением от тысячи до 3 тысяч человек — один из 20 избирателей и т. д., вплоть до Москвы и Ленинграда, где один депутат приходится на 400 избирателей (ст. 8). Пленум горсовета, действительный при наличии не менее половины членов, созывается не реже одного раза в месяц (ст. 37) и устраивается по возможности ближе к трудящемуся населению (ст. 38). Он избирает председателя и президиум совета, утверждает городской бюджет, займы и дедовые отчеты, рассматривает все вопросы как местного строительства, так и общеполитического характера, выслушивает доклады должностных лиц, вырабатывает план работ пленума и секций, избирает делегатов на съезды советов (ст. 41 и 42). На заседаниях пленума горсовета привлекаются с совещательным голосом заведующие городскими отделами, члены различных общественных организаций и т. п. Кроме того, для непосредственной практической работы по городскому хозяйству горсовет разбивается на секции по роду дел, причем каждый депутат обязан работать в добровольно выбранной им секции. Обязательными для всех горсоветов являются секции: а) коммунального хозяйства, б) финансово-бюджетная, в) народного образования, г) здравоохранения и д) кооперативно-торговая; другие же секции (правовая, жилищная, труда, социального обеспечения и т. п.) образуются по мере необходимости. В число полноправных членов секции могут входить представители профсоюзов, рабзакомов и других общественных организаций (ст. 45 — 49). В свою очередь, каждая секция может выделять постоянные комиссии (подсекции) и временные комиссии для связи с отдельными частями исполнительного аппарата и проработки отдельных вопросов. Компетенция секции в отношении соответствующей сферы городского хозяйства и управления достаточно широка, и пункты ее перечислены статьей 52 Положения: она рассматривает планы и основные вопросы работ, заслушивает отчеты и дает по ним заключения пленуму и президиуму, знакомится на местах с работой городских учреждений, обсуждает проекты различных организаций и отдельных лиц и т. п., причем распорядительные постановления секции проводятся в жизнь через президиум горсовета. Если секция не согласна с решением президиума, она ставит вопрос на обсуждение пленума. Общее руководство работой секции принадлежит как президиуму, так и пленуму.

Обязанности и права членов горсовета подробно предусмотрены статьями 62 — 73 Положения; между прочим член совета обязан посещать заседания пленума и секций и выполнять их поручения, причем если выполнение этих обязанностей совпадает с рабочим временем, то учреждения или предприятия, где он работает, обязаны освобождать его от занятий и вознаграждать в размере среднего заработка.

Исполнительным органом совета является его председатель и президиум в числе не более 11 человек (в Москве в Ленинграде это число устанавливается президиумом ВЦИК), а в безуездных городах и поселках — горисполком в составе не свыше

7 человек (ст. 16 и 17 Пол.). Для непосредственного заведывания городским хозяйством горсоветы «могут» образовывать городские коммунальные отделы (ст. 19 и примечание). Техническое выполнение всей остальной работы горсовета производится отделами уездных и губернских исполкомов, в которых выделяются отдельные части с делопроизводством, учетом и отчетностью непосредственно городского характера. По отделам составляются отдельный хозяйственный план и отдельная смета, входящая как часть в особый городской бюджет. Для заведывания частями, выделенными для городской работы, горсоветом назначаются заведующие по соглашению с соответствующими исполкомами (ст. 19). Секция имеет свой исполнительный орган — бюро, в которое обязательно включается руководитель соответствующей отрасли работ по городу (ст. 57).

Что же касается избирательного права, общей компетенции горсоветов и надзора, то мы их рассмотрели в предыдущих главах, по принадлежности. Наконец, бюджетные права горсоветов будут изложены в VIII главе (отдел второй).

Обращаясь к оценке изложенного законодательного акта, мы должны еще раз подчеркнуть все его первостепенное значение для городского самоуправления и хозяйства. Городские советы 1922 г. с их общеполитическим и почетным характером и с их чисто декларативными постановлениями получили, сверх того, на основании приведенного акта важнейшие хозяйствственные функции и обдуманную организацию, которая дает им действительную возможность вести городское хозяйство. Все сколько-нибудь значительные города и поселки обрели наконец муниципальный орган, объявленный притом высшей властью на территории города (ст. 3 Пол.). Следовательно, горсовету дано право вешать самостоятельно муниципальную политику, решать и проводить целый ряд мероприятий городского значения, — административных, хозяйственных, культурных, — вызванных требованиями общегородского благоустройства и запрошены избирателя. Однако, к сожалению, этот благотворный почин советского правительства еще не получил своего завершения. Фундамент построил, но еще не довел до конца. Этот кардинальный вопрос отчасти освещается тов. Игнатьевым¹ и тов. Киселевым² и получает весьма отчетливую формулировку в дальней статье тов. Ефимова, помещенной в официальном органе ГУКХ.³

Дело в том, что статья третья закона о горсоветах, устанавливающая декларативно положение, что последние являются высшей властью на территории города, а равно глава III того же закона, проводящая не менее декларативно широкую компетенцию горсоветов, еще не обеспечивают для горсоветов возможности на деле проявлять эту власть и осуществлять эту компетенцию. Главным исполнительным органом горсовета является не собственный исполком, который устанавливается лишь в заштатных городах и поселках, а председатель и президент

¹ Административные права горсоветов (журнал «В. С.» № 24 — 25).

² Об очертаниях задач горсоветов и об упрощении губбюро («Крас. Д., № 17 — 18, 1926 г.»).

того же горсовета, т. е. главы распорядительной власти. Далее, специальный аппарат непосредственного управления городским хозяйством, а именно городской коммунальный отдел, устанавливается не обязательно, и большинство городов его до сих пор лишены. На основании ст. 19 Полож. о горсоветах, техническое выполнение работы горсовета производится отделами уездных и губернских исполнкомов, и хотя для заведывания муниципальными частями и назначаются особые заведующие «по соглашению» горсовета с соответствующими исполнкомами, но эти заведующие, в процессе работы, всецело подчинены этим исполнкомам, а не горсовету. Таким образом, у горсоветов нет того подчиненного им аппарата, который мог бы фактически осуществлять их волю, как высшей власти на территории города. Наконец, как правильно отмечает т. Ефимов, горсовету до сих пор, несмотря на издание нового Положения, в большинстве случаев вовсе не подчинена вся административная политика на территории города — городская милиция, ЗАГС, адресный стол, дела об общественных союзах, разработка проектов обязательных постановлений, наложение, снижение и прекращение штрафов и т. п.; большинством же городских предприятий (электрическими станциями, трамваем, городским банком и т. д.) до сих пор распоряжается ГСНХ. Лечебная и культурно-просветительская сеть города целиком и полностью содержится на городском бюджете, но распоряжаются этими расходами и руководят этой сетью губернские отделы. В результате, работа горсовета не может быть в дальнейшем Положении полностью развернута, как этого требуют городское хозяйство и благоустройство. Одним словом, на практике горсовет попрежнему является лишь соизволительным органом при уездном или губернском исполнкоме.

В виду этого, вместе со всеми товарищами, специально посвятившими свое внимание городской жизни, и согласно с общественным мнением, которое уже неоднократно выражалось как в статьях коммунальной прессы, так и в прениях на съездах коммунальных работников, мы полагаем, что местное хозяйство следовало бы строго и четко разграничить на союзное, республиканское, губернское, уездное и городское, а последнее передать в полное распоряжение горсоветов. Функциональная самостоятельность городской хозяйственной администрации, имеющей, по существу дела, свои собственные задачи, при полной гармонии и взаимной корреляции всех государственных органов, может только способствовать смычке города с деревней, устранив все возможные трения между ними.

Приходит разрешить вопрос: каким образом этого достичь? Вопрос этот, как мы думаем, выходит из сферы компетенции научного работника, и его разрешение всецело принадлежит органам государственной власти, владеющей всей полнотой осведомленности по данному предмету. Приведем лишь предложение, сформулированное в статье т. Ефимова и помещенное в № 17—18 «Ком. Дела», так как оно выражает мнение широких муниципальных кругов и, повидимому, заслуживает серьезного внимания. Названный автор предлагает организовать при горсоветах свои исполнительные комитеты на одинаковых правах с соответствующими исполнкомами, с само-

стоятельными при них отделами по важнейшим отраслям городского администрирования: коммунальный (по существующей не совсем корректной терминологии), финансовый, народного образования, здравоохранения и административный с соответствующими столями, но без всяких подотделов, отделений и частей, что практически вполне возможно за счет существующего штата губернских отделов.¹ Нам лично думается, что такая реформа, создав рационально ограниченный и упрощенный аппарат муниципального управления и хозяйства, сильно способствовала бы городскому благоустройству и одновременно окончательно изгнала бы очень заметные еще бюрократизм и волокиту из местного госаппарата, что составляет, как известно, актуальную и настоящую задачу переживаемого момента.

К прочим организационным недостаткам советского муниципального управления следует отнести частую смену руководителей городского хозяйства и ответственных работников комхозов, что было неоднократно отмечено съездами завкомхозов как очень зредное явление и дано повод к опубликованию ширкуляра ГУКХ от 31 марта 1925 г. № 14/181 о важнейших мероприятиях по укреплению коммунального хозяйства на местах (Бюл. НКВД, № 14, 1925 г.). По сведениям «Справочника ком. работника» 1925 г. (стр. 56), только 7,1% заведующих органами коммунального хозяйства в губерниях и только 2,6% в уездах имеют более 3 лет коммунального стажа. Наконец, следует отметить еще и низкий образовательный центр членов горсоветов. Из них, по сведениям того же справочника, до 76,6% имеют низшее образование и только 3—4% — высшее. Такое же приблизительно соотношение и у членов тубисполкомов. Между тем ведение городского хозяйства крупных и даже средних городов требует все более и более опытных и просвещенных деятелей. Этот недостаток можно было бы до известной степени устранить учреждением на местах кратковременных курсов по городскому хозяйству и управлению и требованием об обязательном прохождении таких курсов по крайней мере непосредственными руководителями городского хозяйства. Соответствующая практика в Германии, а также в СССР в области кооперации принесла весьма удовлетворительные результаты. Вообще, умение создать и выделить из слоев пролетариата кадр в достаточной степени образованных специалистов составляет в нашей муниципальной сфере настоящей задачу.

Нам остается сказать об организации и функциях коммунальных отделов как исполнительных органов, в которых фактически сосредоточивается управление целым рядом отраслей городского хозяйства.

¹ Ефимов, цит. соч., стр. 13. «Что представляют из себя наши губернские отделы? — спрашивает называемый автор. — Губернский отдел сложен из целого ряда подотделов, отделений и частей, во многом создающих параллелизм в работе, взаимную и недельность исполнения дел, со множеством начальников, их помощников, засов и замков, являющихся лишь передаточной инстанцией в прямой работе того или иного стола перед руководителем отдела, замыкаясь в архитектуре из штатов в 70—150 и более человек, тратя до 80% своей работы на мелочные хозяйствственные и счетные вопросы городского земантера».

Как уже было указано, согласно статье 19 нового Положения о Городских советах при них образуются самостоятельные городские отделы коммунального хозяйства в тех случаях, когда налицо имеются соответствующие постановления горсоветов. В обратных случаях управление городским хозяйством остается в коммунальном и других отделах исполкомов. Надо надеяться, что горсоветы в ближнем будущем вынесут требуемые постановления, так как только тогда их распорядительная власть в данной сфере окажется действительной, а не декларативной. До настоящего времени еще не было особого положения о горкоммунотделах, утвержденного в законодательном порядке, но НКВД выработал проект такого положения (см. цитированное сочинение Б. Б. Беседовского и Д. И. Шейниса, стр. 50), текстом которого мы и руководствуемся.

Во главе горкоммунотдела стоит заведывающий, который назначается президиумом горсовета с ведома вышестоящего органа коммунального хозяйства и с предоставлением последнему права отвода; в зависимости же от объема городского хозяйства может быть назначен и заместитель заведывающего.

Структура горкоммунотдела зависит от объема городского хозяйства и степени его развития. Дробление аппарата на значительное количество подотделов, секций, комиссий считается нежелательным, так как чрезмерная дифференциация удороожает его содержание и делает его менее гибким. Для городов с достаточно развитым коммунальным хозяйством намечается такая структура: 1) управление делами (канцелярия, статбюро, юридическая часть, архив), 2) финансово-сметный подотдел, 3) материальный подотдел, 4) муниципально-жилищный подотдел, 5) подотдел благоустройства (в узком смысле этого слова), 6) подотдел городских предприятий, 7) городское управление пожарной охраны. Кроме того, при заведывающем могут быть образованы городская коммунальная плановая комиссия, контрольно-ревизионная комиссия и другие комиссии.

Штаты горкоммунотдела в целом устанавливаются заведывающим и утверждаются президиумом горсовета.

В ведении горкоммунотдела находятся следующие отрасли городского хозяйства: а) жилищное хозяйство (непосредственное заведование муниципализированным фондом и общее наблюдение за постановкой жилищного хозяйства в городе), б) предприятия общественного пользования, а также подсобные и иные предприятия, находящиеся в распоряжении горсоветов, в) городское строительство, г) городское благоустройство (в узком смысле), д) городские земли и леса, е) городские пути сообщения, ж) городской транспорт, з) противопожарная охрана города, и) городские коммунальные финансы.

В связи с изложенным кругом ведения и общими поставленными задачами, в обязанности горкоммунотдела входит: а) проведение в жизнь постановлений и распоряжений центральных и местных органов власти в области коммунального хозяйства, б) инициативная разработка проектов мероприятий (распоряжений, обязательных постановлений и т. п.), способствующих наилучшему осуществлению намеченных задач, для прохождения этих проектов через президиум гор-

совета, в) руководство деятельностью всех городских учреждений и предприятий коммунального значения, в том числе и трестированных предприятий, в порядке надзора и инструктирования, а равно организация новых предприятий, г) составление смет по городскому коммунальному хозяйству и выполнение городского бюджета в части этого хозяйства, д) наблюдение за исправным поступлением платежей и недоимок по городскому коммунальному хозяйству, е) производство хозяйственным способом заготовки материалов, ж) разработка операционных и перспективных планов работ в области коммунального хозяйства и составление периодических отчетов. По постановлению горсовета горкоммунитет может самостоятельно распоряжаться всеми коммунальными доходами в пределах утвержденных горсоветом годовых и специальных смет, а равно существующими городскими специальными капиталами и фондами коммунального назначения.

Нельзя не отметить, что горкоммунитет, существующий как самостоятельный отдел горсовета, является в то же время по ведомственной линии, местным органом НКВД по Гл. упр. ком. хоз., подчиненным последнему через соответствующие, вышестоящие коммунотделы (уездный, окружной, губернский, областной, краевой).

Надо предполагать, что если вновь образуемые горкоммунотделы сумеют избежнуть обычного у нас бюрократизма в делопроизводстве и создадут по возможности простую конструкцию, если во главе их станут люди энергичные, опытные и компетентные в коммунальном хозяйстве и, наконец, если им удастся отвоевать для своей деятельности достаточную хозяйственную самостоятельность (далеко не обеспеченную проектированным Положением), то они являются более жизнеспособными учреждениями в отношении хозяйства整個ного города, чем далеко стоящие от него коммунальные отделы исполнкомов. Во всяком случае Положение о горкоммунотделах будет новым шагом вперед по пути создания в СССР самостоятельного городского хозяйства.

6. МУНИЦИПАЛЬНО-ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ

Муниципальная практика, в связи с быстрым ростом городов и новыми их задачами, которые имеют, с одной стороны, чисто локальный характер, т. е. касаются специфических нужд отдельных районов одного крупного города, и с другой, наоборот, относятся к общим потребностям целых групп городов, создала за последние восемь лет так называемые залежи, имеющие до некоторой степени противоположный характер, а именно муниципальную дифференциацию и интеграцию. Первое явление касается вопроса о мелкой городской единице, т. е. районной организации муниципальной власти, и заключается в следующем. Наряду с центральными городскими органами, представляющими интересы городской коммуны в ее целом и ведущими хозяйство в широком общегородском масштабе, создаются представительства отдельных частей города или же только районные отделения центрального муниципалитета. Такая децентрализация муниципальной власти в городах с большой территорией, многочисленным и разнообразным населением и коренными различиями в нуждах от-

дельных районов достигает (по крайней мере теоретически) двойкого полезного результата: 1) близости муниципальных органов к населению отдельных частей города и 2) некоторой деловой разгрузки центральных органов. Рассмотрим несколько примеров районно-муниципальной организации, существующей в больших городах Западной Европы и Соединенных штатах, по сведениям 1925 и 1926 гг.²

Наиболее развитая районная система существует, как уже указывалось, в Лондоне, который в муниципальном отношении представляет собой объединение 28 хозяйствственно-экономических «столичных городов» с самой старинной и богатой общиной — Сити. Эти 29 муниципальных единиц избирают свои особые распорядительные и исполнительные органы для заведывания своим хозяйством, организацию которых мы уже описали. В компетенцию районных советов входят: постройка и исправление канализации (за исключением главных магистралей), заведывание местными улицами и площадями, содержащими мостовых, вывоз отбросов, санитарный надзор в участковом масштабе, предупреждение переполнения жилищ, надзор за скотобойнями, устройство кладбищ, бани, прачечных, библиотек. И заведывание освещением. Хозяйство ведется на специальные источники доходов. Такая дифференцированная организация представляется безусловно целесообразной для города-гиганта, состоящего в сущности целое государство.

Берлин в целях районного управления разделен на 20 округов, где имеются свои советы окружных гласных, избираемых в числе от 20 до 60, в зависимости от населенности округа, и окружное управление, исполняющее функции магистрата, т. е. исполнительного органа. Окружные управление подчинены Берлинскому центральному магистрату и исполняют его задачи, но имеют значительные права в области местных нужд и местных бюджетов. Закон 6 июня 1924 г. об организации единого муниципального управления Берлина стремился сосредоточить главные основы городского хозяйства в центральных органах и передать в районы лишь мелкие отрасли хозяйства, но районные органы позволили энергичную борьбу за прежнюю автономию, которая, однако, не могла иметь практического успеха ввиду финансовых затруднений после войны. Обер-бургомистр Берлина Бесс полагает, что крупные автономные и организационные расходы районных организаций теперь недопустимы и что эти самые организации не нужны. Вопрос остается спорным.

В Париже имеется 20 районов с окружными мэриями, во главе которых стоят мэры в пригородах с районными муниципальными советами, но права и компетенция как тех, так и других совершенно ничтожны.³ Профект полиции имеет даже право отзыва районных

² Большие города Западной Европы (из данных заграничной делегации Мюнхена), под редакцией И. Э. Любинова, М., изд. МКХ, 1926, стр. 17—28, 284 и 287.

³ Часть парижских районов эспл. возила конкуренцию в руки коммунистов, но по-видимому не смели привести в исполнение своих решений. Им было запрещено даже издавать газету имени Ленина (чч. статью И. Любинова в «Ком. Кн.», № 3, 1926 г., Большой город Зап. Европы, стр. 5).

советников до срока истечения их полномочий. Окружные мэры занимаются главным образом наблюдением за исполнением законов в пределах своего округа, заготавливают списки лиц, подлежащих воинской повинности, проверяют правильность избирательных списков, свидетельствуют подпись, регистрируют рождения и смерти, заключают брачные контракты. Лишь в сферах благотворительной и школьной мэрии предоставлена известная самостоятельность. Каждая мэрия имеет отделы рождений, брачный, похоронный, избирательный и военный и 5 специальных комиссий (благотворительная, школьная, следящая за всеобщим обучением, и т. д.).

В составе Нью-Йорка имеется пять графств и пять бургов, установленных законом 1897 г., со своими районными управлениями, обладающими некоторой компетенцией в области освещения, канализации и т. п., но они всецело подчинены центральным органам. В Филадельфии в середине прошлого века районная организация была весьма развита, но закон 1854 г., а в последнее время харта 1919 г.— привели к полной централизации власти в руках общегородского мэра. Перечисленные нами примеры муниципальной дифференциации в городах-гигантах почти исчерпывают контингент тех городов, в которых теперь существует мелкая городская единица. После войны повсеместно обнаруживается тенденция к дальнейшей централизации муниципальной власти и вообще к упрощению муниципальных аппаратов в виду значительных финансовых затруднений, переживаемых муниципалитетами.

Наоборот, идея участкового управления в городах дореволюционной России была весьма популярной, особенно в народнических кругах, и во время Временного правительства даже уездные города вводили у себя ярко выраженные районные думы. Как мы уже указывали, самостоятельное хозяйство этих дум в Петрограде и в Москве жестоко превалилось, так как оно сведось там к словесной борьбе политических партий, при полной хозяйственной неумелости районных руководителей и исполнителей.¹

В настоящее время статья 3 Положения о горсоветах допускает образование районных советов, наряду с городским советом, но лишь в городах с населением более 50 000 человек и с согласия президиума ВЦИК. Однако до сих пор только немногие города использовали это право, и лишь в Москве районная организация, действующая на основании особой инструкции президиума ВЦИК, имеет некоторое хозяйственное значение. Она показывает, что мелкая городская единица, значительно удорожающая и усложняющая муниципальный аппарат, может быть действительно полезной лишь в городах с населением не менее 500 тысяч человек, причем районы, во избежание двоевластия, должны быть подчинены в целом отношению центральному горсовету, работать на средства, отпускаемые этим последним, и пользоваться только узколокальной компетенцией.

¹ В Петрограде в 1917 г. были случаи установления для отдельных частей города самостоятельных трамвайных тарифов, порчи канализационных труб вследствие неудачных ремонтов, организации парикмахерских «столовых», существовавших не более 2 недель, и т. п. («Гор. Дела за май — сентябрь 1917 г.»).

Обращаясь к муниципальной интеграции, т. е. к объединению городских управлений и их представителей, мы видим, что оно может принимать самые разнообразные формы. Иностранная практика знает муниципальные союзы, федерации, ферейны, ассоциации, съезды, конгрессы, причем свое наибольшее реальное развитие принцип объединения городов получил в Германии, Бельгии и Японии.¹

Прусский союз городов (*Preussischer Städteetag*), ныне включающий до 167 городов, возник в 1896 г., а Германский союз (*Deutscher Städteetag*) — в 1905 г., причем в него входит 297 крупных и мелких городских поселений, 8 союзов городов отдельных германских государств (Саксония, Тюрингия) и 11 союзов прусских провинций. Обе эти организации (т. е. прусская и общегерманская) тесно между собою связаны. Задачи их — сотрудничество с законодательными и правительственные учреждениями, подготовка законопроектов, критика правительственных предложений, заявления о требований и пожеланиях городов. Союзы устраивают периодические, очень интересные съезды, всегда носящие характер больших событий в коммунальной и даже в политической жизни Германии.²

Особняком стоят так называемые «целевые союзы городов» (*Zweckverbände*, по-английски *ad hoc bodies*), имеющие в определенных случаях первостепенное значение. В Англии они узаконены уже давно, а в германских государствах (Пруссии, Саксонии, Бадене, Баварии, Гессене и Вюртемберге) в девяностых годах прошлого столетия. Назначенные союзы имеют обыкновенно временный характер и учреждаются (в большинстве случаев с согласия министра внутренних дел) для разрешения тех вопросов, которые интересуют одновременно целую группу городов и могут быть успешно разрешены лишь совместными усилиями. Такими вопросами чаще всего являются получение кредита, устройство междугородных сообщений и связи, борьба с эпидемиями, организация торговых союзов и т. д.³

В дореволюционной России никакие муниципальные объединения долгое время не допускались, так как правительство опасалось роста общественной инициативы и солидарности. Начиная с 1909 г., в духе возвращения общественного недовольства, вызванного крайним неблагоустройством городов, были разрешены Одесский съезд по городскому благоустройству (в 1910 г.), Киевский съезд по городским финансам (в 1912 г.) и Петербургский съезд (в 1913 г.). Эти съезды принесли оппозиционный характер, несмотря на свой буржуазный состав, но они не могли развернуться как следует, так как правительстенная администрация всячески препятствовала выборам делегатов на местах и преняям на самих съездах. В 1915 г., вследствие военных

¹ В Испании союзы и ассоциации городов (э танкетос) могут осуществляться для любой цели через специальные ведомственные союзы. Некоторые префектуры, как контролирующий орган, вправе создавать такие союзы и в принудительном порядке. Особенно часто встречаются ассоциации для использования воды (напр., для орошения рисовых полей). — Наггіс, инт. соч., стр. 299, 1926 г.

² Ю. Семёнов, «Кон. Дело», № 1, 1927 г., стр. 99.

³ Johannes Körsch, *Zweckverbände (Handwörterbuch, Vierte Band)*, 1926, S. 621 — 626; и Neuvierter, *Zweckverbände in Preussen*, 1919.

неудач, вызванных крайним недостатком в военных запасах и снаряжении, возникли «Союз городов» и «Земельный союз», объединенные в «Энгорс», но их деятельность ограничивалась снабжением войск провизией, обмундированием, перевязочными и лекарственными средствами, снаряжением, устройством башни, проливольственных пунктов и никакого коммунального характера не имел.

В настоящее время объединение коммунальных органов РСФСР и СССР осуществляется посредством периодически созываемых съездов коммунальных работников и совещаний по разным специальностям, причем особое значение получили съезды заведующих коммунальными хозяйствами (замкомхозов), как губернские, так и всесоюзные. Подробные разлуции этих съездов по всем злободневным вопросам коммунального хозяйства, не исключая и организационных, давали богатый материал для законодательного творчества, помогали изживать многие недостатки названного хозяйства на местах и сильно способствовали накоплению соответствующего практического опыта.

Важной проблемой в настоящее время является международное объединение городов, которое имеет, однако, мало шансов осуществляться при современных политических антагонизмах. Первой ласточкой такого объединения был созванный в Париже весной 1914 г. Международный конгресс городов. В нем приняли участие, по приглашению Парижского муниципального совета, многочисленные представители городов Франции, Англии, России и Испании. Тем не менее этот первый муниципальный конгресс не имел в сущности никакого плавового значения, если не считать поверхностного ознакомления членов конгресса с постановкой хозяйства в Париже и Лионе. Сомнительное исключение из конгресса городов тройственного союза (Германия, Австрия и Италия), его яркий классовый состав, нескончаемые празднества и торжества, не оставлявшие времени для деловой работы, отсутствие рабочих секций и даже протоколов — привели этому конгрессу характер торжественной политической манифестации, генерального смотра дружественных общественных сил перед войной, которая, повидимому, уже была принципиально предрешена, несмотря на отсутствие в то время прямых поводов к ней.

После войны организовался Международный союз городов с постоянными бюро в Брюсселе и Нью-Йорке. Европей, он не проявил до сих пор достаточно активной деятельности и, вопреки своему назначению, фактически объединил лишь немногие города.

7. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

Резюмируя сказанное в настоящем отделе и останавливаясь главным образом на новейших течениях в области городского самоуправления,¹ мы видим следующее:

¹ И. Коллеренко, Новые течения в муниципальном управлении на Западе и в Соединенных штатах («Ком. Дело», № 15—16, 1920, стр. 95) и Магго, Principles and Methods of Municipal Administration, № 7, 1920 (иснтерпретированный французским на городское управление, выразившим последнюю конкретностью в Соц. штатах).

а) Современный капитализм с его стихийным и индивидуалистическим характером создал громадное разнообразие организационных форм городского управления, которые коренным образом различаются между собой не только в разных государствах, но и в городах одного и того же государства и подчас даже в районах одного и того же города (Лондон), причем это разнообразие, удвоюя и усложняя муниципальный аппарат, нарушает планомерность городского хозяйства.

б) Рабочее движение внутри капиталистических государств, после войны заставило буржуазию пойти на уступки и обусловило демократизацию избирательного права, которая, в свою очередь, передала во многих городах распорядительные органы городских коммун в руки социалистов и даже коммунистов (Франция), а в литературе ребром поставила вопрос о массовом фактическом привлечении рядовых горожан к делу городского хозяйства (М и п г о).

в) Вследствие этого опасность успехов социалистической политики на местах вышла в государственном законодательстве сильную централизующую тенденцию и усиление правительственного надзора.

г) Финансовые затруднения после войны лишили города некоторых важных материальных источников хозяйства и поставили на очередь вопрос об ущербовании и упрощении муниципального аппарата, что было проведено в некоторых германских государствах.

д) В частности как на практике, так и в теории все чаще выдвигается вопрос о создании кадра сильных, опытных и лично ответственных распорядителей городского хозяйства. Подготовка и выдвижение этого кадра и является теперь главной задачей распорядительных органов (особенно в Соединенных штатах).

е) Указанные начала выборной демократизации, государственной централизации, организационного упрощения и выдвижения индивидуальных исполнителей, будучи вполне рациональными самим по себе, как принципиальные надстройки над создавшейся экономической и политической обстановкой, не создают, однако, полного равновесия в области местного управления, что всецело объясняется внутренними противоречиями капиталистического строя.

ж) Особняком от изложенной антагонистической конъюнктуры стоит муниципальный процесс в СССР, где после бурного разрушительного и затем ликвидаторского процесса мы находимся в периоде законодательного творчества, далеко еще не завершенного, за которым должен последовать реальный процесс внутреннего строительства. сильно отставшего в коммунальной сфере от общего восстановительного процесса, причем техническими примерами западных достижений мы должны всемерно воспользоваться.

Никаких коренных и неразрешимых противоречий или затруднений для начавшегося муниципального строительства в политически-правовом строе СССР не содержитсѧ. Как мы увидим в следующем отделе, главные трудности лежат в финансовой сфере, к рассмотрению которой мы и приступим.

ОТДЕЛ ВТОРОЙ

УЧЕНИЕ О СРЕДСТВАХ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА

ГЛАВА ШЕСТАЯ

ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ.¹⁾

I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Рассмотрев в предыдущем отделе субъект городского хозяйства с его различных сторон, мы переходим в очерченном порядке к рассмотрению: средства городского хозяйства, проблемы, относящиеся к издаваемым средствам в широком смысле этого слова, охватывающие 1) городские финансы, кредит и бюджет; 2) методы ведения городского хозяйства и 3) исследование и проверку (городскую) статистику, отчетность и контроль).

Как уже указывалось, городское самоуправление не мыслится без ограниченных для него финансовых источников и более или мене самостоятельного распоряжения финансами. В странах с денежным и кредитным обменом (в и таковых принадлежат теперь все цивилизованные страны) только достаточные денежные средства могут обеспечить правильное ведение городского хозяйства, а следовательно и достижение городского благоустройства в тесном и широком смысле. Вообще роль финансов в городском хозяйстве представляется решающей. При всех наивыгоднейших условиях, а именно квалифицированном личном составе, широкой компетенции, полноправии.

¹⁾ Общая литература: В. Н. Твердохлебов, Местные финансы два, исп. иностр. значение — 1-е: Одесса, 1919 г., и 2-е — Москва, 1924 г.; Ф. А. Сиринов, Местные финансы, ГИЗ, М., 1926 г.; М. Д. Благородко, Бюджетные права местных советов, М., 1924 г.; М. Курчинская, Городские Финансы, Сиб., 1911 г.; И. Озеров, Основы финансовой науки, ч. II, М., 1905; его же, Общие принципы организации гор. финанс («Изв. АГД», декабрь, 1905 г.); Р. Кауфман, Финансовое хозяйство органов местного самоуправления в Англии, Франции и Пруссии (2 тома), Соб., 1910 — 11 гг.; А. Марков, Местные финансы, 1918 г.; П. Гензель, Финансы крупных городов Германии («ИМГД», 1903, сентябрь, стр. 123); *Aeolias. Financs communales*, Paris, 1896 (классический, но устаревший труд о коммунальных финансах Франции); Р. Вразац, *La réforme des finances locales*, 1925; *Rei tzen steht Das Kommunale Finanzwesen* (изд. II, *Finanzwissenschaft und Verwaltungsliehe von Schönberg*, 1898); E. H. Berg, *Kommunalfinanzen*, из *Handwörterbuch der Staatswissenschaften* (Conrad), 3 изд., VI том, 1910; Scholz, *Finanzbedarf und seine Deckung* (*Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften*, Zw. Band, Jena, 1922); см. также *Kommunales Jahrbuch*, alljährlich Abschnitt «Finanzen und Steuern».

самостоятельности (в пределах судебного надзора и общегосударственного плана) и рациональной организации самоуправления; городское хозяйство беспомощно, если оно страдает недостатком финансовых средств, и, наоборот, богатство населенных центров само по себе, при сколько-нибудь рациональном муниципально-финансовом законодательстве, как это наблюдается на примере северо-американских городов, позволяет им достигать положительных результатов, вопреки всем некоррекционистским организациям и быту. Городское благоустройство в своих главных отраслях создается за счет финансового города самоуправления, и, следовательно, как общее правило, цель этого благоустройства в каждом данном городе прочно привязана к величины его финансовых прав и ресурсов. Поэтому умение изыскивать доходные источники всегда признается основным требованием, предъявляемым к городскому жителя.

Останавливаясь раньше всего на определении понятия «городские или муниципальные финансы», мы констатируем, что они являются составной частью местных финансов, т. е. части выделенной для специального обслуживания городского благоустройства, местных же финансов, в свою очередь, являются составной частью государственных финансов. Таким образом, никакой принципиальной разницы между муниципальными и государственными финансами нет. По удачной дефиниционной формуле проф. Н. Х. Озэрова,¹ финансовая наука научает союзности отвлечений, которые возникают из почек добывания (и распределения) союзных публичного характера материальных средств. Городское самоуправление представляет собой один из таких явлений публичного характера, а состав государства, в таком образе выражает ученый о городских финансах, как части общей теории финансов, становится ясным.

Возникает очередной вопрос: от каких же факторов зависит состояние муниципальных финансовых каждого отдельной городской коммуны, т. е. величина материальных средств, падающих на долю последней? Ясно, что финансовое положение городского самоуправления прежде всего зависит от общих народнохозяйственных условий страны или частности ее экономической мощности всей совокупности частных хозяйств в данном городе. У бедных городских жителей не может быть богатого самоуправления, обычно черпающего свои главные средства из местных источников. Питание местной правовой надстройки естественно происходит за счет местного экономического базиса, как и питание растения за счет его почвы. Во-вторых, городские финансы непосредственно зависят от государственного муниципального законодательства, а именно от размера прав, предоставленных городской коммуне как по муниципальному обложению, так и бюджетным. В-третьих, упомянутые финансы определяются степенью использования городским самоуправлением предоставленных ему прав. Обычный классовый состав городского самоуправления отнюдь не склонен, ради общественных интересов, вынуждаться интересами своего класса и вводить налоги, падающие сколько-нибудь тяжело на его

¹ Соч. «Фин. изучк. амер. 12 М., 1911, стр. 16.

плечи, а тем более вводить их в высшей допустимой мере (избыт). В-четвертых, городские финансы зависят от собственных предприятий и имущества, принадлежащих муниципалитету и доступных прибыльной эксплуатации. Наконец, городские финансы могут быть улучшены непосредственной финансовой помощью со стороны государства, подобно тому как скудная или высохшая почва, на которой произрастает растение, поливается известью благодарным дождем.

Объективным мерилом финансовой обеспеченности и степени хозяйственной мощи городской коммуны обычно служит количество получаемых городским самоуправлением или же расходуемых им ежегодно денежных единиц, падающих на одного жителя города. Следует отметить, что это мерило довольно шатко и в сущности не может служить показателем реальной хозяйственной потенции городской коммуны. Всякое хозяйство, достойное этого имени, т. е. действующее на основе хозяйственного принципа, стремится получить наибольшие результаты с наименьшим затратами. То, что необходимо и достаточно для практического хозяина, умеющего сблюдать «режим экономии», т. е. дешево приобретать нужные блага подходящего качества, правильно их использовать и распределить, учитывать каждое усилие и беречь каждую копейку, вплоть до утилизации хозяйственных отбросов, будет однако недостаточным для хозяина неумелого, расточительного, а тем более недобросовестного. Разница между результатами первого и второго хозяйства, при разных затратах, может быть весьма значительной. Тем не менее, в настоящей главе нам приходится абстрагироваться от хозяйственного умения и смотреть на муниципальные финансы как на главный источник и точный эквивалент всех создаваемых и реализуемых ценностей городского благоустройства. Одним словом, мы будем пока исходить из презумпции, что хозяйство, при данных финансовых условиях, ведется рационально.

Самое учение о городских финансах распадается на два главных отдела: доходы и расходы городов как муниципальных единиц. Рассмотрению этих двух отделов следует предпослать краткое описание органов, направляющих финансовое хозяйство, и их задач, причем соответствующий параграф свяжет настоящую главу с предыдущей.

2. МУНИЦИПАЛЬНО-ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ

Финансовые органы муниципалитетов надлежит рассматривать отдельно от органов бюджетных (см. главу восьмую), хотя на практике первые и вторые часто совпадают под названием финансово-бюджетных. Главными задачами финансовых органов являются: а) изыскание реальных доходных источников городского самоуправления, б) установление общего плана финансовой деятельности городской коммуны и в) наблюдение за выполнением этого плана. Имея в виду, что перечисленные задачи очень важны, сложны и требуют особых знаний и опыта, по общему правилу как распорядительный, так и исполнительный органы городского самоуправления должны иметь по крайней мере в крупных городах свои специальные финансовые отделы. Ни теория ни практика не выработали до сих пор единого и наиболее

целесообразного типа организации муниципально-финансового аппарата, но общая тенденция городских самоуправлений выделять особые финансовые органы определилась в больших городах довольно рельефно, так как отсутствие соответствующих органов и специалистов в составе самоуправлений приводит к отказу от самостоятельного финансового плана и отдает городскую коммуну на произвол усмотрения посторонних ей финансовых учреждений. Разделение финансовых и бюджетно-счетных органов обусловливается еще тем, что их задачи в сущности совершенно различны. Деятельность первых проекает главным образом в области добывания материальных средств, а деятельность вторых — в области их распределения и учета.⁴ Первые, опираясь на социально-экономические отношения, наладывают общую финансовую политику самоуправлений (распределение налогового бремени, тарифная политика, выбор доходных источников и т. п.), вторые же, исходя из целиной финансовой политики, вынуждены углубляться в технические нужды отдельных отраслей городского хозяйства.

В различных государствах и городах однородного же государства финансовые органы принимают весьма разнообразные формы. Особые отделы, подготовительные или постоянные комиссии, секции, комитеты, коллегиальные советы или бюро с участием специалистов — таковы различные наименования упомянутых органов. Так, в Париже имеется, кроме «управления финансами» (одной из десяти дирекций префектуры департамента Сены) и «бюджетного комитета» парижского муниципалитета с общим собранием названного комитета, еще особая постоянная комиссия, ведающая общие финансовые вопросы, налоги, тарифы, монополии, спорные налоговые дела и т. п.⁵

В главных городах Германии, согласно схеме городского финансового управления Мюнхене,⁶ имеется, независимо от бюджетных органов, особая финансовая служба (Finanzamt) с финансовым бюро (Finanzr. geau), главной городской кассой и счетным бюро, управление кредита и налоговая служба с особым налоговым бюро, налоговой кассой и, сверх того, сложная организацией по коммунальным налогам с 13 подразделами для каждого рода налогов.

В Петербурге и Москве до революции при городских думах постоянно существовали подготовительные финансовые комиссии, независимо от бюджетных комиссий. Во главе их стояли такие практические специалисты по городским финансам, как М. П. Федоров и Н. Астров, и городские самоуправления столиц, сумевшие значительно расширить свои доходные источники за последнее десятилетие перед революцией, были во многом обязаны упомянутым подготовительным финансовым органам. В настоящее время, согласно пункту б статьи 47 Положения о горсоветах 1925 г., наличие особой финансово-бюджетной секции является обязательным для всех городских советов, а в канцеляриях большинства губернских исполнкомов имеются свои финансово-

⁴ М. П. Федоров. Муниципальное управление Петрограда («Гор. Дело» № 13 — 14, 1912 г., стр. 80).

⁵ Statigestaltung (Handbücherbuch d. Kommunalen Wissenschaften, I, 1918).

бюджетные или финансово-счетные отделы. Однако в громадной большинстве случаев вопросы общей муниципальнофинансовой политики и чисто бюджетные вопросы у нас не разделены, причем почти исключительное внимание уделяется последним. Как видно из официального издания Наркомфнудела,¹ городские советы в СССР сравнительно мало интересуются финансовыми делами; действительно, из обсуждавшихся 67 горсоветами городов губернских и с числом населения свыше 50 тысяч человек вопросов только 4% падало на финансовые вопросы в секциях и 3% в пленумах, при 27,9—29,8% касающихся жилищного дела, 14,4—12,8% внешнего благоустройства и 12,4—11,4% организационных вопросов. После издания нового Порядения о горсоветах 1925 г., несмотря на определенное требование закона, до сих пор не более 20% горсоветов сорганизовали сколько-нибудь активные финансово-бюджетные отделы. Во всем этом выражается одна из причин необычайной лестроты в финансовой политике различных городов, значительной некоординированности их финансовых базисов, налоговых и тарифных ставок и вообще, как уже неоднократно отмечалось в литературе, финансовой беспомощности городов перед лицом посторонних финансовых и вынужденных исполнкомов.

3. РАСХОДЫ ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Как правильно отмечает проф. М. А. Курчинский (Городские финансы, предисл., XVI) и как мы это покажем на цифрах в главе о городском бюджете, «расходы местных союзов обнаруживают стремление развиваться быстрее, чем расходы самого государства», причем расходы городских коммун растут еще интенсивнее, чем сельских. Это явление вполне понятно ввиду быстрого роста городов сосредоточивших в себе теперь всю квинт-эссенцию современной культуры, необыкновенного роста коллективных потребностей горожан и развития муниципальной техники. Однако же расходная часть муниципальнофинансовой проблемы имеет, как и в теории государственных финансов, сравнительно ограниченное содержание. Действительно, распределение этих расходов зависит не столько от финансовых отношений, как таковых, сколько от внешних условий и целей, а именно: а) от предоставленной городским самоуправлениям компетенции и возложенных на них обязанностей, б) от «местных потребностей городского благоустройства», как выражаются буржуазные теоретики, а на самом деле от требований господствующего класса и даже индивидуальных капризов, и в) от техники тех или иных отраслей городского хозяйства. Человеческие потребности и вкусы, как известно, весьма различны, причем возможным муниципальным мелиорациям пределов не поставлено. Поэтому, при естественной ограниченности средств, городское хозяйство во многом будет определяться свободными выборами городского хозяина, поскольку городам не предписаны известные обязательные расходы. В этом выборе объекта расходов заключается важнейший нерв городского хозяйства и главный критерий его доброкачественности. Муниципальные органы

¹ Коммунальное хозяйство РСФСР в началу 1926 г., изд. НКВД, М., 1926 г.

должны установить, руководствуясь принципом целесообразности, как бы скалу ценностей городского благоустройства и сознательно, после всестороннего обсуждения, выработать для муниципального строительства план очередей. Умение «по одежке протягивать ножки» в каждой отрасли городского хозяйства, при всей забочности этой истины, являлось и является ахиллесовой пятой многих городских самоуправлений. Те или иные достижения слишком часто зависят от случайной очереди дел, поставленных на обсуждение бюджетной секции (или комиссии) и пленума распорядительного органа, от красноречия, энергии, ловкости докладчика или влиятельного лица, стоящего за ним, от профессионального тубъективизма, т. е. от индивидуальных предпочтений или выгод наличных специалистов, от преходящей моды, увлечений¹ и почти всегда от классового состава муниципалитета.

Если мы остановимся внимательно на анализе расходных бюджетов в отдельных городах, то нередко увидим в отношении распределения расходов паразитическую пестроту картину, которая объясняется местными историческими, бытовыми или случайными причинами. Так, один город расходует предпочтительно на санитарную часть, но относительно пренебрегает нуждами социального обеспечения или народного образования; другой, наоборот, выдвигает на первый план одну из последних отраслей, но игнорирует санитарию; третий обращает свое главное внимание на пути сообщения (мостовые, тротуары, мосты), и, наконец, четвертый превосходно ставит какую-либо второстепенную или конкретную отрасль (садовое хозяйство, бани, рынки, освещение) за счет всех остальных. Бороться с упомянутыми предпочтениями и случайностями, наблюдавшимися очень часто, можно лишь посредством установления обязательных расходов, объем которых городского самоуправления во всех его видах и применение планового начала, особенно же посредством генерального плана, проводимого в общегосударственном масштабе.²

Та же пестрота в расходовании на отдельные отрасли городского хозяйства наблюдается и в национально-государственном масштабе, что можно усмотреть из следующих данных, приводимых профессором В. Н. Твердохлебовым.³ Общая сумма расходов местных отечественных, повысившихся с 1912 г. более чем в три раза, составила в 1921—22 гг. в Англии и Уэльсе 493,75 млн фунтов стерлингов (около

¹ Например, в Новочеркасске, при сотнях развалившихся зданий, приходящих в негодность тротуарах и бульварах, скучном освещении, недостаточной электрической энергией и запущенных музеях античных времён, недавно были истрачены десятки тысяч рублей на кампанию культуры, которая оказалась совершенно беззодной, благодаря «кускам экономии»! К такой же категории увлечений относятся затраты в метрополитенах в городах с тысячами беспринципных,

² См. мой Опыт муниципальной программы, М., 1926 (Очерк теории муниципального планирования, стр. 78—81).

³ Местные финансы, М., 1927, стр. 24, 25, 33, 36 Годень реконструированная работа выдающегося специалиста, в разделе богатством съемного материала, не имеющим аналогии в отечественной литературе (вот только в своей благородной решимости, стравливая некоторой излишней избыточностью).

5 млрд золотых рублей) с таким распределением: на народное здравие — 22,4%, образование — 19,4%, общественное призрение — 18,9%, дорожное дело — 17,7%, нераспределенные — 8,2%, суды, полиция — 7,7%, прочие специальные расходы — 5,1%. Расходы французских коммун, возросшие с 1913 г. в восемь раз, составили к 1920 г. 8 985,5 млн франков, из коих на Париж пришло 6 055,7 (!). Больше всего расходов потребовало социальное обеспечение, затем дорожное дело и т. д. В Италии большие города больше всего расходовали на народное образование, затем на благоустройство (в тесном смысле), а народное здравие занимало одно из последних мест. В Соединенных штатах 261 город с населением более 30 тысяч израсходовали в 1922 г. 2 222,5 млн долларов (!), т. е. почти 4¹, млрд золотых рублей, что, по словам проф. Твердохлебова, составляет 110 р. на душу.¹

Эти расходы распределялись по отдельным потребностям, как показано на табличке:

Год	На душу горожанского населения						
	Общ. здрав.	Полит.	Народн. здрав.	Дороги	Онц. призр.	Народн. образ.	Проч.
1912	17,34	4	1,77	1,98	1,13	5,24	0,64
1922	33,15	6,66	3,25	2,87	2,08	12,5	1,99

Из приведенных данных можно сделать следующие интересные выводы: 1) расходы местных самоуправлений за границей сильно выросли после войны (больше, чем упала покупательная сила золотых денег) и часто не соответствуют местным доходам (это наблюдается теперь в Германии и в Англии, где около четверти коммунальных расходов покрываются путем займов); 2) доля этих расходов, падающая на одного жителя коммуны, очень велика (свыше 100 рублей), т. е. более чем в десять раз выше, чем таковая же доля в СССР; 3) распределение местных расходов по отдельным потребностям в разных странах весьма разнообразно.

Указанная нами пестрота распределения расходов городских самоуправлений по различным объектам их компетенции, проявляющаяся как в разных городах, так и в разных странах (а там, где имеются районные городские организации, и по разным районам одного и того же города), свидетельствует о характерном для капиталистического хозяйства отсутствии единого плана расходов, основанного на каких-либо объективных данных.² Впрочем, не следует переоценить

¹ В данных расчетах Твердохлебова есть какая-то ошибка: по нашему расчету на душу приходится не 110, а гораздо больше — 800 рублей, там как 30 тыс. населения показаны или минимальные цифры для 261 города.

² В германской коммунальной литературе предлагалось выработать единую систему потребностей, удовлетворяемых коммунальными органами, то есть их значение для благоустройства и благосостояния жителей коммуны. Конкретные

вать во всех случаях отрицательное значение рассматриваемого факта. Местная жизнь, хотя и грубо, приблизительно, после многих трений и на протяжении многих лет, но все-таки в большей или меньшей степени регулирует удовлетворение коммунальных потребностей, направляя в конце концов коммунальные расходы туда, где в них существует наибольшая нужда. Этому содействуют и современная демократизация избирательных систем, и влияние общественных организаций, и местная пресса, и прежде всего колебания товарных цен, стихийно регулирующих потребности местного рынка, а следовательно и коммунальной экономики, от этого рынка зависящей. Не следует забывать лишь того, что удовлетворение коллективных потребностей в капиталистических странах идет, как общее правило, по линии классовой политики. Муниципальные расходы падают на гospодствующим классом. Вот это явление, проследить которое при данной строке невозможно, резко отражается и на земельной, и на жилищно-строительной, и на транспортной, и на социальной политике городских самоуправлений, тесно связанных с их расходами, особенно же сильно его влияние на распределение благ между буржуазиями и рабочими кварталами города, как мы это подробно указывали в первой части настоящего курса.

Муниципальные расходы могут быть естественно разделены на факультативные, которые зависят от выполнения городских самоуправлений, и на обязательные, которые им предписаны законом и производятся в первую очередь. Последние расходы прямо зависят от круга обязанностей, принудительно возложенных на городские самоуправления. Указанное деление проводится иногда и официально в законодательстве. Из государства, где оно установлено, наибольшее количество обязательных расходов имеет Франция, в которой к числу обязательных и первоочередных коммунальных расходов отнесены расходы по всем выборам, производимым в общинах, расходы на восстановление мостов, расходы на содержание полиции, погашение тюрем и арестных помещений, призрение бедных, элементарное обучение, содержание кладбищ, содержание улиц и дворов, содержание помещений мировых судей. Как видно из этого перечня, казалось бы, обязательные расходы могут быть в свою очередь разделены на обязательные расходы общегосударственного значения и на обязательные расходы коммунального значения, хотя большинство исследователей в настоящее время не признают этого деления. М. А. Сиринов¹ относится к обязательным расходам коммун отрицательно, утверждая, что они противоречат идею, положенной в основу местного хозяйства, которая покоятся на убеждении, что местные органы лучше справляются

¹ Управление городских коммунальных органов могло бы быть разделено на основе этой схемы по фискальной системе (напр., водопровод — Ю. канализация — З. т. д.). Соответствующие схематичные таблицы показали бы различия благоустройства разных коммун и опустить центральную часть или городской головы в первом, эти привести не соответствуют современному механизму существующей муниципальной власти.

² Нит. сок., стр. 14.

с отведенными им задачами, чем центральная государственная власть; по мнению проф. Сиринова, в соответствующем делении наблюдаются следы простого государственного атавизма, т. е. пережитков старины. Однако, как с точки зрения принципиальной, т. е. государственной теории самоуправления, так и с точки зрения целесообразности, едва ли можно безусловно отвергать обязательные муниципальные расходы, если только они соответствуют предоставленным городскому самоуправлению финансовым правам и ограничиваются действительно необходимыми. Государство имеет несомненное право требовать, чтобы важнейшие области местного хозяйства и благоустройства были повсеместно обеспечены в тех или иных минимальных нормах, а между тем во всех решительно странах известный процент самоуправлений не стоит на высоте возлагаемых на них задач, причем только государственное принуждение, как это мы видим даже в Англии, всегда достигает своей цели. Поэтому вполне прав проф. П. Гензель, когда он говорит, что «всякий» расход, интересующий данную местность, полезен и нужен тем самым и для государства в целом.¹

С другой стороны, попытки регулировать факультативные расходы городов внешательством со стороны, т. е. составлением муниципальных бюджетов общими государственными финансами, или коренной переделкой их по существу органами надзора, или, наконец, перенесением решающего голоса в муниципально-бюджетном отношении на вышестоящие органы коммунальной власти, до сих пор приводили всегда к самым вредным последствиям. Действительно, благоприятных классовых поправок от этих чуждых органов ожидать нельзя, так как классовый состав городского самоуправления и этих посторонних учреждений почти всегда совпадает. Между тем органы, незнакомые с городским делом и стоящие вдали от местной жизни, органы, относящиеся к этой жизни и к чуждым потребностям чисто формально, органы, прямым назначением которых обыкновенно является механическое урезывание городских бюджетов без учета действительных потребностей тех или иных отраслей городского хозяйства, не могут быть компетентными в составлении и исправлении городских расходных бюджетов по существу. Их вмешательство подрывает инициативу городских хозяев, путает и смущает все

¹ П. Гензель. Местное обложение («Ком. Хоз.», № 17—18 от 25 сент. 1925 г., стр. 31). Ввиду этого многие авторы полагают, что «нельзя делить расходы чисто местного значения и общегосударственного значения». На мой взгляд, с этой господствующей теперь мыслью трусливо соглашаться. Ведь государство не может возлагать на города обязательные расходы по такому предмету, который данный город вовсе не интересует и ни с какой стороны не входит в понятие «чисто местного» хозяйства. Разве можно, напр., влить в один кучу спасение улиц, т. е. чисто местное полезное дело, и пистолеты казармы для младшего драматиона, которая в дореволюционной России, по требованиям министерства внутренних дел, совершалась за счет обязательных расходов города в пристиг чисто город и почти все его наделы восставали. Если по этой линии «следует делать расходы», то следует вообще отказаться от принципа дифференциации. Нельзя же преувеличивать смысл государственной теории самоуправления и воображать, что мы живем в эпоху греческого вожака, т. е. «города-государства».

местные расчеты и планы, приводя к разрушению не только конкретных отраслей городского хозяйства, но и самого принципа городского самоуправления. В рассматриваемом вопросе все специалисты по городскому хозяйству между собой солидарны.

4. доХоды ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Большое значение для городских самоуправлений, а следовательно уровень создаваемого ими городского благоустройства, непосредственно определяется размерами муниципальных доходов. По общему правилу, в видах достижения нормального равновесия в городском хозяйстве доходы и расходы городских коммун должны уравниваться и балансируются между собой. Впрочем, на практике это правило соблюдается далеко не всегда. При обычной массе неудовлетворенных городских нужд, избыток доходов над расходами встречается сравнительно редко; напротив, преышение расходов над доходами, т. е. дефицитность муниципальных бюджетов в некоторых странах и в некоторые периоды, составляло весьма обычное и трудно искоренимое явление. Городские дефициты временно погашаются различными способами правительственные субсидиями, займами, отчислениями от запасного и эквализационного фондов и средств других коммун и т. п., но коренная линкапация дефицитности зависит от увязки муниципальнофинансовых прав и других основных условий городского хозяйства с действительными потребностями коммуны. Мы начали настоящий важный дарвинизм с этого вопроса потому, что, согласно правильному и компетентному мнению Рихарда Казумана,¹ главная задача финансового хозяйства заключается, во-первых, в умении установить внешнее равновесие между доходами и расходами в пределах известного финансового периода (бюджетирование) и, во-вторых, в том, чтобы сохранять постоянное равновесие между потребностями и средствами их удовлетворения внутри хозяйства вообще и коммунальных в частности. Коммунальное финансовое хозяйство должно приспособлять пользование источниками доходов, т. е. средствами к покрытию расходов, с одной стороны — к разнообразию потребностей, а с другой — к особенностям самих источников доходов. На упомянутых источниках или ресурсах мы и должны остановить свое внимание.

На практике и в соответствующей ей финансовой теории существует много разнообразных доходных источников, из которых муниципалитеты черпают необходимые им средства. Те или иные комбинации этих источников создали в разных странах и городах различные муниципально-финансовые системы, которые лишь с большим трудом поддаются четкому разграничению. По поводу упомянутых систем специалисты ведут нескончаемые споры как в отношении их классификации, так и по существу, я именно с точки зрения абстрактно-принципиальной и практической. Детально разбираться в этих спорах, чаще всего

¹ Ист. сач., стр. 2.

имеющих историческое значение, — дело специальных трудов по муниципальным финансам, здесь же мы ограничимся указанием, что никакой образцовой системы городских доходов, приемлемой для городов всех стран и эпох, до сего времени не выработано и не может быть выработано ввиду крайнего разнообразия и быстрой смены условий технических, экономических, правовых и бытовых, в которые поставлены разные города. Между тем точка зрения практической цели сообразности, с которой должны рассматриваться подобные вопросы, приводит к разнообразной оценке упомянутых систем, каждый раз в зависимости от конкретной обстановки. Что же касается классификаций, то, как уже указывалось, они никакого абсолютно значения не имеют и служат лишь методом упрощения в анализе бесконечного разнообразия действительности. Поэтому нашей задачей будет дать простейшие (и бесспорные) классификации доходных источников и кратко описать важнейшие источники и системы таких с их оценкой по целесообразности. Как законодатель, так и городской хозяин должен быть знаком с ними в общих чертах, в виду динамических, быстро изменяющихся условий нашей советской деятельности и возможности поэтому использовать разнообразнейший опыт многих стран и городов в изыскании новых муниципальных доходов.

Доходы городских самоуправлений делятся на обычные и экстраординарные. Первые из них имеют регулярный, из года в год повторяющийся характер, а вторые сводятся к единовременным, случайным и подчас неожиданным поступлениям, которые нельзя заранее предвидеть и включить в финансовый план, как, напр., отчуждение городских имуществ, добровольное пожертвование,¹ иностранный заем. Кроме того, по другим признакам, муниципальные доходы делятся на общественные и правовые и частноправовые. В первом случае муниципалитет пользуется своей принадельно-финансовой властью, а во втором он извлекает, как юридическое лицо и субъект хозяйства, из своих предприятий, имущества, промыслов посредством их эксплуатации соответствующую прибыль наравне с частными лицами. Особняком стоят государственные субсидии городам, которые, однако, не без основания причисляются некоторыми исследователями к общественно-правовым источникам дохода, а проф. Зелигман причисляет их даже к обложению (?).

Останавливаясь прежде всего на общественно-правовых источниках, мы видим, что к ним бесспорно принадлежат муниципальные налоги, пошлины и разные мелкие сборы (напр., штрафы). Из перечисленных объектов муниципальные налоги (на ряду с прибылью от му-

¹ Рихард Кауфман не причисляет добровольным взносам к экстраординарным доходам, по тому несколько туманному соображению, что эти категории доходов дает возможность, при повторении однородных обстоятельств, воспроизвести ту же категорию» (цит. соч., стр. 3). Г. Кох (System d. Finanzgeschäfts), в свою очередь, полагает, что «правомочное юридическое описание обязанности служит обществу (при капиталистическом же строе!) должно жить в добродушном пренебрежении всех расковав города, а следовательно и к ликвидации финансовой науки».

ниципальных предприятий и государственными субсидиями) составляют, начиная со второй половины прошлого века, главнейший источник доходов городских самоуправлений. Учение о муниципальном обложении настолько важно и сложно, что оно иногда преподается как самостоятельная научная дисциплина.

5. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ НАЛОГИ¹

Если бы государство предоставляло коммунам, а в частности муниципалитетам, полную податную автономию, т. е. свободу в установлении всех возможных форм обложения и в любом размере, то они могли бы исчерпать налогоспособность населения, сделав неодмоиним обложение на общегосударственные нужды, или же чрезмерно перебременить плательщиков. Поэтому государством проводятся ограничения местного обложения, как качественные, так и количественные. В существующих системах наблюдаются 4 степени податной самостоятельности коммун: а) государство определяет только круг доступных самоуправлению форм обложения, предоставляя ему выбор; б) государство определяет виды для самоуправления налоги, но не вводит максимального предела их квоты (напр. австрийский закон); в) государство предписывает формы обложения, не устанавливая размера, но ограничивая его максимальным пределом абсолютным или относительным, т. е. с правом превышения в известных случаях (прусская реформа 1873 г.); и г) государство твердо устанавливает как формы коммунального обложения, так и размеры его (французский закон, ныне несколько смягченный).

Рассмотрим применяемые с разрешения государственной власти главнейшие системы муниципального обложения.

1) Первая система сводится к совместному использованию государством и коммунами одних и тех же налоговых источников. Это — надбавки в процентах к окладу некоторых госналогов или же отчисления в пользу городских коммун известной доли этих налогов. Упомянутые надбавки или отчисления могут относиться как к личным госналогам (подоходному, поимущественному), так и к реальным госналогам — земельному, недрому, промысловому, а также на окна и двери (во Франции) и доходы с капиталов (Вюртемберг). «Добавочные сантимы», как называется этот налог во Франции, могут быть ординарными, установленными законом или определяемыми ежегодно в бюджете, и экстраординарными (на покрытие чрезвычайных расходов коммуны). К той же категории относятся налоги, взимаемые по единой раскладке государ-

¹ Источники: П. Гейзель, *Местное обложение* («Ном. хов.» за 1926 г., №№ 17—18, 19—20, 21—22 и 23—24). *Новый тип местных налогов*; Обзоры небольшого прироста ликвидности при гор. учреждениях в Англии, Америке, Германии и пр. странах, Соб., 1922; и т. же, *Новые течения в коммунистике, изъятые из Энцикл., М., 1929; Лебедев, Местные налоги, Соб., В. Тирдеберг, *Местное обложение*, Одесса, 1909; G. Watson & Co., *National and local Finances*, London, 1910 (пренесутственно рассматривает местное обложение в Англии, Германии, Франции, Бельгии); Wright and Newbold, цит. соч., 5-е изд., 1922; O'Meara, *Municipal taxation at home and abroad*, London, 1924.*

ственных и коммунальных сборов пропорционально оценке инущества, производимой коммунами, или же пропорционально общей сумме бюджета каждой коммуны. В последних случаях коммуны как бы сами делают надбавки в пользу центральной власти. В финансовой литературе почти все авторы согласны с тем, что раскладочная система устарела и нецелесообразна, так как в случае раскладки пропорционально коммунальным оценкам (Соединенные штаты) коммуны сознательно понижают оценки, чтобы меньше уплачивать государству, а в случае раскладки пропорционально бюджету коммуны опасаются развивать свой бюджет, что прямо вредит городскому благоустройству. Система надбавок, особенно приемлемая в отношении реальных надбавок, получила широкое распространение и поддерживается большинством специалистов, так как в данном случае требуется только государственная оценка, что значительно облегчает коммунальные органы, самая же система проста, дешева, зластична и дает самоуправлению сравнительно значительные суммы. Система отчислений, практикуемая кое-где в отношении подоходного налога, как указывает П. Гензель, технически еще более проста, но при системе отчислений коммуны лишены возможности выразить их процент, как это обычно разрешается в пределах надбавочной системы и что способствует приспособлению налога к объему местных потребностей. В последние времена против всех трех систем, устанавливающих один и тот же источник налога для государства и коммун, раздается не мало возражений. Указывают, что при данной форме налога коммуны ограничены в выборе средств (Баланский), что эти системы (в отношении подоходного налога) дают географически неравномерно распределенный источник (Гензель), что они торпедят финансовые реформы (Твердохлебов), ибо прочно и широко укореняются как в государстве, так и во всех местных союзах. На наш взгляд, самым серьезным возражением против систем как надбавок, так и отчислений представляется то, что при них роль коммунального финансового хозяйства чисто пассивна. Оценочное дело, финансовая инициатива, изыскание и построение доходных источников, — все целиком ложится на центральную власть, а коммунам остается лишь механически набирать к окладам госналогов или отчислять от них положенные проценты. Таким образом главный нерв городского хозяйства — его финансовые средства — оказывается в руках государственной финансовой власти, что, конечно, не может способствовать образованию самостоятельных, ответственных и умелых городских хозяев. Поэтому целиком строить всю налоговую систему городских самоуправлений на системах надбавок или отчислений от государственных налогов было бы, по нашему мнению, неправильно. Однако и полная отмена рассмотренной формы коммунального обложения, имеющего за собой все-таки огромные преимущества, вызвала бы трудно восполнимую брешь в притоке муниципальных средств.

2) Вторая система, в некотором отношении противоположная первой, сводится к полному или частичному размежеванию налоговых источников государства и коммун. Как мы увидим ниже, в Англии эти источники разделены с давних пор,

но наиболее яркий пример такого разделения дает пресловутая прусская реформа местного обложения, проведенная законом 14 июля 1893 г.¹ В основании этой смелой реформы, которой суждено было вписать интересную и достойную изучения страницу в историю местного обложения, лежал принцип услуги-вознаграждения, вполне соответствующий, по мнению прусских реформаторов, характеру местного обложения, в противоположность обложению государственному, где главную роль играет принцип налогоспособности. Ясно, что платильщики реальных налогов (напр., домовладельцы) непосредственно выиграют от безгельности городских самоуправлений (услуги), чему и соответствует подомовой налог (поземдзе).

Сущность прусской реформы коммунального обложения, называемой проф. М. А. Курциусом «триумфом теоретической мысли», сводилась к тому, что новый закон, сохранив надбавки к государственному подоходному налогу и лишь только урегулировав их, вовсе отменил реальные налоги, взимавшиеся до 1893 г. в пользу государства, и передал всецело реальное обложение общинам. В результате, прусские города естественно получили в свое пользование землеизъятие и распоряжение главную часть подомового и промыслового налогов и сравнительно небольшую часть поземельного, а сельские общины — главную часть поземельного налога и сравнительно меньшую часть подомового и промыслового. Впервые за время существования местного самоуправления последнему передалась почти полнота юридической отрасли государственного обложения и широкая возможность разивать и совершенствовать ее, причем за общинами сохранилась и часть главного личного налога (надбавки к общеподоходному налогу). Результаты же оказались скверными. Прусские города, которые до 1893 г., по удостоверению многочисленных их исследователей (Лиденгауз, Гудо, Шуи), стояли в отношении своего хозяйства и благоустройства на сравнительно низком уровне, успели в течение ближайших же 10—20 лет после реформы стать наравне с наиболее благоустроеными городами мира. По данным прусской статистики,² к 31 марта 1911 г. прусские города уже получали, согласно расписям,

¹ Прусская реформа местного обложения вызвала в России очень малоумное и общее отсутствующую литературу. См. Курциусский, Гор. финансы, стр. 132—174; Озеров, Прусская податная реформа 1893 г., М., 1904, стр. 203; его же, Гезаминные учреждения в результате промышленной Германии, в связи с экономическими и общ. условиями, Спб., 1899, стр. 181 и след.; А. Глобов, Прусская система коммунального обложения и реформа наших местных финансов, №ир. Д.к., № 24, 1912 г.; Барисевич (Б. Б. Веселовский), Самообложение и самоуправление, «Гор. Д.к.» № 13—14, 1912; Сиринов, К реформе местных финансов, «Г. Д.к.» № 1 звр. 1912 г.; П. Геккер, Финансы крупных городов Германии, «ИМГД»; М. Курциус, Коммунальное обложение в Германии в его историческом развитии, Спб., 1914 (см. решению Б. Веселовского в «Гор. Д.к.» 1914 г., № 10). Единодушно сочтущают реформу в целом и германскую научную литературу, указавши на ее отрицательные черты. См. А. Уэгнер, Die Reform der direkten Staatssteuererhebung in Preussen, Fin.-Archiv, Band VIII, S. 71—300; W. Straatz, Die preussische Steuer-Reform und ihre geschichtliche Entwicklung, в трудах работы Б. Уэгнера, Einwohner, Gehalts, Schreiber, Friedberg, Рац, Йацков, Остицк.

² Die Steuern und Schulden d. preuss. Städte im 1911, статист. изд. 1912.

548,06 млн марок от одних только прямых налогов, т. е. более, чем 1 000 русских городов в то же время от всех своих доходных источников. Если судить по многочисленным отзывам германских теоретиков (Вагнера, Штрауса, Эйнерна, Энкенцерса, Эгеберга, Герлаха, Шрейбера, Рау, Ястрова) и коммунальных деятелей,¹ прусская реформа, после 15 лет существования, получила всеобщее признание, несмотря на значительные ее дефекты в деталях. В виду серьезных финансовых затруднений государства эта реформа была отменена после войны, но в настоящее время общественное мнение Германии высказывает за ее восстановление в несколько измененном виде.

Мы думаем, вопреки возражениям некоторых русских теоретиков (как, напр., М. А. Сиринова),² указывающих на неравномерность реального обложения в руках коммун, на недостаточную его подвижность, дороговизну его организации, на отсутствие и усталость кадастров и, наконец, на отрицательный будто бы опыт прусских городов, — что полная передача реальных налогов общим на практике оправдала в значительной степени налоги, на нее возлагавшиеся, и в принципе целесообразна. Бездешевые налоги никто не решится отменить совсем, а между тем общины гораздо лучше, чем центральная власть, знают объекты реального обложения и, как показал опыт, все-таки совершают это обложение, делая его более продуктивными. Наконец, нельзя забывать, что городской хозяин, как и всякий хозяин, только тогда может ходить в успешном, когда в его руках есть вполне отграниченный и достаточно круглый источников материальных средств, и что лучше всего воспитывает хозяина самостоятельная организация, каких-либо доходных источников хозяйства. Между тем полная передача в руки коммун прямых личных или косвенных налогов, как мы увидим ниже, представляется нерациональной. И если в Германии, где остальные государства после реформы 1893 г. пошли, хотя и в менее радикальной степени, по сто-

¹ См. статистические отчеты «Общества социальной политики» за 1912 г., на генеральном собрании второго по вопросу о коммунальном обложении выступали представители Бадарии, Вюртемберга, Бадена: проф. Лоти, Эгеберг, Альтман и многие др.; «заседание — по выражению А. Глебова (см. его статью в журн. «Дело» за 1912), — гимнус прусской реформы».

² М. А. Сиринов является одним из немногих изобретателей прусской реформы и настолько привык еще задолго до войны сидеть отрицательных языка из-за того, что он будто бы нестого промолчал, и не отвечал на возражения (Б. Б. Веселовского, А. Глебова, М. П. Федорова и др.). В своем первом выпущенном книге «Местный финансовый вопрос к любопытному земству», что местам могут быть предоставлены только certain налоги, которые имеют место быть известно, причем он рекомендует как раз эти объекты обложения, которые на Западе далеко не могут заполнить коммунальный бюджет, а в СССР труднее всего применены, а именно сферическое обложение, налоги на ценности, на собак, лошадей, животных, автомобили, на землю, пахоту, афиши и т. п. Интересно было бы знать, что получат сотни наших захваченных центров от налога на пророст ценности уже наднационализированных имуществ, от первоначальных собственников и автомобилей? Теория Сиринова приводит в сущности к ликвидации местных финансов, о которых он написал следующую книгу. Естественно, это отчасти уло отнести к решению «Коммунального дела» от июля 1926 г., за подписью «Не профсоюза».

там Пруссии, пульс коммунальной и в частности муниципальной жизни был более энергичнее, чем в других странах; если именно в Германии создался тип образцового городского хозяина — сильного, просвещенного, добросовестного и бережливого бургомистра или члена магистрата; а если там именно повышенный интерес к коммунальным источникам хозяйства вызвал к жизни особую муниципальную науку и высшие коммунальные школы, и самые многочисленные объединения общин — то изложенная нами прусская реформа несомненно сыграла в этом благотворном процессе свою важную роль. На упомянутую жизненную сторону дела финансовые теоретики, повидимому, обращают слишком мало внимания.

3) При третьей системе государство с одной стороны в общине с другой — вводят один и те же виды налогом, но различной конструкции, причем они организуют их самостоятельно, применяя свои собственные правила и методы оценок, взимания и контроля. В данном случае налоги государственные и коммунальные сосуществуют параллельно, до известной степени как бы конкурируя друг с другом. Ярким примером такой отнюдь не стройной системы может служить наша дореволюционная система реальных налогов — земельного, подомового и промыслового.

Наряду с изложенной нами классификацией систем местного обложения существуют и многие другие. Напр., проф. Зелигман¹ различает пять таких систем: раскладочную, надбавки, раздельность источников, отчисления, субсидии государства. Проф. Сиринов² разбивает систему раздельности источников на полное разделение и смешанную систему, а субсидии и отчисления соединяет в одну систему. М. Иславин³ подводит систему местных финансов под три типа: английский (личное обложение, сложившееся исторически), французский (искусственно построенный и характеризующийся государственным централизмом) и прусский (разграничение источников при коммунально-финансовой свободе).

Рассмотрим вкратце отдельные виды налогов, чаще всего применяемые городскими коммунами, не насясь пока советских налогов, которым будет посвящен особый раздел.

а) *Личные налоги.*⁴ Личное обложение, в приложении к городскому самоуправлению, осуществляется как посредством самостоятельных подоходных и поимущественных налогов (Голландия, Дания, Швеция, Саксония, Соединенные штаты),⁵ так и посредством надбавок или отчислений от окладов государственного общеподоходного налога (во многих государствах). Кроме того, личное муниципальное обложение сохранилось еще кое-где в виде разного рода по-

¹ Очерки о налогах, цитировано по В. Н. Твердохлебову.]

² Цит. соч., стр. 21.

³ Статья «Местные финансы: сборы и налоги» («Фин. Энциклопедия», ГИЗ, 1920 г., стр. 532).

⁴ Эти налоги, в применении к коммунальному обложению, превосходно разобраны у проф. П. Гекеля («Местное обложение», § 5, Организация коммунального обложения, «Нар. Хоз.» от 25 окт. 1926 г.), стр. 41—40.

⁵ В 1926 г. доходы с общемущественного налога в городах Соединенных штатов давали до 75% их доходов (см. Наггга, цит. соч., стр. 288).

душных сборов (Бургемберг), сборов с прислуги (Италия) и квартирного налога (Франция), этого суррогата подоходного налога, занимающего среднее место между личными и реальными налогами. Самостоятельные подоходные или поимущественные налоги не могут быть рекомендованы для муниципалитетов ввиду сложности организации соответствующего податного аппарата и часто встречающегося нахождения доходов и имущества плательщиков вне данного города; учет этого широко распределенного, отнюдь не локализованного имущества и внегородских доходов горожан, очевидно, должен принадлежать не городу, а всему государству. Против надбавок к государственному общеподоходному налогу или же отчислений от него также приводятся весьма основательные возражения (проф. Гензель, Зейтман). Неравномерность в отношении различных городов здесь бросается в глаза. Действительно, города небольшие, потребительского типа, и города, в которых живет богатая буржуазия (см. главу XII первой части), получают при надбавках или отчислениях от государственно-подоходного налога львиную долю ресурсов, а города индустриально-пролетарские, в которых большинство населения пользуется экзистенц-минимумом, почти ничего. Между тем именно последние города наименее благоустроены. С другой стороны, как правильно указывает Гр. Шредер,³ «подоходное обложение при современном его развитии в больших городах является наилучшим источником общих финансовых, и эти города с выделением подоходного обложения быстро приходят в блестящее состояние». Наконец, нельзя забывать и того, что прогрессивное подоходное обложение, по идеи своей, является наиболее справедливым и демократическим, весьма эластичным и, как общее правило, оно признается непреложим, т. е. не перекладывается на экономически слабые плечи.

6) Реальные налоги. Из названных налогов земельный налог может играть в городах сравнительно незначительную роль. Зато самостоятельные подомовый и промысловый налоги служат во многих государствах базисом муниципального бюджета. В Англии, напр., параллельные налоги на недвижимость, из коих каждый имеет свое специальное назначение, занимают основное место в муниципальном обложении. Эти налоги возникли и развились там исторически из «налога в пользу бедных», считаются дополнительными к последнему и взимаются на одинаковых с упомянутым налогом основаниях. Коммунальные реальные налоги являются весьма продуктивными. Недвижимая собственность, как указывает П. Гензель,⁴ «может выносить поистине громадное податное бремя». В Англии до войны ставки коммунального подомового налога иногда достигали 50% и выше валового дохода от недвижимости, а в 1921—1922 гг. — до 115% наемной платы, даваемой в общей сложности коммунам 67 млн фунтов стерлингов, т. е. около 700 или 750 миллионов рублей. Налоги на недвижимость могут исчисляться либо по действительной

³ Статья «Городское хозяйство (из Балле и Розкин)», Вып. гл. Гранн, т. XXI.

⁴ Ситт., пят., стр. 49.

ценности, либо по доходности имущества. Первое исчисление, получившее распространение в Германии, предпочтительнее, чем налог по доходности, ибо, во-первых, действительная ценность представляет собой более объективный и постоянный признак, чем налоговой доход; во-вторых, обложение по ценности захватывает не только прибыльные имущества, но и барские особняки, незастроенные земли и т. п. Кроме того, дома с мелкими квартирами, как отмечает В. Н. Тверебов, имеют более высокую, сравнительно с ценностью, доходность, чем дома с большими и богатыми квартирами. Поэтому обложение из ценности вынимает с них налог и удешевляет маленькие квартиры. Особое значение для борьбы с земельной спекуляцией имеет налог на незастроенные земельные участки, практикуемый многими английскими, германскими и голландскими городами. Он имеет в виду побудить владельцев таких участков приступить к строительству, не выжидая повышения цен на землю.

Существенным признаком коммунальных налогов на недвижимости является то, что при них не допускаются вычеты долгов. Действительно, местные расходы равно облагаются владельцами как задолженных, так и не задолженных. Впрочем, некоторые специалисты возражают как против указанного правила, почти всегда проводимого в подобных законодательствах, так особенно против приведенного нами мотива. Другая мотивировка правильно ссылается на то, что реальные налоги по самой идее своей могут относиться только к «вещам», как таковым, и к их реальной ценности или доходности, долговые же отношения должны приниматься во внимание только в личном обложении.

Коммунальные промышленные налоги существуют в разных видах и формах (общий налог на патенты, классный, раскладочный, сборы с развозного и разносящего тогта, с верховых животных, с трактирдов, гостиниц, универсальных магазинов). Общее промышленное обложение с большими трудом проводится в городах, чем налоги на недвижимости, так как оно в меньшей степени стоит под знаком ограниченной территориальности. Деятельность современных промышленных предприятий часто выходит далеко за пределы данного города, а коммунальные услуги в доходах этих предприятий играют подчас совершенно ничтожную роль. Также весьма сложны и разнообразны методы коммунального промышленного обложения, вызвавшие обширную теоретическую литературу и многочисленное практическое законодательство. В Англии облагаются лишь помещения торговых и промышленных предприятий по особой оценке, а именно с точки зрения того, сколько должны были годовой земельной платы за такое помещение, именно как за помещение для данной промышленной цели, т. е. учитываются все находящиеся в нем приспособления, которые неразрывно связаны с данным предприятием. В других странах облагаются только промышленные патенты, т. е. разрешительные свидетельства на право тогта и промысла, дающие весьма умеренные сборы. В третьем случае обложение проводится по размеру основного и оборотного капитала предприятия и т. д.

в) Налог на незаслуженный прирост ценности и специальное обложение.¹ Называемый налог (Wertzuwachssteuer), составляющий отдельный вид реальных налогов, был впервые успешно применен в 1898 г. в германской колонии Кизо-Чао, в 1904 г. — во Франкфурте-на-Майне, затем в Кельне, Дортмунде, Киле и, после оживленной борьбы, в Берлине. К 1911 г. его ввели уже свыше 200 прусских городов, и, из конца, приняли законодательства некоторых других стран (изпр., Италии), причем этот новый вид обложения был встречен большинством катедер-социалистических теоретиков сочувственно, как «муниципальный налог будущего». Мотивировка и сущность рассматриваемого типа обложения состоят в следующем. Отмеченный уже нами (в главе о городской ренте) необыкновенно быстрый рост ценности земель и строений в городах лишь отчасти и сравнительно редко объясняется затратами самих владельцев. Недвижимости растут в цене как бы автоматически вследствие стихийных экономических причин, а именно благодаря росту и уплотнению населения городов, в связи с усиливающимся спросом на городские земли и мелиоративной деятельностью городских самоуправлений, причем владельцы городских недвижимостей, по меткому выражению Джона Стюарта Милля, обогащаются «во сне», т. е. совершенно незаблужденно, без малейших усилий с их стороны, расходов или риска. Величина и значение этого незаслуженного прироста ценности в крупных городах подчас весьма велики: так, по расчетам Дамашке, прирост ценности застроенных земель Берлина составил за последнюю четверть минувшего века не менее 3 млрд марок. Задача рассматриваемого налога сводится к тому, чтобы изъять известную часть этого прироста из индивидуального владения и направить его в русло удовлетворения коллективно-коммунальных потребностей, согласно принципу «услуги-возмездия». Практикуется это обложение чаще всего в форме налога на переход недвижимостей,² настигая незаслуженный прирост ценности в тот момент, когда он реализуется в получаемой собственником цене за продаваемое им имущество. Прогрессивные ставки налога колеблются от 3 и до 30% незаслуженного прироста, в зависимости от величины прироста и давности владения. Впрочем, формы взимания налога и его конструкции могут быть весьма разнообразны.

Налог на незаслуженный прирост ценности довольно продуктивен, покрывая в крупных городах и при значительных ставках до одной

¹ Литература: Б. И. Твердохлебов, Обложение гор. недвижимостей на Западе, ч. II, 1909, и Местный фискалитет, 1926, стр. 90—93; П. Гизель, Новый вид местных налогов: специальное обложение в Англии, Германии и Австралии, 1902; Дамашке, Зад. гор. хоз., стр. 126—171, гл.; Незаслуженный прирост ценности; М. Курчинский, цит. сок., стр. 236—293; М. И. Нагорака, Особые сборы, статья в «Фин. Энциклопедии», М., ГИЭ, 1925 г.; Я. Либерман, Опыты применения специального обложения, «Ком. Д.», № 1—2, 1921; J. Ведль, Der Wertzuwachs an Grundstücken und seine Steuerung in Preussen, В., 1907; Вейдль, D. Wertzuwachsentzess, 3 Aufl., Дортмунд, 1909; Вейдль в Билефельде, Die Erhebung nach dem Wertzuwachs, 1910.

² Этот налог в самостоятельный свою виле и муниципальной практике почти не встречаются.

шестой городского бюджета; кроме того, он соответствует как принципу «услуги-возмездия», так и принципу налогоспособности; наконец, финансовой теорией доказано, что он непререкаем из более слабые плечи. К недостаткам данного обложения следует отнести неравномерность и постоянные колебания сумм, получаемых от него муниципалитетами, причем предложения и попыткивести периодическое, из года в год повторяющееся обложение прироста ценности оказались неудачными. Несмотря на все достоинства данного типа обложения, как специфически муниципального, вполне соответствующего тому стихийному росту ценности городской земли, вызываемому коллективной работой, в которой собственники меньше всего принимают участие, буржуазия почти повсеместно сопротивляется введению налога на недаслуженный прирост ценности, называя его «социалистическим» и несправедливым. Отсюда — сравнительно незначительное распространение этого налога вне Германии.

Специальное обложение является одним из более узких видов обложения того же прироста ценности. Это — прямое перенесение, в известной пропорциональной доле, всех муниципальных расходов на улучшения, которые приносят выгоду определенным группам городских жителей, за счет этих самых групп. Если город, напр., прокладывает новую улицу или бульвар, заходит трамвай, устраивает водопровод или канализацию, то обе тем самым непосредственно увеличиваются ценность прилегающих частновладельческих участков. Владельцы соответствующей земли (иногда незастроенной) опять-таки обогащаются в соответствующих случаях совершенно без всяких усилий, риска и затрат, и возложение на них известной доли расходов муниципалитета представляется даже с точки зрения буржуазной теории вполне уместным и справедливым. В литературе Соединенных штатов неоднократно указывалось, что без широкого применения специального обложения силы бы невозможны исключительно быстрый рост американских городов и поразительное развитие их благоустройства во всех его видах. В некоторых штатах специальные сборы из различных частных улучшений происходят добровольно¹ и взимаются до производства этих улучшений, что выгодно как для муниципалитетов, так и для частных владельцев. Иногда взимание специальных сборов, проводимое в принудительном порядке, рассрочивается на несколько лет. Ставки специальных сборов весьма различны. До войны в Пруссии, по сведениям П. Ганселя, обычно взимали на заинтересованных альянсентов, т. е. владельцев прилегающих участков, 100% муниципальных затрат на проложение новых улиц, 90% — на устройство тротуаров, 60% — на новое земошение, 50% — на прокладку электрического освещения улиц, 25 марок твердой ставки за каждый метр проводимых водопроводных и канализационных труб и т. д. К недостаткам специального обложения относятся трудность определить район или зону, в которой находятся заинтересованные недвижимости, что часто приводит к неравномерности обложения.

¹ Хотя американцы и признают такие добровольные взносы в качестве нормы (Leistung), но теоретически не следуют бы отнести и пошлины.

В том или ином виде (напр., за очистку и содержание улиц, очистку труб и т. д.) специальные сборы существуют в городах почти всех стран и исчисляются по разнообразным внешним признакам.

г) Налоги на потребление (косвенные). Как известно, косвенные налоги на потребление продуктов первой необходимости справедливо считаются самыми недемократическими налогами, часто падающими почти в равной мере на богача и на бедняка (напр., соляной налог). Они прямо удорожают продукты, ведут к их фальсификации, поощряют контрабанду и т. д. Однако многие городские общины, ввиду быстрого роста коллективных потребностей по городскому благоустройству и необходимости их сассаремейно-удовлетворить, с одной стороны, а с другой — вследствие нехватки средств вводить, в виду классовых интересов буржуазии, слишком временные, а тем более прогрессивные ставки прямых налогов, все-таки широко пользуются косвенным обложением. В начале XX в., как указывает Дамашкев.¹ Штуттгарт и Карлсруэ покрывали из налога на продукты первой необходимости 25% своих расходов, Дармштадт — 33%, Нюренберг — 40%, Страсбург — 83% и Майн — 89% (!).

К очень выгодной статье муниципального обложения, падающего на потребление, до сих пор принадлежат октруа, т. е. привратные акцизы или сборы с продуктов. Назанные акцизы, имеющие средневековое происхождение, возникают почти исключительно: 1) с предметов питания; 2) с предметов горения (древесина, уголь, керосин) и 3) со строительных материалов. Взимать привратные обяты с продукции самого города было бы нерационально, так как это запутало бы весь торгово-промышленный оборот, создавая своеобразный и нелепый местный протекционизм. С другой стороны, демократические требования широких масс и еще большее требование аграриев заставляют отказываться от обложения продуктов питания: так, во Франции теперь воспрещено облагать хлеб, муку, молоко, масло, овощи, фрукты и соль; в Германии аграрии добились отмены октруа на зерновые продукты и мясо и т. д. Однако до сих пор муниципальные финансы Франции и Италии в значительной степени базируются на октруа. По сведениям Гр. Шредера, во Франции до войны из общего коммунального дохода в 800 млн франков в год (не считая Парижа) 280 млн давало октруа, а в Италии из общекоммунальных 600 млн лир падало из доходов от октруа до 160 млн. Имея в виду, что октруа касается главным образом городов, соответствующие соотношения для муниципального хозяйства должны быть еще более показательны. Теория финансов приспособлено относится резко отрицательно к рассматриваемой системе, признавая, что она тормозит торговлю, падает главным образом на малоимущие слои населения, требует высоких, поглощающих по 40% сбора издержек взимания и вообще является крайне устарелой и самой злой из форм муниципального обложения.

¹ Гензель, Местные обложения. Косв. обложения и налоги под. сборы («Ном. Хлн», № 21 — 22, 1925 г.); В. А. Лебедев, Местные финанс., 1925 — стр. 330 и сл.

² Инт. нач., стр. 263.

Весьма много общего с октруа имеют так называемые «попудные сборы» с привозимых в город и вывозимых из него грузов по железным дорогам или водным путям. В дореволюционной России эти сборы имели чисто целевой характер и предназначались на сооружение и содержание пограничных дорог, по коим грузы провозились, причем сенатские разъяснения несколько расширили эту цель, разрешив городским общинам расходовать соответствующие суммы на все пути сообщения в пределах города. Как мы увидим ниже, попудный сбор играет свою важную роль и в советских местных финансах. С точки зрения теоретической, называемые сборы разделяют все недостатки косвенных налогов, так как они являются как бы всеобщим обложением товарооборота и всецело перекладываются на потребителя. Однако в русских условиях, при недостаточности наших муниципальных финансов, попудные сборы следует признавать «необходимым злом». Действительно, к их неоспоримым техническим преимуществам надо отнести то, что они способны легко и просто давать нашим обездоленным самоуправлениям значительные денежные суммы.

П. Гензель причисляет к косвенным налогам также «налог на торговую промышленную и индустриальную оборот», который получил значительное распространение в последнее время как государственный налог. По сведениям Наггиса, в Австрии, во Франции и в Саксонии коммуны также получают от него отчисления; в Италии же, по ласкруту 30 декабря 1923 г., коммуны получили свой собственный общегородской прогрессивный налог на полный оборот плательщика (*ea comprehensive graduated tax on the complete turnover of the taxpayer*). Хотя формально рассматриваемый налог еще ли может быть причислен к косвенным налогам, но по существу он разделяет многие их свойства, так как без труда перекладывается на своего «носителя», т. е. потребителя.

Наконец, юридически коммунальным и главным образом муниципальным источником дохода принадлежат налоги на роскошь в самом разнообразном их проявлении. Это — налоги на собак (очень распространенный вид муниципального обложения), на экипажи, автомобили (*motor tax*), велосипеды, яхты, моторные лодки, сборы с билльярдов, с реклам, с афиш и объявлений, со зрелищ и увеселений (театральных билетов), с музыкальных инструментов, с балконов и т. п. К другим небольшим сборам относится сбор с приезжих, с похорон и т. д. Все упомянутые мелкие налоги и сборы обычно занимают небольшое место в муниципальных бюджетах, но государство их охотно предоставляет коммунам, так как в системе государственных финансов, при незначительности фискального результата этих сборов и значительных задержках по их взысканию, установление таких налогов было бы нерациональным.

Оптимальная организация муниципального обложения.

Набросанный нами краткий очерк муниципального обложения свидетельствует о необычайной и поразительной пестроте общей картины. Чуть ли не в каждой стране, зри более или менее иной с другими странами экономической системы (господство в концентраций

промышленного и финансового капиталов при фабричном производстве, денежно-кредитном обмене товаров и индивидуальном распределении прибавочной стоимости), имеется своя собственная система муниципального обложения, которая отличается от других систем не только в деталях, но и в выборе основной формы обложения. Действительно, как мы видели, в Англии города получают свои главные доходы от реального налога на недвижимость, органически выросшего из старинного налога в пользу белых, и от правительственные субсидий, в Соединенных штатах — от реального налога, взимаемого по устаревшей раскладочной системе, в Германии до 1919 г. господствовал привилегии: «личные налоги государства, реальные — коммунальные, повышенному, предрешен возврат к этой системе, во Франции вся коммунальная система базируется на округе и прибавочных сантимах, в Италии начинает играть серьезную роль собственный налог на оборот, в Испании такую же роль теперь играет персональный подоходно-помощественный налог весьма оригинального типа,⁴ в Голландии и Дании господствующее место занимает собственный коммунальный подоходный налог, в Швейцарии и Австрии — система налогов, в Бельгии — отчисления из коммунального капитализированного фонда. Аналогичное многообразие наблюдается и на территории одного и того же государства: в Германии, напр., в каждой провинции, в Швейцарии в каждом кантоне, в Северной Америке в каждом штате имеется в сущности своя сепаратная финансовая система. За исключением городов Франции, Италии и Бельгии, даже каждый отдельный город более или менее индивидуализируется в выборе источников обложения.

Если от выбора источника мы бы перешли к рассмотрению податных и контрольных аппаратов, оценочных прислов, методов взимания, размера ставок, пределов экзистенции минимума и т. п., то в конечном результате всего исследования усмотрели бы своего рода «итальянскую мозаику финансовых базисов, мавританский стиль финансовой архитектоники и персидский ковер финансовой ткани». Ставятся ясными, что, при данной многогранной дифференциации явлений, искать упрощающих классификаций и спорить о них более чем бесполезно.

Вместе с тем остается непонятным, почему, при данном экономическом строе и при данных более или менее общих для всех цивилизованных стран задачах благоустройства, финансовые теоретики оказываются бессильными выполнить свое прямое назначение, т. е. рекомендовать оптимальную организационную систему коммунальных финансов для данной эпохи с такой солидарностью, убедительностью и ответственностью, чтобы их голос был услышен и принят во внимание неожиданно как законодателями, так и муниципальной властью?

Мы думаем, что изложенная постройка финансовых систем объясняется все той же стихийностью и индивидуалистическими устремлениями капиталистического процесса, а разобщенность финансовой теории отчасти вызвана ориентацией теоретиков на различные общественные группировки. Напр., жесткость, я в некоторых случаях и защита округа во Франции и Италии объясняется не только ролью

* Harris, cit. в..., chapter VI, State Finances, стр. 69, 1936;

сельского хозяйства в этих странах, но и явным нежеланием буржуазии опираться на реальное обложение и увеличивать прибавочные сантимы.

Приведем в заключение раздела о муниципальном обложении, в самых общих чертах, мнения о наилучшей организации системы коммунальных доходов, высказанные наиболее авторитетными в настоящее время русскими специалистами по местным финансам и наш собственный взгляд на трактуемый кардинальный вопрос.

В. Н. Твердохлебов¹ находит, что система местных налогов должна строиться на прямом обложении, а именно на подоходном налоге и на реальных налогах. Общий подоходный налог может взиматься либо в форме ограниченных законом щедровок, либо в форме государственных отчислений из эквализационного фонда, распределяемого между местными союзами. Реальные налоги предпочтительнее представить самоуправлениям не в наплавочной, а в самостоятельной форме, так как последняя форма позволяет приспособить эти налоги к местным экономическим особенностям. Кроме указанных форм, местным органам следует предоставить разные мелкие сборы — пошлины, налоги на роскошь, специальные сборы, не стесняя их в выборе указанных форм.

П. Гензель,² в свою очередь, рекомендует следующую продуманную систему местного обложения. Доходы местных союзов, согласно общему хозяйственному принципу, должны быть строго увязаны с их расходами, причем каждый приемлемый вид обложения, основанный на определенном начале, должен соответствовать той или иной основной категории местных расходов. Обязательные расходы государственно-общественного значения следует покрывать за счет личных налогов (общеподоходного, общепоправительного), так как все граждане обязаны участвовать в указанных расходах, в зависимости от своей налогоподатливости, а между тем только личные налоги способны строго учитывать эту последнюю. Расходы местноземельственного значения, поскольку в них можно учесть индивидуальную выгоду тех или иных групп населения, естественно покрываются пошлинами и специальными сборами, основанными на принципе «индивидуальной услуги — индивидуального возмездия». Наконец, те расходы местноземельственного значения, которые нужны для всей общины и в которых трудно учесть индивидуальную выгоду, целесообразно покрывать за счет реальных налогов (подомового, промышленного, земельного), так как эти расходы, увеличивая ценность земли, домов и оживляя торгово-промышленный оборот, в сущности вознаграждают население суммы взятых с него реальных налогов, согласно принципу услуги-возмездия. В результате, П. Гензелем строится схема коммунального обложения (см. стр. 366).

П. Гензель подробно останавливается далее на организации отдельных видов обложения, причем он допускает установление самостоятельных реальных налогов для коммун, но в видах уравнительности подоходного обложения, должностного разномерно покрытия

¹ Местн. фин., 1926, стр. 43.

² Местн. обл. («Ком. Журн.», №№ 17 — 18 и 19 — 20).

Характер расходного бюджета	Виды обложения	Правила обложения
1) Расходы государственно-общественного значения	Личные налоги (общеподоходный, общепоконкурентный)	По налогоподатливости
2) Расходы местного назначения (в которых можно учесть интересы налогоплательщиков)	Почтенные и специальные сборы	Индивидуальный характер — индивидуальный, взносовой
3) Расходы местного назначения (не покрытые по пункту второму)	Реальные налоги (поголовый, полезенельный, промысловый)	Услуги-вознаграждение

вать, на всем протяжении государства, общегосударственные коммунальные расходы и требующего единогообразного и технически мощного податного аппарата, он предлагает это обложение проводить в виде прибавок к государственному общеподоходному налогу или же дотационных отчислений из фонда коммунальных субсидий, пропорционально сумме издержек отдельных общин на предметы общегосударственного характера. Возражая против предоставления коммунам косвенного обложения в широком смысле, проф. Гензель, однако, допускает возможность, в залах покрепления означенного коммунального фонда, отчисления в него известной части государственных косвенных налогов.

С своей стороны, мы думаем, что против кратко наложенной наик системы проф. П. Гензеля, который по существу не расходится с В. Н. Твердохлебовым, трудно возражать, так как она дает достаточно мотивированное, логичное и стройное решение проблемы в пределах существующего социальноэкономического строя. Но мы бы еще раз настаивали на том, чтобы государство передавало реальные налоги общинам полностью, отменяя свои собственные реальные налоги. Параллельные, самостоятельно существующие налоги государственные и коммунальные, которые падают на один и тот же источник, требуют отдельных, дорогостоящих податных аппаратов, распыляют суммы, почерпнутые из этого в конце концов ограниченного источника, и вводят начало вредной конкуренции между союзами публичного характера, недопустимы. С другой стороны, наличие в полном заведывании и распоряжении коммун определенного важного и крупного налогового источника одно только и позволяет им правильно изучать и вести хозяйство, а равно изощриться в этом хозяйстве, что достигается только путем исчерпывающего делового опыта. По содержанию своему всякое городское хозяйство, достойное этого

назначения, сводится к перманентному сравнению получек и затрат, к изысканию в организации доходных источников — с одной стороны, и к выбору предметов расходов — с другой. Третий момент, а именно самое осуществление намеченных улучшений, относится уже не к экономике, а к технике хозяйства.

Раз мы признаем принцип коммунального и в частности отраслевого городского хозяйства, то мы должны тщательным образом предоставить городскому хозяйству самостоятельную строить как доходы, так и расходы городской коммуны. Тот, кто заинтересован в расходах, естественно стремится обеспечить их наилучшей организацией и достижением наибольшей продуктивности местных доходных источников. Напротив, представляя городскому хозяйству в городе лишь определенный процент государственных отчислений, сваливающих извне, или же самостоятельные, но недостаточные источники доходов и сводя всю его налоговую инициативу к рабочим хозяйствам перед центральными государственными учреждениями, мы никогда не создадим того, что требуется на местах. Настоятельное всего, а именно — кадра опытных, самостоятельных и ответственных муниципальных распорядителей, умеющих вести городское хозяйство в полном его объеме и во всех его фазах.

В виду сего и призываю во внимание, что существенным признаком и отличием всякого города является торгово-промышленный характер деятельности его населения и что главным материально-предметным его базисом является совокупность строений, служащих для удовлетворения потребности в жилище, мы должны принять к заключению, что полная передача городским коммунам подомового и промышленного обложения напрашивается сама собой. Это есть то подлинное, хроническое, продуктивное role муниципально-финансового воздействия, которое должно быть подготовлено и разработано городским хозяином целиком и самостоятельно, в зависимости от поставленных им задач благоустройства.

Нет сомнения в том, что городской хозяин сможет сделать это лучше, чем правительственный агент, так как объекты реального обложения в городе у него под рукой и близко ему знакомы. Известно, что оценки городских недвижимостей, которые являются краевогольными камнями подомового налога, не только у нас, но и на Западе, были всегда специфически коммунального делом, которому подражала государственная практика, и самая теория оценок развилаась в Германии и Англии как чисто коммунальная дисциплина (в России — земская). Наконец, передача городам полностью подомового и промышленного обложения имеет еще ту полезную сторону, что городское самоуправление становится прямо заинтересованным в интенсивном жилищном строительстве и развитии торговли и промышленности: оно сумеет поэтому нажать налоговый пресс как раз в меру, не нарушая жизненного и торгово-промышленного прогресса и в то же время используя в должной степени все возможности.

Характерно, что такой рациональный и чисто муниципальный налог, как налог на прирост ценности земли, зародился и развилился именно в Германии, как прямое последствие и дополнение вышеп-

ложенной прусской реформы 1893 г. Вообще удивительный расцвет прусских городов в конце прошлого и в начале нынешнего века, казалось бы, вполне подтверждает наши соображения, а все дефекты прусского закона и устарелые формы действовавших реальных налогов еще не могут сами по себе колебать выдвигаемого нами принципа. Не более убедительны и обычные ссылки на неравномерность и малую подвижность, свойственные реальным налогам, так как неравномерность может быть исправлена соответствующей комбинацией дополнительных доходных источников коммун (напр., размерами отчислений из общеподоходного фонда), а степень подвижности во многом зависит от технической конструкции реального обложения, и, напр., Рихард Кауфман приводит ряд способов сделать реальные налоги более подвижными и эластичными. Что же касается, наконец, ссылок на то, что «реальные налоги нужны самому государству», то нельзя же забывать первостепенного значения местного и в частности городского хозяйства, в которых сосредоточены почти все производительные расходы на культуру, а также и того, что в целом ряде государств общая сумма государственных субсидий на нужды коммунального хозяйства значительно превышает суммы, получаемые государственным казначейством от реальных налогов.

Причины доходов городских самоуправлений

а) **Пошлины.**¹ Этот вид городских доходов весьма близок к специальным сборам и в немецкой литературе обычно рассматривается с ними совместно. Действительно, провести между пошлиной и специальным сбором четкую грань весьма затруднительно.² Как известно, пошлина есть платеж гражданина за оказываемую ему государством или общиной услугу или, точнее (по определению Рихарда Кауфмана), такой доход финансового хозяйства, который взимается с отдельных лиц (а не со всех, подобно налогам) как особый добровольный взнос. По общему правилу, упомянутый платеж должен соответствовать себестоимости оказанной услуги, и поскольку он превышает ее, пошлина в данной своей части превращается в доход.

¹ Источники: М. А. Сиринов, цит. соч., глава Пошлины, стр. 76—78; П. Гензель, цит. соч., § 8, Пошлины и проч.; Max Matthäus, II, Gebühren, статья в Handwörterbuch d. Kommunalwissenschaften, 1922, стр. 171—176; E. F. Stellung d. Gehöft im Abgabensystem.

² О различии специальных сборов (Beiträge), коммунальных пошлин (Gehüfe) и обычновенной платы за услуги, получаемые на частноправовой основе, см. also Mosele (Das Recht der Gemeindebevölkerung), Fiege (Öffentlich-rechtl. Verhältnissegleichung) и др., некоторые же авторы называют одну и ту же плату то специальным сбором, то пошлиной. Мы прибегаем к тому языку, что специальный сбор относится к общине и имеет принудительный характер денежной выплаты, пошлина имеет полуоднозначительный (поскольку существует коммунальная монополия на услуги в обязательном тарифе) и полусвободный характер (поскольку можно отказаться от услуги, а следовательно и от платы за нее), обычновенная же плата носит свободный характер и зависит от частного соглашения. Ещё одна, поистине яркодидактическая, ошибка состоит в том, что пошлины и специальные сборы являются одинаковыми и спорными. Например, перечисляем, по примеру большинства муниципальных теоретиков, пошлины как отдаленный вид доходов и доходы от муниципальных предприятий также отдельно. Между тем пошлины входят в эти предприятия как плата за услугу (последний вопрос обсуждался в прениях Verein f. Sozialpolitik в 1926 г.).

имеющий до известной степени налоговый характер. В современном городском хозяйстве Запада пошлины получили огромное распространение, и количество платных услуг, оказываемых гражданам муниципалитетами, с каждым годом продолжает увеличиваться.

По характеру оказываемых услуг муниципальные пошлины делятся на два вида: пошлины судебно-административные и пошлины за услуги, оказываемые гражданам городскими предприятиями, сооружениями и учреждениями. К первому виду относятся дошлины за совершение административных актов, за выдачу лицензий, за право пользования мерами и весами, сборы с аукционных продаж имущества, прописочный сбор и т. п.; некоторые авторы не совсем правильно относят к пошлинам пени, штрафы и т. п. Ко второму виду могут быть отнесены платы за обучение и лечение в муниципальных школах и больницах, плата за услуги трамвай, боен, водопровода, канализации, телефона, электричества, газа (некоторые авторы услуги муниципальных предприятий не относят к пошлинам), плата за пользование городскими сооружениями — мостами, плотинами, переправами, доками, шлюзами и даже мостовой. Напр., в Германии во время войны и вплоть до ноября 1923 г. было разрешено взимать пошлины за пользование мостами и дорогами.

Несмотря на все разнообразие и всю многочисленность муниципальных пошлин, их роль в городских бюджетах сравнительно скромна, так как муниципальные предприятия, в случае осуществления ими пошлинного принципа, остаются бездоходными, а поскольку предприятие начинает приносить доход, пошлина за услуги этого предприятия получает характер косвенного налога. С другой стороны, за последнее время некоторая часть муниципальных учреждений, услугами которых пользуется население бесплатно, начинает заменять пошлинный принцип принципом чистого расхода. Эти последние вопросы тесно связаны с тарифной политикой муниципалитетов, которая будет рассмотрена ниже, особенно в разделе о методах городского хозяйства.

б) Пособия государства городским самоуправлениям.¹ Пособия или субсидии государства местным союзам, а в частности и городским самоуправлениям, как один из важнейших способов финансирования коммун, получили за последние десятилетия всеобщее признание и широкое распространение почти во всех цивилизованных странах, породив богатую литературу и приведя к созданию специальной теории субсидий.

Ближайшей причиной, содействовавшей развитию государственных способов коммунам, было заявление, отнесенное еще известным экономистом Нейманом и позднее Рейценштейном.

¹ Литература: В. Таердоклебов. Пособия государства местным союзам, 1912 г. (очень рекомендуемый труд); М. Сериков, цит. с. 94, Гос. пособия местам, стр. 133 — 149; O. Schwarz. Dotationen und Subventionen, статья в *Händlerwörterbuch*, I, S. 54 — 47, 1918 г.; Reitzenstein. *Öffentl. Kommunales Finanzwesen*, см. в *Schulberg's Handbuch*, III, 2; B. Webb. Grants in aid, 1911; Virey et al., *Les subventions de l'Etat*, 1912 (исследование над шутами администрации у Таердоклебова); Цыганкин, *Местные расходы Пруссии*, стр. 304 — 322 (подробный разбор различных способов дотации).

а именно централизация государственных доходов (вызванная главным образом концентрацией капитала и господством финансового капитала в «его национальном значении») при децентрализации государственных расходов. Почти все расходы на культурные нужды населения сосредоточивались в руках коммун с присоединением растущего количества общегосударственных расходов, обязательных для общин: поэтому коммунальный бюджет имел тенденцию расти быстрее государственного. С другой стороны, в большинстве случаев все главные налоговые источники концентрировались в руках государства. Для ликвидации упомянутого недопустимого несоответствия оставался единственный путь, а именно финансовая помощь коммунам со стороны государства, которая часто одна только позволяла коммунам выполнять правильно и без дефицитов возложенные на них важные задачи.

Стоя на почве государственной теории самоуправления, при несомненной однородности и солидарности интересов государства и коммун, невозможно отрицать принципиальную допустимость помощи местным союзам со стороны государства, часть которого они составляют. Кроме того, государственные субсидии 1) позволяют даже самым бедным коммунам, как городским, так и сельским, удовлетворять общественные потребности хотя бы в минимальной норме, 2) позволяют более или менее равномерно распределить финансовые средства между коммунами и 3) дают возможность государству воздействовать в смысле желательного для него развития тех или иных отраслей коммунального хозяйства. К недостаткам государственных субсидий особенно чувствительным в недемократических государствах с преувеличенной правительственной опекой над самоуправлениями, относится тот факт, что способа до известной степени умаляют самостоятельность самоуправлений. В дореволюционной России это выражение для некоторых авторов и практических деятелей было решающим: кое-где у нас отказывались обращаться к помощи правительственные субсидии согласно лозунгу *«timeo Danaos et dona ferentes»* (боюсь данайцев, даже когда они приносят дары). Впрочем, даже в Англии государственные субсидии, почти всегда обусловленные строгими условиями, ставят коммуны в подчиненное положение относительно центрального правительства.

Классификация государственных субсидий может быть проведена по различным признакам. Основным делением признается деление субсидий на дотации и субвенции. Под дотациями мы подразумеваем ссуды без определенного назначения, распределяемые по каким-либо емким признакам (по количеству городского населения, размерам территории городской коммуны, по сумме поступлений тех или иных налогов, особенно же подоходного налога). Под субвенциями подразумевается целевое финансирование, связанное с участием государства в каких-либо расходах коммуны. Дотации имеют некоторые присущие им недостатки, а именно трудность эквализировать распределение государственных субсидий по внешним признакам, невозможность воздействовать на муниципальное хозяйство в желательном направлении, укоренение среди самоуправлений при-

вычки рассчитывать на безусловную помощь со стороны государства во всех случаях и т. д. Впрочем, дотации иногда технически неизбежны (напр., в случае составления коммунального фонда субсидий, образуемого посредством периодических и твердых отчислений от каких-либо определенных налоговых поступлений) и меньше связывают самоуправления, предоставляемые им выбор предмета расходов. Субвенции, предпочтительно рекомендуемые теорией местных финансов, непосредственно подкрепляют избранную отрасль городского хозяйства государственными средствами и поэтому способны регулировать коммунальное хозяйство сообразно с видами правительства. Нет никакого сомнения в том, что при плановом хозяйстве, особенно же проводимом в общегосударственном масштабе, субвенционный принцип оказывается единственным пригодным, что с 1924 г. признано и советской властью, решительно ставшей на путь субвенций.

По признаку продолжительности государственные субсидии разделяются на *периодические* и *единовременные*, а по назначению их — на *общие* и *специальные* (т. е. на какое-либо заранее обдуманное сочетание задач или на одну предуказанныю конкретную задачу).

Источником субсидий могут быть либо общие средства государственного казначейства, причем величина субсидий определяется той или иной твердой денежной суммой, либо отчисления от избранных для того капиталов, имущества, а чаще всего податных поступлений. В свою очередь, процентные отчисления могут производиться либо с суммы налоговых поступлений в каждой данной коммуне, либо независимо и непропорционально таким местным поступлениям; в последнем случае образуются центральные эквализационные фонды для коммунальных субсидий, которые распределяются между местными союзами по самым разнообразным и часто весьма сложным основаниям.

В классической стране государственных субсидий — Англии — практикуется как дотационная, так и субвенционная система, но субвенции гораздо более развиты: в первую очередь они идут на народное образование, затем на санитарное, дорожное дело и т. д. Общая сумма пособий в Англии и Уэльсе, по сведениям В. Н. Твердохлебова, составляла в 1920/21 г. 76,66 млн фунтов стерлингов, из коих 37,5 млн падало на народное образование. В Германии реформа 1920 г. лишила общин как реальных налогов, так и надбавок к подоходному налогу, но имзаменены были предоставлены отчисления от имперских прямых налогов и налога на оборот и надбавки к областным реальным налогам, а также субвенции на выплату жалованья коммунальным служащим, на народное образование и на общественное призрение. Народное образование как коммунальное дело получило в 1924 г. до 260 млн марок субсидий, а общественное призрение — 790 млн марок. Во Франции государственные субсидии в 1922 г., по данным М. А. Сиринова, достигли около 10% всего бюджета. Таким образом, мы видим, в каких широких пределах осуществляется государством на Западе помощь коммунальному и в частности муниципальному хозяйству (в Англии свыше 60% общей суммы государственных субсидий в конечном счете получают города). Однако всецело строить

местную систему финансов на государственных субсидиях, как это неоднократно предлагалось, было бы серьезной ошибкой по мотивам, нами уже подробно высказанным.

в) Доходы от муниципальных предприятий. Упомянутые доходы муниципалитетов тем отличаются от предыдущих, что в них содержатся элементы как публичнохозяйственных, так и частнохозяйственных отношений. Хозяйственная сила муниципальной единицы здесь покоятся на двойном основании: на праве собственности и пользования средствами производств и своим имуществом, т. е. на имущественной право-способности, а с другой стороны — на применении данных коммунальных полномочий в финансовой области, т. е. на применении финансовой власти.

Доходы от муниципальных предприятий более или менее крупных городов, а равно от предприятий, созданных городами в концессию или в аренду, занимают видное, а иногда даже господствующее место в доходных бюджетах городских самоуправлений. Распределение этих доходов между отдельными городами весьма неравномерно. Все зависит от степени предпринимчивости, опыта и умения городских хозяев, с одной стороны, и от системы эксплуатации предприятий — с другой. В иных случаях предприятия дают дефицит вследствие нерациональной постановки дела, в других же, более частых, случаях предприятия убыточны или бездоходны вследствие намеренного применения бесплатности услуг (принципа чистого расхода) или же пошлинного принципа, т. е. искусственной бездоходности общественно-полезного предприятия (низкие тарифы за коммунальные услуги, лишь окупавшие себестоимость и амортизацию). Упомянутые принципы, входящие в понятие муниципального социализма, а равно все вопросы, касающиеся городских предприятий (тарифы, амортизация и т. д.), будут нами рассмотрены в разделе о методах хозяйства.

г) Доходы от муниципальных имуществ.¹ В приведенном пункте мы подразумеваем те доходы, которые город получает, как субъект частнохозяйственных прав, путем коммерческой эксплуатации своих имуществ, хотя он и не обращает эти доходы в частнохозяйственную прибыль, а пользуется ими, как и в предыдущих случаях, для осуществления публичных, общественно-полезных целей, а именно задач городского благоустройства.

К городским имуществам, могущим приносить частнохозяйственный доход, следует отнести земли, леса, недра (в горнопромышленных областях), доходные дома, ценные бумаги и некоторые оброченные статьи (не относящиеся к специальным сборам или пошлинам), а именно

¹ Литература: Рихард Клауффман, цит. соч., § 2, Эксплуатация земельной собственности, стр. 19—48; А. Данашке, цит. соч., глава Земельная собственность общины, стр. 172—224; В. Н. Твердохлебов, Местн. физ., 1920; глава X, Имущество и предприятия местных органов, стр. 166—190; М. А. Сиринов, цит. соч., глава Зем. имущество местных советов, стр. 32—44, Журинлев, Гор. имущество и предприятия (отрывок из «НМГД»); В. Тетюниан, Самоуправление и городское хозяйство, III. Влияние земельной собственности городских общин на их финансы в Германии.

охота (в сибирских городах), рыбная ловля (в так называемых рыбачьих поселках) и т. п. Из перечисленных имуществ сколько-нибудь серьезную роль в городском доходном бюджете играют (в Германии), или могут играть (в дореволюционной России) земельные и лесные имущества. В СССР, как мы укажем ниже, ребром стоит вопрос о муниципализированном фонде, который, при его неудовлетворительной современной эксплуатации, имеет, без сомнения, колоссальные перспективы.

Крайняя неравномерность тех финансовых результатов, которые дают на долю отдельных стран и отдельных городов от эксплуатации собственных недвижимых имуществ, проявляется еще более рельефно в данном случае, чем в предыдущем. Здесь первую роль играет в каждом городе размер недвижимой собственности города относительно количества его жителей и, кроме того, все то же хозяйственное умение. Что же касается принципов муниципального социализма, то они в деле эксплуатации недвижимых имуществ почти никогда не выявлялись, так как городские земельные или лесные имущества, доступные эксплуатации, обычно лежат вне городской черты, и многие города привыкли проводить «муниципальный социализм» в отношении своих жителей за счет прибавочной стоимости, усиленно выжимаемой в другом месте.

За последние десятилетия городские имущества эксплуатировались особенно успешно в Германии, и мы приедем в этой сфере весьма любопытные данные, которые хотя и имеют в настоящее время лишь исторический интерес, но они весьма характерны для недавнего еще периода капиталистического развития и ярко выяснят один забытый, но в высшей степени поучительный уголок городского хозяйства. В 1892 г. А. Дамашке, известный основоположник муниципальной науки, по поручению союза немецких земельных реформаторов произвел анкету среди 59 общин (ответивших на анкету) о влиянии коммунальной земельной собственности на общинные финансы. Результаты анкеты получились неожиданные. Оказалось, что 34 германских города и деревни не взимают никаких налогов, так как все их коммунальные потребности покрываются за счет прибыли с недвижимых имуществ. В некоторых городах и общинах эта прибыль настолько велика, что распределяется между гражданами. Так, община Клингенберг (в Нижней Франконии) выдает ежегодно каждому гражданину 300 марок наличными, три сажени дров и 50вязанок соломы. Граждане городка Гаттенз (Рейхслянд) получаютдаром все школьные принадлежности и учебники и, сверх того, довольно большие суммы из общинной кассы. Город Юксен (Саксен-Веймар), недавний лесной холмисто-бесplatno раздает каждой семье дрова и лес на постройку дома. В Гальтерне (Вестфалия) каждый гражданин получает ключок земли в шестилетнее безвозмездное пользование, яс дров и 40 марок ежегодно наличными. В Рантуме (на Зильте) каждая семья без всякого труда получает ежегодно из кассы 500—600 марок. В городе Фрейденштадте (Бюргемберг) 33 тысячи марок распределяются ежегодно между гражданами. Такое же положение в общинах Трайсе, Гернштейне, Вайбергзее, Майнфлингене. Дорнштете (гражданам ежегодно раздаются до 50 тысяч марок).

В других странах раздача денег, земли и леса не практикуются, но прибыльная эксплуатация городских имуществ позволяет муниципитетам предоставлять гражданам бесплатно муниципальные услуги: так, итальянские города Беневенто, Губбино и Нары даром отпускали очищенную воду; шведский город Орса, получающий крупный доход от продажи леса, имеет бесплатный трамвай и телефон, а Мессина, по сведениям В. Тотоминца, в течение 1901 г. открыла 6 муниципальных хлебных лавок, где даром раздавался хлеб за счет выгодной эксплуатации земельных имуществ.

Приведенных примеров не следует переоценивать, как это делает В. Ф. Тотоминец: это лишь исключения, указывающие на крайне неравномерное распределение имущества между надоя населенными, но подчас богатыми городскими общинами, что весьма характерно для капиталистического строя. Из крупных городов мира мы знаем только столицу Шотландии Глазго, которой, благодаря ее рационально эксплуатируемым имуществам и предприятиям, удавалось долгое время жить без всяких муниципальных налогов и в то же время наилучшим образом обеспечивать коммунальные потребности. Наконец, едва ли можно одобрять, как это делает А. Дамашке, обращение муниципальных денежных средств в частный доход отдельных граждан города независимо от труда. Самый поверхностный анализ показывает, что здесь мы имеем дело не с «коммунальным социализмом», а просто с незаслуженным обогащением городского мещанства за счет прибавочного труда работников земли и леса.

Общая доля местных доходов, падающая на эксплуатацию коммунальных имуществ на Западе, весьма велика. В Англии она составляет не более 2,4% местных доходов, и города, окруженные со всех сторон монопольной собственностью лендлордов, лишены возможности расширять свои предприятия. Французские города, благодаря ошибочной земельной практике Великой революции, потеряли большую часть своих земель. Дореволюционные русские города, владевшие крайне неравномерно распределенной, но подчас исключительно крупной земельной собственностью (Рига — 98 тысяч десятин земли, Саратов — 50 000 и т. д.), могли бы развить рациональное сельское хозяйство, во, как общее правило, земельное их хозяйство велось крайне неудовлетворительно: не было ни точных сведений о количестве владений, ни инвентаризации, ни мелиораций. Земли частично распродавались без всякого плана, частично расхищались и в лучшем случае отделялись крестьянам в аренду по низким ценам под экстенсивную, а подчас и жищническую обработку. Несмотря на это, эксплуатацией своих значительных имуществ русские города в 1912 г. покрывали до 11,4% своего бюджета. Образцово во многих отношениях земельную политику начинает вести за последнее время Германия (см. мой специальный курс городского хозяйства, раздел о земельной политике). Что же касается эксплуатации недвижимых имуществ в СССР, то этому вопросу будет посвящен ниже отдельный параграф.

д) **Натуральные повинности.** Наш очерк муниципальных доходов был бы неположен, если бы мы не упомянули об одном «доходе», который хотя и не имеет денежной формы, но еще уста-

наводится кое-где муниципалитетами как пережиток старых условий и отношений. Мы говорим о натуральных повинностях граждан в отношении тех или иных отраслей городского хозяйства. Под натуральными повинностями подразумевается принудительное исполнение гражданами в пользу городской коммуны определенных действий или работ. К натуральным повинностям муниципального типа относится участие в работах по сооружению или ремонту дорог, мостовых, тротуаров, по перевозке необходимых продуктов и материалов (подводная повинность) и т. д. Наиболее яркий пример натуральных повинностей, еще сохранившихся в коммунальной практике, дает Франция, где общины пользуются правом требовать от каждого жителя лично и от членов его семьи участия в работах по исправлению главных шоссе (в течение трех дней в году) и сельских дорог (в течение одного дня). Равным образом и в дореволюционной России существовали в довольно широком размере натуральные повинности земские (водяр., подводная) и городские (мостовая, квартирная, дежурства леопарника и т. п.).

Натуральные повинности были широко распространены в средние века, и тогда они имели полное оправдание, так как при малом развитии денежном хозяйстве население не могло уплачивать денежных налогов в потребном для коммун количестве. В настоящее время муниципальная теория относится к назанным повинностям определенно отрицательно ввиду непродуктивности подневольного труда, трудности установить разномерные раскладки натуральных повинностей и, наконец, тех перманентных уловений от выполнения таких, с которыми, как показывает опыт, вести борьбу почти невозможно. Натуральные повинности отмирают теперь сами по себе, так как там, где они еще сохранились, население привыкло от них откупаться. Но муниципальные программы, в свою очередь, повсеместно требуют л е р е л о ж е н и я натуральных повинностей, что вполне отвечает современным экономическим условиям, обеспечивая продуктивное исполнение работ и нормальную отчетность.

При социалистическом строе, когда денежное хозяйство отомрет, идеи из натуральных трудовых повинностей принадлежат, конечно, широкие перспективы, но те трудовые повинности, надлежащим образом разработанные и приведенные в соответствие с новейшими условиями производства, будут иметь весьма мало общего с их современной постановкой и раскладкой. Нельзя не отметить, что опыт военного коммунизма в этом деле в РСФСР дал до сих пор только отрицательные результаты.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ

1. УСЛОВИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ¹

В конце прошлого века известный экономист Ад. Вагнер на заседании Общества социальной политики обмолвился нашумевшим

¹ Литература: Г е р ц е н шт ай н . Кредит для имущества и торговли, 1892 г. (классический, но устарелый труд); Р е к к е Кауф м аи , четв. том., т. II, стр.

в свое время крылатым словечком: «Благоустройство городов прямо пропорционально их задолженности». Лет через двадцать после этого выступления ту же приблизительно мысль повторил М. Андерлер в своей солидной книге о городском кредите, заявив, что производительные займы — благословение, а бесплодная бережливость — проклятье. Как ни парадоксальным, на первый взгляд, приведенные заявления, тем не менее они действительно соответствуют фактам: развитие муниципального кредита и самое широкое использование его городами, при соблюдении некоторых условий, сильно способствуют городскому хозяйству и благоустройству, а «тяжелое» бремя долга, падающее на коммуну, в большинстве случаев является не отрицательным признаком, как полагали в старину, а, наоборот, показателем благоприятных. Это любопытное явление станет понятным после беглого ознакомления с теорией муниципального кредита.

Мы уже указывали, что для городского хозяйства чрезвычайно важно постоянное сохранение финансового равновесия, а именно, с одной стороны, перманентное развитие финансовых сил коммуны соответственно усложняющимся задачам благоустройства, а с другой — приспособление этих задач к финансовой платежеспособности городского самоуправления. Отсюда — общее правило: «обыкновенные расходы коммуны должны быть покрытыми обыкновенными ее доходами». Ясно, что те регулярно повторяющиеся расходы, которые обслуживаются нормальной текущей жизнью городского самоуправления, не могут и не должны покрываться с помощью чрезвычайных финансовых средств и путем распределения бремени на несколько финансовых периодов. Регулирующая власть государства даже в классической стране коммунальной независимости (Англии) зорко следит за соблюдением этого правила, нарушение которого уже не раз приводило к хозяйственным неурядицам.

Совершенно иначе обстоит дело в случае чрезвычайного, т. е. регулярно повторяющегося и притом значительного расхода городского самоуправления, напр., на устройство нового муниципального предприятия. Ясно, что обыкновенные коммунальные доходы, при их строгой ограниченности и твердом назначении, фактически не в состоянии покрыть подобный чрезвычайный расход, и здесь приходится волей-неволей прибегать к изысканию чрезвычайных доходных источников, согласно правилу: «чрезвычайные расходы ком-

514—572; «Коммунальный кредит в иностранных государствах» (сост. ад. канц по кред. части), Себ., 1912; Б. Н. Твердохлебов, «Местн. финн.», стр. 222—223; М. А. Сиринов, цит. соч., стр. 150—166; М. Франкель, «Организация кредита для городов (вокл. из шир. своего гор. деятеля)», Одесса, 1911 г.; И. Коноваловский, «Коммун. кредит», «Спор. ком. рабт.», М., 1925; статьи Ааркесока, Бреттермана, Журавлева, Юрата в «Бор. Деле» 1910—1914 гг.; статьи П. Гензеля в «Фин. газете» 1924 г.; статьи Матлянского в «Кон. Хоз.», «Кон. Д.», «Ф. Г.» и «Эн. И.» за 1924—25 г. Pierre Léris, *Les communes et le Crédit Foncier*, 1911 г. (очень рекомендованная работа); Andler, *Die Stadtschulden in Frankreich und Preussen*; Heinrich Bölicher, *Schuldenwesen* (ср. в Handwörterbuch, изд. 1924 г., стр. 632—657); Мозз, *Die Schuldentwicklung der deutschen Städte*, 1909; статьи в «Коммунальном Журнале» (см. особенно Кriegsaugabe, 1919); Harris, *Local government in many lands*, 1926 (Finance, стр. 12—14, 33, 54, 105, 177—180, 288).

нун должны быть покрыты за счет их чрезвычайных доходов».

Как указывает Р. Кауфман,¹ покрытие чрезвычайных расходов городских самоуправлений может быть осуществлено одним из следующих четырех способов: 1) отчуждением имущества, 2) благородственным накоплением фондов, 3) безвозвратным пособием со стороны государства или вышестоящего коммунального союза и 4) путем займа, т. е. использованием кредита. С точки зрения правильной муниципальной политики, первый способ не может быть рекомендован, так как, отчуждая имущество, община тем самым уменьшает свою финансовую и хозяйственную силу. Действительно, чрезвычайный расход обычно делается с целью внести в коммунальное благоустройство какую-то новую ценность, и если коммуна покрывает его отчуждением равнозначности, то она в хозяйственном отношении ни на штуку не подвигается вперед. Кроме того, далеко не всегда удается выгодно отчуждать имущество как раз в нужный момент. Второй способ, т. е. благородственное накопление фондов, был обычным средством покрытия чрезвычайных расходов до возникновения кредитного хозяйства и до господства муниципального обложения. В настоящее же время считается недопустимым переобременять данное поколение граждан налогами во имя тех благ, которые получат будущие поколения, тем более, что ни время, ни величина предстоящих чрезвычайных расходов заранее неизвестны. Далее, как показывает опыт, никакое значительное накопление свободного капитала в наше время усиленного роста количественных потребностей коммунам вообще не удается; наоборот, сплошь и рядом им приходится выпускать дефициты и отказываться от образования даже таких полезных фондов, каким является фонд амортизационный. Наконец, если даже община умудряется систематически делать нужные отчисления и воздерживаться от израсходования фонда на другие нужды, все-таки накопление фондов, по сих пор рекомендуемое некоторыми авторами (Гейнле), нерационально потому, что при этой системе, столь не соответствующей нашей динамической эпохе, приходится ждать проектированных улучшений в течение десятков лет. Что же касается третьего способа, то он от всех городских самоуправлений совершенно не зависит, и ни государство, ни тем более вышестоящие союзы отнюдь не склонны выдавать крупные безвозвратные пособия на чрезвычайные расходы коммун, в особенности же на капитальное оборудование прибыльных предприятий.

В результате, у коммун фактически остается лишь одно главное средство покрыть чрезвычайные расходы: это — заключение займов, т. е. обращение к муниципальному кредиту.

2. ИСТОРИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ

Города выступали в качестве заемщиков уже много веков тому назад,² но в то время муниципальный кредит государственным зако-

¹ Цит. соч., стр. 516—519.

² В. С. Кауфман и Бази. Учение о деньгах и кредите, ч. II, М., 1927, гл. IV, § 4, Коммун. кредит, стр. 108—110.

новательством еще не регулировался. Среди должников известного средневекового банкирского дома Фуггеров в 1553 г. числился, напр., город Антверпен, заключивший свой заем без всякого разрешения ссылаясь. В эпоху национальных монархий короли не только не ограничивали кредитных возможностей городов, но иногда сами заставляли города давать за них гарантию банкирам для финансирования военного дела. Революционный Париж конца XVIII столетия неоднократно искал осудные капиталы и в конце концов выпустил свои собственные векселя - бони, пользовавшиеся большим доверием, чем дикторированные в то время государственные бумаги.

Упомянутый старинный кредит городов, сравнительно незначительный по своим размерам и не нормированный государством, носил преимущественно потребительский и чисто случайный характер. Лишь в середине прошлого века, т. е. вместе с интенсивным расширением капитализма, спрос на ссудные капиталы со стороны городов начинает прогрессировать с каждым годом, причем он вызывается уже мощными производительными потребностями и строго регулируется правительствами. Города становятся крупными предпринимателями, сосредоточивая в своих руках общеполезные предприятия, требующие громадных сооружений, постройка и содержание которых, в свою очередь, требуют крупных капиталов. Между тем городские коммуны, по общему правилу, располагают свободными капиталами в гораздо меньшей степени, чем государство, а почас даже в меньшей степени, чем отдельные частные капиталисты. Поэтому городские самоуправления все чаще приходится обращаться к общим ресурсам денежного рынка и занимствовать оттуда необходимые средства.

Указанный процесс развития муниципального кредита принимал в прошлом веке с каждым десятилетием все более интенсивный характер и достиг своего кульминационного пункта перед империалистической войной. В Великобритании задолженность городов и других местных союзов, по данным официального статистического сборника,¹ выражалась в следующих цифрах:²

К концу 1901/1902 бюджетного года.. .	406,5 млн. фунтов стерлинг (более 4 миллиардов рублей)
- 1905/1906 .. .	557,0 .. .
- 1909/1910 .. .	620,3 .. .
- 1913/1914 .. .	651,8 .. .

Из общей суммы в 651,8 млн на долю Англии и Уэльса приходилось 562,6 млн фунтов стерлингов, причем 310 млн ушло на устройство водопроводов, снабжения электричеством, газовых заводов, бани, кладбищ, почтенных домов, рынков, трамваев и транспортно-водных сооружений. По отдельным крупным городам задолженность распределялась так:³

¹ Statistical Abstract of the United Kingdom, L., стр. 53, цитир. по Кане и Ленбауму.

² По данным русского официального издания (кредитной кампанией) цифры несколько выше.

³ Кон. кред. в ин. го., цит. изв. кредитн. земл., стр. 29.

Задолженность больших городов Великобритании в 1905/6 г.

Г о р и д а	Долг в тыс. фунтов стерл.	Доля на 1 жи- теле
Лондон	109 929	23
Глазго	17 584	21
Ливерпуль	14 870	20
Манчестер	22 521	35
Бирмингем	16 985	31
Лидс	12 277	26
Шеффилд	6 798	19
Дублин	2 514	6

Непосредственно вслед за Англией по размерам коммунальной задолженности шла Германия. Общий долг германских общин на 1 января 1914 г. составлял свыше 8¹/₂ млрд марок, причем на города падало вчетверо больше долга, чем на сельские общины. Задолженность французских общин, за исключением Парижа, имевшего перед войной 2 387 216 295 франков долга, была гораздо менее значительной, и на душу населения там падало не более 125 франков. Еще ниже был уровень общей коммунальной задолженности в Италии (50 лир на душу), если не считать долгов таких городов, как Рим (217 012 тыс. лир долга в 1909 г.), Неаполь (162 312 тыс. лир) и Милан (98 450 тыс. лир). Наконец, самой низкой являлась общая коммунальная задолженность в дореволюционной России (около 5 рублей на душу населения), так как земства, в том числе волости, прибегали к кредиту сравнительно редко, а долгосрочными облигационными займами вовсе не пользовались. Что же касается муниципального кредита в СССР, то мы ему посвятим ниже особый раздел.

3. ОБЪЕМ МУНИЦИПАЛЬНО-КРЕДИТНЫХ ПРАВ

Таким образом мы усматриваем, что коммунальная задолженность, в которой главную роль играют долги крупных городов, к началу XX в. уже успела принять значительные размеры, а по объему своему в Англии приблизиться к размерам государственного долга. С тех пор коммунальный кредит продолжал развиваться в усиленном темпе. При данных условиях финансовая политика государства была естественно заинтересована в том, чтобы в возможно большей степени влиять на организацию и регулирование названного кредита за счет кредитной свободы местных самоуправлений. Есть еще весьма важное соображение в пользу ограничения самостоятельности коммун в кредитной сфере. Ясно, что всякий заем поглощает финансовые ресурсы последнейших финансовых периодов, так как часть доходов этих последних должна быть затрачиваема на уплату процентов и погашения. Поэтому дай-

ный состав муниципального совета, принимающий на себя долгосрочные долговые обязательства, в значительной степени связывает не только свое, но и будущие, даже еще не родившиеся поколения граждан. Неосмотрительная кредитная политика одного только состава муниципалитета, игнорирование им правил, установленных как научным, так и практическим путем, могут скомпрометировать городское хозяйство на много лет. Вот почему муниципальные законы почти повсюду стремятся обставлять заключение местных займов всеми возможными предосторожностями.

Например, в Англии, постановление о займе — единственный предмет коммунальной компетенции, требующий санкции правительства (в большинстве случаев — министра народного здравия), если только местный союз не получил специального права заключать займы согласно местному парламентскому акту. Проект нового займа рассматривается министром по существу, с точки зрения его целесообразности и соответствия закону, нормирующему величину займа (в городах теперь не выше двойной суммы их годовой доходности), сроки (20—60 л.), формы погашения и т. п. Во Франции коммунальные займы не выше чем на 30 лет и определенной максимальной величины (по отношению к прибавочных санкциям) заключаются свободно, в случаях же превышения указанных норм требуют санкции префекта, а иногда и Государственного совета (т. е. высшего органа надзора). В Соединенных штатах никакой правительственной санкции для заключения коммунальных займов не требуется, но устанавливаются максимальные пределы как сроков, так и размеров займов. Так как большинством северо-американских городов эти пределы уже достигнуты, то развитию муниципального кредита там поставлено серьезное препятствие. В Канаде требуется одобрение коммунальных займов избирателями с одной стороны и губернатором — с другой. В Бельгии вопрос о займесуждается на публичном заседании коммунального совета после специальной анкеты среди населения. Решение совета передается на рассмотрение особого органа надзора — «постольской депутатии» — и должно получить одобрение короля во всех тех случаях, когда размеры займа превышают одну десятую общей доходности коммуны или же сумму в 50 тысяч франков. В Испании для одобрения городского займа требуется референдум избирателей. В Норвегии все коммунальные займы, заключаемые на срок выше 5 лет, требуют утверждения короны. Одним словом, мы видим, что повсеместно проводятся ограничения муниципально-кредитных прав, принимающие самые разнообразные формы.¹

АХАРАКТЕРИСТИКА И ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА

В виду такого значения кредита в коммунальном, а особенно городском хозяйстве, муниципальная практика и основанная на ней теория пришли чисто эмпирическим путем к установлению известных признаков муниципального кредита и тех принципов, которые должны

¹ Еще свидания ванты и Наккса, чит. фнк., и отнесены к 1926 г.

применяться в рассматриваемой области. Коисчисм каждого из них отдельно.

а) Хотя теоретически те случаи, которыми вызывается обращение муниципалитетов к кредиту, весьма многочисленны и разнообразны, на практике мы встречаемся чаще всего с двумя из них: 1) с восполнением случайного бюджетного дефицита и 2) с устройством нового муниципального учреждения, сооружения или предприятия. Первому случаю соответствует краткосрочный и сравнительно ограниченный заем (обычно легко разрешаемый городу и без труда им реализуемый) и второму случаю — долгосрочный и сравнительно крупный заем. Так как современное городское хозяйство (особенно же больших городов) всецело базируется на общеполезных муниципальных учреждениях и предприятиях, а последние, как уже было указано, финансируются почти исключительно за счет займов, то муниципальный кредит в настоящее время перестает быть только «средством покрытия чрезвычайного расхода», я делается нормальным и необходимым средством ведения хозяйства. Правда, расходы по устройству каждого нового предприятия не повторяются регулярно, но муниципальных предприятий и учреждений в каждом городе много, и после окончания срока действия одного займа часто требуется заключение нового займа для возобновления и расширения предприятия. Таким образом возникает цепь системы займов, составляющих в городах-гигантах миллиардные суммы, которые с течением времени отнюдь не обнаживают тенденции сокращаться, наоборот, продолжают быстро возрастать. Отсюда ясно, что муниципальному кредиту свойствен в общем и целом признак долгосрочности, отвечающий продолжительной службе городских предприятий или сооружений, а краткосрочные займы, служащие для удовлетворения кратковременных потребностей, как правило, играют в городском хозяйстве совершенно второстепенную роль и сравнительно мало интересны для проблемы муниципального кредита.

б) Вторым признаком, который в то же время является и руководящим признаком муниципального кредита, является его ярко выраженный индивидуально-целевой характер. Если бы муниципалитеты покрывали посредством займов часть своих текущих расходов на разные нужды или ежегодно восполняли бы путем кредитов свои хронические дефициты, то такое поведение повело бы к еще большей дефицитности хозяйства (дефицит + процент по займу) в возрастающей прогрессии. Поэтому каждый городской заем должен иметь свое определенное назначение, свою строгую целевую установку, и все условия займа должны этой установке соответствовать. Назначением займа не должно быть покрытие расходов по содержанию городских учреждений, сооружений и предприятий или даже по покрытию капитальных затрат, если потребность в них возникает ежегодно. Одним словом, из сферы муниципального кредита, как это известует из раздела I настоящей главы, должны быть принципиально исключены все регулярные расходы городской коммуны, которые, по общему правилу, включаются в нормальный городской бюджет и покрываются из обычновенных источников. Равным образом осуществление той

цели, ради которой заключается заем, не должно отсрочиваться на много лет после реализации займа, так как иначе реализованные суммы долгое время лежали бы пассивно на текущих счетах или в срочных вкладах, и соответствующие проценты не могли бы всецело покрыть процентов по займу. По общему правилу, принятому теорией, цель, ради которой заключен заем, должна быть осуществлена по крайней мере в течение ближайших пяти лет после его реализации.¹

Переходя к рассмотрению тех предметов, для которых могут быть заключены и обычно заключаются займы, мы можем разделить их на три группы.

Первая группа: трамвай, водопровод, газовый завод, городской общественный банк и другие предприятия и имущества, приносящие доход, из которого город не только покрывает свою и эксплуатационные расходы и платежи по займу, но еще может получить известную сумму чистой прибыли.

Вторая группа: здания и сооружения, не приносящие городу чистой прибыли, но покрывающие расходы на эксплуатацию и оплату займа (здания школ, больниц, дюжарных комендантских и т. п.). Соответствующие займы не увеличивают городских доходов, но уменьшают расходы в сумме, равной износной стоимости зданий.

Третья группа: общеподанные сооружения по городскому благоустройству, не приносящие дохода² и другие экономически непроизводительные затраты (напр., борьба с эпидемиями).

Ясно, что городские займы, заключенные для устройства предприятий первой группы, являются безусловно продуктивными и выгодными для городского хозяйства. На них строили свое благополучие многие крупные центры Америки и Европы, не исключая Москвы и Ленинграда. Здесь несомненно находится благотворная область применения и расширения муниципального кредита. Отношение городского хозяйства ко второй группе должно быть более осторожным. Если платежи по соответствующим займам плюс расходы на содержание новых зданий не превышают износной стоимости аналогичных помещений в частных домах, то такие займы оказываются целесообразными. Если же требуется приплата из общих городских средств, то вопрос о целесообразности займа будет зависеть от размера приплаты, от финансового положения города и т. д. Наконец, займы на третью группу определенно грозят финансовому равновесию в городском хозяйстве,³ и если многие западные города в видах улучшения благоустройства все же заключают займы на бездоходные, но полезные предприятия и сооружения, то они могут это делать лишь вследствие своих обильных доходных источников и льготных условий кредита. Так, мы знаем, что больше половины займов Парижа заключено для

¹ Проект положений о гор. займах, составленный А. Журавлевым («Гор. Д.», № 8, 1916 г., стр. 399).

² Одесса перенесла во революции длительный финансовый кризис вследствие обращений своих займов на устройство бездоходных предприятий. Наоборот, Москва всегда избегала третьей группы и расходовала на нее не более 2% общей суммы, полученной от займов, благодаря чему денежный рынок относился к основанным займам с полным доверием.

нужд бездоходных предприятий и сооружений, а в Англии до войны на долю первой группы падало 56% всего долга английских общин, на долю второй группы — 14% и на долю третьей — 30%.

в) Третьим принципом муниципального кредита, тесно связанным с первыми двумя, является требование о том, чтобы срок погашения займов, заключаемых для устройства каких-либо предприятий, учреждений или сооружений, был согласован со средней продолжительностью их службы. Это требование вытекает, с одной стороны, из хозяйственных соображений (доходные предприятия, прекратившие свою работу, уже не может покрывать ежегодных платежей по займу), а с другой — из принципа справедливости (бремя займа должно ложиться только на то поколение граждан, которое действительно пользуется его положительными результатами). А. А. Журавлев требует, чтобы срок погашения займов во всяком случае не превышал 30 лет. Однако на самом деле указанный им срок (если исходить из практики Англии, Франции, Пруссии) должен считаться не максимальным, а средним.

Приведем шкалу оптимальных сроков займов, на основании существующей практики и господствующих взглядов (М. Андерса, Мариенгофа, Блейхера и др.).

Вид предприятий и потребностей, обслуживаемых кредитом	Сроки займа
1) Вспомогательные бюджетного дефицита (случайного)	3 года
2) Удовлетворение кратковременных потребностей (борьба с эпид., первые выставки)	5 лет
3) Трамвай	30 лет
4) Школьные и больничные постройки	40 лет
5) Водопровод	45 лет
6) Ирригация	50 лет
7) Постройки по осушению	60—75 лет
8) При покупке земли	80 лет

Само собою разумеется, что приведенная шкала имеет лишь ориентирочное значение и не может считаться пригодной для всех стран и эпох. Напр., в наших условиях, когда мы восстановим долгосрочный кредит для городов, вероятно, придется значительно сокращать указанные сроки.

г) Четвертый принципиальный вопрос касается оптимального размера займов в различных категориях городов. Основное требование здесь заключается в соответствии установленного размера платежеспособности городского населения. В теоретической литературе встречались даже попытки установить твердые цифры той задолженности, которая должна была бы падать на одного городского жителя (250 рублей и выше для жителя

города-гиганта, 150 — 250 рублей для крупного города, 100 — 150 — для среднего и 75 — 100 — для небольшого), но подобные расчеты, основанные на отдельных существующих примерах, ждут более солидной мотивировки и анализа всей обширной финансово-статистической массы. К той же категории вопросов относится ставшая за последнее время ребром проблема централизации коммунального кредита. Эта проблема вызвана чрезвычайно мелкими размерами, раздробленностью и многообразием городских займов, которые загромождают биржу, не находят достаточно широкого круга покупателей и подвержены резким колебаниям курса. Напр., в 1913 г. на германских биржах котировалось 490 отдельных коммунальных займов, выпущенных 270 городами, причем курсовые их отметки, за отсутствием покупателей, носили чисто nominalный характер и были естественно весьма низкими.¹ Однако, если чрезвычайно мелкие размеры городских займов нерациональны, то и слишком крупные займы нельзя рекомендовать. Когда нормальный предел займа превышен, затрудняется его реализация, предложение данной бумаги превышает спрос на нее, и цена займа неминуемо падает. М. А. Саржин считает предельными для наших столиц займы в 40 млн. рублей, для городов с населением свыше 250 тыс. жителей — в 15 млн., для городов свыше 100 тыс. жителей — в 10 млн. и более мелких городов — в 3 млн. рублей.

Наконец, немаловажным условием правильного займового хозяйства является осторожное вычисление размера займа в соответствии с действительной потребностью, за вычетом процентов на реализованные суммы до их израсходования и с присоединением к ним платежей (процент и погашение) во время строительного периода.²

5. ФОРМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА

Основной формой муниципального кредита являются долгосрочные облигационные займы. На них в дореволюционной России были основаны не только 80% всего кредита крупных и средних городов, но и почти все муниципальное строительство. Земства, небольшие города и волости этой формой кредита у нас вовсе не пользовались, но, напр., в Германии в конце 1912 г. числилось до 151 общины с населением менее 5000 человек, облигации которых имелись в обращении.³

Сущность облигационного займа состоит в том, что вся сумма займа делится на большие или меньшие части (обыкновенно на те и другие одновременно, чтобы обеспечить распространение обязательств на разных рынках), и на каждую такую часть выдается заемное обязательство, т. е. облигация. Сумма, обозначенная на облигации, на-

¹ Брайтерманн, Городские облигационные займы («Гор. Д.», № 11 — (2, стр. 667), см. также Karl Klemmich, Die Ursachen des niedrigen Kurzstandes deutscher Staatsanleihen, Berlin, 1906, S. 52.

² А. Журавлев, Упорядочение займового хозяйства («Г. Д.», № 22, стр. 1178).

³ Поэтому едва ли можно согласиться с М. Саржином и в том, что облигации, займы доступны лишь крупным коммунам (см. цит. соч., стр. 157). Хотя и слагают признак, что для малых коммун они неизвестны.

зывается номинальной, или нарицательной; она указывает на размер того долга, который берет на себя по этой облигации коммуна. Однако, ввиду того, что продажная цена облигации на рынке, или ее биржевой курс, в громадном большинстве случаев ниже номинала, то коммуны при реализации займа фактически получают меньшие суммы. Высота биржевого курса облигации зависит 1) от годового процента, который уплачивается кредиторам (в России этот процент колебался от 3% до 7), 2) от доверия кредиторов к коммуне, выпускающей облигацию (облигации крупных городов, как, напр., Москвы, котировались значительно выше, чем средних), и 3) от умения разместить облигации на рынке, — для размещения облигаций обычно прибегают к посредничеству банков.¹

Облигационные займы заключаются на определенный срок, в течение которого они должны быть погашены. Отсюда возникает проблема погашения облигационных займов, которая возбуждает много споров, так как существуют различные приемы такого погашения. До 1893 г. не только в России, но и за границей облигационные займы городов погашались посредством тиража, т. е. периодического погашения по частям, причем выкупаемые, т. е. выдающиеся в тираж облигации определяются лотереей, и по ним уплачивается кредиторам номинальная стоимость облигации. В 1893 г. прусские города получили право погашать свои займы, т. е. производить очередное, срочное их погашение, не только путем тиража, но еще и скупкой облигаций на бирже. Этот выгодный для городов способ погашения (ибо города скупают облигации на рынке по курсу, а не уплачивают нарицательной цены, как при тиражировании) распространился далеко за пределы Германии, а в 1910 г. Москва выпустила свой 4% заем на 24 673 000 руб. с таким альтернативным правом погашения. Что же касается третьего способа, а именно погашения в один срок по истечении срока займа, то он редко практикуется и для городов незыгоден, ибо требует крупной свободной наличности, или же вызывает необходимость в новом займе, т. е. в конце концов усковечивает налоговое бремя по одному и тому же предмету.

Приводя во внимание, что крупные города базируют свое хозяйство на общеполезных и доходных предприятиях громадной мощности и что, как показал долголетний опыт, только долгосрочные облигационные займы могут финансировать их устройство, техническое умение в проектировании называемых займов, в их выгодном размещении на рынке, а именно размещении в твердых руках, наконец, в благоприятных условиях погашения — несомненно важно для городского хозяйства. Между тем в дореволюционной России городские коммуны, в лице их пумских представителей, этого технического умения отнюдь не имели, тратились на многочисленных комиссионеров, а иногда и сознательно допускали злоупотребления: напр., скандально провалился 39-миллионный ленинградский заем 1902 г., заключенный, при выгодных

¹ М. Акварикорд, Новый способ погашения гор. облигационных займов («Г. Д.», 1911 г., № 13—14, стр. 966).

условиях рынка, по 83 р. 50 к. за 100. Любопытно, что русским городам редко удавалось размещать свои облигационные займы на внутреннем рынке, как этого требует рациональная государственная финансовая политика.³ Это видно из следующей официальной диаграммы:⁴

Выпуск городских займов в 1908—1912 гг.
(т. е. реализация их на внутреннем и иностранных рынках)

	В России	За границей	
		(в миллионах рублей)	
1908.....	3,2	69,3	
1909.....	7,0	26,6	
1910.....	41,8	31,5	
1911.....	10,9	16,6	
1912.....	2,7	55,1	

Приведенная таблица станет еще более рельефной, если мы укажем, что в 41,8 млн рублей, показанных для 1910 г., входит, повидимому, заем Москвы в 24,7 млн рублей, который был продан городским управлением синдикату русских банков и реализован в большей своей части за границей.

В общей сложности 65 русских городов к 1 января 1913 г. заключили облигационных займов на сумму 444 591 053 рублей. Задолженность Москвы (4%, 4½% и 5% займы) достигала 147 253 103, Ленинграда — 87 596 463 (4%, 4½% и 5% займы), Баку — 27 053 609 (3½% и 5% займы), Одессы — 20 661 400, Риги — 18 694 500, Киева — 11 539 938, Харькова — 10 271 078.⁵ В течение 1913 г. русским городам было разрешено еще 15 облигационных займов на сумму 119 млн рублей. Война приостановила развитие облигационных займов по вполне понятным причинам, и города перешли к системе краткосрочных займов, гарантированных правительством.⁶

В СССР рассмотренная важнейшая и основная форма муниципального кредита временно потеряла свое значение, но нет никакого

¹ В Германии, при громадном количестве облигационных займов городских и крестьянских коммун, все они помешаются на внутреннем рынке. Перед войной вся Германия котировалась на бирже лишь один заем города Франкфурта-на-Майне.

² Русский денежный рынок 1908—1912 гг. (изд. кредитной канцелярии, диаграмма 22).

³ Календарь-справ. гор. заемщика за 1914 г. (сост. Б. Б. Веселовский).

⁴ Начиная с 1916 г., города заключали таких краткосрочных займов на сотни или в массе пересекали их. Лавина правительства, гарантии же росла и начинала к лету 1917 г. винуть серьезные опасения. Время, правительство надало в августе «Правила о выдаче гарантий по займам земств и городов». Однако лебетиши городов достигли к осени 1917 г. ужасающихся размеров. 14 сентября был утвержден указ Государства, банка городского и земского кредитта, который оказался мертворожденным и не успел открыть своих действий (см. проф. Тверзебов, Местные финансы, изд. 1919 г., стр. 272 и след.).

сомнения в том, что придется создать условия для его возрождения, привлекая, по мере возможности, к этому делу иностранный капитал, ибо никакие иные формы кредита, как мы убедимся ниже, не будут в состоянии удовлетворить все возрастающую нужду в нем крупных городов.

Второй основной формой муниципального кредита являются ссуды в кредитных учреждениях. Потребность в сказанной форме вызывается тем обстоятельством, что облигационная форма нерациональна для небольших городов по следующим причинам: во-первых, денежный рынок не может интересоваться мелкими займами малоизвестных и недостаточно кредитоспособных коммун, вследствие чего займы их размещаются с трудом и на неблагодарных условиях, и, во-вторых, расходы, а также хлопоты по эмиссии таких займов не соответствуют их результатам.

В свою очередь, вторая форма (ссуды в кредитных учреждениях) разбивается на следующие три вида: а) кредитование государственное, б) кредитование взаимное и в) кредитование в частных банках и учреждениях. Каждый из перечисленных видов имеет свои положительные и свои отрицательные стороны. Государственное кредитование дает прямую возможность правительству регулировать и контролировать муниципальный кредит, но, с другой стороны, оно увеличивает государственную задолженность и тем самым может несколько вредить государственному кредиту. Взаимное кредитование уменьшает бюрократическую опеку, способствует объединению городов и выгодно в том отношении, что, при данном виде кредита, чистая прибыль поступает в пользу самих же заемщиков, но крупные и богатые города избегают взаимного кредитования, так как коллективная ответственность с другими, менее платежеспособными союзами для них неблагодарна. Частно-акционерный вид кредита дает возможность расширять коммунальное дело, привлекая к нему крупные средства массы капиталистов, но он имеет ту отрицательную сторону, что тесно связывает муниципальные интересы с интересами частного капитала.

Остановившись прежде всего на государственном кредитовании, мы видим, что на практике оно принимает четыре различные формы: 1) государство заключает займы от своего имени и затем выдает ссуды муниципалитетам, 2) государство гарантирует собственные займы городских самоуправлений, 3) к кредитованию привлекаются средства городских сберегательных касс, 4) кредитование поручается общему или особому государственному банку. Как муниципальная теория, так и опыт показывают, что последняя форма государственного кредита, действующая теперь в Англии, Бельгии и СССР, наиболее целесообразна; здесь мы встречаемся с систематической организацией, основанной на специально ассигнованных фондах и приспособленной ко всем потребностям и условиям коммунального кредита в данном государстве.

К более или менее аналогичному типу кредитования принадлежит так называемое «общественное кредитование», и именно — ссуды городам со стороны городских сберегательных касс, городских общественных банков, городских ломбардов и т. п.

Обращаясь к взаимному и внутрикоммунальному кредиту, мы встречаемся с четырьмя ступенями развития муниципальной взаимопомощи и самоцентрическости: 1) простое посредничество по отысканию нужных кредитов, осуществляющееся самими городами (достигается осведомленность, знакомство с рынком, внутрикоммунальная организация спроса и предложениясудного капитала). 2) устройство учреждений, содействующих покрытию взаимных расчетов между коммунами без посредства денег (жиро-централи в Германии). 3) коммунальные банки акционерного типа, в которых ответственность участвующих в кредите коммун ограничена долей их участия, и 4) организация взаимного коммунального банка с круговой порукой и с солидной ответственностью кредитующих коммун (Дания).

Что же касается частного кредита, то охотно помечтают свои средства в муниципальные ссуды ипотечные банки, строевые общества, коммунальные банки и другие кредитные учреждения. При недостатке муниципальных средств, этот тип кредита довольно распространен, но его условия (высота процента) обычно оказываются невыгодны. Наконец, наихудшим способом кредитования (ростовщические проценты) является обращение к отдельным частным капиталистам, что сплошь и рядом поневоле практиковали до революции наши небольшие города. Впрочем, при существовавших тогда патриархальных отношениях, городам иногда удавалось перекватить «по знакомству» у какого-либо туга-мецената или благотворителя и беспроцентную ссуду. Бывали даже такие случаи, когда небольшие города всецело содержались на средства городского головы-миллионера, обращавшего городок в свою вотчину.

6. ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО КРЕДИТА В РАЗНЫХ СТРАНАХ

Переходя к рассмотрению наиболее типичных конкретных систем организации муниципального кредита в разных странах, мы должны констатировать (если не считать посеместно существующей облигационной системы для крупных городов) ту же пестроту общей картины, которая уже нами отмечалась в других сферах городского хозяйства. Почти нигде не встречается попытки позанимствовать удачный опыт других государств и коммун или испробовать какую-нибудь рациональную и стройную систему муниципального кредита, рекомендованную автором. То же и в пределах одного и того же государства: кредит строится не по одной облюбованной системе, а посредством применения сложной комбинации различных форм. Мы усиливаем основную причину этого явления в анархии производства, господствующей в капиталистическом обществе, которая порождает общую экономическую бесплановость, торжество финансового индивидуализма и произвола. Второй причиной является стремление городов изчерпать все возможные источники кредита. Весьма характерной иллюстрацией изложенного может служить следующая таблица, приводимая М. А. Сириновым для 165 германских городов (с числом

ном жителей свыше 25 тыс.) по данным за десятилетие (1897—1907 гг.)¹. Эти данные перечисляют источники муниципального кредита.

Название кредитующихся учреждений	Сумма выданных ссуд (в тыс. марок)	% к всей сумме ссуд
Собственные гор. сбер. кассы	142 583,1	25,68
Остальные сберег. кассы	46 648,1	8,47
Гор. специальные кассы и учреждения	5 023,4	0,91
Земские банки, провинциал. кассы	165 505,6	30,04
Земские страховые организации	67 575,4	12,26
Отдельные банки	33 542,9	6,04
Банковские консорциумы	100,0	0,02
Частные страховые общества	38 585,9	7,00
Частные лица	12 479,0	2,26
Ремесленные гильдии	32 399,0	5,88
Пенсионные кассы	6 496,8	1,19
Участие в облигационных займах		
Себя сбер. кассы	732 268,8	6,21
Остальные сбер. кассы	10 914,5	0,51
Гор. спец. кассы и учреждения	35 477,3	1,64
Земские банки, провинц. кассы	3 645,0	0,16
Земские страховые организации	4 800,0	0,21
Отдельные банки	204 291,8	9,53
Банковские консорциумы	1 653 669,3	77,16
Частные страховые общества	1 358,0	0,06
Частные лица	27 341,4	1,28
Ремесленные союзы	625,0	0,04
Размещение через гор. кассы	68 593	3,20
Итого	2 694 128,5	100

Приведенная таблица дает довольно полное представление об организации муниципального кредита в Германии.

¹ Эта таблица приведена в изд. кредит. жанд. «Коммунальный кредит в иностранных государствах» (Соб., 1912, стр. 136 — 137, за № 1 и 2), причем в заголовке таблицы определено сказано, что данные являются за десятилетие 1897 — 1907 гг. Между тем проф. М. А. Сиринко в, приводя без указания источника ту же таблицу в своей книге «Местн. финансы» (М., 1926, стр. 159, 2-я строка сверху) говорит, что данные относятся к 1912 г. Следовательно, у М. А. Сиринко цифры 1912 г. преувеличены почти в 10 раз.

В Англии муниципальный кредит базируется отчасти на облигационной системе и отчасти на ссудах из специального государственного учреждения для оказания ссуд на общеполезные работы (Public works loans board). Английская облигация (stock) есть 3-пр. центная ценная, срочная, именная бумага, выпускаемая коммуной на любую сумму без права дробления и передаваемая путем трансфера. Кроме «стока», коммуны выпускают «аниутты», т. е. дробимые облигации, устанавливающие определенную годовую ренту и погашаемые путем ежегодных равных взносов, мелкие предъявительские бумаги с купюрами в 20 фунтов (debentures) и т. п. Английский закон предусматривает образование особых погасительных фондов, т. е. ежегодного отчисления определенных сумм, которые вместе с накапливавшимися на них процентами должны дать к сроку выкупа займа достаточную сумму. Кроме того, коммунам предоставляется «право перезалога» (right of reborrowing), т. е. право выпускать еще раз уже реализованный однажды заем, чтобы покрыть старый выпуск. Ссуды из «Гос. учреждения для оказания ссуд», во главе которого стоит правление из 16 лиц, назначенных парламентом, выдаются максимум на 50 лет на создание новых городских предприятий, сооружений и на ремонт такиховых, причем эти займы обеспечиваются налогами или недвижимостью.

Центр тяжести бельгийской системы⁶ (кроме выпуска облигаций и обычных займов с помощью банков) лежит, во-первых, в выигрышных займах и особенно в кре ditовании городов двумя специальными учреждениями: Главной сберегательной и пенсионной кассой и Обществом коммунального кредита. Выигрышные займы, выпускаемые крупными городами (Брюсселем, Льежем), очень популярны на денежном рынке и выпускались до войны из 2%, что не мешало им стоять на одном курсовом уровне с 3% гос. рентой. Главная сберегательная и пенсионная кassa выдает городам 1) краткосрочные ссуды под залог процентных бумаг из «фонда временных помещений», 2) ссуды на 5—10 лет из «фонда окончательных сбережений», посредством покупки коммунальных бонов, 3) долгосрочные ссуды (33—190 лет)— посредством покупки общинных облигационных займов, 4) ссуды под ожидаемые субсидии от казны до выдачи самих субсидий. Общество коммунального кредита, очень успешно действующее, представляет собою акционерную компанию, акционерами которой, ответственными в префектах своего пая, могут быть только общины. Ссуды городам выдаются под обеспечение казенных дотаций и специального фонда из приступлений от налога на распивочную торговлю и ввозных пошлин на хлеб и мясо. Общество выпускает от своего имени коммунальные облигации и гарантирует их.

Французская система основана 1) на облигационных займах крупных городов, 2) на кредитовании мелких и средних городов гос. кредитными учреждениями, особенно же кассой депозитов, сосредоточивающей капиталы гос. сберегательных касс, и 3) на деятельности Общества земельного кредита (Credit Foncier). Названное общество выдает городам и сельским общинам краткосрочные ссуды без ипотечного обеспечения, выпуская на всю сумму этих ссуд облигации вы-

игрышных займов. В настоящее время общая сумма этих ссуд составляет около пяти миллиардов франков.

В Соединенных штатах исключительно господствует облигационная система.

В Дании города (кроме крупнейших, пользующихся облигационным кредитом) кредитуются Коммунальным кредитным обществом, которое представляет собой кредитный союз датских общин, основанный на взаимной солидарной их ответственности.¹

В Японии к муниципальному кредитованию с 1910 г. прилагаются средства почтово-сберегательных касс, употребляемые на покупку облигаций городов.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ БЮДЖЕТ.^{*}

1. ПОНЯТИЕ О МУНИЦИПАЛЬНОМ БЮДЖЕТЕ

Известно, что каждое благоустроенное частное хозяйство требует наличия сметы предстоящих доходов и расходов, так как нельзя успешно вести дело, не зная заранее, какими оборотными средствами оно будет располагать и на что предполагается им затрачивать. Тем более важны такие сметы для хозяйств публичных союзов, которые обыкновенно распоряжаются более обширными средствами, чем частные хозяйства, и привычны удовлетворять сложные колективные потребности. В старину, как указывает проф. Озеров, попытки давать точное цифровое выражение будущим доходам и расходам носили частноправовой характер, но, начиная с конца XVIII в., в связи с развитием конституционного права, бюджеты попадают в публично-правовую сферу и получают быстрое развитие, сначала в форме государственных, а затем и коммунальных бюджетов.

Как уже указывалось, экономика городского хозяйства в своих главных актических чертах сводится к изысканию муниципальных доходов с одной стороны, и к выбору предметов расходов — с другой,

¹ Как у М. А. Сиринова (цит. соч., стр. 163), так и у В. Н. Твердохлебова (Местн. фин., стр. 224) указано, что взаимный кредит с солидарной ответственностью существует в Швеции (шведская общегородская ипотечная кassa). Однако на самом деле с 1908 г. эта кassa, по ее ходатайству и с разрешения короля, прекратила свои операции по кредитованию общин, и в настоящее время, повидимому, никакого взаимного коммунального кредита в Швеции нет. (См. The Swedish Year-Book, лонд. изд. по-английски). К сожалению, у Гаррисона данные о муниципальном кредите в Швеции не приведены.

^{*} Литература: С. Котляревский, Бюджет и местные финансы, М., 1926 г.; М. Загриков, Бюджетное право местных советов, М., 1924; С. Ф. Вебер, Бюджет (статьи в «Фин. Энциклопедии», М., 1925); В. Н. Твердохлебов, цит. соч., гл. V, § 18—20, 1926; М. А. Сиринов, цит. соч., стр. 109—176; И. Коншайский, Коммунальный бюджет 1924—25, «Спр. ком. рабе.» М., 1925; Н. Ровинский, Причины и методы построения местного бюджета Смоленска, 1924; А. Мошнин, Учет бюджетов земств и городов, М., 1911; Kleinschmidt, Staatrecht, Hindw. d. Kom., S. 631 и след., 1918; Denz, Das Kommunale Budget und Komptabilitätswesen, 1911, S. 466 и след.; Heckel, Das Budget, B. 1678; Stoerms, Le budget, 1909.

причем городским хозяином производится перманентное сравнение и балансирование затрат и получек. Подобно губке, городская коммуна сначала как бы впитывает в себя воду (доход), которая затем выжимается в избранном направлении (расход), орошая пустынные области городского благоустройства. Это благоустройство в тесном и широком смысле слова может быть достигнуто лишь посредством сознательного напряжения воли городского самоуправления, планомерно направленной к достижению определенных задач, и если бы городской хозяин действовал без всякого плана, т. е. без конкретных предположений о предстоящих, хотя бы в ближайший период времени, доходах и расходах, — одним словом, без заранее намеченного пути, то рациональные цели муниципального хозяйства, как обусловленные рядом последовательных действий в течение более или менее продолжительного срока, либо вовсе не могли бы быть достигнуты, либо в лучшем случае достигались бы случайными и далеко не кратчайшими путями.

В сказанном коренится идея муниципального бюджета, как, впрочем, и бюджетов других публичных союзов: бюджет конкретно отображает в денежных единицах план действий городского самоуправления на определенный период времени (обыкновенно на год). Плановое (социалистическое) хозяйство требовало бы, конечно, большего, а именно составления плана на значительно более продолжительные сроки и систематической увязки этого плана со всеми другими областями народного хозяйства.

Имея в виду, что муниципальный бюджет, по общему правилу, должен составляться тем же самым субъектом хозяйства, который получает доходы и производит расходы, и что до утверждения его в том или ином законном порядке есть только «проект бюджета», который превращается в настоящий бюджет лишь после соблюдения всех условий, установленных для его легального рождения, мы остановимся на следующей, в достаточной степени исчерпывающей дефиниционной формуле: муниципальный бюджет есть составленное органами городского самоуправления и утвержденное в законном порядке общее предположительное исчисление, в принятой денежной единице, предстоящих в определенном периоде времени муниципальных расходов и ожидаемых для их покрытия доходов, с подведением баланса.

Переходя к определению того места, которое занимает муниципальный бюджет среди бюджетов других публичных союзов, мы находим коренное различие между обычными соотношениями и положением дела в СССР. В капиталистических странах из государственного бюджета выделяется местный или коммунальный бюджет, составной частью которого является вполне самостоятельный городской или муниципальный бюджет. Отступления от этой общей системы существуют только в Англии, где местный бюджет несколько шире коммунального, а также, в незначительной степени, во Франции, Италии и Бельгии.

БЮДЖЕТНЫЕ СООТНОШЕНИЯ
В КАПИТАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ



БЮДЖЕТНЫЕ СООТНОШЕНИЯ
В СССР



где городской бюджет хотя и остается самостоятельным, но ничем не отличается от бюджетов других коммун. В СССР из государственного бюджета также выделен местный бюджет, но «коммунальный бюджет» с последним вовсе не совпадает, составляя лишь одну из частей его: местный бюджет включает в себе губернские бюджеты, которые, в свою очередь, включают городские бюджеты, строго от них не ограниченные, а коммунальные бюджеты (в городском масштабе) являются лишь частью городских бюджетов. Графически эти системы изображены на стр. 393.

Мы взяли для схемы в СССР лишь простейший из случаев, а именно тот, который предусматривает деление на губернии и относится только к губернским городам. На самом же деле теперь в СССР существуют бюджеты областные, губернские, окружные, уездные, районные, городские и волостные. На ряду со старым делением на губернии, уезды и волости, которому и соответствовало первое Положение о местных финансах 12 ноября 1923 г. и ныне действующее, несколько измененное Положение от 29 октября 1924 г., в настоящее время, вследствие постепенно проводящегося районирования, появляется новое деление на области, округа и районы (Северо-кавказский край, Сибирская и Уральская области, Украина). Таким образом, наряду с губернскими и уездными городами существуют областные, окружные и районные города. Однако, по целому ряду причин, их бюджеты еще недостаточно ограничены от бюджетов вышестоящих административных единиц, а «коммунальная» их часть далеко не исчерпывает всего городского хозяйства.

Отмеченные бюджетные соотношения в СССР не имеют какого-либо принципиального оправдания с точки зрения принципов социализма. Исторически данная система объясняется тем, что образование самостоятельных бюджетов на местах у нас происходило не органически и не снизу, как это было в других странах, а путем как бы механического выделения из готового уже государственного бюджета. Возможно, что здесь имели влияние также и соображения о смычке города с деревней. Однако эти соображения едва ли убедительны. Действительно, функциональная самостоятельность субъекта не препятствует, а способствует его сближению с другими субъектами, и, наоборот, формальная неразграниченность функций разнородных субъектов, при разграниченности их по существу дела, неминуемо приводит к внутренним конфликтам, трениям и тант в себе зародыш антагонизмов между союзами. По общему правилу, всякий бюджет должен отображать рельефно и четко все своеобразие структуры и деятельности данного хозяйства. Поэтому современное советское законодательство направлено все к большему расширению бюджетных прав городских советов и, по всей вероятности, приведет к достаточной бюджетной самостоятельности советского городского самоуправления. Более подробному разбору муниципального бюджета СССР нам будет посвящен в другой главе особый раздел.

2. ВИДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО БЮДЖЕТА.

Муниципальные бюджеты разделяются на обычные и чрезвычайные. Деление это ни в дореволюционной России,

ни в СССР не проводилось, но оно существует в Англии, Германии, Франции¹ и Италии (в последних двух для коммунальных бюджетов). Обыкновенные бюджеты отображают нормальное хозяйство коммун, как оно ведется из года в год; в них заносятся как обыкновенные доходы, так и обыкновенные расходы самоуправлений. Наоборот, в чрезвычайные бюджеты входят не повторяющиеся коммунальные расходы и покрывающие их чрезвычайные доходы (займы). Изложенное деление рационально в том отношении, что оно облегчает научное исследование и вообще изучение бюджетов, а кроме того подчеркивает недопустимость израсходования чрезвычайных средств на текущие задачи. М. А. Сиринов возражает против указанной дифференциации бюджетов по тем соображениям, что строго разграничить обыкновенные и чрезвычайные потребности невозможно, и что эта неясность может привести к стремлению перенести побольше расходов в категорию чрезвычайных, взваливая ответственность за истраченные средства на будущие поколения. Однако в литературе тех стран, где эта дифференциация проводится, мы подобных возражений не встречали, и думаем, наоборот, что при системе единого бюджета легче скрывать такие неправильные перенесения. Что же касается трудности разграничения, то это — дело техники, и, напр., в германской разъяснительной практике точно перечисляются предметы чрезвычайных расходов, не оставляя места для сомнений.

Кроме того, следует различать бюджеты — брутто, в которые заносятся все доходы и расходы городских самоуправлений, и бюджеты — нетто, приводящие лишь чистые доходы и расходы. В первом случае бюджет отличается громоздкостью, но дает полную картину городского хозяйства; во втором случае картина менее полна, но зато более сжата и ясна.

Наконец, по срокам муниципальные бюджеты могут быть разделены на годичные и многолетние, напр., на 3 года, 5, 10, 25 лет. В настоящее время в городском хозяйстве почти повсеместно приняты бюджеты годичные, как соглашающиеся по сроку с государственными бюджетами. У нас бюджетный период начинается 1 октября, но этот срок многими признается неудачным, так как бюджеты к этому времени никогда не поспевают. Впрочем, сюда ли есть основание предполагать, что запаздывание в составлении и утверждении бюджетов прекратилось бы в том случае, если бы соответствующий срок был перенесен на более позднее время. Что же касается многолетних бюджетов, то они практикуются при системе перспективных планов, но по форме сводятся к суммированию тех же годичных бюджетов, причем на каждый год приводится особый баланс.

Особняком стоит, в отличие от реального, так называемый оправданный бюджет, который у нас составлялся кое-где до 1923-24 г., как грубо приблизительный план коммунального хозяйства, намеченный для руководства и для составления из его основе

¹ Во Франции классификация несколько иная: расходы делятся на а) ежегодные и постоянные и б) на случайные или временные. Последние заносятся в чрезвычайный бюджет.

реального бюджета. В эпоху падающей валюты и хозяйственного хаоса ориентировочный бюджет мог быть полезным, но в настоящее время всякая нужда в таких неопределенных планах исчезла, по крайней мере, в области бюджетной.

3. БЮДЖЕТНЫЕ ПРАВА ГОРОДСКИХ САМОУПРАВЛЕНИЙ

Одним из первых основных вопросов организации коммунального бюджета является вопрос о степени самостоятельности коммун в деле его составления, прохождения и исполнения. Вопрос этот в разных странах и разными авторами решается различно. С одной стороны, казалось бы, что составлять план хозяйства без двустороннего вмешательства и самостоятельно выполнять его следует тем самым местным органам, которые изыскивают и получают доходы, взвешивают удельный вес локальных потребностей и на этой основе выбирают предметы расходов, т. е. сами ведут хозяйство, всецело отвечая за него. С другой стороны, государство, как верховный носитель власти и регулятор всего народного хозяйства, несомненно заинтересовано в том, чтобы на местах не было промывала в той области, которая предопределяет самые пути важнейших отраслей культуры. Центральные правительства естественно стремятся к тому, чтобы формы составления бюджетов были однородны и тем самым давали бы возможность сравнивать и изучать местные бюджеты в их совокупности. Кроме того, государство не может попускать, чтобы отдельные коммуны пренебрегали такими важными для всего народного хозяйства и благосостояния потребностями, как, напр., санитарные или просветительные. Наконец, право государства надзирать за законностью местных предложений и контролировать бюджеты с данной легальной точки зрения почти никем не оспаривается. Отсюда — проблема разграничения функций государственных и коммунальных в деле составления и исполнения местных бюджетов. Здесь же коренится источник тех ограничений в бюджетных правах коммун и муниципалитетов, которые осуществляются либо административными органами центрального правительства, либо судебными установлениями, либо вышестоящими коммунальными органами. Степень бюджетной самостоятельности коммун в большинстве случаев соответствует общей их самостоятельности и независимости от правительственной опеки.

Во Франции, стране с наибольшей централизацией власти, коммунальный бюджет составляется и предлагается мэром, принимается муниципальным советом и утверждается префектом, но в городах с доходом свыше трех миллионов франков должен, сверх того, получить одобрение президента республики по докладу министра внутренних дел.¹ Равным образом в Италии все коммунальные бюджеты (кроме бюджетов провинций) должны быть рассмотрены и одобрены как про-

¹ Наггіс, цит. соч., стр. 14. У М. А. Сиринова (Местн. фин., стр. 170) вместо трех млн франков сказано трех тысяч франков и вместо «одобрение» говорится о декрете. Так как немного есть ошибки во Франции с доходом менее 3 тыс. франк., то выходит, что виноград требуются десятки тысяч декретов лавы государства для одних только коммунальных бюджетов (!?).

акциональной юнтои, так и префектом.¹ Опыт показывает, что эта бюджетная централизация вредно отражается на хозяйстве и благоустройстве французских и итальянских городов.

В Англии бюджетная самостоятельность общин гораздо более обеспечена. Хотя по закону местные союзы и не вправе производить расходов на цели, не предусмотренные каким-либо законодательным актом, но на практике это требование закона остается декларативным.

В Германии до 1920 г. с полным успехом господствовала бюджетная децентрализация. Даже формы коммунальных бюджетов не предписывались законом. Составленные и обозренные гор. самоуправлениями бюджеты не подлежали утверждению правительственной администрации, а лишь доводились до ее сведения. Зато в Пруссии, Баварии, Бадене, Гессене проекты бюджетов представлялись на всеобщее обозрение (на 8—14 дней), причем все заинтересованные лица могли представлять против них возражения.

Такие же децентрализованные коммунальные бюджеты имеются в Соединенных штатах, за исключением штата Новый Джерси.

В дореволюционной России города страдали от полнейшего бюджетного беспорядка. Все бюджеты подлежали рассмотрению с точек зрения как законности, так и целесообразности и утверждению административной власти после довольно сложной процедуры. Постоянные приоритеты к мелочам и бюрократические проволочки в деле утверждения бюджетов доводили города до отчаяния. После революции Временное правительство постановлением 9 июня 1917 г. оставило в силе лишь контроль за законностью муниципальных бюджетов. По этому поводу В. Н. Твердохлебов полагает, что та грандиозная финансовая разруха, которая постигла наши города в эту эпоху и которую новый вид надзора не мог предупредить, доказывает правильность точки зрения защитников государственного контроля (по существу?).² Со своей стороны, напомним, что финансовая разруха началась еще в апреле, и что до Октябрьской революции новый вид надзора не успел проявить себя, так как только к сентябрю были составлены новые бюджеты. Муниципально-финансовая разруха зависела, конечно, не от типа контроля городских бюджетов, а от общей анархии, которая тогда господствовала, от бесхозяйственности и несерьезности новых муниципальных органов, занимавшихся только политикой и борьбой партий, от падения продуктивности труда городских работников и несоразмерной оплаты этого труда. Поэтому едва ли пример 1917 г. может опровергнуть принцип бюджетно-муниципальной автономии. Что же касается бюджетных прав советов СССР, то этот вопрос мы трактуем в другой главе.

4. ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Исследования специалистов и долголетний опыт коммунального бюджетирования привели к установлению целого ряда принципов,

¹ Поэтому якобы прав М. А. Сиринов, когда он утверждает, что Италия имеет централизованный бюджет (см. съезд, сб., стр. 170).

² См. съезд, стр. 79.

которые должны были бы сделаться руководящими в построении местных бюджетов. Принципы эти следующие:

а) **Децентрализация бюджетов и муниципально-бюджетная автономия.** Этот вопрос мы уже рассмотрели в предыдущем разделе и здесь лишь приводим выводы. Основное правило заключается в том, что составлять бюджетный план должны те самые органы, которые его проводят в жизнь, причем государству должно принадлежать право устанавливать только общие нормы и формы местных бюджетов, а также контролировать их с точки зрения законности. Вмешательство же по существу в составление бюджетов со стороны тех органов, которые стоят за пределами отданного круга потребностей, компрометирует самую идею городского хозяйства и на практике оказывается вредным.

б) **Дифференциация бюджетов.** Этот принцип состоит в том, что каждое однородное, своеобразное и сколько-нибудь самодовлеющее публичное хозяйство, имеющее свои собственные органы, средства, цели и территориальную обособленность, должно иметь и свой самостоятельный, т. е. выделенный и ограниченный бюджет.

Административные единицы в разных органах могут быть различными, но важно, чтобы всякая отдельная административно-хозяйственная единица обладала своим отдельным бюджетом. Это правило относится и к таким муниципальным предприятиям или союзу предприятий (трест), которые имеют свое самостоятельное управление, свои средства (результат хозяйственного расчёта) и свои специальные цели. Так как муниципальные предприятия входят органически в состав всего городского хозяйства, то их сальдо (за покрытием всех нужд данного предприятия) входит в общий городской бюджет.

в) **Разграничение бюджетов.** Упомянутый принцип тесно связан с предыдущим. Каждый отдельный местный бюджет должен иметь определенные, строго очерченные и устойчивые границы, установленные в законе или в разъяснительных правилах, издаваемых органом высшей коммунальной власти. Неопределенность упомянутых границ или же постоянная перемена их приводят к неустойчивости всего местного хозяйства. Особенно важным является этот принцип в применении к городскому хозяйству, имеющему свои характерные специфические задачи. Эти задачи имманентны городу, как специальному образованию со своими собственными существенными признаками. Громавое большинство из предметов муниципальной компетенции (водопровод, канализация, трамвай и т. п.) либо совершению чужло небольшому селению, либо чуждо ему в городской постановке вопросов (земельного, жилищного, организации питания и прирезания и т. д.). Ясно, что при данных условиях муниципальный бюджет, как точное цифровое отображение городского хозяйства, должен, по мере возможности, представлять собою забронированное целое и не допускать ошибок в распределении доходов и расходов между городскими и негородскими системами.

г) **Твердость и прочность бюджетного плана.** Этот принцип исходит из того, что муниципальный бюджет

не есть только ориентировочный план, составленный для общего руководства городского самоуправления, но и конкретный закон, в силу которого должны производиться определенные расходы и получаться установленные доходы. По общему правилу, если данный расход не внесен в бюджет, то он и не может быть произведен муниципалитетом, иным образом если тот или иной доход не обозначен в бюджете, то он не может быть получен. В виде отступления от этого правила допускаются так называемые «переводы» с одного назначения на другое, но, в видах достижения прочности бюджетов, в законе точно указываются случаи и границы таких передвижений (в пределах одной статьи, параграфа или листы), и для них требуются особые постановления распорядительных органов, а иногда и органов надзора.

д) Реальность бюджетных цифр. Согласно этому принципу, связанному с предыдущим, все цифры, помещаемые в бюджет, должны быть строго реальны, что при неопытности составителей бюджетов далеко не всегда имеет место. В одних случаях вносимые в бюджет расходы по закону не могут быть произведены, в других случаях преувеличиваются доходы. Борьба с этими явлениями довлеет органам надзора.

е) Бюджетное равновесие. Подобно тому как в балансе актив определяется пассивом, и в бюджете, что уже указывалось, доходы и расходы должны уравновешиваться между собой. Если предвидится дефицит, городское самоуправление заготавливает « дополнительную смету » и зарлаговременно ходатайствует о субсидии из соответствующих фондов.

ж) Однородность бюджетных форм. Разнородные формы муниципальных бюджетов сильно затрудняют их контроль и изучение, что вполне доказала германская практика до 1920 г. В настоящее время центральные правительства повсеместно требуют составления бюджетов по установленным ими однообразным образцам.

з) Простота. Упомянутый принцип требует избегать излишней сложности в бюджетных конструктивных формах и излишних формальностей в деле прохождения и утверждения бюджетов.

5. МУНИЦИПАЛЬНО-БЮДЖЕТНЫЕ ОРГАНЫ

Составление муниципальных бюджетов является трудным и специальным делом, требующим от их составителей, во-первых, знания всех особенностей данного городского хозяйства, во-вторых, знания существующего бюджетного законодательства, а также распоряжений, циркуляров, инструкций правительства в бюджетной области и соответствующей практики органов надзора и, в-третьих, значительной опыта и си рокки. Поэтому только долголетняя практика в данном направлении может выработать надлежащий состав бюджетников-специалистов. Отсюда — требование о том, чтобы каждое городское самоуправление имело свой специальный бюджетный орган с особым постоянным штатом служащих. Значительную пользу, как это доказал Герцлинн, могут оказать в деле подготовки бюджетных специалистов кратковременные курсы по городскому хозяйству, в которых

между прочим проходят местные финансы и техника бюджетирования и контроля.

К главным задачам бюджетных органов городского самоуправления относятся: а) составление смет муниципальных доходов и расходов и выполнение бюджета по соответствующему его утверждению в надлежащих инстанциях, б) общее руководство и наблюдение за правильным и хозяйственном целесообразным построением приходных и расходных смет всех частей и предприятий городского хозяйства, рассмотрение этих смет, дача по ним заключений, а также проведение их в соответствующих инстанциях, в) составление балансов по муниципальному имуществу; проверка и дача заключений по балансам муниципальных предприятий и их объединений и г) составление в определенные сроки общего финансового отчета по выполнению бюджета.

Организация бюджетных аппаратов городских самоуправлений в различных странах весьма разнообразна. В крупных городах обычно проходит размежевание финансовых и бюджетных органов, что, как уже указывалось, вполне рационально, ввиду различия их функций по существу.¹ Вторым требованием здесь является то, что специальные бюджетные органы должны существовать как в составе распорядительных органов (бюджетные комиссии, секции, комитеты), так и в составе исполнительных органов (отделы, подотделы, бюро, канцелярии и т. п.).

Во Франции в крупных городах (Париже, Лионе, Бордо) существуют особые бюджетные комитеты, избранные муниципальными советами, которые устраивают ежемесячно общие собрания и всю подготовительную работу ведут в секциях. В средних и мелких городах бюджетная работа сосредоточена в мэриях, так как составляет и предлагает бюджет глава исполнительной власти, мэр: в германских городах в составе финансовых управлений (*Finanzverwaltung*) имеются особые бюджетно-контрольные бюро (*Rechnungs und Revisionsbureau*), но главную работу по составлению бюджетов выполняют члены магистратов. В дореволюционной России столицы и многие губернские города избирали особые бюджетные исполнительные комиссии, которые подготавливали городские бюджеты: в других городах бюджет составляли городские управы, а принимали его после довольно поверхностного рассмотрения городские думы. В СССР финансовые и бюджетные органы не разделены. В составе распорядительного органа (горсовета) по закону должна существовать особая финансово-бюджетная секция, а в составе коммунального работают финансово-счетные, финан-

¹ Финансовые органы разрабатывают планы финансирования и кредитования гор. хозяйства и проводят утваждение планов в виде, участия в организации юридических коммунальных кредитных и соудных учреждений, разрабатывают вопросом, связанными с выпуском гор. займов, с образованием гор. капитала специального назначения, а равно с получением субвенций и взносов из кассы гор. хозяйства, и, конечец, устанавливают ставки гор. налогов и сборов, размер гарифов и т. п. Как видно из этого перечня, деятельность финансовых органов имеет подготовительный характер и вращается в чисто практической сфере. Ясно, что разные специалисты требуют различных органов и различных центров специалистов.

сово-сметные или финансово-бюджетные отчеты и подотчеты. Впрочем, роль городских органов, как мы увидим ниже, в деле составления, прохождения и утверждения муниципальных бюджетов до сих пор остается чисто фиктивной. Весь центр тяжести легального рождения городских бюджетов сосредоточен в губернских исполнкомах, под сильном воздействии государственных финотделов.

6. ТЕХНИКА МУНИЦИПАЛЬНЫХ БЮДЖЕТОВ

Муниципально-бюджетная техника весьма сложна и составляет особую линьшину. Рассмотрение ее во всех деталях выходит из рамок настоящего курса. Мы коснемся лишь немногих вопросов, имеющих наиболее существенное значение.

Первый вопрос: как определять те расходы, которые подлежат внесению в бюджет? М. А. Сиринов различает в этом отношении три системы: автоматическую, систему мажорации и исчисление по непосредственной оценке. Первая система заключается в том, что составитель бюджета берет за основу действительные результаты последнего сметного периода и, так сказать, автоматически переносит их в бюджет. Напр., при определении ожидаемого дохода от какого-либо муниципального предприятия (трамвая, водопровода) берется доход последнего года или месяца и считается, что аналогичные результаты будут получены в бюджетном году. Система эта весьма проста и опирается на реальные факты, но она не принимает в расчет прогресса в развитии муниципальных предприятий городского хозяйства. Система мажорации стремится исправить этот последний недостаток автоматической системы и вносит в бюджет цифры, основанные на предыдущих результатах деятельности предприятий, но с надбавкой вероятного прироста доходов, причем закон иногда указывает и процент надбавки. Ясно, что системой мажорации вносится некоторый элемент произвола, и при ней возникает опасность расхождения расчетов с действительностью. Третья система, а именно исчисление по непосредственной оценке, опирается на все данные, касающиеся каждого из муниципальных предприятий. Она стремится принять в расчет все факторы, влияющие на оценку деятельности предприятий. Напр., в трамвайном деле она учитывает прирост населения, рост динамики, удешевление тарифов и отсюда выводит свои заключения о росте движения по трамвайным линиям, а следовательно и о планируемом доходе трамвайного предприятия.

Второй вопрос: необходимость образования запасных и резервных фондов, служащих для покрытия неожиданных расходов по бюджету и бюджетных дефицитов, а равно эвакуационных фондов, или фондов регулирования для оказания помощи маломощным бюджетам. Упомянутые фонды образуются из процентных исчислений (1% — 5%) от всех нормальных источников дохода данного местного бюджета, причем эти отчисления вносятся в расходную смету коммун.

Третий вопрос: форма и номенклатура смет. В СССР единородную форму для всех местных бюджетов установила Центральная комиссия.

инструкция от 3 июля 1926 г. Расходы, согласно этой инструкции, делятся на разделы, параграфы, статьи и литеры, а доходы — на разделы, параграфы и статьи.

Разделы расходов обнимают отдельные отрасли местного управления и хозяйства: 1) общегородское управление учреждения, 2) охрану общественного порядка, 3) органы юстиции, 4) народное образование, 5) народное здравоохранение, 6) социальное обеспечение и охрану труда, 7) сельское хозяйство, 8) местную промышленность, 9) коммунальные предприятия, 11) пути сообщения, 12) удовлетворение нужд обороны, 13) отчисления в специальные фонды и капиталы, 14) особые расходы, 15) погашение задолженности, 16) отчисления в фонды регулирования.

Статьи отражают существование расходов и представляют однородную сетку, в которой должны быть распределены сполна расходы каждого учреждения. Инструкция 3 июля 1926 г. рекомендует очень сложную и мало последовательную сетку. Со своей стороны, В. Н. Твердохлебов предлагает вполне рациональную сетку: 1) зарплата, 2) командировочные, созыв съездов и проч., 3) пенсии и пособия, 4) научные и учебные расходы, 5) канцелярские, 6) обмундирование, 7) продовольствие, 8) хозяйственные расходы, 9) капитальный ремонт, 10) приобретение инвентаря, 11) различные операционные расходы (главным образом транспортные), 12) эксплуатационные расходы предприятий, 13) отчисления по бюджету, 14) непредвиденные расходы.

В свою очередь, статьи весятся на литеры, т. е. детальные подразделы расходов.

Разделы доходов, согласно инструкции, следующие: 1) остатки бюджетных средств, 2) бюджетные недоимки по налогам и сборам, 3) недопоступившие неналоговые доходы, 4) доходы по сельскому хозяйству, 5) доходы от промышленности и торговли (кроме коммунальных предприятий), 6) по коммунальным имуществам и оброчным статьям, 7) по коммунальным предприятиям (отчисления от прибылей хозрасчетных, валовой доход от эксплуатируемых в сметном порядке и арендная плата от сдаваемых внаем), 8) от нехозяйственных ведомств (юридического, народа, здравоохранения), 9) разные поступления, 10) местные налоги и сборы, 11) надбавки к госналогам, 12) отчисления от налогов, 15) пособия из общегосударственных средств (субвенции, целевые пособия и дотации), 16) целевые пособия из специальных фондов, 17) займы и 18) пособия из фондов регулирования.

ГЛАВА ДЕВЯТАЯ

ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.¹

1. БЛАГОУСТРОЙСТВО ГОРОДОВ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ В ЗАЛИСТИМОСТИ ОТ ИХ БЮДЖЕТОВ

Можно утверждать категорически, не взирая в преувеличение, что в области муниципальных финансов дореволюционной России не

¹ Литература: И. Х. Озерев, Сочин. фин. науки, II, Гор. фискалы в России, стр. 183; В. Н. Твердохлебов, Местное обложение, Одесса,

было ни одного здорового места. Здесь все условия как будто нарочно были подобраны и скомбинированы так, чтобы пресечь всякие, даже самые скромные попытки русских городов жить, развиваться и обзаводиться благоустройством. Сказанное положение вещей имело более серьезное политическое значение, чем это обыкновенно думают. Загнанная в тупик революционно-феодальной экономической политикой правительства, даже крупная городская буржуазия перешла в лагерь оппозиции и поддержала оппозиционный блок в 4-й Государственной думе, который, в свою очередь, несомненно облегчил первые шаги Февральской революции.

Среди той либерально-демократической и революционной пропаганды, которую в течение целого столетия упорно вела русская интеллигенция, вместе с передовыми представителями крестьянства и пролетариата подтасчивая основы самодержавного строя, финансовые аргументы играли самую незначительную роль вследствие обычной неосведомленности оппозиционных и революционных группировок в данной сложной и специальной сфере. Между тем никогда не проявлялись так ярко и откровенно антидемократиям, творческая бездарность и помещичье устремление самоодержания, как именно в области финансов.

Первое, что бросается в глаза при самом беглом рассмотрении дореволюционных взглядов нашей правящей бюрократии на гос. финансы, это господствовавший в то время лозунг: «финансы для финансов». Последние расценивались не как средство для улучшения народного хозяйства и социального благосостояния, а как материал для казенного сундука, который ревниво охраняли от всяких народно-хозяйственных пополнений. Наши министры финансов, не исключая С. Ю. Витте, никогда не были министрами народного хозяйства, а только реинститутами, неумолимыми хранителями государственного казначейства: они выдали в материальных притязаниях и слезных воплях о субсидиях наших обездоленных и ниших городов только неуместные приставания. От них отмахивались как от назойливых муж, как богатый скряга от наследников. Приезжих иностранцев водили в подвалы Государственного банка, хвастая свободными ресурсами и миллиардным золотым запасом, охотно расходовали золото на постройку приютов, а в то же время жизнь тысяч наших городов и всей поражала своим неслыханным оскудением, убожеством и культурным

1902... его же, Гор. обложение и оценка недвижимых имуществ, Одесса, 1911, его же, Специальные сборы с домовладельцами в России; его же, Пособие государства местным съездам, Спб., 1912; В. Навроцкий, Закон 5 декабря об улучшении земских и горских финанс, 1915; Е. Е. Бесселовский, Календари-справочники гор. бюджета из 1911—17 гг.; его же, Гор. думы о реформе гор. финансов («Гор. Д.», № 18, 1911 г., стр. 1367); его же, Перспективы гор. хозяйства («Гор. Д.», № 23, 1915, стр. 1234); В. Карапетян, Состо геородских доходов и расходов за 1909 г. («Гор. Д.», № 11—12, 1912 г., стр. 729); Количество населения и бюджет городов Российской империи за 1910 г. (прил. к № 3 «Изв. по дел. земск. и гор. хоз.»); Труды Одесского и Киевского съездов гор. депутатов; Л. Велихов, Трагическое состояние гор. финансов («Гор. Д.», № 4, 1912, стр. 258); В. Юрьев, Современное фин. положение русских городов («Гор. Д.», № 4, 1911 г., стр. 327); А. М. Фибушман, Путь финансового развития малых городов («Гор. Д.», № 9, 1914 г., стр. 565).

варварством, причем решительно никаких шагов к улучшению их материального положения правительство не делало. Несколько цифр, относящихся к 1904 — 1914 гг., проиллюстрируют это наше утверждение.

Из 1053 городских поселений в 1911 г. водопроводы имели только 204 города (в Саксонии — 100%) с сетью труб, присоединенных лишь к части владений, и с фильтрами лишь в 44 городах; 24 губернских и областных города, а между прочим и такие крупные центры как Лодзь, Ташкент, Омск, Иваново-Вознесенск, были вовсе лишены водопроводов. По официальному отчету, только 513 городов имели сколько-нибудь удовлетворительную питьевую воду, а остальные 50% пользовались сомнительными услугами водовозов и загрязненными колодцами. Даже в Ленинграде, до введения озонирования, в воде из водопровода (изношенного и часто бездействовавшего) попадалась мелкая рыбешка, водоросли, не говоря уже об инфузориях и бактериях, что вызывало периодические вспышки гастроических эпидемий, а в том числе и азиатскую холеру. Нормальная сплавная канализация в 1904 г. существовала лишь в 11 городах с сетью труб, присоединенной к частям владений, а в 29 городах имелась примитивная канализация. Даже асептическими обозами могли пользоваться только 395 городов, а во всех остальных вывоз нечистот либо производился один-два раза в год пригородными крестьянами, либо нечистоты просачивались в почву, всемерно заражая ее. Траиван в 1908 г. имели 32 города, электрическое освещение — 86 городов, газовое — 33 города, телефон 217 городов; в 1907 г. 117 уездных и 7 губернских городов вовсе не знали мощенных улиц, 150 городов не имели скотобояи, в 40 городах не было больниц; наконец, санитарный надзор отсутствовал в 600 городах.

Отсюда видно, что большинство русских городов были лишены самого элементарного городского благоустройства, и в скованном отношении из всех цивилизованных стран Россия стояла на последнем месте.

Трудно сомневаться в том, что основная причина этого печального явления заключалась в крайней неудовлетворительности муниципальных финансовых, и мне приходится раньше всего нарисовать общую картину финансового положения наших городов до революции.

Государственный бюджет России достиг в 1913 г. 3 250 559 рублей. Из этой суммы 24% шло на военные надобности, около 17% — на железнодорожное ведомство, около 15% — на систему кредита, более 10% — на уплату чиновникам разных ведомств, 7% — на продажу питет. 4% — на полицию, 3% — на Синод и тюрьмы.¹ Таким образом, мы видим, что на культурно-производственные расходы падала лишь сравнительно небольшая часть гос. бюджета. Почти все общественнополезные расходы (на санитарию, народное образование, общественное призрение, противопожарную часть и т. п.) выпадали на долю местных самоуправлений. Между тем все виды местного самоуправления имели только 600 млн рублей дохода, из коих 276 307 тысяч руб. —

¹ М. Фрикман, Наша финансовая система, Слб. 1905 г.

города, 253 754 р.— земства, около 30 млн— волости и приблизительно 45 млн— сельские общества. Одним словом, местный бюджет, этот базис коммунальной культуры, был в пять раз меньше, чем бюджет государственный, тогда как в Англии, напр., местный бюджет почти равняется государственному. Считая городское население в 1913 г. равным 25 млн, мы видим, что на одного горожанина в год падало лишь 11 руб. дохода и приблизительно столько же расхода. Ясно, что на такую незначительную сумму организовать сколько-нибудь сносно все многочисленные отрасли городского хозяйства и благоустройства было фактически невозможно.

Для сравнения приведем города Соединенных штатов, где в начале XX в. на одного жителя падало расходов 28,9 доллара (около 58 руб.) в Нью-Йорке, 18,3 доллара — в Чикаго и 22,4 доллара — в Филадельфии; в городах Италии 67,7 лиры (свыше 25 рублей) муниципального расхода падало на душу в Риме, 139,6 лир — в Неаполе и 80,8 лир — в Милане. В Париже на душу населения приходилось около 100 франков расхода, в Англии на каждого жителя коммуны — около 30 рублей, и в Пруссии на каждого городского жителя — около 25 рублей. Одним словом, по количеству расходов русские города были на последнем месте, отставая от европейских расходов в $2\frac{1}{2}$ раза. Еще более убедительными являются сравнительные таблицы бюджетов за 1910 г. небольших городов, русских и финляндских, находившихся в пределах одного и того же государства. Берем несколько разительных примеров:

БЮДЖЕТЫ ФИНЛЯНДСКИХ ГОРОДОВ (в рублях)			БЮДЖЕТЫ РУССКИХ ГОРОДОВ (в рублях)		
Название города	Количество населения	Бюджет	Название города	Количество населения	Бюджет
Николаистад	19 858	525 674	Пензенская (Саратов. обл.)	55 598	4 920
Куопио	15 106	266 571	Серпец (Плоцкой губернии)	23 054	7 476
Котка	9 833	595 944	Сежкарече (Сев.-зап. губ.)	16 640	8 552
Ракко	5 850	173 564	Задонщина (Волын. т.)	10 448	3 790
Вортса	5 511	183 818	Холмск (Келецк. губ.)	10 096	5 317
Якобстад	5 465	301 996	Шишкеево (Пенз. губ.)	5 627	609,6

Выходит, что при одном и том же приблизительно количестве населения город Якобстад превосходил, по развитию своего бюджета, город Шишкеев в 500 раз. Если бы мы привели другие, менее кричащие примеры, то разница оказалась бы не столь феноменальной, но все же поразительное нынешество русских небольших городов и рядом

богатство финляндских городов оставались бы достаточно разумительными. Ясно, что в наших муниципальных бюджетах было заложено что-то глубоко ненормальное. Беглый анализ позволит нам выяснить всю неимущество русских городских финансов и всю безысходность их состояния по революции.

2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ

Статья 127 Гор. положения 1892 г. устанавливала для муниципалитетов следующие сборы: 1) оценочный с недвижимых имуществ; 2) с промысловых свидетельств; 3) с заведений трактирного промысла и пивных лавок; 4) с извозного и перевозного промыслов; 5) с лошадей, экипажей, велосипедов и собак. Сверх того, согласно статье 135 того же Положения, в пользу городов поступали еще разного рода пошлины: актовый, адресный, за клеймение и употребление мер и весов, с аукционных продаж, за стоянку судов, за проход и проезд по городским сооружениям. Наконец, 19 городам (в том числе Ленинграду, Москве, Одессе, Ростову) было разрешено взимать больничный сбор (от 60 коп. до 2 рублей в год на человека), а канализованным городам — канализационный сбор с домохозяйств. Законом 2 марта 1910 г. городским самоуправлениям было разрешено ходатайствовать о введении в их пользу «популлярного сбора с привозимых и вывозимых товаров», который был до 1915 г. разрешен 107 городам. Однако этот сбор носил чисто целевой характер (на улучшение подъездных путей), требовал сложной разрешительной процедуры, и ставки его были невысоки (десятикратный размер поверхности тарифной ставки для каждого вида товаров).

Изложенная система поражает своей узостью и устарелостью. Ни одного из крупных источников дохода, которые в настоящее время рекомендуются теорией и обычно предоставляются заграничным городам, установлено не было: ни отчислений или надбавок к государственным налогам, ни подоходного или помимоимущественного налога, ни специальных сборов или налога на прирост ценности, или даже налога на землю не существовало. Если добавить к этому, что сколько-нибудь развитой системы правительственные дотации или субвенций, а равно достаточно широкой системы кредита для городов также проявлено не было, необыкновенная ограниченность муниципальных доходных источников сделается очевидной. При этом нельзя не отметить, что некоторые из установленных сборов, как, напр., адресный, больничный, отличались подушным характером и, при незначительности их финансового результата, тяжело отзывались на несостоительных слоях населения; популлярный сбор, удорожая товары, способствовал дороговизне жизни, а канализационный сбор с домохозяев содействовал отрицательному отношению гласных-домохозяев к канализации вообще.

Чтобы можно было судить о сравнительном значении каждого из доходных источников в хозяйстве дореволюционных городов и о темпе развития этих источников, мы приведем следующую таблицу, составленную Б. Б. Веселовским¹ (в тысячах рублей):

¹ Календарь-справочник гор. деятелей за 1913 г.

Наименование доходов	1909 г.	1909 г.	1909 г.	% к бюджету
С недвижимых имущества	9 585	14 740	25 960	14,9
С промысловых свидетельств	11 228	13 819	11 456	6,3 ¹
С лошадей, экипажей и собак	275	481	1 042	0,6
Пошлины	2 155	1 755	1 497	0,8
От горючества и оброчн. статей	15 560	21 327	37 342	20,7
От горпреприятий	2 226	12 594	51 555	28,6
Пособия из казны	3 705	5 724	9 933	5,5
Прочие поступления (доходы от земель, спец. капит., изъятых расхолов)	6 291	20 461	41 103	12,6
Итого	54 086	93 901	180 888	100

Из приведенной таблицы усматривается, что сбор с промысловых свидетельств играл сравнительно незначительную роль в городских бюджетах и вовсе не развивался. Совсем уже ничтожное значение имели мелкие сборы и пошлины. Правительственные пособия хотя и развивались, но очень медленно и, будучи целевыми, имели влияние лишь на отдельные отрасли городского хозяйства. С 1907 г. почти исключительным видом правительственных субсидий городам сделались субвенции на народное образование, а именно на введение всеобщего обучения, причем до 1915 г. правительство выдало таких пособий 293 городам (на постройку школ). Наиболее видное место и самое интенсивное развитие принадлежали трем источникам: оценочному сбору с недвижимых имуществ, доходам от городских имуществ и от муниципальных предприятий. Впрочем, последние два источника распределялись по городам крайне неравномерно. Так, около трети городов почти вовсе не имели доходного имущества, а доходы с городских предприятий играли заметную или даже господствующую роль лишь в больших городах: Ленинград и Москва в 1912 г. покрывали соответствующими доходами до 58% всего бюджета, Харьков — 45%, Екатеринослав — 41,4%, Одесса — 36,8%; но в городах с населением от 10 до 25 тысяч те же доходы составляли не более 9% городского бюджета, а в городах с населением от 5 и до 10 тысяч — около 5,7%.

Таким образом, оставался лишь один значительный и быстро развивающийся источник дохода, доступный для всех городов, а именно оценочный сбор с недвижимых имуществ. Однако целый ряд пунктов закона, ограничений и неблагоприятных условий компрометировали и этот основной вид муниципального обложения, оставляя города в совершенно безвыходном положении. Перечислим эти ограничения и неблагоприятные условия.

¹ В. Н. Твердохлебов утверждает, что по этой графе города получали в 1912 г. только 4 млн. т. е. 3½% бюджета (см. Местн. фин., 1926 г., стр. 156).

1) Из оценочного сбора были изъяты самые ценные городские недвижимые имущества, а именно принадлежащие дворцовому ведомству, кабинету, уделам, казне, железным дорогам, военному и духовному ведомствам (ст. 128 Гор. пол.). Ленинград терял из-за этого около половины возможного оценочного сбора. Подобные изъятия, конечно, в корне неправильны, так как перечисленные имущества принадлежат наиболее платежеспособным юридическим лицам и безусловно пользуются всеми выгодами городского благоустройства. Однако многочисленные ходатайства горсамоуправлений и пожелания Гос. думы о привлечении к обложению названных имуществ оказывались грешными.

2) Оценочный сбор подпадал под действие так называемой «пределности обложения». Ставки данного сбора не могли превышать 10% доходности или 1% ценности недвижимых имуществ. В результате, к 1913 г. 529 городов уже достигли предельного размера ставок и дальше не могли раздавать обложение. Данное ограничение, особенно же при домовладельческом составе городской думы, было также совершенно излишне и нерационально.

3) Оценочный сбор с недвижимых имуществ не был, как в Англии или в Пруссии после реформы 1893 г., всесильно и монопольно предоставлен городским самоуправлениям, что давало бы им возможность развивать и усовершенствовать этот сбор. Нет, наряду с последним существовал и конкурировал с ним государственный налог на тот же объект обложения, т. е. на те же городские недвижимые имущества. Но и этого мало. Городские недвижимые имущества облагались, сверх того, уездным и губернским земствами: таким образом на жилища в русских городах падал четверной налог, до крайности переобременяя их налоговым бременем, доходившим в иных случаях до 30% с доходности имуществ, т. е. до совершенно недопустимого предела. Так как реальные налоги, что выяснено финансовой наукой, легко перекладываются на чужие плечи, то все упомянутые налоги перелагались домовладельцами на квартирнанимателей, а этими последними — на угловых жильцов, и настоящим носителем упомянутых налогов являлся, в результате всего процесса передложения, городской рабочий. Действительно, по высоте квартирных и угловых цен русские города, не дававшие своим жителям и пятой доли тех благ, коими пользовались граждане на Западе, превосходили как английские, так и германские города. Наша жилищная теснота и вошедшая в быт кочевка рабочих на барках, в грязных, переполненных и вонючих начелках или просто на улицах были прямым результатом наложенного переобременения жилища однородными налогами.

Любопытно, что русское правительство не только не стремилось облегчить невыносимое положение, но законом 6 июня 1910 г. о государственном обложении городских недвижимых имуществ ударило еще раз по самому больному месту. Сущность сказанного закона заключалась в том, что старая раскладочная система взимания налога превращалась в окладную систему, основанную на индивидуальной доходности имущества, определяемой через каждые 5 лет посредством оценки, которая производилась городскими по налогу с недвижимостей

присутствиями. Однако это усовершенствование, благодаря установлению чрезмерно высокой ставки налога (6%), увеличило в три раза суммы, ранее взимавшиеся с городской недвижимости в пользу казны, и разом пресекло все возможности дальнейшего разветвления городского оценочного сбора.¹ Закон вызвал резкую оппозицию в Гос. думе, на съездах, на столбцах специальной печати, но все возражения остались гласом волнившего в пустыне.

4) Наконец, немаловажное влияние на развитие оценочного сбора оказывал и чисто домовладельческий состав городских дум. Даже при самых благоприятных условиях трудно было бы ожидать со стороны засланных-домовладельцев нормального обложения городской недвижимости. Около 50% городских самоуправлений не удосужились повысить оценочный сбор до предельной нормы запоть до самой революции, а городские оценки имущества, как правило, были чрезмерно занижены, а именно в два или три раза ниже действительной доходности или ценности этих имуществ. Сплошь па ряду случалось и так, что влиятельные гласные непосредственно воздействовали на оценочные комиссии, добиваясь особо привилегированной оценки их собственных земель и земель для обложения последними оценочным сбором.²

Такова была непрятливая налоговая действительность — первый кнут, которым жестоко стегали и правительство, и земства, и отцы города наши обездоленные города.

3. ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ РАСХОДЫ ГОРОДОВ

Не лучше обстояло дело с муниципальными расходами. Правительство, не давая городам продуктивных доходных источников, в то же время требовало от них в свою пользу тяжелых обязательных расходов (ст. 138 Гор. подз. и ст. 570 Уст. зем. нов.). К таким расходам были между прочим отнесены: 1) издержки по отправлению воинского поста и других воинских потребностей, а также по устройству зрестантских помощниц при полиции и по отоплению и освещению местных тюрем, 2) участие в расходах по содержанию чинов полиции, снабжение их провизионом, амуницией, вооружением и квартирным довольствием, 3) устройство или наем помещений для местного полицейского управления с отоплением и освещением и 4) производство разным учреждениям, установлениям и ведомствам пособий на содержание учебных, благотворительных и иных общеполезных заведений, а также производство пособий государственному казначейству. К этой же категории непроизводительных расходов надлежит причислить уплату

¹ Чтобы высечь налоговую тяжесть, которая лежала на городских недвижимостях в результате всех законодательных мер, приведем пример Кременчуга. В 1912 г. его имущества были обложены в пользу казны в сумме 35 тысяч рублей, в пользу губернского земства — 43 тысячи, уездного земства — 96 тысяч и в пользу города — 61 тыс. рублей, а всего в сумме 285 тысяч рублей, при общей сумме чистой доходности в один миллиард рублей. Вычетов на уплату земцов не производилось (Л. Велихов, Новый градоход из недвижимости, «Г. Д.» № 20, 1911 г., стр. 1461 — 65).

² Как видно было высказано, в Петрограде недвижимая собственность господствующей революционной партии стародумов была оценена на 20—100% ниже, чем такая же собственность прогрессистов.

налогов и долгов, содержание городского общественного управления и сиротского суда, содержание пожарных команд, состоявших при полиции, отчисления на образование специальных капиталов и т. д.

Следующая таблица, составленная В. Караваевым в 1909 г. для городов 50 губерний Европейской России, дает полное представление о дореволюционных расходах городов.¹

**Расходы городов 50 губерний в 1909 г.
(в тыс. рублей).**

I. Обязательные расходы:

Участие в расходах по содержанию правит. учреждений	2 525,2
Всесибирская квартирная повинность	8 444,5
Содержание городской полиции	9 981,5
Уплата налогов	1 559,3
	<hr/>
	22 510,5

II. Содержание обществ. управлений:

Содержание городского общественного управления и сиротского суда	11 630,2
Содержание пожарных команд	5 025,3
	<hr/>
	16 655,5

III. Разные расходы:

Сооружение и покупка зданий и недвижимого имущества	2 922,9
Уплата долгов	19 905,3
Отчисления на образование капиталов	3 354,6
	<hr/>
	35 045,8

IV. Благоустройство города:

Содержание и ремонт мостовых, тротуаров и набережных	3 106,3
Освещение города	3 720,5
Содержание городских водопроводов	6 389,3
— городских скотобоян	2 479,1
— канализации	1 585,1
— городских жел. дорог, трамваев	17 131,4
— общественных зданий, памятников	3 843,0
Прочие расходы по благоустройству города	5 348,2
	<hr/>
	43 117,2

V. Культурно-социальные потребности:

Народное образование	16 783,4
Общественное призрение	5 958,7
Медицинская, ветеринарная и санитарная части	20 375,1
	<hr/>
	43 602,9
	<hr/>
	160 931,8

Из приведенной таблицы мы видим, что русские города были чрезмерно переобременены обязательными расходами, не имеющими прямого отношения к городскому хозяйству. Это явление отражалось крайне невыгодно на средних и мелких городах, особенно же в тех случаях, когда в них квартировали воинские части, поглощавшие до 50% городского бюджета. Правительство в конце концов согласилось выдавать ежегодно трехмиллионное пособие городам на содержание

¹ «Гор. Дело», 1912 г., № 11 — 12, стр. 734 — 735.

ние полиции, а в 1913 г. принял на себя половину полицейских расходов, но эти шаги лишь незначительно улучшили положение. В чрезмерных обязательных расходах мы видим второй кнут, загонявший русские города в тяжелый материальный тупик.

4. ГОРОДА И ЗЕМСТВА¹

Не менее вредно отзывались на городах и те ненормальные финансовые отношения, которые существовали в дореволюционной России между городскими и негородскими публичными союзами, а именно между городом и земством. Наше законодательство не сумело размежевать между ними источники обложения и предоставляло им делить один и тот же лакомый кусочек. В результате городская и земская Россия, как две голодные собаки, дрались из-за брошенной им кости. *tertius gaudens*, русская бюрократия, разделяла и властвовала.

Сущность дела заключалась в том, что как губернским, так и уездным земствам было предоставлено право облагать недвижимости тех городов, которые входили в их состав, без каких-либо ограничений в ставках налога, т. е. совершенно беспредельно, устанавливая при этом для этого обложения самостоятельные земские оценки. Пользуясь упомянутым правом, земства, а особенно те из них, которые имели на своей территории крупные городские центры, снижали земские сборы в деревне и почти целиком основывали свой материальный баланс и бюджет на городских имуществах, сплошь и рядом черпая оттуда в земские кассы больше сборов, чем имели сами города с этого основного муниципального налога. Имел в виду, что земства были в руках помещиков, выходило так, что городская буржуазия или, еще точнее, городской пролетариат, на которого буржуазия перекладывала налоги, были отданы на «поток и разграбление» владельцам латифундий, подчас обложенных особенно низко. Нельзя не отметить, что земские оценки, как правило, были довольно высоки для городских и чрезвычайно низки для внегородских имуществ, и что вне городов в полной мере действовала предельность земского обложения.

Останавливаясь на конкретном примере, приводим В. Н. Твердохлебовым, мы видим, что в Харькове земский налог на городские недвижимости возрос с 1902 по 1912 г. в пять раз, вдвое скорее городского а оценочный сбор харьковского уездного земства в 1915 г. распределялся таким образом: 19% падало на земли и леса, 14% на торговлю и промышленность и 67% на городские имущества.

Такие же соотношения встречались и в других уездах с крупными центрами. Основываясь на них, городские представители указывали на земский паразитизм в городах, а именно на тот факт, что земства, ничего не давая городам взамен, переворачивали городские имущества непосильными сборами, увеличивая цены на жилища и пресекая всякую возможность развивать городской оценочный сбор, этот единствен-

¹ Литература: Страдомский, Города и земство, 1903 г.; А. Ф. Филиппова, Город и земство (доклад, читанный в Александровской гор. думе), Б. Т — в. Город и земство; Депутации горожан у губернаторства («Гор. Д.», 1912 г., № 7, стр. 442 и слв.); Материалы по вопросу о выделении Харькова (1910 г.); Жильева (1913 г.); Мурома и др.

ный в то время серьезный источник муниципальных доходов. По приведенным соображениям города требовали выделения их из состава земств в самостоятельные земские единицы. Со своей стороны, земства не были расположены уступать свои выгодные позиции и ссыпались на обычные аргументы о богатстве городов и бедности деревни, а также и на то, что в городах имеются земские учреждения (больницы, школы), которыми пользуются горожане. Наконец, в земской литературе неоднократно указывалось, что в данном вопросе частнохозяйственная точка зрения услуги-возмездия не уместна. Спор принимал все более резкий характер, и правительство в течение многих лет отвечало на него «обещаниями» о выделении городов с 75 тыс. населения — в уездные земства и городов с 300 тыс. населения — в губернские земства. Однако, время шло, обещания, как водилось, не выполнялись, и только революция решила вопрос: 21 мая 1917 г. Ленинград, Москва, Киев и Одесса были выделены в губернские земства и таким образом освободились от губернских земских сборов, а все города с населением до 50 000 и более были выделены в уездные земства и перестали уплачивать уездные сборы. Впрочем, в то время финансовое положение городов было уже настолько катастрофическим, что эта запоздалая помощь не могла иметь существенного значения.

На основании всего изложенного нельзя не усмотреть в приведенной эксплуатации городских поселений со стороны земств третьего кнута, не оставлявшего для городской культуры никаких надежд на лучшее будущее.

5. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ ДО РЕВОЛЮЦИИ

При скучости доходных источников, переобременении городов обязательными расходами и земской эксплуатации, делу удовлетворения потребностей городского населения мог бы оказать некоторую услугу широко и целесообразно организованный муниципальный кредит. Однако и здесь муниципальная Россия занимала до революции последнее место среди цивилизованных государств. Довоенная задолженность городов Великобритании колебалась от 60 рублей (Дублин) до 350 рублей (Манчестер) на одного жителя, в Соединенных штатах на душу падало: в Нью-Йорке 284 рубля, в Чикаго 60 рублей, в Филадельфии 100 рублей, в Балтиморе 150 рублей и в более мелких городах около 50 рублей долга. Даже в Италии на одного жителя приходилось задолженности: 150 рублей в Риме, 100 рублей в Генуе и т. д.¹ Между тем средняя задолженность городского жителя в России не превышала 20 рублей, что явно указывает на неравноть городского кредита. В наиболее выгодных условиях находились крупные русские города, для которых были доступны облигационные займы, составлявшие главную базу нашего довоенного муниципального кредита. По официальным сведениям,² до 1912 г. 64 городами было всего заключено 153 облигационных займа на сумму 413 262 679 рублей. Однако главная масса заемных средств падала на 18 крупнейших городов, на долю же

¹ Кап.-сир. гор. деят. за 1913 г., стр. 97.

² Облигационные займы русских городов. Собр., 1912, изд. кредит. канцелярии.

остальных 46 городов досталось только 29,9 млн рублей. При этом, благодаря неопытности городских самоуправлений в кредитном деле и отсутствию всякого руководства свыше, эти займы заключались, в громадном большинстве случаев, на весьма невыгодных условиях (высокий процент платежей по займу, реализация облигаций по низкому курсу, невыгодные условия погашения, размещение в слабых руках, чрезмерное комиссионное вознаграждение). В одних случаях города заключали слишком крупные займы и сразу на всю сумму потребную для предприятий, вследствие чего банкиры предлагали низкие цены по их реализации, а вырученные деньги долгое время не производительно лежали в банках. В других случаях займы оказывались слишком мелкими (менее 1 млн рублей), вследствие чего они не могли быть реализованы за границей, а размещались в России на очень тяжелых условиях. При выпуске займов городские самоуправления не знакомили банкиров с земельными фондами, имевшимися в распоряжении городов, не учитывали условий денежного рынка, заключая займы в невыгодный момент, и вообще пренебрегали всей техникой эмиссионных операций.¹ В конечном результате подобный кредит часто оказывался не полезным, а вредным фактором в городском хозяйстве.

Остальные виды муниципального кредита играли сравнительно второстепенную роль. Задолженность городов земельным банкам на 1 июля 1910 г. составила сумму в 23 676 116 рублей, причем самыми крупными должниками были города Николаев (3 071 583) и Екатеринослав (1 434 165). Задолженность другим банкам равнялась 25 млн и в том числе городским общественным банкам 15 103 913. Поражает ничтожная сумма долга казне, которая за сто лет, несмотря на многочисленные и настойчивые ходатайства, выдала городам ссуд на 10 399 373 рубля (главным образом на постройку камар). С другой стороны, довольно значительной была задолженность городов у частных лиц (31 млн рублей). Подобного рода займы, принципиально недопустимые и заключаемые часто на ростовщических условиях (до 20%), свидетельствовали об острой и неудовлетворенной нужде в кредитах мелких и отчасти средних городов, которые обращались к кабальному кредиту у частных лиц лишь вследствие невозможности кредитоваться в другом месте.

Единственной сколько-нибудь серьезной, но далеко не достаточной попыткой правительства организовать муниципальный кредит был закон 26 июня 1912 г., коим была образована Государственная касса городского и земского кредита. Средства кассы составили 10 млн рублей основного и 10 млн оборотного капитала, выданного ей государством в ссуду (4% гос. рентой). Кроме того, касса имела право выпускать облигации в сумме не выше десятикратной суммы основного капитала, т. е. 100 млн рублей. Из этих средств касса выдавала городам и земствам как долгосрочные ссуды от 10 и до 66^{1/2} лет, так и краткосрочные ссуды на срок от 6 месяцев и до 6 лет.

¹ М. Аксаркин, «Неблагородные условия в деле реализации гор. займа», № 24, стр. 153 — 1549.

Ясно, что указанными ограниченными средствами острая нужда в кредите тысячи городских поселений не могла быть удовлетворена. Кроме того, циркулярным разъяснением об общих условиях выдачи ссуд кассою, правилами о выдаче краткосрочных ссуд (от 1 марта 1913 г.) и постановлением правительства касы выдача ссуд была обставлена довольно сложными бюрократическими формальностями. Большинство постановлений о займах требовало утверждения со стороны губернатора или министра внутренних дел. Краткосрочная ссуда каждому городу не должна была превышать 300 тысяч рублей, а долгосрочная — миллиона рублей. При испрошении займа требовались точное указание его назначения, источников погашения и уплаты процентов, причем города представляли сметы за несколько лет, отчеты об исполнении смет, списки долгов, сведения о состоянии капиталов и другие документы. Все эти данные рассматривались правительством кассы по существу. К 10 апреля 1913 г. 44 города возбудили ходатайство с долгосрочными и 23 города о краткосрочных ссудах, из коих в общей сложности удовлетворено было 11 ходатайств. С объявлением войны выдача долгосрочных ссуд почти приостановилась, а краткосрочные ссудные операции достигли к 1916 г. 15 млн рублей. Шум, поднятый в свое время «милостивым вниманием правительства к нуждам городов», умолк. Гора родила мышь.

16. ПОЛОЖЕНИЕ ПЕРЕД ВОЙНОЙ

Революционное движение 1904—6 гг. придало огромный размах росту производительных сил в городах и обусловило собою колоссальный рост потребностей городского населения, но, как мы видели, правовые отношения, т. е. устарелое законодательство и близорукая правительенная политика, не давали этим силам развиваться и не могли создать подходящих условий для удовлетворения этих потребностей. Приближался час решительного революционного взрыва, который и был ускорен неудачной войной. В последние годы перед войной в рассматриваемой нами области множились признаки неизвестного положения и растущего недовольства. Бюджетные дефициты десятков и даже сотен городов сделались перманентным явлением. Террористы и законопослушные городские думы с их крупнобуржуазным составом, как, напр., Московская, устали терпеть и выступали с оппозиционными резолюциями. Городские головы съезжались в столицу и после безуспешных выступлений по канцеляриям устраивали нелегальные заседания. Съезд городских деятелей в Киеве в 1912 г., исключительно посвященный городским финансам, в десятках докладов предъявил правительству целый ряд обвинительных актов и закончился резкой резолюцией, принятой по инициативе лидера торгово-промышленных групп А. И. Гучкова. В Государственной думе раздавались нетерпимые речи городских деятелей, на которые правительство не отвечало. Даже городские выборы, в которых участвовала одна сотая населения, т. е. самые слишки крупной буржуазии, начинали давать оппозиционные правительству составы городских дум. При упомянутых условиях правительство нашло необходимым выступить со своим пресловутым законопроектом об улучшении земских и город-

ских финансов 1912 г., который еще раз доказал полное бессилие правящей бюрократии понять и удовлетворить требования эпохи. Законопроект ответил на океан городских нужд отменой предельности городского сценочного сбора с недвижимостью, фиксацией из 5% земских сборов с городских имуществ, понижением на один процент казенного налога на городские недвижимости и установлением в пользу городов 50% надбавки к окладам пониженного промыслового налога. По самым оптимистическим исчислениям, все предполагаемые «реформы» должны были дать тысяче русских городов около 10 млн нового дохода в год, т. е. сумму в тридцать раз меньшую, чем предлагал самый скромный и осторожный проект реформ, составленный к.-д. партией. Война, возложившая на города ряд новых задач и ухудшившая их финансовое положение, еще усилила конфликт между производительными силами, коллективными потребностями и действительностью, пока не наступил час расплаты самодержавия за все те издевательства, которые из-за него терпели города уже много лет. Гордисв-угол был разрушен отчасти Февральской, а затем окончательно Октябрьской революцией.

ГЛАВА ДЕСЯТАЯ

ГОРОДСКИЕ ФИНАНСЫ СССР.

1. ИСТОРИЧЕСКИЕ СВЕДЕНИЯ¹

Еще в 1917 г. финансовое положение большинства русских городов представлялось безвыходным. В течение лета упомянутого года муниципальные расходы росли с головокружительной быстротой, главным образом: вследствие волнной бесхозяйственности нового состава городских дум, пополненных безответственными представителями партий (преимущественно с.-р.), и неумеренных, но почти всегда удовлетворяемых требований о повышении жалованья со стороны городских служащих и рабочих городских предприятий. Смета Петрограда уже к осени 1917 г. выросла с 60 до 180 млн. Когда в июле и августе были избраны, на основании нового избирательного закона, демократические думы, они почти повсеместно застали городское хозяйство в безнадежно расстроенным состоянии. Напр., Киевская дума, вступив в управление 8 августа 1917 г., застала пустую кассу, а суммы, недавно полученные от реализации займа в 20 млн (заключенного на выкуп трамваев), израсходованными на другие нужды. Согласно сведениям В. Н. Твердохлебова, предпринявшего в то время анкету о состоянии городских финансов, за лето 1917 г. не только в крупных, но и в средних

¹ Литература: Н. Н. Аникиев, П. П. Генадьев и А. А. Соколов. Записка о мерах к улучшению гор. финансов, 1917 г.; «Киевские гор. известия» 1917 и 1918 гг.; «Гор. Дело» за мэр — октябрь 1917 г.; В. Твердохлебов. Мещ., фин., Одесса, 1919 (прил.: Городские и земские финансы в России в 1917 и 1918 гг., стр. 294); его же, Мещ., фин., 1927, § 14, «Возможные риски, бюджет, местн. орг.», стр. 50 — 55; Кучинский. Смета или же расчет, «ВКХ», № 24, 1924 г.; Л. М. Каганович. Мещ., сов. самоуправление. М., 1923 г., стр. 63 и сл.; С. Котляревский. Бюджет и мещ. финансы, М., 1926 г.

и мелких городах скачок в расходах составил в среднем 60%, а к 1918 г. — более 400%. Доходы не только не поспевали за ростом расходов, но в половине исследованных городов наблюдалось даже понижение доходов. Городские самоуправления пытались бороться с огромной дефицитностью хозяйства повышением оценок городских недвижимостей, муниципализацией предприятий и повышением тарифов за коммунальные услуги, использованием доходных источников и т. п., но вновь предоставленных (надбавки к подоходному налогу, сбор с публичных зрелищ и увеселений, с вывесок и реклам, квартирный налог и т. п.), но нигде не смогли восстановить нарушенное равновесие в городском хозяйстве, так как неблагоприятные факторы (обесценивание денег, падение производительности труда, колоссальный рост зарплаты, расстройство транспорта и снабжения) повсеместно брали верх. Последними лавинами расходов, города уже в 1917 г. исчерпали все предоставленные им формы кредита (залог имущества, ссуды из кассы городского и земского кредитов, гарантированные казною займы). Кое-где попробовали выпускать боны в качестве разменных знаков, но эта мера еще более запутывала положение.

Когда «демократические» думы были ликвидированы большевиками, первые советы, их заменившие, получили в наследство лишь жалкие остатки городского хозяйства и вынуждены были строить все заново, в обстановке гражданской войны и всеобщего раз渲ла.

В истории местных и, в частности, городских финансов естественно наблюдаются те же фазы эволюции, какие пережили государственные финансы, а именно 1) период военного коммунизма, т. е. ликвидации денежного и финансового хозяйства, и 2) период восстановления последнего.

Первый период продолжался с 1918 г. до 1921 г. Он характеризуется крайне тяжелым финансовым положением городов и хаотичностью городского хозяйства. Взносы обычных налогов все уменьшаются и, в связи с обесцениванием денег, наконец фактически прекращаются. Города живут отчасти на бессистемные пособия от казны, отчасти же на контрибуции, т. е. единовременные обложения индустриальных классов на местах. Декрет 3 декабря 1918 г. стремился внести хотя бы тень какого-то порядка в этот хаос посредством нормирования городских смет и взимания налогов, но безуспешно. Одновременно с пертурбациями в доходных источниках наблюдается и полная перестройка предметов городских расходов. Содержание муниципальных предприятий и благоустройство отступают на второй план, и главными заботами городов становятся борьба с безработицей, с продовольственным и топливным кризисами, а также содержание жилищного фонда.

Съезд представителей коммунитетов в 1919 г. требовал покрытия коммунальных бюджетов всецело пособиями из центра, т. е. фактического слияния государственного и местного бюджетов. Такое решение, повидимому, диктовалось воей конъюнктурой эпохи. Действительно, народное хозяйство велось почти исключительно за счет печатного станка и продразверстки, налоги и сборы постепенно отме-

нялись,¹ а услуги коммунальных предприятий были объявлены бесплатными: ясно, что при данных условиях раздельное существование государственного и местного бюджетов не имело никакого логического оправдания. Осуществил это слияние декрет 18 июля 1920 г. К этому времени ликвидация старой финансовой системы, после национализации банков, уже была закончена. Произошло объединение ликвидированных банков в государственном народном банке; был организован финансовый отдел как единый орган, регулирующий всю финансовую деятельность в государстве (которая, кстати сказать, была весьма незначительной вследствие ликвидации денежного хозяйства), и проглашен принцип единства кассы. Местное хозяйство казалось навсегда уничтоженным, но это было лишь внешней видимостью вещей.

Создавшееся положение было естественным последствием внутреннего хаоса, гражданской войны и тяжелой блокады. С наступлением мира оно не могло долго продолжаться, и в стране создалась иная конъюнктура. В городском хозяйстве наступил тот же перелом, как и во всех других областях народного хозяйства, вызванный голодом, холодом и угрозой вымирания городов. Военный коммунизм заменился новой экономической политикой.

Как известно, НЭП поставил себе совершенно новые цели, а именно восстановление товарного хозяйства, что могло быть достигнуто лишь возвратом к денежному хозяйству и установлением твердой валюты. В области финансов он требовал строгого балансирования бюджетов, покрытия расходов путем налогов и оплаты услуг публичных предприятий. Достигнуть этого без строгой хозяйственной экономии на местах и вообще без самодеятельности мост, привыкших покрывать все свои расходы пособиями из центра, было невозможно. Поэтому выделение местных финансов из общегосударственных финансов и самостоятельность местного бюджета сделались насущной задачей времени. Эта неизбежная децентрализация финансов и дифференциация бюджетов произошли сначала в грубой форме, посредством выделения местных финансов из государственных, без специального выделения городского хозяйства (период 1921—1923 гг.), а затем специфические и важные муниципальные потребности потребовали логического завершения процесса дифференциации, а именно политики, направленной к созданию самостоятельного городского хозяйства (период от 1923 г. до нашего времени).

Поворот к НЭПу был осуществлен с исключительной энергией в 1921 г., в котором последовали: 1) декрет о платности коммунальных услуг, 2) постановление ВЦИК от 10 октября «О мерах к упорядочению гос. хозяйства», коим было отменено объединение государственных и местных финансов, 3) декрет от 10 декабря о местных налогах и сборах, 4) декрет от того же числа о местных бюджетах и 5) утвержденный

¹ Городские земельные сборы были отменены 3 декабря 1913 г., налоги с городских недвижимых имуществ 19 февраля 1914 г., промышленный налог 28 декабря 1916 г. (Проф. Л. Менякин, Основы начальной финансовой науки, М., 1924 г., стр. 62).

ВЦИК и СНК перечень расходов, подлежащих отнесению на местные средства. Перечисленные декреты и особенно изданное 23 ноября 1923 г. Временное положение о местных финансах, объединившее и развившее прежние распоряжения, положили твердое начало реальному строительству местных, а затем и городских финансов, которое имеет уже далеко не одно историческое значение. Мы видим таким образом, что местный бюджет настоящего времени сконструировался не путем самостоятельного развития на ряду с государственным, а возник как разновидность последнего, посредством выделения его в оформленном уже виде из общегосударственного бюджета. Этой исторической особенностью объясняются многие его свойства и некоторые его коренные недостатки.

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МЕСТНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ОРГАНЫ¹

Центральными госфинорганами у нас являются комиссариаты финанс в Союза и союзных республик. Коммунальными имуществами и предприятиями ведают главные управления коммунального хозяйства при комиссариатах внутренних дел союзных республик. При Наркомфине СССР и республик состоят налоговые управления, управления государственных неналоговых доходов (УГД) и управления местных финанс в (УМФ). Местными налогами ведают налоговые управление. УГД ведают доходами от городских предприятий, находящихся на хозрасчете, а УМФ — городскими предприятиями, финансируемыми в бюджетном порядке, а также неналоговыми доходами городов. Возражая против отмеченного сложного размежевания функций, В. Н. Твердохлебов высказывает за сосредоточение руководства всем местным бюджетом (расходным и доходным) в управлении местных финанс и за объединение последнего с главным управлением коммунального хозяйства, под общим названием наркомата местного управления, в котором, как мы думаем, должен существовать особый городской отдел.

Местные учреждения, ведающие местными финансами: 1) съезды советов и горсоветы, утверждающие бюджеты, ставки налогов, пределы надбавок, отчеты, заключающие займы и распределяющие доходы и расходы между отдельными бюджетами, 2) исполнкомы (губ., уездн., областн., окр., гор., вол.), на коих возлагается общее руководство финансами, исполнение своих бюджетов, надзор за бюджетами низших органов, утверждение планов оценок и порядка взимания налогов, и 3) финансовые отделы исполнкомов, непосредственно ведающие бюджетом, взиманием налогов, отчетностью и контролем над местами, а также учетом займов, пособий, фондов регулирования и специальных средств.

¹ Литература: В. Н. Твердохлебов. Местн. финн. 1927, Гл. учреждения, ведающие местн. финн., стр. 57; Б. Б. Неселовский и Д. И. Шевин и с. Горсоветы и ком. хозяйство, М., 1927, стр. 53 и 81; В. Острожский. Коммунальное хозяйство и финорганизмы. «Ком. Дело», № 4, от 15 апреля 1927; В. А. Ржевский. Местные финансы, их развитие и очередные нужды, «В. Ф.», № 11, 1924 г.

* Цит. соч., стр. 55

К специально городским финансовым органам относятся: 1) финансово-бюджетные секции горсоветов, которые, согласно закону, должны быть образуемы в обязательном порядке, и 2) финансово-сметные подотделы горкоммуниотделов, которым специально поручается ведать городскими коммунальными финансами. По проекту НКВД,¹ на финансово-сметный подотдел возлагается: а) составление сметы городского коммунального отдела и выполнение таковой по соответствующему утверждению, б) общее наблюдение и руководство за правильным и целесообразным построением смет частей и предприятий горхозяйства, рассмотрение этих смет, дача по ним заключений, проведение их в надлежащих инстанциях и наблюдение за выполнением их, в) разработка планов финансирования и кредитования горхозяйства и проведение утвержденных планов в жизнь, г) участие в организации местных коммунальных кредитных и соцудных учреждений, д) разработка вопросов, связанных с выпуском городских коммунальных займов, с образованием городских капиталов специального назначения, я-равно с получением ссуд, субвенций и дотаций, е) разработка вопросов, связанных с установлением ставок городских налогов и сборов, ж) составление балансов по городскому коммунальному имуществу, з) составление финотчета по выполнению городского бюджета.

Нельзя не отметить, что, независимо от перечисленных органов, заведующих местными финансами, и наряду с ними широкими правами в области управления местными и в частности городскими финансами фактически обладают органы Наркомфина. Хотя в пункте «а» ст. 24 Положения о горсоветах и ясно сказано, что горсоветы «составляют, рассматривают, утверждают и проводят в жизнь городской бюджет», но на самом деле бюджеты городов составляются финотделами на основании смет подлежащих отделов губернских и уездных (областных и окружных) исполнкомов и лишь утверждаются горсоветами.

Кроме того, на органы Наркомфина возложена обязанность по надзору как за составлением, так и за исполнением местного бюджета. Наконец, в кассах Наркомфина, согласно принципу единства кассы, концентрируются все местные средства, а в том числе очень часто и выручка коммунальных предприятий, и на нем же лежит предварительный контроль за расходованием местных ресурсов, обязательное непосредственное участие в открытии для ходорганов кредитов и непрерывное наблюдение за надлежащим использованием последних. Как мы видим, фактически заправляют местным финансовым хозяйством не коммуны, а агенты центральной власти. Такое двоевластие, конечно, не может считаться нормальным.

«При сведении сметы в финарганах,— справедливо говорит тов. Островский,² — начинается производство разнообразных мани-

¹ Голос. и ком. хоз., стр. 53.

² Коммун. хоз. и финарганы. «Комун. Дело». № 4. 1927 г., стр. 21; статья В. Островского напечатана не в первом обозрении, и, следовательно, редакция названного официального журнала с ней согласна.

пуляций: безжалостно урезываются расходные сметы, исключаются самые подчас неотложные расходы и до пределов возможности растягиваются доходные статьи. Весьма благодарным объектом для такого рода манипуляций является коммунальное хозяйство: нужды благоустройства, ремонт муниципализированных строений и оборудования предприятий, новое строительство, служебный и рабочий персонал, — все это, после переработки в финорганах, получает совершенно неузнаваемый вид: беспощадный нож в руках финотдела в одних местах урезывает, в других кромсаet и крошит до неузнаваемости».

В результате упомянутой тактики финорганов, коммунальные начали скрывать получаемые ими доходы, преуменьшать сметные поступления и удовлетворять нужды коммунального хозяйства за счет сверхсметных поступлений. Финорганы, со своей стороны, ответили пересоставлением проектов коммунальных смет в сторону увеличения по доходным статьям. Эта ведомственная война, конечно, не могла быть полезной делу.

Эти в высшей степени ненормальные отношения между местным самоуправлением и финорганами породили целую литературу, почти единодушно враждебную финорганам. Более того: I-й, 2-й, 3-й и 4-й всероссийские съезды заведующих коммунальными делами в своих резолюциях категорически требовали большей финансовой самостоятельности местных коммунальных органов. Указывали, что невозможно вести городское хозяйство и невозможно требовать хозяйственного расчета, инициативы и самостоятельности со стороны городских хозяев, когда кассиры финотделов собирают на трамваях все поступления и даже доходы с водоканала получает не коммунальное, а финотдел (в Нижнем Новгороде). В виду нашего убеждения в необходимости предоставления органам самоуправления достаточной финансово-бюджетной автономии мы видим в указанной чрезмерно влиятельной роли финорганов, стоящих вдали от коммунального дела и с ним по существу мало знакомых, один из серьезных недочетов советского городского хозяйства.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ В СССР¹

Согласно Положению о местных финансах 25 апреля 1926 г., на бюджеты городских поселений отнесены следующие расходы: 1) содержание горсоветов и их президиумов, горисполкомов и их отделов, где таковые образованы, 2) содержание городских народных судов, участковых народных следователей, оплата заседателей, симпатетов, экспертов, 3) охрана общественного порядка в городе (милиция, угрозы, арестные дома), 4) коммунальное хозяйство (содержание

¹ Литература: Местные бюджеты РОФСР на 1925/26 г., под редакцией В. И. Вельманда и В. Б. Веселовского, М., 1926 г. (номера издания, весьма рекомендуемый труды: С. Котляревский, Бюджет и местные финансы, стр. 80 — 95; Местный бюджет, сборник декретов и постановлений по организации, составлению и исполнению местного бюджета, М., 1924, стр. 18 — 21; Гор. сов. и ком. хоз., стр. 89, 1927 г.

коммунальных зданий, имущества и предприятий, внешнее благоустройство, коммунальное строительство и пожарное дело); 5) организация, оборудование и содержание в городах профтехнических школ, краткосрочные курсы по внешкольному образованию, все прочие городские школы (I и II ступени, семилетки), детские, детсады, площадки и очаги, библиотеки, народные дома и проч. культурно-просветительные учреждения (музеи, театры, студии, выставки и т. п.), обслуживающие по преимуществу городское население; устройства, оборудование и содержание городских лечебных учреждений и заведений (больницы, лечебницы, амбулатории, фельшерские и зрачебные пункты и пункты скорой помощи); охрана материнства и гигиенческого; санитарно-технические и санитариопросветительные мероприятия городского значения; предупреждение социальных заразных болезней; 6) учреждения собеса, обслуживающие городское население (инвалидные учреждения, обучение инвалидов, выдача пенсий и пособий проживающим в городах инвалидам войны, их семьям, а также семьям погибших на войне), борьба с нищенством и проституцией, субсидирование местных органов взаимопомощи в городах и 7) содержание ветеринарных лечебных заведений и борьба с заразными болезнями домашних животных.

Сверх перечисленных расходов, подлежащих обязательному отнесению на городской бюджет, Подложение о местных финансах предоставляет исполнкам вышестоящих советов право, в случае достаточной мощности бюджетов отдельных городов, относить на городские средства и другие расходы. Этим правом нередко пользуются областные и губернские исполнкомы, относя на городские средства удовлетворение нужд обороны, а именно отвод, ремонт и обслуживание коммунальных услугами понесенных для армии, расходы по допризывной подготовке, по сборным пунктам, по селочным пунктам для лошадей, на случай мобилизации и т. п. С другой стороны, городам на территории округа или уезда, при наличии крайней маломощности их бюджетов, закон допускает, с разрешения вышестоящего исполнкома, оказание местного обложения из окружного или уездного фонда регулирования.

Кроме перечисленных выше расходов, горсоветы имеют право включать в расходную часть своего бюджета ассигнования на покрытие непредвиденных расходов (празднества, прием иностранных рабочих делегаций, пособия общественным организациям и т. п.), но в размере не более 3% общей суммы расходов по городскому бюджету. Наконец, подлежат обязательному отнесению на городской бюджет платежи в погашение займов, поступивших в доход города, и уплаты процентов по ним.

Место, принадлежащее городскому расходному бюджету среди других коммунальных бюджетов, видно из следующей таблицы,¹ составленной для РСФСР (без Москвы и Ленинграда) по данным 1924/25 года:

См. статью № 441, в. 4, Штат городского и Д. И. Штаба, 1925, 210 стр.

	Доходы	%	Расходы	%
Городские	129 936 000	26,5	125 629 000	27
Губернские и уездные	253 872 000	51,8	244 007 000	53
Сельские	106 147 000	21,7	102 324 000	20

Присоединяя данные ориентировочных бюджетов по Московской и Ленинградской губерниям, мы получим, что городской бюджет составляет 47% от всех доходов и 33% от всех расходов местного бюджета. Имея в виду, что в 1912 г. бюджет 750 русских городов составлял 39% всего местного бюджета, земский бюджет (в земских и неземских губерниях) — 44%, и сельский бюджет (мирские расходы и повинности) — 17% местного бюджета, мы приходим к заключению, что соотношения отдельных бюджетов со временем революции мало изменились.

Общая сумма всех расходов по местному бюджету РСФСР в 1925-26 году (без Ленинградской и Московской губерний и Якутской АСР) составила 594,6 млн рублей, распределенных, по предметам назначения, следующим образом (в процентах):³

Общегосударственные учреждения	16,4	Содержание помещений для войск	1,3
Охрана общественного порядка	6,4	Сельское хозяйство	5,6
Органы юстиции	1,9	Местная промышленность	0,6
Народное образование	3,0	Отчисления в спец. капиталы	0,5
Заработка	13,7	Фонды внутригубернского ре-гулирования	1,4
Собес и охрана труда	2,0	Чрезвычайные расходы	1,5
Коммунальное хозяйство	10,3	Погашение задолженности	3,8
Пути сообщения	2,6		

Изложенные соотношения следует в общем и целом признать нормальными, за исключением расходов на социальное обеспечение и пути сообщения, которые при нашей беспризорности и бездорожье, нельзя не считать крайне низкими, в особенности же сопоставляя уровень отмеченных расходов в иностранных государствах.

Остановившись, наконец, на росте местных расходов в РСФСР (с Ленинградом и Москвой), мы приведем следующую таблицу:

	1923/24 г.	1924/25 г.	1925/26 г.
	в тысячах рублей		
Расходы	468,5	734,4	901,3
Доходы	502,8	762,0	885,8

¹ Таблицы заимствованы нами из издания Госплана. Местные бюджеты РСФСР на 1925/26 г., под ред. В. И. Вельмана и Б. Б. Веселовского.

Этот рост бюджета наглядно выражается в следующих цифрах:

Годы	Расходы	Рост в % по сравнению с предыдущим годом
1923/24	100,0	—
1924/25	150,1	50,1
1925/26	164,3	22,8

Идея в виду, что средний рост местных бюджетов в довоенное время составлял 10-12%, и что местные бюджеты начали оформляться и воссоздаваться лишь с 1923 г. (год издания Временного положения о местных финансах), надлежит считать темп роста местных бюджетов удовлетворительным, хотя пляко еще не соответствующим действительным нуждам местного, а в частности городского хозяйства. Действительно, в 1914 г. расход на душу составлял около 4 р. 77 к. (= 9 р. 54 к. черв. рублей), а в 1925/26 г. — 9 р. 32 к. Так как объем земского и городского хозяйства по революции был значительно более узким, чем объем нынешнего местного хозяйства, то, по мнению В. И. Вельяминова Б. Б. Веселовского, нынешние местные расходы составляют $\frac{2}{3}$ довоенных. То же приблизительно соотношение характеризует и городские расходы. Принимая во внимание повсеместный рост потребностей пролетариата и крестьянства после революции, быстрый рост городского населения, крайнюю изношенность материальных фондов — жилищного, городских предприятий и т. п. — и вообще то состояние разрушения, в котором находится местное хозяйство после инспирированной и гражданской войн, указанный спикером, т. е. дальнейшее сокращение недопустимо-низкого дореволюционного уровня расходов на местное хозяйство и благоустройство, должен обратить на себя особое внимание, как показатель, крайне неблагоприятный для социалистического строительства. При столь низких расходах, у нас не может быть ни благоустройства, ни благосостояния ни культуры на местах, а без культуры (электрификации, грамотности, удовлетворительных санитарных условий), как неоднократно указывал В. И. Ленин, не может быть социализма. Несомненно, что именно здесь находится самое слабое место нашего народного хозяйства и что все усилия советского коммунального хозяйства и государственной экономической политики должны быть направлены ударным образом к изжитию этого позорного наследия старого режима.

Мы убеждены, что начинать нужно с более доступного, а именно с улучшения финансов городов как резиденций пролетариата, средоточия энергетики страны, показателей культуры и организаторов общественного мнения. Обычный скептицизм и пессимизм, казалось бы, не должен здесь иметь места. Напомним то, что сделала государственная энергия в деле подъема сельского хозяйства, ныне уже достигшего домобойного уровня, и в деле создания твердой валюты — при самых безнадежных условиях. Между тем хозяйственное уложение и культурное варварство тысяч наших населенных центров не

менее отрицательное явление, чем разруха сельского хозяйства или падающий в покупательной силе денежный знак.

4. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОХОДЫ В СССР¹

Организация доходных источников местных самоуправлений — одно из важных и серьезных достижений советской государственности. Мы имеем в настоящее время культурно разработанную систему местных и в частности городских финансов, которая не только почти во всех отношениях превосходит дореволюционную систему, но и вообще могла бы почитаться, при нормальных условиях, вполне удовлетворительной для обслуживания местных потребностей. К сожалению, однако, общее сокращение народнохозяйственных доходов и налоговых поступлений после войны и революции не позволяет местным самоуправлениям использовать эту систему в достаточно широком масштабе.

Муниципальные доходы в СССР можно разделить на три категории: 1) доходы неналогового характера, от различного рода имущества и предприятий, переданных городам, 2) отчисления от общегосударственных налоговых источников и надбавки к ним и 3) специальные городские налоги и сборы.

А) К первой категории относятся: доходы от жилых строений, торгово-промышленных помещений, крытых рынков, от городских земель всех видов, садов, огородов, лесов местного значения, рыбных ловелей, пристаней, от мест под торговлей, от коммунальных предприятий общественного пользования (трамваев, электрических станций, газовых заводов, водопроводов, канализации, скотобоян), от промышленных и торговых предприятий (мелких заводов, мастерских, мельниц, хлебопекарен, прачечных и бань, городских дровяных и продуктовых складов, лавок и пр.), от продажи негодного или ненужного имущества городского значения, от разных учреждений и мероприятий, содержимых на средства городского бюджета, отчисления от чистой прибыли Госстраха в размере, устанавливаемом вышестоящим исполнительным комитетом; судебная пошлина по делам, подлежащим рассмотрению в городских судах.

Доходы от городских имуществ, согласно сметам 1924/25 г., распределялись по отдельным объектам так:²

Торгово-промышленные помещения	77 601,3	тыс. руб.	или 59,4%
Жилые строения	22 536,6	-	- 17,2%
Места под торговлю на площадях	21 890,8	-	- 16,7%
Городские земли	4 908,5	-	- 3,7%
Сады и огороды	1 455,4	-	- 1,1%
Леса местного значения	354,4	-	- 0,3%
Каменоломни	344,3	-	- 0,3%
Рыбные ловли	310,3	-	- 0,25%
Проч. имущество	1 404,1	-	- 1,1%

¹ Литература: Твердохлебов, цит. соч., стр. 160—165; Справка, цит. соч., стр. 19—31; Котляревский, цит. соч., стр. 94—112; Бесселовский и Штакен, цит. соч., 62—69; Вельман и Веселовский, стр. 41—74; М. Загриков. Бюджетные права местных советов. М., 1924 г.

² Е. Н. Твердохлебов. Места фин., стр. 192 (по данным НКФ).

Как видно из приведенной таблицы, наибольшие финансовые результаты дают торгово-промышленные помещения. Отчасти это объясняется перенапряжением этой статьи со стороны коммунальных, начиная с слишком высокие арендные цены на помещения, которые могли быть выдержаны торговлей и промышленностью лишь в эпоху с незначительной конкуренцией (первые годы изла). Декрет от 7 декабря 1925 г., ограничивший порядок сдачи и оплаты таких помещений и складов, приостановил ненормальное разбуждение этой статьи. Что касается жилых строений, то результаты эксплуатации этой интересной статьи, при интенсивном спросе на жилища и громадном муниципализированном жилищном фонде в руках городских самоуправлений, поражает своей мизерностью. Упомянутый недоуменный вопрос будет нами подробно рассмотрен в специальном курсе (по жилищному делу).¹ Еще более поражают результаты хозяйственной эксплуатации городских земель, напрашивавшиеся на правительственную реформу. Согласно данным анкеты, произведенной ЦСУ в 1924 г., в руках 524 городов имелось 1 733 700 десятин земли, причем 16,9% всей площади падало на селитебную землю (подлежащую выгодной сдаче под застройку), 4,3% — на сады и огорода, 17% — на выгоны, 27,3% — на полевые земли, 10,5% — на сенохосы и 12,9% — на лес. Дифференциальная рента по расстоянию всех этих пригородных земель огромна. На самом деле у всех наших городских поселений земельное пользование доходит до 3 млн десятин земли, пригодной отчасти для сдачи под застройку, отчасти для интенсивного огородного и садового хозяйства, для лесного хозяйства и, наконец, для полевого хозяйства (при значительном проценте сенохосов и залежных лугов). Между тем все это хозяйство на 3 млн десятин земли дает из года в год менее 5 млн рублей, или около полутора рубля на десятину, т. е., при самой минимальной оценке упомянутых земель в 200 рублей за десятину, менее 1%. Здесь имеется налицо, повидимому, либо исключительная бесхозяйственность, либо сдача в аренду имущества по недопустимо низким ценам, либо недобросовестность, а вернее — и то, и другое, и третье одновременно. Напомним, что, напр., в Саксонии сельское хозяйство муниципалитетов приносит свыше 10% чистой прибыли.

Переходя к рассмотрению второго важного неклагового источника муниципальных доходов, а именно доходов коммунальных или, точнее, муниципальных предприятий в СССР за последние три года, мы прежде всего приведем, на основании данных В. Н. Твердохлебова, следующую исчерпывающую таблицу:

* Мы были свидетелями в Новочеркасске, как «используемая» муниципализированная фонд. Он попал в руки худой, не привыкшей быть хозяином в ее владении никаких оборотных средств. В результате не только не приступили к управлению таким имуществом, но также пренебрегли его инвентаризации. Это было явление и правительственные власты, непонятно поступательно, когда же говаривали у себя население в течение многих месяцев раздавали национальные земли по бывшему имуществу и по кирпичику. То ли иронично и в других терминах. Нам думается, что, при данных условиях, рано разочаровываться в возможностях мало представительно управлять имущественным фондом.

**Коммунальные доходы в бюджетах
(в тысячах рублей).**

Год	РСФСР	УССР	БССР	ЗСФСР	УзССР	ТУРКССР	Всего по СССР
1923/24	72 671,8	32 612,7	503,7	6 443,0	—	—	112 231,2
1924/25	118 345,5	44 339,5	396,2	9 436,1	344,7	252,1	173 113,7
1925/26	136 465,1	56 889,8	585,8	2 532,9	740,0	296,9	197 510,5

Как видно из таблицы, доля, падающая на доходы от коммунальных предприятий, в местном бюджете СССР весьма значительна. Эти доходы, как правило, поступают в финорганы, и хотя громадное большинство коммунальных предприятий находится на территории городов, но они весьма часто служат для удовлетворения общегубернских нужд и на покрытие общих дефицитов местного бюджета. На пополнение этих дефицитов коммунальное хозяйство внесло 16 млн рублей в 1923/24 году и 40 млн в 1925/26 году. Этот ненормальный результат получается за счет прямых потребностей самих коммунальных предприятий, не говоря уже об интересах городского населения, которое непосредственно оплачивает коммунальные услуги этих предприятий, и об интересах городов, которые муниципальные предприятия призваны обслуживать. Так, упомянутые предприятия, ввиду создавшегося положения, вынуждены, во-первых, повышать тарифы за услуги, создавая для трудового населения тяжелый косвенный налог; они вынуждены, во-вторых, отказываться от восстановления своего крайне износишегося инвентаря, т. е. прощать свой основной капитал, а тем более отказываться от его расширения, и, в-третьих, они вынуждены подчас пренебрегать отчислениями в амортизационный (возобновительный) фонд. Эта крайне неосторожная и непредусмотрительная политика, вызываемая общими финансовыми недочетами, составляющая один из важнейших дефектов нашего городского хозяйства, уже неоднократно обращала на себя внимание специальных органов в печати (статьи Кокшайского, Митлянского, Петрова, Либермана и др.), научных трудов (Твердохлебова, Гензеля), съездов завкомхозов и повлекла за собою соответствующие циркуляры ГУКХа. За последние год-два, к счастью, уже намечается здоровая тенденция к сохранению за коммунальными предприятиями их кровных доходов.

Напомним, что, по общему правилу, каждое самостоятельное хозяйственное дело должно быть забронировано от посторонних попытков и должно давать самому себе. Иначе оно неминуемо разрушается.

Резюмируя сказанное об эксплуатации неналоговых источников муниципального дохода, мы видим, что здесь далеко еще не все обстоит благополучно.

Б) Ко второй категории доходов, поступающих в доход городского бюджета, относятся: 1) надбавки к поступающему в пределах

города государственному промысловому налогу: а) в размере не выше 100% цены патентов как основных, так и дополнительных, выбираемых на производство предметов роскоши и торговлю ими, и не выше 100% окладов уравнительного сбора (с оборота) со всех промышленных и торговых предприятий, за исключением заведений, отпускающих для потребления на месте спиртные напитки, по которым тот же сбор установлен в размере не выше 200% цены патентов и не выше 150% окладов уравнительного сбора (если торговля производится позже 11 часов ночи, то размер повышается до 300% и 200%); б) в размере не выше 100% к цене особых патентов, выбираемых на право продажи табачных изделий; 2) надбавки к государственному подоходному налогу в размере не выше 25% окладов этого налога; 3) надбавки к судебной пошлине — в размере не выше 100% этой пошлины; 4) надбавки к плате, взимаемой нотариальными и органами на основании утвержденной тарифа (за акты об отчуждении строений и права застройки, за свидетельствование копий, подписей и т. п.) в размере 100%—200% платы.

Все указанные надбавки взимаются фирмортами вместе с основными окладами тех же налогов и сборов и зачисляются в местные средства горсоветов. Предельные размеры надбавок устанавливаются вышестоящими исполнкомами, городские же советы вправе снижать установленные пределы. Вышестоящим исполнкомам предоставлено также право, для подкрепления средств своих бюджетов, лишать горсоветы части надбавок к госпромналогу и подоходному налогу.

Что же касается отчислений, установленных в пользу местного бюджета от гос. единого сельхозналога, от наследственных пошлин и от государственных неналоговых доходов (лесных доходов, от эксплуатации земельных имуществ, от продукции рыбных хозяйств, от прибылей по операциям госстраха и т. п.), то они в доход горбюджета обыкновенно не поступают.

Перечисленные надбавки составляют около 20% всех доходов по местному бюджету, но города ими пользуются в недостаточной степени, так как вышестоящие исполнкомы очень часто применяют свое право «деликатно» их части (а, как нам известно, подчас и всецело) промыслового и подоходного налога, т. е. главных статей надбавок. Нельзя не отметить и слишком низкого размера надбавок, установленных в отношении самого продуктивного налога — подоходного.

С своей стороны, мы бы высказались, в видах улучшения горфинансов: 1) за включение городов в число местных союзов, получающих отчисления, 2) за лишение вышестоящих исполнкомов права исключать города в части или вовсе из надбавок к промысловому и подоходному налогам и 3) за повышение размера надбавок к подоходному налогу с 25% до 100%, или, по крайней мере, до 50%.

В) К третьей категории муниципальных доходов, закрепленных за городскими бюджетами Положением о местных финансах, относятся 1) налог со строений, 2) налог с транспортных средств, 3) налог со скота, 4) сбор за ветеринарно-санитарный осмотр скота и сырых животных продуктов, 5) налог с посетителей публичных зданий и

увеселений, а разно с плакатов, афиш и объявлений, б) целевой квартирный налог и 7) рентное обложение городских земель. Кроме того, на территории городов взимаются еще попудный налог с грузов на образование республиканских и местных дорожных фондов, прописочный сбор, поступающий в пользу гормилиции, курортный сбор, поступающий в Наркомздрав, и различного рода пошлины, дающие ничтожные поступления. Рассмотрим важнейшие из перечисленных налогов отдельно, в порядке их значения в городском бюджете.

а) Налог со строений взимается в городах за находящиеся в пользовании или владении частных лиц, обществ и предприятий, а также государственных и кооперативных учреждений и предприятий: жилые дома, фабрики, заводы, склады, торгово-промышленные помещения, театры и всякого рода другие строения, нераздельно с обслуживающими их постройками, в пределах городской черты. Налог со строений взимается не выше $\frac{1}{4}\%$ в год с материальной стоимости строений, по оценке на основании изданных НКФ СССР правил от 30 июня 1924 года. В основание оценок принимаются военные и страховые оценки, сметы архитекторов или средние цены на строительные материалы. Большинство городов пользуются оценками Госстраха и на оценочные работы затрачивают весьма немного. Освобождаются от налога: строения, предоставленные учреждениям, состоящим на государственном или местном бюджете, жилкооперативам всех видов, жилтовариществам, профессиональным, партийным и иным общественным организациям, строения Наркомвоенмора, занятые военными частями, жилые строения, возведенные на правах застройки, — в течение 3 лет со дня их возведения и т. п. Налог со строений вызвал оживленную критику его со стороны специалистов. П. П. Гензель,¹ находит ставку в $\frac{1}{4}\%$ со стоимости слишком низкой, не отвечающей принципу услуги-вознаграждения, так как городские коммуны приносят своей деятельностью владельцам строений гораздо более значительную выгоду. За границей ставки подобных налогов доходят до 3% стоимости, и, повидимому, справедливо было бы у нас повысить ставку по крайней мере до 1%. Равным образом П. П. Гензель возражает против полного освобождения жилкооперативов и жилтовариществ от уплаты налога. В. Н. Твердохлебов, со своей стороны, находит при современных условиях материальную стоимость построек неподходящим основанием обложения, так как подобный налог должен соответствовать тому доходу или натуральным выгодам, которые получает владелец строений, а между тем, при применении классового принципа к оплате квартир, материальная стоимость дома не может служить показателем его действительной доходности.

б) Рентное обложение городских земель.² Декретом ЦИК СССР от 12 ноября 1923 года и постановлением СНК

¹ П. П. Гензель, Местный налог со строений в условиях СССР, «Кон. Д.», № 17—18, 1926 г.

² Литература: Б. Н. Твердохлебов, цит. соч., § 41. Рентное обложение, 1922 г.; М. А. Сиринова, цит. соч., стр. 315—321; М. И. Кашевская и др. О методах установления ставок основной и дополнительной ренты, «Сор-

СССР от 29 мая 1924 г. было установлено взимание ренты с земель, находящихся в черте городских поселений, и с земель, предоставленных НКПС для целей транспорта. Рента взимается с тех физических или юридических лиц, которым принадлежат земли или которым предоставлены в пользование и распоряжение выстроенные на земельном участке здания. Государство, т. е. собственник всей земли в пределах СССР, имело в виду, как видно из законодательных мотивов, изъять земельную в городах ренту, т. е. участвовать в доходах, получаемых от эксплуатации земли посторонними лицами. Земли, эксплуатируемые для целей общественных или государственных, не приносящие дохода, от взимания ренты освобождаются (п. 2 закона предусматривает 16 категорий земельных участков, свободных от рентного обложения). В пользу государства взимается основная рента и в пользу местного бюджета дополнительная. По основной рентой подразумевается средняя для каждого города, т. е. нормальная (абсолютная) рента, и по дополнительной — конкретная дифференциальная рента, свойственная отдельным частям города, строительным кварталам и владениям. Дополнительная рента должна исчисляться по соображению а) со средними для данного района или вида имущества размерами доходности имущества, падающей на 1 кв. сажень земли, и б) с отношением средней для данного района и вида имущества арендной платы, падающей на 1 кв. сажень земельного участка, к наименьшей в данном городе арендной плате до соответствующим имуществам. Ставки основной ренты проектируются губернскими оценочными комиссиями (специально образованными) и представляются через центральную оценочную комиссию СССР на утверждение общесоюзного законодательства. Что же касается дополнительной ренты, то пределы ставок устанавливаются на каждый год постановлениями СНК СССР.

Изложенный нами вкратце закон о рентном обложении исходил из предположения, что в СССР имеются условия к возникновению земельной ренты в городах, и ожидал от этой ренты довольно значительных поступлений как в казну (свыше 8 миллионов), так и в местный бюджет. На самом же деле оказалось, что при отсутствии частной собственности на землю, при законодательных ограничениях в отношении извлечения дохода от недвижимостей, при невозможности покрыть доходами от какой-либо площади даже текущие расходы по содержанию и ремонту владений и, наконец, при высокой арендной плате за торгово-промышленные помещения, земельной ренты в громадном большинстве случаев теперь не существует. Поэтому на практике применение закона вызвало ряд непреодолимых затруднений. Центральная оценочная комиссия вели борьбу с губернскими комиссиями, заинтересованными в назначении низкой оценки основной ренты, поступающей в казну. Для начисления дополнительной ренты практиковались самые разнообразные и совершенно неудовлетворительные оценочные приемы, повлекшие за

кот. раб., стр. 336—350. М., 1925; Итоги промедия ренты по гор. Москве, «Кн. Каз.», № 21, 1925; Н. Кутлер. О реформе рентного обложения, «В. Ф.», № 5, 1925 г.; М. Караван, К судьбе рентного обложения гор. земель, «В. Ф.», № 4, 1925 г.

собой крайнюю пестроту и неравномерность обложения. Финансовые результаты рентных обложений оказались ничтожными: по всему Сокзу в 1925/26 году рентного дохода поступило 2 360 тысяч, а по Ленинградской губернии за 5 месяцев 1926 года 0,1% всех поступлений. Москва в 1923—1925 годах от исчисления дополнительной ренты вовсе отказалась, после неудач в использовании данных дореволюционного времени, совершенно неприменимых в новых условиях. В настоящее время Госплан предлагает вовсе отменить взимание основной ренты и в корне реформировать взимание дополнительной ренты. Что же касается городских финансов, то они от введения рентного обложения городских земель не получили решительно ничего положительного, отрицательным же явлением для городов было переобременение сборами жилой площади и торговли. Со своей стороны напомним, что даже в современной Англии, где рента городских земель очень высока, от рентного обложения пришлось отказаться, так как оценочное дело прошло все его результаты. Что же касается рентного обложения в СССР, то, при фактическом отсутствии земельной ренты в городах, взимание таковой, вызывающее громадную и невправдивую трату усилий и средств, надлежит признать просто нерациональным.

в) Налог с грузов (попудный). Названный налог взимается с грузов, привозимых и отвозимых по железным дорогам и водным путям на ж.-д. станциях, пристанях и в портах, находящихся в пределах городских поселений или прилегающих к ним. Размер налога не должен превышать а) для грузов, перевозимых по специальным тарифам 4-кратной, б) для багажа, грузов пассажирской скорости и первых 4 классов нормального тарифа — 30-кратной, в) для прочих грузов — 10-кратной начальной за 1 км ставки тарифа. Грузы транзитные, экспортруемые за границу, хлеб и сырье, пассажирский багаж и многие другие категории грузов освобождаются от обложения.

Следует отметить, что дореволюционный попудный сбор почти целиком шел в пользу городов и значительно влиял на улучшение городских подъездных путей и мостовых. В настоящее же время, согласно ст. 38 Положения, поступления с него обращаются на образование местных дорожных фондов, из которых на городские нужды почти ничего не отчисляется. В результате налог распыляется в окрестах российского бездорожья без видимого эффекта.

г) Налог с транспортных средств взимается с выезжающих и рабочих лошадей, принадлежащих как частным лицам, так и государственным учреждениям и предприятиям, с автомобилей, моторных лодок, яхт и велосипедов, с извозного и перевозного промыслов. Предельная ставка с выездной лошади — 50 рублей, с извозчиком лошади — 25 рублей, с автомобилями — 6 рублей за силу, с парома — 35 рублей.

д) Налог с публичных зрелищ и увеселений взимается с лиц, которые их посещают, в виде процентной надбавки к цене входного билета. Ставка колеблется в зависимости от культурно-просветительного значения зрелищ. Музеи, лекции, выставки научного характера, зрелища в школах, больницах и приютах вовсе освобождены от сбора, кинематографические зрелища обложены 5%.

спортивные состязания — не более 15%, оперетки, кабарэ — 50%, кабарэ с ресторанами — 100% надбавки с входного билета.

Мы думаем, что последние два вида налога, при современных условиях, приносят больше зла, чем пользы. Поступления с них совершенно не ощущительны для городского хозяйства. С другой стороны, современный транспорт в городах далеко не удовлетворяет потребностям в передвижении и еле окупает себя, причем каждый лишний налог лишь тормозит его развитие. Равным образом театр, опера, концерты в провинции, при всем их культурном значении, все сводят концы с концами. Нам думается, что при современном репертуаре кинематографа (американские трюки и уголовные романы) последний имеет меньше культурного значения, а между тем он выживает в конкуренции как театр, так и оперу, и менее всего облагается.

5. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КРЕДИТ В СССР

Самым слабым местом в муниципальных финансах СССР до сих пор является кредит городских самоуправлений.

После Октябрьской революции и особенно после восстановления местных финансов, в виду недостатков у советов собственных средств, в виду бездействия целого ряда коммунальных предприятий, изношности их инвентаря и вообще небывалого разрушения городского хозяйства, потребность в муниципальном кредите сказалась с исключительной остротой.

Идя навстречу этой нужде, которую, как казалось, можно было удовлетворить после восстановления денежного хозяйства, правительство издало 27 января 1923 года декрет «О кредитных операциях местных советов», коим губернским и уездным исполнкомам предоставлялось право заключать долгосрочные и краткосрочные займы у государственных банковских учреждений и у отдельных лиц как в РСФСР, так и за границей. Назначением долгосрочных, а в том числе и облигационных займов, которые разрешались только губисполкомам, были капитальные затраты по сооружению, расширению или восстановлению местных имуществ и предприятий, а краткосрочные займы могли заключаться и на пополнение оборотных средств местного бюджета. 1 февраля 1924 г. была издана в развитие упомянутого декрета особая инструкция. Займы требовали разрешения народных комиссариатов финансов и внутренних дел, а в случае заключения займа за границей — еще и наркома внешней торговли.

Эти первые законодательные шаги к восстановлению муниципального кредита оказались, однако, безрезультатными, так как внешнего рынка тогда не существовало, а внутри страны накопление еще только начиналось, причем проценты по займам были необычайно высоки. К тому же первые конкретные попытки самоуправлений использовать декрет о кредите были пресечены циркуляром Наркомфина от 18 декабря 1924 года, неожиданно заявившего, что «незначительные сбережения, имеющиеся у населения, должны быть направлены в руслогосударственного кредита». Такая же неудача постигла особый стадион коммунального кредита, образованный в 1923 году при Государственном банке, которому между прочим предоставлялось право выпускать облигации

от имени банка. Названный мертворожденный отдел даже не приступил к работе.

Жизнь, однако, не могла не взять своего. Когда есть настойчивый и мотивированный спрос на что-либо, то всегда возникает и предложение. Кредитный вопрос не сходил со столбцов специальной печати, возбуждался на всех съездах завкомхозов, и в центр поступало все больше местных ходатайств о кредитовании. Вопрос о муниципальном кредите развивался в трех направлениях: в коммунальном кредите, осуществляемом коммунальными банками, в деятельности Центрального коммунального банка (Цекобанка) и в активном законодательном творчестве Наркомфина, т.е. в проектах, еще не получивших своего завершения. В результате, хотя положение остается еще далеко не удовлетворительным, но создались определенные перспективы к его улучшению в ближайшем будущем.

A) Коммунальные банки¹

Из всех декретов и распоряжений правительства, воспоследовавших в 1923 г. о восстановлении коммунального кредита, наиболее жизненным оказался декрет ВЦИК и СНК от 18 января 1923 г. об организации местных коммунальных (городских) банков.

Названные банки учреждаются только губисполкомами, на акционерных началах, с оставлением за последними не менее 51% выпускаемых акций банка.

Коммунальный банк для своего возникновения требует наличия основного капитала не менее 100 тысяч рублей. Целью коммунальных банков является содействие банковскими операциями восстановлению и развитию местной экономической жизни и в частности: а) кредитование местного коммунального хозяйства, б) предоставление местному населению кредитов на нужды городского строительства, в) обслуживание краткосрочным кредитом местных государственных, кооперативных и частных учреждений и г) выпуск облигационных займов с разрешения НКФ и НКВД. Операции этих банков подробно регулируются «нормальным уставом», утвержденным ЭКОСО РСФСР 1-сентября 1925 г.² Кроме того, руководящие указания по кредитной политике банков даны в тезисах по организации кредита, утвержденных 19 февраля 1926 г. комиссией ВЦИК (по административно-хозяйственным функциям советов). Согласно нормальному уставу, коммунальным банкам предоставляется право производить все обычные банковские операции и, кроме того, выдавать ссуды на нужды коммунального хозяйства и жилищного строительства, сроком до 12 месяцев.

¹ Литература: К. Г. Фокин, Коммун. банки в 1924/25 г., «Кр. и клз» 1926 г. № 2 к З.; Проект нормального устава коммунальных банков, «Ком. Д.», 1925 г. № 11—12, стр. 55; А. Шишко, Коммун. банкам нужен свой центр, «Ком. Д.», 1925. № 17—18, стр. 33; И. Коншайский, Коммун. кредит, «Спр. ком. раб.» стр. 354; Местные коммун. банки, «Гор. сов. и ком. хоз.», 1927 г., стр. 98—104; Н. Трофимов, Местн. коммун. банки, «Ком. Д.», 1926 г. № 8.

² Ниже на утверждение СТО annexed проект НКФ о преобразовании нормального устава в сторону расширения деятельности банков и особенно в сфере инвалидов. К отрицательным сторонам проекта относятся: а) умоляние об облигационных займах в б) покращение срока долгосрочного кредитования.

под соло-векселя заемщиков, обеспеченные либо залогом товаров, либо залогом строений или правом застройки, либо доходами с жилых строений и коммунальных предприятий. Кроме краткосрочных ссуд, коммунальные банки имеют право выдавать местным советам и хозрасчетным предприятиям долгосрочные ссуды на 10 — 25 лет, на устройство и расширение предприятий коммунального хозяйства и жилищостроительства. Долгосрочные ссуды выдаются банком из специальных средств, образуемых путем: а) выделения части основного капитала, б) ассигнований из средств государственной казны, в) выпуска облигационных займов, г) составления специальных капиталов и пр.

Нельзя не признать изложенного закона и устава весьма удачными, рациональными и предоставляемыми коммунальным банкам достаточно широкий круг операций. Эти счастливые свойства определили судьбу банков. Уже в 1923 г. возникло 10 коммунальных банков. К октябрю 1925 г. число их возросло до 29, ф. 78 филиалами. В начале 1926 г. возникло еще 13. О развитии операций коммунальных банков дает представление следующая таблица¹ (в тыс. рублей):

Число учреждений по СССР ²	Банки	Капитал	Вклады	Займы	Уч.-сумма операции
На 1/X 24 г. 15/37	40 141	9 171	15 843	3 710	28 036
- 1/X 25 . 29/78	130 266	20 257	53 197	14 240	86 507
- 1/X 26 . 36/91	135 931	24 643	50 854	14 324	97 706

Роль коммунальных учреждений как клиентов банков видна на примере самого крупного и деятельного из них Московского городского банка. Задолженность ему коммунальных учреждений достигла к 1 января 1926 г. 43 млн. рублей. К сожалению, в большинстве провинциальных банков коммунальные ссуды до сего времени отсутствовали ввиду слабого развития долгосрочных ссуд. Что же касается финансовых результатов деятельности коммунальных банков, то такие были независимо благоприятными, выражившиеся в более или менее значительной прибыли. Валовая прибыль названных банков в РСФСР на 1 октября 1925 г. составила 7 813 тыс. рублей, при расходах в 5 066 тыс. рублей.

Б) Центральный коммунальный банк³.

Ясно, что кредитующая деятельность коммунальных банков, при всей ее успешности, была лишь каплей в море муниципальных нужд.

¹ А. Шиша, цит. соч., стр. 33.

² Числитель показывает количество банков, знаменатель — их филиалов.

³ В. Н. Твердохлебов, цит. соч., стр. 239 — 241; Веселовский и Шейнин, цит. соч., стр. 104 — 109; Центральный коммунальный банк в июне, «Ком. Д.», № 15 — 16, стр. 72; Я. Либерман, Кредитные права и открытие местных советов «Ком. Д.», № 17 — 18, 1926 г.; статьи проф. П. П. Гензеля, Коншаковского, Митлянского, Шевченко, Лаврова и пр.

Это было своевременно учтено правительством, сделавшим первый серьезный шаг к организации муниципального кредита во всесоюзном масштабе. Декретом от 18 ноября 1924 г. было постановлено учредить Центральный банк коммунального хозяйства и жилищного строительства, открывший свои действия 9 марта 1925 г., по утвержденному Союзным Совнаркомом уставу.

Назначенный банк имеет двоякое назначение: 1) содействие восстановлению разрушающегося жилищного фонда страны и 2) содействие развитию коммунальных предприятий и городского благоустройства. Сообразно этим целям и было проведено Порождение о банке, утвержденное 17 января 1925 г. Банк представляет собою акционерное общество, учредителями и главными акционерами которого являются НКФ, НКТ, Госстрах СССР, НКВД, ВЦСПС и Московский городской банк. Банк имеет основной, запасный и резервный капиталы. Начальный основной капитал был определен в 40 млн рублей и образован посредством выпуска 400 тыс. акций по 100 р. каждая. Не менее половины основного капитала должно ити на долгосрочные операции. Осуществлению этой же цели служат долгосрочные вклады, ассигнования на содействие рабочему жилищному строительству, облигационные займы и специальные капиталы.

Долгосрочные ссуды на нужды коммунального хозяйства выдаются местным советам и коммунальным предприятиям, состоящим на хорасчете, на сроки не свыше 10 лет, а ссуды, выдаваемые облигациями, могут быть даны на срок до 25 лет. Ссуды выдаются исключительно на капитальные затраты по сооружениям и предприятиям коммунального хозяйства и обеспечиваются имуществом, доходами и налогами, получаемыми местными советами. Кроме того, местным советам выдаются также ссуды на ремонт и строительство жилищных помещений (на 25 лет). Для жилищностроительных кооперативов этот срок может быть продлен до 40 лет.

Правление банка, числом от 5 до 10 человек, избирается на три года. При правлении состоят учетно-ссудный комитет и оценочная комиссия. В совет банка входят представители союзных республик, Наркомфина и т. д.

В общем и целом Цекобанк оправдал возлагавшиеся на него надежды благодаря тому, что правительство, в виду вопиющей жилищной нужды, щедро поддерживало его. По расписи на 1925—26 гг. из государственного бюджета было ассигновано 80 млн рублей на усиление основного капитала банка, и 79 млн было вложено соцстрахом на рабочее жилстроительство. Кредитный план Цекобанка на тот же год был принят Союзным Совнаркомом в сумме 154,6 млн рублей и предусматривал в составе своем: кредитование жилищного строительства по Союзу на сумму 110 млн рублей и коммунальных предприятий на 10,4 млн рублей; 1 млн разрешается на кредитование противопожарных мероприятий; 15 млн предусмотрено кредитным планом на краткосрочные операции и 2 млн на приобретение акций местных коммунальных банков. Из коммунальных предприятий на водопровод в 19 городах было ассигновано 2 600 тысяч рублей, на канализацию в 6 городах 1 200 000 рублей, на трамвайные предприятия в 4 городах

500 тысяч рублей, на электростанции — 1 050 тысяч рублей; на телефоны, бани, бойни, крытые рынки и гостиницы в 13 городах в общей сложности — 750 тысяч рублей. Баланс банка на 1 июля 1926 г. составил 143,2 млн рублей. За первый отчетный год чистая прибыль банка определилась в 1 277 тысяч рублей.

Останавливаясь на критике вышеизложенной деятельности банка, мы должны, конечно, признать ее государственную необходимость и громадную социальную полезность. При сложившейся конъюнктуре едва ли можно было сделать большее. вместе с тем мы не можем не констатировать, что Цекобанк в сущности не столько привлекает капиталы к коммунальному строительству, сколько распределяет общие государственные средства на самые неотложные, т. е. жилищные нужды. Такой образом проблема муниципального кредита в СССР остается неразрешенной. Напр., бросаются в глаза незначительные сравнительно ссуды, отпущенные банком на устройство таких неотложных предприятий, как водопроводы, канализация, трамвай, не говоря уже о телефонах, банях, бойнях, крытых рынках, противопожарных сооружениях и гостиницах. Бросается в глаза, что только 42 города из нескольких тысяч городских поселений, остро нуждающихся в благоустройстве, воспользовались кредитом Цекобанка. Нет никакого сомнения в том, что сам собою напрашивается переход к широкому облигационному кредиту и, следовательно, к привлечению судного капитала из-за границы, так как размещение муниципальных облигаций в СССР на сколько-нибудь выгодных условиях едва ли может быть проведено, а если бы коммунальные облигации в небольшом количестве могли бы размещены в СССР, то эта операция, несомненно, повлияла бы неблагоприятно на государственный кредит. Во всяком случае мы вполне присоединяемся к мнению В. Н. Твердохлебова о том, что путь концессий коммунальных предприятий был бы шагом назад даже по сравнению с капиталистическими странами и с дореволюционной Россией, где муниципализация предприятий распространялась в городах перед войной, и что только крайняя финансовая нужда и полная невозможность займов и иных форм кредита может заставить пойти на концессии.

Действительно, как будет выяснено в ближайшей главе, муниципальные концессии гораздо более однозначны и гораздо менее рациональны, чем концессии государственные.

Б) Законодательные проекты

Параллельно с развитием деятельности коммунальных банков и Цекобанка, в недрах правительства, главным образом в наркомфинах СССР и РСФСР, в течение последних лет разрабатывались проекты новых форм коммунального кредита. Один из этих проектов 30 июня 1926 г. стал даже законом, но введение его в действие было отсрочено малым Сойнаркомом ввиду серьезных возражений, которые он встретил. Новый закон разрешает заключение займов всем исполнителям, горсоветам и даже сельсоветам с самостоятельным бюджетом. Краткосрочные займы могут заключаться в случае массового дефицита и на изготовку разных предметов для государственных и предприятий на

пресящий бюджетный год. Долгосрочные займы заключаются на капитальные затраты по расширению, восстановлению и устройству новых имуществ, предприятий и сооружений, а также на расходы по мероприятиям, связанным с увеличением доходов. Займы на срок до 5 лет могут заключаться уездными, волостными исполнками, городскими и сельскими советами с разрешения высших исполнкомов, а займы свыше 5 лет дозволяются только окружным исполнкам, с разрешения областных, а губернским и областным — с разрешения СНК. Обращает на себя внимание крайняя ограниченность кредитных прав горсоветов, повидимому, не соответствующая последнему закону о них.

Резюмируя сказанное о муниципальных финансах в ФФОР, мы видим, что, несмотря на целый ряд систематически разработанных законодательных актов, таковые не достигли еще даже доведенного, т. е. крайне низкого уровня, и во много раз менее мощны, чем действительная, настоящая потребность в них. Перечислимые важнейшие явления, которые отрицательно влияют на муниципальные финансы:

1) Общее сокращение народнохозяйственных доходов и налоговых поступлений после войны и революции, вследствие чего сумма отчислений и надбавок к государственным надотам сравнительно низка. При этом значительная часть этих надбавок утак и не попадает в доход городов.

2) Вредно отзывается и организационно-административный недостаток, а именно фактическая зависимость городского хозяйства от госфинансов и губисполкомов, несмотря на декларативно объявленную автономию горсоветов в их бюджетных и имущественных правах. Здесь сказывается еще отсутствие в большинстве городов самостоятельных финансово-бюджетных органов.

3) Наблюдается обязательная дефицитность местного бюджета в его целом, при бездефицитности коммунального хозяйства и даже, как, напр., в Москве и Ленинграде, превышении муниципальных доходов над расходами. Коммунальное хозяйство, под давлением финансовых, пополняет этот дефицит, прожигая свой основной капитал и отказываясь как от амортизационных отчислений, так и от необходимых восстановительных работ. Явление это изживается, но еще не вполне изжито.

4) Наблюдается систематическая неисправность государственных и оплаты коммунальных услуг и оплата их в недополненном размере.

5) Благодаря высоким ставкам вносимой в казну основной ренты, которые не соответствуют арендным ценам, коммунальные хозяйства просят в казну значительную долю своих основных доходов.

6) Слабая успешность хозяйственной эксплуатации как муниципализированного жилищного фонда, так и земельных имуществ. При переходе на аренду, арендные цены чрезмерно низки.

7) Недостаточное развитие кредита (отсутствие облигационного кредита) и правительственные субвенции (на организацию муниципальных предприятий).

8) Обязательные расходы, часто относимые на городские бюджеты и далеко не всегда своевременно покрываемые соответствующими казенными субсидиями.

В конечном результате все эти явления сводятся к двум коренным недостаткам: к недостаточной еще ограниченности и самостоятельности городского хозяйства и к общей маломощности государственных финансов. Оба эти недостатка должны быть изжиты, и они, конечно, будут ликвидированы вместе с подъемом производительности народного труда, проведением в коммунальной области планового начала, строгого режима экономии и неотложной четкой дифференциацией государственных функций во всех областях народного хозяйства. Оглядываясь на путь, пройденный с 1923 г., т. е. с эпохи катастрофического разрушения и полной ликвидации городского хозяйства, до 1927 г., мы замечаем неуклонный и колоссальный прогресс, хотя и отставший еще от общего прогресса народной экономики. Поэтому тяжелое экономическое положение городов не должно приводить нас к пессимизму.

ГЛАВА ОДИННАДЦАТАЯ МЕТОДЫ ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА *

I. ПРЕДМЕТ И КЛАССИФИКАЦИЯ

Как уже указывалось, муниципальное хозяйство, между прочим, тем отличается от частного (капиталистического) хозяйства, что оно преследует (по крайней мере в теории) не цели индивидуального обогащения и личной прибыли, луком обычного присвоения создаваемой в хозяйстве прибавочной стоимости, а цели общественнополезные. Муниципальное хозяйство должно ставить себе основной задачей достичь наивысшего уровня городского благоустройства и социального благосостояния городского населения посредством идущим за затрат труда и капитала. Как указывал еще Карл Маркс, муниципальное начало в своем чистом виде, так же как и начало кооперативное, является безжалобной уступкой капитализма в деле удовлетворения коллективных потребностей.

* Литература: Гуго, Новейшие тенденции в английском городском самоуправлении, пер. с нем., 1898 (устаревший, но классический труд); Климентов, Муниципальное движение в Англии, 1902 г.; Загряцков, Социальная деятельность гор. управлений; его же, Что такое муниципальный социализм? (брюссель), 1917 г.; его же, О принципах муниц. концепции, «Бюл. Д. № 9, 1924 г.; Курчиловский, Муниципальный социализм в развитии гор. жизни, Спб., 1902; Гогоминин В., Муниципализация промышлен. предприятий: Лихтенштейн, Коммун. политика социализма, Спб., 1903 г.; Митталеский Ю., Коммун. трест, «Спр. ком. раб.», М., 1925 г.; М. Петров, Современные положения коммун. предприятия, «К. Д.», № 10, 1926 г.; его же, Муниципальные задачи социализма (созданная, вскорыпывающая работа), Петр., 1918 г.; Вернер И., Концепция ком. предприятия, «К. Д.», № 3, 1924; Басаловская Б., Муниципализация и муницип. политика в России, Спб., 1909; А. Гоголюк, Организация управления коммерцпредприятиями, «К. Д.», № 9, 1926 г.; Монтей Е., Étude sur le socialisme municipal anglais, Paris, 1901; Boegeot R., Le socialisme municipal; О. Виргерман, Die Zukunft kommunaler Betriebe, 1912; Dr. Н. Ф. Р. Handbuch des sozialistischen Gemeindesozialismus; L. Da. виа, Municipal Trade, L., 1914; Schaw, Common sense of Municipal Trading, Report of the Select Committee; Маджмарти, Mуниципализация dei pubblici servizi di Milano, 1902 (одна из лучших работ по муниципализации).

Однако в пределах капиталистического строя и классового общества муниципалитеты, в лице господствующего в них класса, т. е. городской буржуазии, ставят себе указанную выше задачу и осуществляют ее лишь в виде исключения, а на самом деле они стремятся с наименьшими затратами городской буржуазии достигнуть наилучшего удовлетворения ее интересов. В виду жестокой классовой борьбы, ведущейся в недрах самого капиталистического общества, последнее действительно иногда вынуждено делать те или иные уступки рабочему классу, причем, в случаях, напр., победы на выборах рабочей партии в данном городе, эти уступки делаются добровольно и сознательно. Одним словом, данное соотношение социальных сил будет влиять на приемы городского хозяйства в первую очередь. Кроме того, влияет на упомянутые приемы и финансовое положение городов, которое заставляет выбирать хозяйственные акты, этому положению соответствующие. Наконец, степень хозяйственной инициативы и уменьшение данного состава муниципалитета не может оставаться без влияния на выбор хозяйственных форм. В результате всей этой сложной ситуации мы на практике встречаемся с различными методами городского хозяйства, т. е. с теми способами его ведения, которые базируются на предоставленном муниципалитетам праве создавать различные объекты коммунального хозяйства и вести тяжкое управление им на основе свободно избранных принципов. Классифицировать эти методы, применимые в капиталистических государствах, надлежит по степени участия в них муниципального начала, которое естественно находится в обратно пропорциональном отношении к началу частнохозяйственному. Перечислим эти методы слева направо, начиная с муниципализации городских предприятий и имущества, т. е. с наиболее последовательного применения муниципального начала, и кончая концепсией, т. е. полным отказом от упомянутого начала.

1) Муниципализация, т. е. переход в руки города как хозяйствующего субъекта (или же сохранение за ним) общественно-полезных предприятий для более или менее непосредственного завладывания таковыми. При этом городская коммуна выбирает один из четырех возможных принципов управления находящимися в ее руках общественно-полезными предприятиями, с точки зрения расценки доставляемых этими предприятиями услуг: а) принцип чистого расхода (услуги города бесплатны), б) пошлиинный принцип (услуги города по себестоимости), в) частнохозяйственный принцип (услуги города с «нормальной» хозяйственной прибылью) и г) налоговый принцип (услуги города с фискальной целью, при извлечении чаще всего максимального дохода посредством монопольных цен). Первые два принципа входят в понятие так называемого муниципального социализма.

2) Муниципально-подрядная и муниципально-аренда (компромиссные) системы. Здесь мы встречаем частичный отказ муниципалитета от чистого муниципального начала в строительстве и эксплуатации предприятий. В первом случае некие работы не агенты муниципалитета, а частные подрядчики, присваивающие себе часть прибавочной стоимости. Во втором случае имущество сдается в наем частным лицам, на определенных в дого-

всех условиях, на более или менее продолжительный срок, причем муниципалитет отказывается от части своего дохода в пользу арендатора.

3) Муниципально-концессионная система, т. е. формальная концессия, при фактическом сохранении за городом возможности самостоятельно управлять предприятием.

4) Концессия, т. е. уступка городом на определенный срок и на договорных условиях другому хозяйствующему субъекту своего права устроить и вести хозяйство в данной сфере.

Нетрудно видеть, что с каждой последующей ступенью участие города как в заботах и затратах, так и в доходах от предприятия постепенно падает, и, наоборот, участие в них частного капитала растет. Одним словом, городское хозяйство постепенно превращается в функцию со всеми невыгодными сторонами такого превращения. Для наглядности строится следующая таблица методов ведения городского хозяйства:

Муниципализация						Концессии	
Формы	Чистая		Концессионная		Переносная	Чистая	
Принцип чистого расхода	Полная-налоговая приватизация	Частно-хозяйственная приватизация	Налого-ный приватизация	Муниципально-частная система	Муниципально-арендная система	Муниципально-кон-цессионная система	Кратко-срочная
Муниципальный социализм							Долго-срочная

Остановимся на каждом из перечисленных методов отдельно.

2. МУНИЦИПАЛИЗАЦИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

Муниципальные предприятия были известны еще в древности. Так, древний Рим устраивал водопроводы (акведуки), бани и, снабжая горожан хлебом, почти не взимал платы. Александрия в царствование Птолемея имела муниципальные доки, купальни, гаванские склады и вела хлебную торговлю. Равным образом немецкие города средневековья управляли кирпичными заводами и складами товаров и имели свои городские лавки. Однако лишь в экономической стадии современного капитализма хозяйствственные предприятия становятся существенной, если не основной, частью городского хозяйства и управления, причем широкое движение муниципализации совпадает по времени с концентрацией и централизацией частного капитала. Главной причиной муниципализации следует считать рост общественного значения и укрупнение тех организаций, которые рассчитаны на удовлетворение массовых коллективных потребностей (водопровод, элек-

трнические станции, трамвай, бойни), а именно противоречие между социальным назначением этих организаций и корыстной, чисто индивидуалистической деятельностью частного капитала. Муниципальная монополия стала необходимостью с того момента, когда ясно сказался вред раздробления сил и конкуренции в области удовлетворения общественных нужд городского общежития. В настоящее время все доводы противников муниципализации теорией опровергнуты, хотя частный капитал в целом ряде стран и городов еще сохраняет свои позиции. Действительно, опыт показывает, что муниципальные предприятия могут обогнать население лучше и дешевле, чем частные, весь чистый доход и прибывочная стоимость с них идут на пользу частных лиц, а в пользу всей коммуны; политика муниципалитетов — экономическая, строительная, транспортная, планировочная — может быть правильно поставлена лишь при муниципализации соответствующих предприятий; условия труда в городских предприятиях обычны лучше, чем в частных; издержки производства, при муниципальной монополии, поникаются, коммерческий риск уменьшается, условия кредита легче. Одним словом, ясно, что, при монопольном характере коммунальных услуг, должна существовать и монополия коммунального производства. Единственным серьезным доводом против муниципализации является указание на крупную муниципальную задолженность, которую она вызывает, но ведь займы сами по себе не чувствительны для населения. Долги погашаются, а общеполезные предприятия остаются. Все это в достаточной степени очевидно.

Классическими странами, широко и интенсивно развивающейся муниципализации предприятий являются Германия и Англия, т. е. как раз государства с наилучшим городским благоустройством. В Германии движение в пользу муниципализации началось в 70-х годах, вместе с реакцией против излишеств фритредерства. В 1895 г. в ней было уже 1 642 муниципальных предприятия (кроме водопроводов), причем около половины из них падало на сберегательные кассы. По данным 1926 г. в Германии имеется до 95% муниципальных водопроводов, 90% газовых заводов, до 90% муниципальных электрических служб. Зданиями идут трамваи (45% коммунальных), дома для рабочих, бани и купальни, народные столовые, муниципальные рестораны, аптеки, юкоски, мясные лавки, каменноугольные копи и т. д. Со временем муниципализации прибыль предприятий повысилась на 10—30%, а тарифы за услуги понизились. Напр., Берлин, выкупив водоснабжение еще в начале столетия, получая со своего водопровода 2 265 717 марок чистой прибыли, при низком тарифе (12 пфеннигов за кубический метр воды) и при 77 литрах воды на душу населения. Особенно славится своими муниципальными предприятиями город Дюссельдорф. В Англии муниципализация началась значительно раньше, а именно в середине прошлого столетия, с водопроводов. Первыми открыли соответствующую кампанию Манчестер в 1847 г., Глазго в 1855 г., Эдинбург в 1869 г., Бирмингем и Ливерпуль в 1877 г. Муниципализация повсюду имела успех: прибыль увеличилась, смертность городского населения понизилась почти вдвое, потребление воды за 20 лет удвоилось. На втором месте стоит в Англии муниципализация газо-

вого освещения, которое везде дает значительную прибыль и имеется в 300 английских городах. На третьем месте — электрическое освещение и на четвертом — трамвай, которые действуют в 300 городах (из них 276 муниципальных), принося почти везде крупную прибыль, при средних тарифах (в Лондоне в 1925 г. 4,59 или фунтов стерлингов, в Бирмингеме 176,6 и в Лилле 208,46 тысячи фунтов). Характерной для Англии является жестокая борьба, которую ведут за свои позиции концессионеры.

Больше всего известна разнообразием и качеством своих муниципальных предприятий столица Шотландии Глазго.¹

Во Франции муниципализирована только небольшая часть водопроводов и скотобойни. Препятствуют движению за муниципализацию страх перед социализмом (!) и действующее законодательство, по которому разрешают муниципализацию префекты, до сих пор еще враждебные последней.

Италия после Германии, Англии и Швеции сыграла наиболее крупную роль в истории муниципализации и дала ряд видных теоретиков в этой области (Montemartini, G. Merla, M. Rotta-Turi, F. Cagolli, A. Tiglioli, F. Castaneo и др.). В Перуджий муниципальный водопровод существует с 1281 г., а в Нарни, отпускающем воду почти даром, водопровод построен еще римлянами. Падуя знаменита своей двадцатиступенчатой борьбой с концессионерами. Особенный размах муниципализации придали знаменитый первый конгресс городов 1893 г., включавший ряд странниц в теорию муниципализации, и закон 28 марта 1903 г., разрешивший городам

¹ Приводим характеристику данной муниципальной предприятиям Глазго одним из его представителей в Глазго община:

«Гражданин независимо делает без помощи города. Он может жить в муниципальном доме, может готовить себе пищу на городской плите, отапливаемой городским газом, приготавливать себе чай из городской воды. Если он ходит на занятия не пешком, то его везет городской электрический трамвай или автобус. Его предприятие обслуживается городским телефоном, а когда становится темно, освещается гор. электрическим светом. Его жена приглашает приступить из гор. реномированной кухни. Его дети могут пользоваться всеми 11 площадками для игр и гимнастических приспособлениями. Но возможно, что они решатся играть в один из 13 парков, сделанных кольцом окружавших Глазго. Скука никаких излияний обесцвечивается субстантивными концертами; кроме того, круглый год открыты городские музеи и картинные галереи. Граждане, без сомнения, получат приглашение на балет в городском здании, прекрасно утраченном живописью. В качестве культурного обывателя Глазго, он может гордиться существованием чудной канализации, мусоросожигательного завода, бойки, рынков, торговли стерилизованным молоком, 4 госпиталей, больница, прачечных, почтенных домов, школ, библиотек, он может гордиться 1 000 акров городской земли, на которой растут яичные и репа, камноломни, заводы кирпичных и для изготовления трамвайных вагонов, каменец, рыбный доклад. Если он обеднеет, к его услугам заешевую плата гор. жилища, гор. ломбарды, а дети будут совершенствовать в гор. бесплатном приюте. Если он станет пить, то для него найдется место в городском доме для изоляции, а когда все это перестанет его интересовать, он будет покорен гор. гражданским похоронным бюро на городском кладбище. Всеми этими удобствами граждане Глазго пользуются частично бесплатно, частично за очень недорогую плату и налогом почти не платят (Гостиницы, Самоуправление и гор. хозяйство, стр. 18—19).

устранять предприятия 19 категорий без административного утверждения. Италия славится, помимо своих муниципальных водопроводов и газовых заводов, значительным количеством муниципализированных хлебопекарен, а также успешным опытом по мясной торговле городов и по производству искусственного льда.

Особняком стоят в деле муниципализации Соединенные штаты Северной Америки, эта классическая страна зазнавшегося частного капитала. Здесь муниципализацию поддерживает население, но она мало распространена. Только канализация и водопроводы на 70% муниципализированы. Трамваи почти исключительно концессионные, муниципальных газовых заводов 109, а частных 1 665, электрические станции на 60% в частных руках, и энергия дорога. На почве концессионных предприятий практикуются подкулы, взятки со стороны городских управлений и политические махинации. В настороженное время с этими безобразиями ведется жестокая борьба, поддерживаемая гражданами; права городских советов в выдаче концессий урезаны; началось движение «зоонинга», которое заключается в установлении для всей страны общих норм городского хозяйства и планирования, исключающих возможность частнохозяйственных экспериментов.¹ Впрочем, ничто не изживается с таким трудом, как пороки быта, вызванные данной экономикой.

В дореволюционной России до XX в. муниципализация была очень мало развита, особенно вследствие бесхозяйственности, неумения и недостатка инициативы у домовладельческого состава городских дум, к тому же склонных поддерживать интересы частного капитала, но после 1905 г. все-таки забила благотворная муниципализаторская струя. Киевский всероссийский съезд городских деятелей единогласно высказался за муниципализацию. Даже многие мелкие города отказались от концессий. Что же касается крупных городов, то они стали строить свое благосостояние на муниципальных предприятиях. В 1912 г. Петербург и Москва имели от них 50%, или рублей дохода, который из года в год увеличивался не по дням, а по часам, особенно же в трамвайном деле. В результате к 1914 г. почти все водопроводы оказались муниципализированными (за исключением 16, а в том числе водопроводов Киева, Ростова-на-Дону, Казани, Баку, где с водой происходили наибольшие недоразумения). Трамваи остались в большинстве случаев концессионными, но выкупили их с большим успехом Петербург, Москва, Харьков, Warsaw и Екатеринослав. Электрические станции были муниципализированы на 50% и т. д. Из муниципальных предприятий дореволюционной России, по данным 1917 г., отметил аптеки (в 62 городах), биржи труда (в 6 городах), бойни (в большинстве городов, что часто весьма примитивные), торговые банки (в 27 городах, но часто слабые в аренду), заводы гончарные, известковые, кирпичные, литейные, мыловаренные, салотопенные, солеваренные и т. д. в 104 городах, каменоломни в 50 городах, прачечные в 14 городах, хлебопекарни в 34 городах, типографии в 9 городах,

¹ *Housing Betterment*, сент. 1926 г.

мельницы в 54 городах, склады провяленые, сенные, угольные, лесные, керосиновые, булыжного камня в 450 городах.¹

Особняком стояли городские общественные банки с ограниченным кругом операций в 337 городах, с основным капиталом в 47,8 млн рублей и запасным в 13,5 млн, при общей сумме балансов в 309,2 млн рублей (на 1 января 1915 г.) и городские ломбарды, весьма слабо развитые. Основной капитал их составлял в 1915 г. около 12,7 млн рублей, баланс — 25,8 млн, ссуды — 15 млн и общая прибыль — менее $1\frac{1}{3}$ млн рублей. Их всецело забивали частные ломбарды с менее доступными условиями кредита. Открытие городских ломбардов было затруднено кредитными партиями в городских думах.

О советских коммунальных предприятиях мы скажем ниже.

Как видно из настоящего очерка, а также из рассмотрения мунципализации в других странах, где она получила развитие (в Бельгии, Скандинавии, Швейцарии, Австро-Венгрии), раньше и шире всего мунципализируется водоснабжение (муниципальные водопроводы имеются в Испании, Японии, Южной Америке, Сан-Сальвадоре и т. д.). Объясняется это тем, что вода нужна всему населению, эксплуатация водопроводов нетрудна, риска нет, доходы могут быть значительными, служащих требуется немного, а между тем концессионеры чаще всего отказываются вводить технические улучшения и расширять водоснабжение по мере роста населения и практикуют чрезмерные тарифы. На втором месте стоят газовые заводы, так как газ является дешевым и удобным средством как для освещения, так и для отопления (особенно для газовых кухонь); на третьем месте стоит мунципализация электрической энергии и на четвертом — трамваи. Муниципальная торговля развита сравнительно слабо, так как труднее всего приспособить бюрократический аппарат городских самоуправлений к сложному и тонкому делу торгового посредничества.

Со своей стороны, мы могли бы рекомендовать следующую рациональную очередь в мунципализации предприятий, отвечающую как принципу доходности, так и принципу целесообразности. В первую группу должны войти культурные предприятия общественного назначения, непосредственно относящиеся к городскому хозяйству, в следующей очереди: 1) городская энергетика (электростанции, газовые заводы, гидравлическая сила); 2) санитарные предприятия (водопровод, канализация, мусоросожигательные печи, бойни, бани, купальни, аптеки); 3) рабочие жилища, ночлежные дома и проч.; 4) средства сообщения и связи (трамвай, автобусы, таксомоторы, телефоны, радиостанции). Ко второй группе относятся предприятия кредитные и страховые: ломбарды, горбанки, сберегательные кассы и проч. В третью группу входят предприятия подсобные по отношению к органам муниципального хозяйства и производственные (лесопильные, кирпичные, черепичные заводы, каменоломни, утилизационные заводы, склады провяленые, угольные, строительных материалов). К чет-

¹ Всё данные взяты из «Балансар-статистик», гор. выставки за 1910—1911 гг. Е. Б. Всекласского, организованного от имени «Гор. Дела» специальных пакетов. Данные приведеныены, так как не все города отвечали.

вертой группе относятся предприятия продовольственного назначения, кроме торговых (холодильники, мельницы, элеваторы, хлебопекарни и т. п.). К пятой группе мы причисляем торговые предприятия (хлебные и мясные лавки, столовые и т. п.). Наконец, к последней группе могут быть отнесены все прочие предприятия (театры, рекламы, типографии, парикмахерские, сельскохозяйственные предприятия, как-то: совхозы, фермы, теплицы, парики, швейники).

Остается остановиться на тех принципах, которые принимает муниципализация. Весь характер и оценка ее с точки зрения общественной пользы будет зависеть от выбора этих принципов.

Наименее демократическим признается налоговый принцип, при котором тарифы за коммунальные услуги настолько высоки, что они дают городу-хозяину прибыль, превышающую нормальный частнохозяйственный процент, прибыль, которая является косвенным налогом на городское население и может быть израсходована на другие общеполезные нужды, на содержание бездоходных предприятий и проч.

Едва ли можно считать налоговый принцип, как это часто делается безусловно вредным. Правда, его сплошь и рядом принимают буржуазные думы с целью понизить реальные налоги или подоходный налог, предпочитая данный вид косвенного налога, обременяющего все население. В этом случае, конечно, налоговый принцип недопустим. Но бывают и другие случаи, когда без высоких тарифов не было бы для городов выхода. Напр., Ленинград и Москва до революции, исчерпавшие все предоставленные им налоговые и кредитные источники, не могли отказаться от прибыли со своих муниципальных предприятий. Равным образом и в СССР те же города держатся налогового принципа, получая десятки процентов со своих коммунальных предприятий, особенно же с водопровода и трамвая. При существующих теперь условиях, когда прямые налоги не продуктивны, казенные субсидии не могут быть предоставлены в нужных размерах, облигационного кредита не существует, нет другого способа содержать огромные города и удовлетворять их потребностям. Трамвайные тарифы и плата за воду должны быть снижены специально для пролетариата, а для всего остального населения несколько лишних тарифных коек менее ощутительны, чем, напр., жилищный или санитарный кризисы.

Как показала практика, прибыль муниципальных предприятий, в силу их монопольного характера, может быть весьма значительной. Сpecially доходны водопроводы и трамваи в крупных городах. В германских городах водопроводы дают прибыль, превышающую 50% (в Мангейме 53%, в Кельне 58%, в Дюссельдорфе 76%). Прибыль от босс в дореволюционных русских городах колебалась между 12 и 112% в год. Ленинградский трамвай дал в 1915 г. 17 млн рублей валовой и 5 млн чистой прибыли (за вычетом всех эксплуатационных издержек, всех процентов на занятый капитал и амортизации и даже на ремонт). Однако нельзя сказать, чтобы такая прибыль была всегда обеспечена даже в том случае, когда город придерживается налогового принципа. Напр., в Англии конкуренция омнибусов сделала

дефицитными трамвайные предприятия в 4 городах, а в Лондоне к доходным предприятиям относится только трамвай (4,59 или фунтов чистой прибыли в 1924—25 гг.), мелкие сельскохозяйственные участки и лодочные предприятия в парках, все же остальные пассивны, т. е. бездоходны или дефицитны, что объясняется главным образом конкуренцией параллельных частных компаний.

Частнохозяйственный принцип, т. е. извлечение городом нормальной коммерческой прибыли со своих предприятий, является весьма распространенным в капиталистических государствах. Однако целый ряд писателей катедер-социалистического направления, муниципальные программы наших демократических партий (меньшевиков, «Р. и К.-д.») и западноевропейские социалисты уже с давних пор выдвигают, как некую запреложенную теоретическую аксиому, тот взгляд, что муниципальные предприятия, будучи монопольными и общеполезными учреждениями, нужными для трудовых масс, не должны допускать косвенного, т. е. недемократического, их обложения и поэтому не должны давать городам дохода, ограничиваясь самоокупаемостью, т. е. предоставляя коммунальные услуги по себестоимости (пошлины на принцип) или даже, в лучшем случае, бесплатные услуги (принцип чистого расхода). За этой школой пошли многие городские самоуправления. Города Филиппсбург, Энкирш, Шаффхаузен, Микштадт, Мюльрозе, Фрицрихштадт в Германии, город Глазго в Англии, город Орса в Швеции и несколько итальянских городов пробовали предоставлять своим гражданам бесплатные услуги (трамвай, водопровода, школ, приютов и т. п.). Однако в большинстве случаев такая бесплатность, т. е. отказ не только от прибавочной, но и от необходимой стоимости, в одном месте делалась возможной лишь в виду усиленного выжимания этой стоимости в другом месте, а именно вследствие выгодной эксплуатации городских имуществ (лесов и т. п.). Здесь мы сталкиваемся с пресловутым учением муниципального социализма.

3. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СОЦИАЛИЗМ

Под названным понятием подразумевается массовая муниципализация общеполезных и торгово-промышленных предприятий с их эксплуатацией в интересах городского населения, без извлечения городом прибыли или с предоставлением гражданам безвозмездных услуг.

Муниципальный социализм, как термин, не представляет собою однородного понятия. Его можно толковать в троеком смысле:

1) В широком смысле, это — догма, защищаемая некоторыми экономистами и социологами Западной Европы наряду с катедер-социализмом и солидаризмом. Она состоит в том, что муниципальный социализм может быть эволюционным средством к разрешению общей социальной проблемы и социально-экономическим идеалом. Широкое и всестороннее развитие муниципализации местных предприятий, по мнению защитников этой доктрины, в конечном счете приведет к социализму.

Нет никакого сомнения в том, что эта школа переоценивает муниципализацию, так как последняя еще никогда и никогда не колебала

основных позиций капитализма. С точки зрения революционного марксизма, теория муниципального социализма в этом его смысле несостоятельна прежде всего потому, что она не отвечает законамialectики и не предусматривает перехода к классовому господству пролетариата.

2) Во втором, более распространенном и скромном его понимании муниципальный социализм есть одно из демократических средств в капиталистической обстановке. В этом смысле он несомненно имеет некоторые частичные успехи. Примерами таких проявлений муниципального социализма могут служить бесплатная раздача дров и строевого леса в Шаффхаузене, Наугайме, Кайзерслаутене и многих других городах Баварии, Бадена, Вюртемберга, бесплатные школы в Цюрихе, бесплатная раздача хлеба и лекарств беднейшему населению из муниципальных булочных и алтек в Кремоне, Ливорно, Равенне, Физикано и др. итальянских городах, бесплатные водопроводы, трамваи, бойки в некоторых английских и шведских городах, выгодно эксплуатирующих свое имущество, бесплатная раздача всем членам некоторых общин леса, пищевых продуктов и даже денег, что, по удостоверению Гарриса, до сих пор практикуется в некоторых кантонах Швейцарии. Впрочем, эти сепаратные примеры очень мало убедительны. Широкому и прочному развитию муниципального социализма повсюду препятствует частный капитал, да и отдельные его проявления были лишь результатом усиленного привлечения прибавочной стоимости из других источников.

3) В-третьих, муниципальный социализм может служить средством борьбы с частным капиталом в социалистическом государстве переходного периода, наряду с государственным капиталом и кооперацией. В этом своем виде он еще почти вовсе не испробован, но мог бы, по всей вероятности, принести ценные результаты при поддержке государственной власти и государственного кредита и при широком использовании принципа трестирования. Принципиальной разницы между муниципальным и кооперативным началами нет, а между тем «коммунальному хозяйству» в крупных городах, с его избирательным составом, авторитетом, организацией и средствами, было бы легче конкурировать с частным капиталом, чем кооперации.

4. ТЕОРИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ¹

Муниципальные предприятия как одна из форм городского хозяйства, ныне почти везде непременно входящая в его состав, вызвали ряд проблем, которые мы постараемся кратко изложить.

¹ Литература: Гуго, цит. соч., Данашке, Зад. гор. упр.; Шоу, Гор. управление в Зап. Европе; Росс, Основы муницип. хозяйства, гл. 3, Муницип. предприятия, стр. 51; Сиринов, цит. соч., гл. Коммун. предприятия, стр. 45—68; Спр. ком. раб. отд. Кемп. предприятия, стр. 206—291; «Гор. сов. и ком. хоз.», отд. VII, Кемп. предприятия, стр. 246 и след.; S. Schiff, Unternehmung oder Gemeindebetriebe; Grima, Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Betriebe; L. Roger, Le domaine industriel des municipalités; E. Вемз, Municipal monopolies, 1899.

По удачному определению германского экономиста Ф. У. К. с., названное предприятие есть более или менее самостоятельное учреждение городской общин для производства и распределения благ или оказания услуг как для самой общины, так и для входящих в состав общин лиц, а также для других общин. По нашему мнению, это определение вполне разрешает дефиниционную проблему, так как в него входит вся совокупность существующих муниципальных предприятий.

Классификация муниципальных предприятий может быть проведена по различным признакам. Во-первых, различают **монопольные** предприятия, обслуживающие необходимые нужды массового значения и не допускающие конкуренции со стороны частных лиц, как, напр., водопровод, канализация, трамвай, бойни, и предприятия **немонопольные**, допускающие такую конкуренцию, как-то: театры, типографии, ломбарды, хлебные лавки и т. п. По роли в городском хозяйстве различаются предприятия **основные** и **подсобные**. По степени и форме привлечения частного капитала следует различать **чистые** муниципальные предприятия и **смешанные**, в которых публичные корпорации сотрудничают с частными предпринимателями (муниципально-концессионная форма). Такие смешанные предприятия ведутся либо акционерными компаниями с участием в них муниципалитетов, либо обществами с ограниченной ответственностью. Дальнейшим развитием смешанной формы являются **сдвоенные** предприятия, т. е. как бы два отдельных предприятия, хозяйствственно сросшихся между собой, но сохранивших тем не менее значительную самостоятельность, причем община владеет основным капиталом, а частные лица — оборотным (напр., парижский метрополитен, берлинский газовый завод). По способу финансирования различают предприятия **хозрасчетные** и **финансируемые** в смешном порядке. Первые получают вполне самостоятельное существование посредством перевода на хозрасчет и входят в местный бюджет только своим сальдо или определенной долей прибыли. Это — предприятия доходные, самодовлеющие, могущие действовать и развиваться без посторонней помощи. По степени доходности муниципальные предприятия могут быть **активными**, т. е. приносящими доход, и **пассивными**, т. е. бездоходными или **дефицитными**. Наконец, по своему назначению муниципальные предприятия разделяются на промышленные, кредитные, торговые, но может быть, проведена и более сложная группировка (энергетические, санитарные, транспортные и т. д.). Некоторые писатели находят необходимым присоединять к изложенной достаточно полной классификации разделение предприятий, по признаку размера, на **крупные**, **средние** и **мелкие** и на **простые**, или **единичные**, и **сложные** (тресты). Однако разграничение по размеру слишком относительно и вызывает пересчур много ненужных споров. Мягкое предприятие Нью-Йорка или Лондона оказывается крупным в Чухломе, и наоборот. Кроме того, неизвестно, каким признаком следует руководствоваться при подобных разграничениях, — суммой ли основного капитала предприятия, количеством ли рабочих,

или размерами обслуживаемой территории. Вот почему мы считаем последнюю группировку излишней.

Юридическое положение муниципальных предприятий различно в разных странах и в отдельных областях права. В некоторых законодательствах их признают субъектами права и видят в них отдельные юридические лица. В других странах, наоборот, право юридического лица присвоено только городскому общественному управлению в его целом. Разным образом, в зависимости от содержания кодексов труда, служащие управления предприятий и даже рабочие в них либо приравнены по своему положению к остальным категориям служащих и рабочих, либо пользуются некоторыми привилегиями и льготами (правами государственной службы, особыми пенсионными правами, усиленными отпусками, бесплатностью коммунальных услуг и т. п.). В некоторых штатах Северной Америки директора предприятий не могут быть смешены без суда по истечения срока их полномочий. В Пруссии служащие управления предприятий, установленных по местному статуту, увольняются лишь после превентивного предупреждения и т. д. Некоторые торговые законодательства проводят для муниципальных предприятий те или иные льготы: так, напр., в Германии, предприятия, дающие прибыль, освобождены от внесения в торговый регистр. Разным образом и промышленный устав в отношении муниципальных предприятий применяется с различными ограничениями и оговорками. От промышленного налога обычно освобождаются муниципальные сберегательные и кредитные кассы, ломбарды, канализация, а местами в известной степени водопроводы, скотные дворы, торговые склады и народные бани.

Очень важной проблемой в области муниципальных предприятий, выдвинутой на первый план только недавно, является организация управления, называемыми предприятиями. Она осуществляется в следующих наиболее распространенных формах: 1) заведование ими самостоятельными, ответственными, коллегиальными и выборными органами — дирекциями; эта форма довольно распространена в крупных городах Западной Европы; 2) заведование другими выборными коллегиями в составе муниципалитетов (напр., исполнительными комиссиями); 3) поручение заведования одному из членов муниципальной исполнительной власти, и 4) единоличное управление муниципальными предприятиями не выборными, а назначенными, хорошо оплачиваемыми, по возможности несменяемыми и ответственными специалистами. К этой системе перешли многие штаты Северной Америки. Она дает на практике превосходные результаты, поскольку, впрочем, за такие назначения не вliaют неделовые соображения, протекция или взятка.

К счастью, в СССР теперь уже окончательно освободились от веры в спасительность коллегиократизма, т. е. коллегиального начала в деле управления хозяйством. После многих неудачных опытов установилось наконец твердое убеждение, что в каждом самостоятельном хозяйстве должен быть один ответственный хозяин — единная направляющая воля. К сожалению, такие хозяева еще не всегда хорошо оплачиваются, а поэтому часто сменяются. Казалось бы, что в предприятиях,

дающим миллионы дохода, нельзя жалеть денег на оплату руководителя, от которого успешность дела зависит в значительной, если не в решающей степени.

Второй установленный принцип, не менее важный, заключается в признании принципа коммерческой эксплуатации предприятий в противовес бюрократическому их управлению. Старый бюрократизм, наследие полицейского режима еще с того времени, когда все нужды коммун регулировались полицией, изживается теперь как в Западной Европе (особенно в Германии, где он издавна свил себе гнездо), так и в СССР, хотя у нас много еще нужно времени, чтобы вечные проволочки, проклятое бумагописание, ненужный формализм, вошедшие в плоть и кровь канцелярий, сменились коммерческой живостью и предприимчивостью. Бюрократический Карфаген, начиная с нелепой анестезиации и кончая подчинением человека мертвой бумаге, должен быть разрушен прежде всего в коммунальных предприятиях и в кооперации, где он меньше всего уместен и приносит больше всего вреда.

Не менее важна проблема о надлежащей организациии финансов в муниципальных предприятиях. Здесь главные требования сводятся к следующим основным принципам: 1) установление в доходных предприятиях возможно более полной финансовой автономии и хозяйственного расчета; 2) правильное и своевременное сметное финансирование предприятий, не переведенных на хозрасчет; заблаговременная забота о займах денежных и товарных; 3) перманентная калькуляция себестоимости продукции; 4) дифференциация капиталов и фондов — основных (на хозрасчете и на местном бюджете), оборотных, резервных, «коммунальных», возобновительных, амортизационных, фондов на улучшение быта рабочих и служащих; 5) строгая бухгалтерия, простая отчетность и правильное подведение балансов; 6) простые и точно определенные взаимоотношения с финорганами (ликвидация всех излишних формальностей и неуместного вмешательства в существо дела); и 7) расходование излишков на нужды самих предприятий (за исключением отчисления в местный бюджет точно установленного процента прибылей).

Как правильно указывает Б. Б. Веселовский и Д. И. Шеин и с., при эксплуатации коммунальных предприятий мы должны стремиться, во-первых, к созданию крепкой финансовой базы для бесперебойного хода работы в предприятиях и его развития; во-вторых, к наиболее полному и возможно дешевому обслуживанию населения, с предоставлением ему всех удобств и выгод, при наименьших затруднениях; в-третьих, к постоянному расширению предприятия и охвату им все большего и большего количества населения. Для достижения указанных целей, при эксплуатации предприятий выдвигаются следующие основные задачи: 1) надлежащая организация платности и правильная тарификация коммунальных услуг, 2) правильное ведение амортизации, 3) наибольшее выравнивание нагрузки, 4) повышение производительности труда, и 5) тренирование коммунальных предприятий. Рассмотрим пречисленные вопросы отдельно.

А) Платность и тарификация¹

Возможна ли бесплатность коммунальных услуг? Соответствующий спыт в широком масштабе был произведен всего лишь один раз, а именно в СССР с 1919 года и до законов 25 августа 1921 года и 20 марта 1922 года, восстановивших платность коммунальных услуг. Уже самое это восстановление свидетельствует о неудаче данного спыта.

В капиталистических странах плата за коммунальные услуги является финансовой основой эксплуатации коммунальных предприятий, за исключением редких случаев применения муниципадно-социалистического принципа чистого расхода. В этом отношении вся разница между муниципальными и частнохозяйственными предприятиями заключается в том, что первые, по крайней мере основные предприятия, не подвергаются воздействию стихии рынка, а на твердом основании закона назначают своим услугам монопольные цены, которые носят название муниципальных тарифов. Таким образом вопрос о плате за коммунальные услуги сводится к двум задачам муниципалитетов: 1) обеспечить платность коммунальных услуг, и 2) рационально расценить эти услуги.

Обеспечить оплату коммунальных услуг частными потребителями легко удается. Гораздо труднее обстоит дело с государственными или общественными учреждениями, которые в СССР до сих пор платят весьма неохотно или даже годами ничего не платят, что составляет один из серьезных дефектов нашего городского хозяйства. Ясно, что возложить на коммунальные предприятия бремя бесплатного обслуживания многочисленных государственных и общественных органов совершенно невозможно. И, следовательно, с упомянутым отрицательным явлением надлежит бороться. Борьба должна вестись в трех направлениях: 1) следует добиваться, чтобы государственные учреждения получали из госбюджета полностью все средства, необходимые для оплаты коммунальных услуг; 2) следует пресекать бесхозяйственное пользование услугами, т. е. создавать у потребителей режим экономии в их потреблении, и 3) следует понуждать к уплате посредством обращения в суд или же прекращением отпуска услуг. Последняя мера считается неосторожной, но она самая действительная. Нам думается, что уже достаточно церемонились, и что только механическое прекращение отпуска услуг за неуплату в срок, как это практикуется в Америке, быстро и навсегда ликвидировало бы это позорное явление.²

¹ Литература: Ю. Митлинский, Принципы тарификации коммунальных услуг, «Ком. Д.», 1924 г., № 1—2; его же, Обеспечение расовых ком. услугами, 1923 г., «К. Х.», № 22; его же, Облегчение оплаты ком. услуг, «Изв.», 1923 г., 275; его же, статьи в №№ 7 — 8 «Ком. Д.» 1923 г., в № 15 — 16 1925 г.; П. П. Геккер, Плата за коммун. услуги и дефицитность местного бюджета, доклад фин. ком. при МКХ, «К. Х.», 1923 г., № 21; Эпштейн, Об удешевлении коммун. услуг, «Изв.», 296, 1923 г.; Рисс, цит. соч., V, 2, Принципы регулирования цен, стр. 63 — 65; Веселовский и Шейнис, цит. соч., отв. VII, I. Платы и тарифы.

² Стоя «казакский университет годами не платил за электрические освещение, вплоть до того дня, когда коммунальное хозяйство весной 1927 г. перешло ему в руки. Собравшимся на вечерние занятия тысячам студентов, запрудивших

Что же касается тарифов на коммунальные услуги, то к ним следует предъявлять следующие требования. Во-первых, тарифы должны быть настолько высоки, чтобы выручка предприятия покрывала все издержки производства, т. е. все расходы по эксплуатации предприятия, включая и организационные расходы по содержанию правления, расходы по страхованию и по уплате процентов на занятый капитал, а также отчисления на амортизацию имущества плюс та прибыль, величина которой зависит от принятого принципа эксплуатации. Во всяком случае прибыль должна обеспечивать возможность расширять предприятие. Веселовский и Шейнис полагают, что при нынешних условиях в СССР прибыль около 10% годовых может считаться нормальной. Мы думаем, что при низкой степени капиталистического накопления и невозможности поэтому рассчитывать на развитие реальных налогов, надбавок на подоходный налог, на облигационный кредит и на сколько-нибудь достаточные субвенции, при современных ботниющих нуждах, особенно же будущей жилищной, городским самоуправлениям следует назначать максимальные или, вернее, коммерчески оптимальные тарифы, так как слишком высокие тарифы уменьшают потребления и в коммерческом отношении невыгодны. При этом интересы пролетариата могут быть обеспечены льготными тарифами.

Значительно облегчает все вышеизложенные расчеты налог на упаковку себестоимость продукции. Эта себестоимость получается от деления всей суммы издержек производства за год на число единиц продукции (квадрат-час, километр, пассажиро-столицы и т. п.), которые за это время проданы и оплачены. В себестоимость не входит то, что произведено, но не продано (утечка воды, потеря энергии и т. п.), а также в то, что продано, но не оплачено (неравенки).

Во-вторых, тарифы должны быть более или менее одинаковыми между городами. В СССР наблюдается необычная пестрота тарифов, начиная от 10 коп. и до 80 коп. за киловатт электроэнергии и от 1 коп. до 8 коп. за свечу и начиная от 10 коп. и до 1 р. 70 за сто килограммы. При таком разнообразии тарифов, на те же группы населенных пунктов,ющие в разных городах, ложится совершенно различное бремя, что делает невозможной какую бы то ни было планомерную коммунальную политику на всей территории СССР. Координирование может быть достигнуто воздействием из центра (штаб-квартиры ГУКХА), соглашениями на съездах заводчиков, объединением городов и т. д.

В-третьих, требуется эластичность тарифов, чтобы возможно было достигнуть нужного результата простым повышением тарифной ставки.

Наконец, в-четвертых, желательно осторожное проведение принципа дифференциальных тарифов по групповому учету

услуги. Отчаянно, и склонившимся присосками заневьшил через киннупую дверь конфуз-конфуз: «Закрыт и будет, потому что мы не платим за оставшееся». Конфуз поддается исправлению, но в 24 часа все долги были ликвидированы. Благодаря коммунальному жилью стала одна из первых учебных залов.

материальной обеспеченности потребителей. Впрочем, эта демократическая мера в капиталистических странах обычно не проводится. Разработка принципов группировки принадлежит высшему госоргану, и эти принципы должны быть обязательными. В партийной литературе рекомендовалась следующая группировка. Первая группа (коммунальные услуги бесплатны): безработные, инвалиды, получающие пособия из стражкасы и собеса. Вторая группа (льготный тариф): рабочие, кустари, хлеборобы, члены профсоюзов, совслужащие, учащиеся (освобожденные от платы за учение). Третья группа (нормальный тариф): прочие частные потребители. Четвертая группа (возможный тариф): частные торговые и промышленные заведения, театр и т. п. Целесообразность такой сложной группировки предполагается спорной, но во всяком случае должны быть выработаны особые условия для уличного освещения, специальные тарифы на воду для промышленных целей, для госучреждений и т. п. Техника льготных тарифов может быть разнообразной. Рекомендуется следующий порядок: скидки предоставляются посредством льготных талонов, продаваемых коммунальным предприятием через профсоюзы в количестве, определяемом заранее, при составлении счеты предприятия. Кроме льготных тарифов, устанавливаемых по социальному положению потребителей, могут быть установлены пониженные тарифы определенным категориям потребителей или отдельным крупным потребителям по хозяйственным (коммерческим) мотивам. Особенно важно посредством пониженных тарифов присоединить абонентов, потребляющих энергию или воду в часы наименьшей нагрузки станций или водопровода.

Б) Амортизация¹

Термин «амортизация» многозначен. Под ним подразумевается: а) переход имущества в руки церкви, б) признание недействительности юридических актов и документов и в) амортизация в экономическом смысле, т. е. погашение капиталов и долгов, совершающееся по определенному плану. Амортизация в промышленных и, в частности, в коммунальных предприятиях есть постепенное восстановление стоимости изнашиваемых орудий производства с целью сохранения основного капитала и обеспечения воспроизводства посредством специальных отчислений, соответствующих процессу изнашиваемости орудий производства и остающихся в предприятии в виде особого (амортизационного) фонда. На этом вопросе необходимо остановиться более подробно.

Как известно из политической экономии, капитал предприятия (всего его деления на постоянный и переменный) делится на основной и оборотный. Оборотный капитал (сырье, топливо, рабочая сила) участвует в производстве один раз и целиком входит в стоимость продукции. Потребность в его перманентном восстановлении очевидна. Основной капитал (здания, машины), наоборот, длительно служит в

¹ Литература: Амортизация в народном хозяйстве, изд. ГУКХ, 1925 г. (исчезнувший, труп); Ю. М. и Т. К. и С. И. Амортизация, «Сп. экон. раб.», стр. 291—302; его же, статьи в «Ком. Д.», 1926 г., № 13 — 14; его же, Амортизация коммунал. предприятий, «Э. Ж.», № 35, 1923 г.; Амортизация (от. в книге «Гор. соц. и экон. худ.», стр. 250 и сл.).

производство, но и он из года в год изнашивается, т. е. потребляется, причем и его стоимость постепенно и незаметно переходит в стоимость продукции. Учесть это изнашивание и уменьшение стоимости основного капитала с целью сохранить его денежный эквивалент в предприятии, который бы дал возможность восстановить его, и составляет задачу амортизации. Ясно, что если мы будем ежегодно отчислять в амортизационный фонд стоимость износа зданий и всего оборудования предприятия за то же время, то его основной капитал проядется не будет, и его воспроизводство в нужный момент окажется обеспеченным. Учет амортизации необходимо вести: 1) при оценке имущества, т. е. при всех операциях, в которых регистрируется ценность имущества, т. е. в инвентаре, в книгах, в балансах; 2) при калькуляции себестоимости продукции (включение амортизации в себестоимость), и 3) при определении коммерческих результатов эксплуатации, т. е. прибыли или убытка. Очевидно, что степень износа разных зданий, машин и т. п., в зависимости от материала, технических особенностей и производственной или работы, весьма разнообразна. Поэтому годовое амортизационное отчисление, т. е. суммы уменьшения стоимости имущества вследствие его износа за год, устанавливается в определенных пропорциях к стоимости амортизуемых предметов по нормам, установленным на основании научных наблюдений и многолетнего опыта. Напр., согласно нормам, разработанным НКВД и одобренным комиссией экспертов при Госплане РСФСР, каменные здания изнашиваются ежегодно в размере от 1,5 до 2,5% их стоимости, деревянные — от 4 до 5%, военные — от 6 до 8%, газели — от 10 до 13%, а природные ресурсы — от 28 до 43% их стоимости, и т. д.

Из года в год, по мере износа имущества, стоимость его уменьшается, и соответственно должен увеличиваться амортизационный фонд в массиве баланса; по мере же производства восстановительных работ за счет амортизационных сумм, стоимость имущества увеличивается, и соответственно должен уменьшаться амортизационный фонд в том же массиве.

31 июля 1926 г. ЭКОСО РСФСР утвердило Общее положение об амортизации имущества коммунальных предприятий, которым устанавливается обязанность ведения амортизации не только в трестированных, но и в нетрестированных предприятиях.

Таково решение вопроса в его простейшем виде. На практике же проблема подчас значительно усложняется. Предприятия, построенные на заемный капитал (т. е. фактическое большинство предприятий), должны, кроме отчисления в восстановительный фонд, производить еще отчисления на амортизацию (погашение) долга. Спрашивается: правильны ли такие двойные отчисления, которые могут быть и не по силам предприятию? Если отчисления на восстановление имущества входят в себестоимость продукции, то отчисления на погашение долга составляют прямую прибыль предприятия — накопление, которое далеко не всегда возможно. Ю. Митячинский полагает, что если есть уверенность, что в нужный момент средства на восстановление имущества могут быть получены посредством новых займов, и если проходит амортизации долга, то нельзя требовать отчислений

еще и в восстановительный фонд. Второй вопрос заключается в том, должна ли входить в стоимость амортизируемого предмета стоимость его капитального ремонта. На практике встречаются случаи образования двух восстановительных фондов: одного для полной замены амортизируемых единиц и другого — для их капитального ремонта. Такая практика приводит к высшей степени уточнения учета и бронировке средств, но она значительно усложняет дело амортизации. Третий вопрос касается определения признаков капитального и текущего ремонта. Отличительные признаки того и другого очень условны, и их иногда трудно установить. В-четвертых, немало споров возбуждает вопрос о равномерном распределении всей суммы стоимости амортизируемого предмета и стоимости его капитального ремонта (за вычетом остатка предмета, т. е. лома) из определенные периоды. Изнашивание средств производства прогрессивно увеличивается, нагрузка предприятия по разным годам может быть неравномерной. По какой же системе надлежит производить отчисления равномерно ли, или неравномерно (нисходящая и восходящая система), и если равномерно, то как распределять амортизацию: равномерно ли по времени, или равномерно по продукции? На все эти сложные и технически специальные вопросы единого ответа нет, и их обсуждение выходит за рамки настоящего курса. Интересующимся ими мы отсылаем к цитированной литературе.

Что же касается оценки самой идеи амортизационных отчислений, то, конечно, эта идея принципиально верна, и ее весьма желательно осуществлять. Но нам думается, что образование восстановительных фондов нельзя декретировать, так как они являются простым финансово-техническим показателем коммунальных успехов. Как можно «отчислять», когда нечего отчислять? Как можно окраинить уже собранный фонд от распыления, когда его расходование диктуется другими, более настоятельными нуждами? Об эти подводные камни нашей грустной финансовой действительности до сих пор разбивались все благие намерения и все декларативные распоряжения.

Б) Выравнивание нагрузки

Весьма важной проблемой, возникающей в коммунальных предприятиях, является проблема выравнивания нагрузки. Потребление электроэнергии, трамвая, телефонов, воды в значительной степени неравномерно: оно сильно колеблется в течение одного дня, по дням недели и по сезонам. В часы пики максимума потребления может не хватить наличной мощности предприятия, а в часы минимума часть сил предприятия, если оно не прекращает работы, остается неиспользованной. Между тем работа без достаточной нагрузки увеличивает себестоимость продукции и уменьшает рентабельность предприятия. В качестве мер к выравниванию нагрузки предприятия рекомендуются следующие: 1) изыскание и присоединение абонентов, потребляющих энергию в часы минимума; воздействие на них путем соответствующей тарифной политики; 2) в трамвайном хозяйстве установление (распоряжением совета) начала и конца рабочего дня в разных учреждениях в различное время, так как трамваи труднее

всего обслужить поездки на службу и обратно в определенные часы; 3) технические меры: аккумуляторные батареи на электрических станциях, накачивавшие воды в резервуары в часы минимума потребления с тем, чтобы накопленная вода дополняла мощность насосов в часы максимума; 4) в бытовом деле — растягивание времени максимума путем ночной работы бани накануне праздников; удешевление тарифов в прочие дни недели и т. п. Все эти вопросы будут нами подробно рассмотрены в соответствующих разделах «специального курса».

Г) Трестование муниципальных предприятий¹

Сметное финансирование коммунального предприятия лишает его гибкости, необходимой для ведения хозяйства. Его доходы в этом случае поступают в финорганы, а средства на расходы также получаются из общей кассы финотдела, независимо от доходов. Следить и рядом выручка сметных предприятий употребляется на другие нужды местного хозяйства, в то время как элементарные нужды самого предприятия остаются неудовлетворенными, и его основной капитал проедается. Все отншения таких предприятий с другими учреждениями, особенно же с коммуниотделами исполнкомов, отличаются полной подчиненностью и излишним бюрократизмом. Эти недостатки коммунальных предприятий чувствовались давно, и уже с осени 1921 г. некоторые предприятия стали переводиться на хозрасчет. Точка зрения, благоприятная Хозрасчету, из года в год крепла и обсуждалась на ряде всероссийских съездов и совещаний, начиная с водопроводных и трамвайных съездов в 1922 году и кончая всероссийским съездом завкомхозов в 1923 г. Та же точка зрения возгоржествовала и в правительственные сферах — в ГУКХ, Наркомфине, Совнаркome, и, наконец, практика перехода коммунальных предприятий на хозрасчет получила законодательную санкцию и правовое оформление в декрете о коммунальных трестах от 20 декабря 1924 г. Законодательное творчество на этом не остановилось. Циркулярами НКВД РСФСР от 20 марта и 28 июля 1925 г. изданы типовые уставы коммунальных трестов, 19 декабря 1925 г. разослана инструкция о реагерных капиталах коммунальных трестов, а 1 июля 1926 г. — инструкция о коммунальных фондах.

Под коммунальным трестом подразумевается объединенное общественное управление более или менее однородными коммунальными предприятиями на началах хозрасчета. Трест представляет собой автономную хозяйственную единицу с особой кассой, учредителем и особой администрацией, в лице коллегиального правления или единоличного заме²дующего. Местному бюджету он отдает только чистую прибыль за истекший год, после отчисления из нее в реагерный капитал, коммунальный фонд и т. д. Хотя трест работает

¹ Лит. ратура: В. Митлинский, Коммунальный трест (статья в журн. «Наша работница», стр. 20—209; его же, Декрет о коммун. трестах, «К. Д.», № 6, стр. 14—18; К. Смирнов, Трестование промпредприятий коммун. занятия, «Техн. Газ.», 1924, № 281; Трестование коммун. промпредприятий, «Город. и комм. хоз.», стр. 254—255; Шнейдерльо, О коммун. трестах, «К. Д.», № 11—12, стр. 23—27; Гайдамович, Организация коммун. трестов в уездах Московской губернии, «К. Х.-и. № 9, стр. 9—13.

под общим руководством комхоза и исполкома, утверждающих отчеты, балансы, сметы и производственные программы, но он все-таки в своей операционной работе имеет значительную свободу. В правовом отношении трест является юридическим лицом, несущим самостоятельную ответственность по всем законным обязательствам. Правильно поставленные инвентаризация и оценка имущества, обязательная амортизация, рационально проводимые тарифы, широкие кредитные возможности, — все выгодно отличает коммунальный трест от других коммунальных предприятий.

До сих пор не выясненным вопросом является вопрос об объеме трестируемых предприятий. Надо ли переводить каждое предприятие на хозрасчет в отдельности, или же целесообразнее объединять их в группы? Какого характера группы следует предпочесть? Практика советских городов в этом отношении весьма разнообразна. Число предприятий, включаемых в один трест, колеблется от одного до двадцати. Приведенная анкета, на которую ответили 132 коммунальных треста, позволяет нам привести следующую таблицу (по сведениям Веселовского и Шейниса):

По 1 предприятию имеются	5 трестов
+ 2 предприятиям	16 .
+ 3	20 .
+ 4	17 .
+ 5	20 .
+ 6	11 .
+ 7	12 .
+ 8	2 .
+ 9	2 .
+ 10	3 .
+ 11	3 .
+ 12	4 .
+ 13	3 .
+ 14	2 .
+ 15	2 .
+ 16	1 .
+ 17	1 .
+ 20	2 .

Переходя к оценке законодательства о трестировании, мы должны отметить, что в общем и целом оно отвечало настоящей нужде, уже успело оправдать возлагавшиеся на него надежды и поставило часть нашего Городского хозяйства на правильные хозяйствственные рельсы, причем развитие трестирования идет в усиленном темпе. Любопытно, что, независимо от советского опыта, аналогичное движение наблюдается теперь и в Германии, где многие муниципальные предприятия переводятся на хозрасчет с целью борьбы с бюрократизмом и бесхозяйственностью. Вместе с тем наш двухлетний опыт позволяет уже сделать некоторые выводы относительно наиболее целесообразных принципов трестирования:

1) Единичные предприятия, переведенные на хозрасчет, согласно дефиниции, еще не составляют треста. Одно из назначений треста — уделить аппарат управления предприятиями посредством их объединения.

2) Желательно объединение только однородных предприятий, так как, при большом количестве разнородных функций, аппарат управления не может быть достаточно гибким. Напр., крайне громоздким и по необходимости бесхозяйственным оказался Нижегородский трест «коммерческо-хозяйственных» предприятий, куда вошло 19 предприятий (гостиницы, бани, купальни, транспортный и ассенизационный обоз, ломбард, аукционный зал, комиссияный магазин, роща, огородничество, полеводство, оранжерея, цветочный магазин, почтенный дом, похоронное бюро, кладбище и три завода).

3) Желательно объединение только доходных предприятий, а также подсобных предприятий, их обслуживающих.

4) Необходимо определенно установить, кому именно подчиняется трест — горсовету ли, исполному или коммунальделу.

5) Трест в своей деятельности должен стремиться осуществлять идеи, его оправдывающие, а именно самоокупаемость предприятий, т. е. изжитие собесонции и дефицитности, обеспечение предприятий от обращения их прибыли в общий бюджет за счет восстановления, приданье управлению предприятий большей независимости от воздействия чуждых органов и достижение образцовой хозяйственности в операциях (нормальная бухгалтерия и амортизация, рациональные тарифы, простая и ясная отчетность, своевременное обеспечение кредита и т. п.).

Д) Рационализация труда и повышение производительности предприятий

Этот большой и актуальный вопрос выходит из рамок настоящего труда и будет подробно нами рассмотрен в специальном курсе, в разделе о социальной политике городов.

5. МУНИЦИПАЛЬНОПРЕДРЯДНАЯ И МУНИЦИПАЛЬНОАРЕНДНАЯ СИСТЕМЫ¹

Мы называем названные системы компромиссными, так как при их применении муниципалитет отказывается от непосредственного исполнения работ и от непосредственной эксплуатации своих имуществ, предоставляя подрядчикам и арендаторам присвоить себе ту часть прибавочной стоимости, которая иначе оставалась бы в руках городской коммуны. Муниципальное начало здесь уже начинает свое отступление перед затруднениями. Подрядная и арендная системы играют весьма значительную роль в городском хозяйстве, но муниципальная литература этими вопросами почему-то почти совсем не занималась, предоставляя практике действовать без теоретического обоснования.

При сдаче подрядов на работы муниципалитет заинтересован в том, чтобы они были выполнены без нарушения правил о труде, дешево, добросовестно и своевременно. Для достижения этого муниципалитет должен следить за тем, чтобы подрядчик неставил малоценного мате-

¹ Литература: Дашаине, Задачи гор. хоз., стр. 91—107; Минуза, Аренда земли в России в экономич. отношении; Флекснер, Аренда, «Сырые грузы земли, комитетов»; Горбовский, Аренда гос. предприятий, статья в «Фин. энц.», 1926 г.

риала, не привлекал бы к работе неумелых рабочих и не понижал бы норму существования рабочих путем назначения чрезмерно низкой заработной платы; дешевизна же выполнения работ достигается правильно поставленной конкуренцией между подрядчиками (торгами).

Так как, согласно хозяйственному принципу, муниципалитет во всех своих действиях должен стремиться к достижению наибольших результатов (продукция высокого качества) с наименьшими затратами (дешевизна подрядных условий), то одновременное достижение этих до некоторой степени противоположных задач возможно лишь из средством соблюдения рациональных принципов, которые сводятся к следующим: 1) при поставках на сумму до определенного размера (напр., 500 рублей, 1 000 марок и т. д.) подряды сдаются без торгов; 2) на все остальные подряды органы городского управления обязаны назначать публичные торги; 3) малые торги, т. е. торги с участием небольшой группы подрядчиков, приглашенных по выбору органов городского управления, допускаются при подрядах не выше определенной суммы (напр., 2 000 рублей); 4) муниципальный совет оставляет за собой право свободного выбора подрядчиков, подавших заявления; 5) подряд сдается тому, кто при умеренных ценах может предоставить гарантии, что он выполнит работу мастерски и с полной добросовестностью, — предпочтение отдается организованным подрядчикам (артели, корпорации, цеху); 6) при небольшой разнице в назначенных ценах местные производители, выполняющие работы в собственной мастерской, пользуются преимущественным правом на получение подряда; 7) если подрядчик не может по первому требованию привести доказательства того, что он в состоянии выполнить пред назначенную работу, согласно условию, без убытка, то его заявление не принимается в расчет при сдаче подряда; 8) городские служащие и депутаты советов не могут брать на себя подрядов на городские работы.

Таковы условия, принимаемые обыкновенно в Германии, стране с наилучшим образом поставленным подрядным делом.

Бесспорно, часто, при сдаче подрядов, особенно в Соединенных штатах, наблюдается произвол, партийность, фаворитизм и подкуп. Поэтому необходимо озабочиться строгим определением состава органа, окончательно выбирающего подрядчика. Лучше всего представить окончательное решение дела о подряде городскому совету в его целом по докладу подготовительной комиссии и после всестороннего обсуждения вопроса. Должно быть разработано и право подрядчиков отводить тех или иных членов коллегии, решавшей вопрос (родственников, заинтересованных лиц, подчиненных и т. п.).

Техника объявления и условий торгов, порядок их сдачи и т. п. довольно сложны и должны быть определены в законе или в инструкциях высших государственных органов.

Арендная система, как один из невыгодных способов извлечения дохода из муниципальных имуществ, составляет более гостеприимный отказ от муниципального начала, чем подрядная система. Принципиально она может быть запущена не с целью избавления городских хозяев от хлопот по эксплуатации имущества и от риска, свя-

ванного с этой эксплуатацией (так как хлопоты и риск сопровождают всякое хозяйство и входят в прямой долг городского хозяина), а лишь при вынужденной невозможности пустить дело в ход или эксплуатировать его собственными силами городского общественного управления.

Под муниципальной арендой подразумевается сдача городской земли, строений или помещений (а в некоторых случаях и муниципальных предприятий) на известный срок и на других определенных в договоре условиях юридическим или физическим лицам (арендаторам) для эксплуатации последними означенных имуществ и предприятий. Главными вопросами здесь являются сроки аренды и контингент арендаторов.

В дореволюционную эпоху широко практиковалась сдача в аренду городских земель. Аренда была краткосрочная: для застроенной недвижимости не свыше 12 лет, а для земель сельскохозяйственного пользования — на год или на два. Первая форма аренды не давала возможности возводить более или менее ценные здания. Таким образом получалась потеря и на способе использования арендного права, и на возможности извлечения сколько-нибудь значительного налогового дохода в форме оценочного сбора. Вторая форма также приводила к крайне неблагоприятным результатам, ибо у краткосрочного арендатора не было никакого желания заводить совершенную систему полеводства и вкладывать свой капитал в землю на долгий срок. Отсюда — хищническая эксплуатация земель. Положение несколько улучшилось перед войной, так как закон 9 мая 1911 г. разрешил сдавать землю сроком до 36 лет, а закон 23 июня 1913 г. распространил действие первого закона на земли, сдаваемые под застройку.

В СССР муниципальная аренда практикуется в еще более широких размерах ввиду неумения большинства горсоветов, исполнкомов и коммунальных управлений справиться с громадными земельными и муниципализированными фондами, выпавшими на их долю, а также ввиду современных тяжелых условий таковой эксплуатации. К сожалению, в отношении земель замечается сильное дробление пригородных участков, и почти всюду практикуется краткосрочная аренда. Из нескольких миллионов десятин земли в непосредственном заведывании коммун находятся 7,3%; 31,7% сдаются в аренду (на 90% — краткосрочную); иными способами используется 21,7%; остается без всякой эксплуатации — 39,3%, причем среди последних земель имеются высоко ценные. Приведенные цифры, конечно, малоутешительны.

Особняком стоит вопрос о сдаче в аренду строений из муниципализированного жилищного фонда, который будет нами подробно рассмотрен в специальном курсе, по жилищному разделу. Неудачи в непосредственной эксплуатации жилищного фонда повели к сдаче его в аренду преимущественно кооперативам, т. е. жилтовариществам. Названные товарищества приступили к массовому разрушению жилищ, но, поистине, они не возишают нормального изживания строений. По расчетам Д. Шейниса (известного лучшего специалиста по жилфонду просу в СССР), общая стоимость муниципализированного фонда определяется в пределах от 6 до 8 млрд рублей (чеканых). Амортизация

текущего износа этого имущества должна составить до 160 млн рублей в год. Эту сумму, при современных квартирных ценах, едва ли могут дать квартирные платы — недостаточные суммы, отпускаемые правительством на капитальный ремонт. Сильно помог дело, хотя и не разрешил вопроса, декрет РСФСР 26 марта 1926 г., согласно которому помещения, занятые в муниципализированных домах учреждениями, оплачиваются в размере 1% стоимости амортизации строений (не более 1% для каменных и 2% для деревянных домов). Однако мы видим, что процент по амортизации назначен явно меньше нормального.

Арендная плата, согласно последнему декрету, поднята для всех категорий арендаторов.

6. ГОРОДСКАЯ КОНЦЕССИЯ⁴

Городская концессия есть уступка городам на определенный срок и на договорных условиях в пользование частному предпринимателю городского имущества или поручение ему постройки сооружений, а равно организаций, ведения и эксплуатации предприятий, имеющих общеполезное значение.

Из приведенного определения ясно, что городская концессия есть не что иное, как полный отказ городского самоуправления от применения муниципального начала в данной области или, другими словами, отказ от исполнения своих прямых обязанностей. Это — признание самоуправлением своего бессилия вести ту или иную часть городского хозяйства. Нигде так рельефно и ярко не проявляется нипотенция городского хозяина, как именно в городской концессии.

В пользу городской концессии никогда и нигде еще не было высказано сколько-нибудь убедительного научного аргумента. Сторонниками ее являются представители частного капитала, которые не скрупультно на широковещательные рекламы и обещания, никогда не выполняющиеся. Иногда за концессии высказываются техники, не имеющие представлений о социальноэкономических вопросах. Против муниципальных концессий выдвигаются следующие возражения: 1) при концессиях не менее 50% прибавочной стоимости переходит из общественных в частные руки; 2) концессия лишает городское хозяйство значительной части одного из главных доходных источников; 3) концессия порождает чуждое вмешательство в коммунальную политику, связываемую договором на много лет; 4) при концессионной эксплуатации городских предприятий не обеспечены ни интересы потребителей коммунальных услуг (высокие тарифы) ни интересы рабочих (низкая зарплата; отсутствие льготных тарифов); 5) концессионные договоры всегда оказываются невыгодными для городов; 6) опыт доказал алчность и ловкость иностранных капиталистов и невозможность бороться с ними местными средствами; 7) при хищнической эксплуатации имущества концессионерами, по истечении срока договора

⁴ Литература: Бернер, И., Концессионные кон. предприятия, «К. Ж.» 1924, № 3; Л. Велихов, Поход белгийцев на Россию в электрическом деле, «Г. Д.», 1911 г., № 15—16, стр. 1168; Н. Оппель, Борьба за свет (брошюра); Д. Протопопов, Город или концессионер? «Г. Д.», 1912, № 6, стр. 367; М. Загриков, О принципах кон. концессий, «Кон. Д.», 1924, № 9.

городу возвращается изношенное оборудование; 8) концессия порождает технический консерватизм; обеспеченные договором и монополией концессионеры отказываются вводить полезные для потребителей, но дорогостоящие технические усовершенствования.

Концессии в государственном масштабе часто бывают неизбежны, и они далеко не так одиозны и нецелесообразны, как концессии муниципальные. Во-первых, область применения государственных концессий может быть настолько сложной и огромной, что государство подчас действительно лишено возможности ею заняться; устройство же трамвая или водопровода всегда по плечу даже среднему городу, как это и доказали русские дореволюционные города, которые в своем большинстве перед войной отказывались от концессий. Во-вторых, государству, вооруженному мощной юридической помощью, почти всегда удается составить более выгодные договоры, и оно в состоянии бороться с произволом концессионеров.

Муниципальная Россия до революции пережила настоящий завоевательный поход иностранных (главным образом бельгийских) концессионеров и имеет в концессионном отношении богатый, но печальный опыт. Мартиром таких городов, как Одесса, Екатеринодар (Краснодар), Псков, Саратов в трамвайном деле, трагические недоразумения с концессионным водопроводом Ростова-на-Дону, необычайная пороговизна электрического света, истории с конкой и газом в Ленинграде — были в свое время притчами во языках. К 1911 г. из 97 существовавших в русских городах электрических предприятий 58 уже принадлежали бельгийцам на правах собственности, аренды или контроля, причем эти предприятия были сконцентрированы в руках 9 трестов. В 1911 г., по инициативе бельгийского «Генерального общества электрических предприятий», был образован новый могущественный трест с основным капиталом в 20 млн франков, при участии шести крупных компаний. В задачи нового треста входили: контроль существующих электрических предприятий в России, постройка и эксплуатация русских трамваев и центральных станций для освещения и добывания энергии, все биржевые операции с ценными бумагами и производство работ за счет русских городов, обществ и частных лиц. Этот трест успел развернуть свою деятельность еще до войны. Пловдиг, городских деятелей, беззастенчивое, но безнаказанное отступление от договоров, оборудование предприятий дешевым, недоброкачественным материалом, крайне неудобным для пользования и приходящим в негодность со временем выкупа, полное пренебрежение рабочими окраинами городов и, наконец, высокие, ничем не оправдываемые цены, разорявшие российского горожанина, коим соответствовали колоссальные барыши, уходившие за границу, — таковы были признаки хозяйствования у нас бельгийцев. Из отчетов бельгийских обществ выяснилось, что в Ростове они получали за проданную электрическую энергию в 8 раз дороже, чем она обходилась им самим, в Петербурге — в 17 раз дороже, а в Одессе — даже в 25 раз дороже, чем она стоила.

В СССР допущение концессий на коммунальные предприятия было закреплено постановлением ВЦИК и СНК от 12 апреля 1923 г., но,

к счастью, до сих пор ни одного концессионного договора заключено не было. Действительно, повторять еще раз отрицательный во всех отношениях опыт было бы едва ли рационально.

7. МУНИЦИПАЛЬНО-КОНЦЕССИОННАЯ СИСТЕМА¹

Идея этого смешанного метода заключается в суммировании достоинств как муниципализации, так и концессии и одновременно в избежании их недостатков.

При данном методе, по существу своему довольно остроумном, предприятие ведется акционерным обществом на коммерческих основаниях, как это обычно принято в крупных частных предприятиях, а город выступает лишь как владелец большинства акций. Предполагается, что по этому методу предприятие будет вестись без бюрократических элементов, неизбежно свойственных всякому общественному управлению государственного типа, и без трений с правительственным надзором. Городское же управление будет оказывать решающее влияние на общее собрание и правление акционерного общества. Таким образом город будет в состоянии преследовать все цели своей муниципальной политики, что при концессии невозможно.

Сторонники рассматриваемой системы указывают на то, что «вся природа городских предприятий тяготеет к области гибкого, легкого и живого торгового права, а между тем, при чистой муниципализации, эти предприятия должны подчиняться строгим и громоздким нормам публичного права и придирчивому правительльному контролю. Являясь акционерным обществом, т. е. совершив спасительное бегство из среды публичного права в область торгового права, предприятие будет легко и свободно, не стесняемое никакими комиссиями, представлениями смет и пересмотрами решений, и живет в финансовом отношении самостоятельно, обособленно от госфинансов и от общего городского хозяйства».

Управляя делом без компаньона-купца, город хотя и получает всю прибыль дела, но эта прибыль меньше, чем в том случае, когда он работает вместе с расчетливыми энергичными купцами. В случае же финансового кризиса, город всегда может продать свои акции или часть их и тем обеспечить себе оборотные средства».

В Германии муниципально-концессионная система получила ход, где распространение. Особенно удачным оказался опыт города Страсбурга, который, применив эту новую форму городского хозяйства, быстро развил свою электрическую станцию и получил с нее до 11% прибыли.

Со своей стороны, мы думаем, что рассматриваемая система основана на переоценке акционерных форм предприятий, столь свойственной капиталистическому миру, и, с другой стороны, на недооценке то-

¹ Литература: Л. Велихов, Новая форма эксплуатации гор. предприятий, их концессия, их муниципализация, «Г. Д.», 1911 г., № 13—14, стр. 1047 и сл.; В. Н. Смирнов, Доклад о муниципально-акционерной форме гор. предприятий. Труды Донецкого отд. Русского технич. общ. за 1910 г.

родского самоуправления, которое будто бы органически неспособно вести дело на коммерческих основаниях. Тот факт, что муниципально-концессионная система, просуществовав 20 лет, получила сравнительно незначительное распространение, едва ли говорит в ее пользу. Главный недостаток рассматриваемой системы, по нашему мнению, состоит в слишком тесном сотрудничестве публичного союза с частным капиталом. Акционерное начало всецело свойственно частной предпринимчивости и не должно захватывать муниципальную сферу, построенную на совершенно иных началах, которые желательно сохранить в неприкосновенности, не превращая городского хозяина в частного торгаша.

8. ПЕРСПЕКТИВНО-ПЛАНОВОЕ ГОРОДСКОЕ ХОЗЯЙСТВО¹

Одним из существенных факторов развития городского хозяйства является проведение в нем планового начала и в частности перспективных планов. Как известно, плановое начало составляет непременный признак и необходимое условие социалистического хозяйства. Независимо от этого факта, плановый принцип выступает как необходимость каждый раз, когда налицо имеется трудно достижимая цель при небольших средствах к ее достижению, так как рациональный план стимулирует экономию средств и прежде всего ведет к цели. Поэтому прохождение планирования в хозяйственной области и составление перспективных планов признаны в СССР актуальными и выдающимися по важности задачами.

Под перспективным планом коммунального хозяйства подразумеваются основанные на статистическом исследовании, систематизированные и получившие как бюджетно-цифровое, так и мотивированно-словесное выражение предположения о тех мероприятиях, которые надлежит принимать из года в год в течение определенного более или менее продолжительного срока в области коммунального и в частности муниципального хозяйства с целью достигнуть оптимальных результатов при available средствах.

От перспективных планов следует отличать простые производственные планы коммунальных предприятий, которые не основаны на статистическом исследовании, рассчитаны на сравнительно незначительные сроки и имеют в виду только индивидуальные плановые нужды данного предприятия.

Перспективные планы в европейской литературе разделяются на реальные и идеальные, в зависимости от того, ставится ли, или нет конкретная практическая цель. По рекомендуемому правилу коммуны должны составлять и представлять в центр перспек-

¹ Литература: Л. Великов, Дамт муниципальной программы, М., 1921 г., стр. 50—84. О перспективных планах гор. хозяйства, Очерк теории муниципального планирования; М. Петров, Плановое ледение гор. хозяйства, ст. в «Спр. ком. раб.», стр. 73 и след.; П. И. Органов, Д-кад в У Всероссийском совещании земельщиков, Труды Съезда, М., 1925 г.; А. К. Смирнов, Бюл. коммунального планирования, 1925 г. (журнал); Н. К. Капитанский, Промышленный план и ком. хоз., «К. Д.», 1924 г., № 9; Н. Зариницын, О плановых работах по ведению коммунальн. хоз. на Юго-Востоке, «Сов. Юг», 1924 г., № 30.

тические планы в обоих вариантах — реальным, который в СССР называется основным, и идеальном (дополнительном). Реальный план, предназначенный к проведению в жизнь, не подлежащий дальнейшим изменениям и носящий до некоторой степени обязательный характер, называется еще твердым планом.

Во-вторых, перспективные планы могут быть единичными и генеральными. В первом случае они составляются отдельными коммунальными единицами (в частности городами), во втором — они представляют собою результат сводки нескольких перспективных планов (по губернии, краю, государству). Наиболее плодотворным является генеральный план, проводимый в общегосударственном масштабе. Наконец, перспективные планы могут быть общими или частичными, в зависимости от объема их предмета. Общие планы охватывают всю область коммунального или городского хозяйства (планы коммунальные и муниципальные), частичные — только один отдел или одну группу отделов этого хозяйства.

Весьма интересную и новую классификацию перспективных планов дал в конце 1925 г. доклад А. К. Смирнова (ученого секретаря комхозплана). По его мнению, планирование должно охватывать в основном ориентировочный плане важнейшие отрасли коммунального хозяйства, именно: 1) развитие городского благоустройства; 2) развитие сельского благоустройства, 3) развитие дорожного хозяйства, и далее — в подсобном плане — все те мероприятия, которые должны вести к осуществлению основного плана. Составными частями подсобного плана, по взгляду докладчика, должны явиться: 1) план финансирования коммунального хозяйства; 2) план обеспечения его строительными материалами и оборудованием; 3) план обеспечения его квалифицированной рабочей силой; 4) план развития отраслей промышленности, обслуживающих коммунальное хозяйство; 5) план развития подсобных предприятий и б) план организационных мероприятий, содействующих развитию как городского, так и сельского благоустройства и добавок еще дорожного строительства.

Охватив таким образом широчайшую область всевобуча благоустройства, А. К. Смирнов естественно ставит основной задачей момента не осуществление активного планирования, а лишь предварительное изучение и определение «кривых» развития всевозможных отраслей коммунального хозяйства в количественном и качественном отношении, начиная с 1912 г.

Несколько не отрикая всей важности указанной академической работы, мы думаем, однако, что наряду с ней возможно было бы реально осуществить, хотя бы и в значительно более скромном масштабе, совершенно неотложную задачу муниципального планирования, проводимого государством.

Всякий перспективный план коммунального хозяйства должен обладать некоторыми общими свойствами (достоинствами), вытекающими отчасти из самого определения такого плана, отчасти же из неотъемлемых свойств планового принципа вообще.

Перспективный план коммунального хозяйства должен отличаться: 1) лаконизмом (краткостью и ясностью) при сжатой, папильар-

ной и деловой мотивировке, основанной на цифрах; 2) точностью, что достигается бюджетным выражением всех предположений перспективного плана; 3) систематичностью построения по определенной системе, выработанной высшим органом надзора; 4) взаимностью с другими областями народного хозяйства и 5) активностью.

Наиболее важным из перечисленных свойств является активность. Всякое общественное хозяйство, достойное этого имени, а тем более высшая его форма — плановое хозяйство — будет по существу прогрессирующими. Поэтому плановой перспективой будущего, при нормальных условиях, должна быть мелиорация. Стационарная перспектива дискредитирует план, ибо стационарное хозяйство есть хозяйство обреченнное, не могущее соревноваться с другими хозяйствами в общем потоке прогрессивного развития. Стоя на месте, оно отстает (принцип относительности).

Муниципальные и плановые органы должны помнить, что те пас-сивные планы, часто составляемые на местах, которые стремятся лишь формально вогнать городское хозяйство в прокрустово ложе бюджетных форм и таблиц, повторяя в течение 3, 5, 10 или 25 лет одни и то же уб.гие цифры убогой действительности, имеют не только не положительное, но определенно вредное значение, ибо они всемерно стесняют жизнь, обставляя ее жесткими требованиями, без всякой пользы для дела. Мы уже не говорим о регressiveных планах, имеющих в виду «приостановить разрушение тех или иных отраслей горхозяйства» или «уменьшить темп этого разрушения». Разрушение и диссолюция могут быть результатами стихии, но вводить их в сознательный план было бы абсурдным. Всякое разрушение коммунального хозяйства, а в том числе и разрушение «замалченного темпа», должно быть сейчас рассматриваемо как полушарие и бездействие власти, ибо разрушительный период в Республике Иранит. Ответом на представление «регressiveного» плана хотя бы в одной из отраслей горхозяйства должна быть немедленная ревизия и отдача «планового хозяина» под суд.

Описанная действительность отражается и на принятой в наших перспективных планах основной группировке хозяйственных работ с их подразделениями на: 1) текущие, 2) восстановительные, и 3) новые и расширительные. Ясно, что только последняя рубрика интересна для активного перспективного плана.

При составлении как единичного, так и генерального плана городского хозяйства, особенно же общего перспективного плана по Республике, весьма важно определить центр тяжести творческой инициативы и очередь созидательных работ. Эта очередь устанавливается на основе статистических исследований движения и потребностей населения, с одной стороны, и существующих уровней благоустройства — с другой, а также сравнений с достижениями других стран. В муниципальном хозяйстве СССР первоочередной задачей является жилищное строительство, ибо современная недопустимая раската, особенно в крупных центрах, помимо возникающих неудобств в жизни и элементарных нарушений гигиены, чревата самими пагубными социальными последствиями. Достаточно указать, что этой тес-

нотой поставлен чисто механический предел естественному распределению населения в стране и развитию городов. Во вторую очередь следует поставить санитарное строительство. При фиксации двух первых очередей все остальные области будут втянуты в созидательную работу, так как повышение жилищной и санитарной культуры само обусловлено предварительной мелиорацией некоторых категорий благоустройства и, в свою очередь, стимулирует мелиорацию других категорий.

Сроки, на которые составляются перспективные планы коммунального или городского хозяйства, бывают различные. Обычно принимаются сроки в 3 года, 5, 10 и 25 лет. Каждый из упомянутых сроков имеет свои преимущества и недостатки. Составление перспективных планов на короткий срок значительно легче, проще, и такие планы носят более реальный характер, чем долгосрочные, так как предусмотреть все изменения конъюнктуры вперед из 25 лет весьма затруднительно. С другой стороны, планы на продолжительный срок более соответствуют долгосрочному характеру развития коммунальных предприятий, срокам концессионных и арендных договоров, обычным формам облигационного кредита и финансово-субвенционным возможностям. В переживаемую динамическую эпоху и при наших скучных средствах мы бы рекомендовали пятилетние планы, что не мешает выработка перспективных программ на 25 лет, которые позволили бы развернуть широкие идеальные перспективы коммунального хозяйства в стране и усвоить намеченный правительством общий курс в этом отношении.

Формы и конструктивные особенности муниципально-перспективных планов могут быть весьма различными, но рациональный тип такого плана в своих общих чертах сводится к следующему.

По своей внешней форме план делится на три части: 1) общая объяснительная (или докладная) записка, в которой план в его целом находит свое мотивированно-словесное выражение, 2) общая сводная финансовая ведомость, в которой план в его целом находит свое бюджетное-цифровое выражение, и 3) построение и объяснение планов отдельных элементов городского хозяйства, в которых план находит, кроме словесного и цифрового, еще детально-табличное выражение. Сырые и справочные материалы, в виде приложений, присовокупляются к плану.

Общая объяснительная записка, обычно стоящая во главе плана, должна сжато, но полно и объективно: 1) изобразить, опиралась на цифры, статику городского хозяйства, т. е. постоянные его особенности и существующие к исходящему моменту условия; 2) изложить в главных и характерных чертах перспективные предположения плана и 3) дельно и убедительно мотивировать эти предположения.

Общая сводная финансовая ведомость должна изобразить точно в цифрах: 1) статику городского хозяйства; 2) предполагаемую его динамику ванные периоды времени (финансовый бюджет) и 3) ожидаемый конечный результат плановой работы. Для осуществления этой тройной задачи общая финансовая ведомость: а) начинается со вступи-

тельный баланса, который рисует фактическое положение к исходному моменту, а равно отчетные данные за истекший бюджетный год, б) приводит затем последовательно погодные бюджетные предположения, в форме оборотных ведомостей за каждый год, и, наконец, в) приводит заключительный баланс, который заканчивает план и рисует в цифрах его предполагаемый конечный результат.

В качестве примера наиболее простого типа сводной финансовой ведомости приводим следующую схему:

Баланс на 1 октября 1924 г.				Отчетные данные за 1923/24 бюджетный год			
Капиталы				Оборот		Отчисления	Результат
Основн.	Оборот в производств.	Резерв.	Аморт.	Приход	Расход	Резерв.	Аморт.
Предположения на 1924/25 г.							
Оборот		Отчисления		Результат			
Приход	Расход	Резерв.	Аморт.	Прибыль	Убыток		
Баланс на 1 октября 1929 г. по тем же схемам							

Общий ход перспективно-плановой работы в муниципальном хозяйстве естественно распадается на три периода: 1) период подготовки планов, или подготовительный (к нему относятся рассмотрение общих принципов, разработка форм и схем, инструкционная работа, статистические исследования, необходимые учеты и оценки); 2) период составления планов (построение финансовых планов и ведомостей, составление объяснительных записок, «частично-табличная» работа и сводка планов), и 3) период осуществления планов (т. е. проведение их в жизнь, надзор и отчетность).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Мы считаем нашу первоначальную задачу выполненной. Мы сказали о городе и его хозяйстве, с социально-экономической точки зрения, все то, что необходимо знать о них каждому из сознательных работников в области городского хозяйства, независимо от их узкой специальности — администратору, инженеру, архитектору, гигиенисту. Из общих вопросов, касающихся города и городского хозяйства, мы не коснулись лишь тех, которые имеют отчасти технический характер или должны быть рассмотрены в тесной связи с отдельными отраслями городского хозяйства, а именно: организации делопроизводства, оценочного дела, вопросов городского контроля, отчетности и муниципальной статистики. Отдельные отрасли городского хозяйства и эти последние проблемы составят содержание «Специального курса городского хозяйства», ныне подготавливаемого к печати.

СОУНД им. В. Г. Белинского

УИТП, зак. 1506 тираж 1500

СОУНД им. В. Г. Белинского

Союзъ им. В. Г. Белинского

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО РСФСР
МОСКВА—ЛЕНИНГРАД

ЭНЦИКЛОПЕДИЯ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ХОЗЯЙСТВА (КОММУНАЛЬНАЯ ЭНЦИКЛОПЕДИЯ)

Институт советского строительства ЦИК СССР
и ВЦИК Коммунистической Академии

Стр. 1583.

Ш. в переплете 15 р.

СОДЕРЖАНИЕ:

Общие вопросы местного управления и хозяйства.
Планирование и контроль.
Административно-судебная деятельность.
Финансы и хозяйство.
Благоустройство.
Градоустройство.
Пожарная охрана.
Водоснабжение.
Очистка.
Санитарно-гигиеническая мероприятия.
Зеленые насаждения.
Городские пути сообщения.
Дорожное дело.
Наружное освещение.

Производство энергии.
Транспорт и связь.
Жилищное дело.
Промышленность.
Торговля.
Сельское хозяйство.
Труд.
Народное образование.
Здравоохранение.
Социальное страхование.
Вспомогательно-технические сферы.
Рекламное дело.
Административно-территориальное строение СССР.
Городские поселения и рабочие поселки РСФСР.

КНИГА ДОЛЖНА БЫТЬ У КАЖДОГО РАБОТАЮЩЕГО В ОБЛАСТИ
МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И ХОЗЯЙСТВА

ПРОДАЖА ВО ВСЕХ МАГАЗИНАХ И ОТДЕЛЕНИЯХ ГОСИЗДАТА

Москва, Центр, Госиздат „КНИГА — ПОЧТОЙ“, или Ленинград, Госиздат „ХТИГА — ПОЧТОЙ“, или Ростов-на-Дону, Госиздат РСФСР „КНИГА — ПОЧТОЙ“, а в городах Узбекистана — г. Ташкент, Госиздат РСФСР „КНИГА — ПОЧТОЙ“ высыпают книгу назначенному плательщиком немедленно по получению заказа.

ПРИ ВЫСЫПКЕ ДЕНЕГ ВПЕРЕД — ПЕРЕСЫЛКА БЕСПЛАТНО.