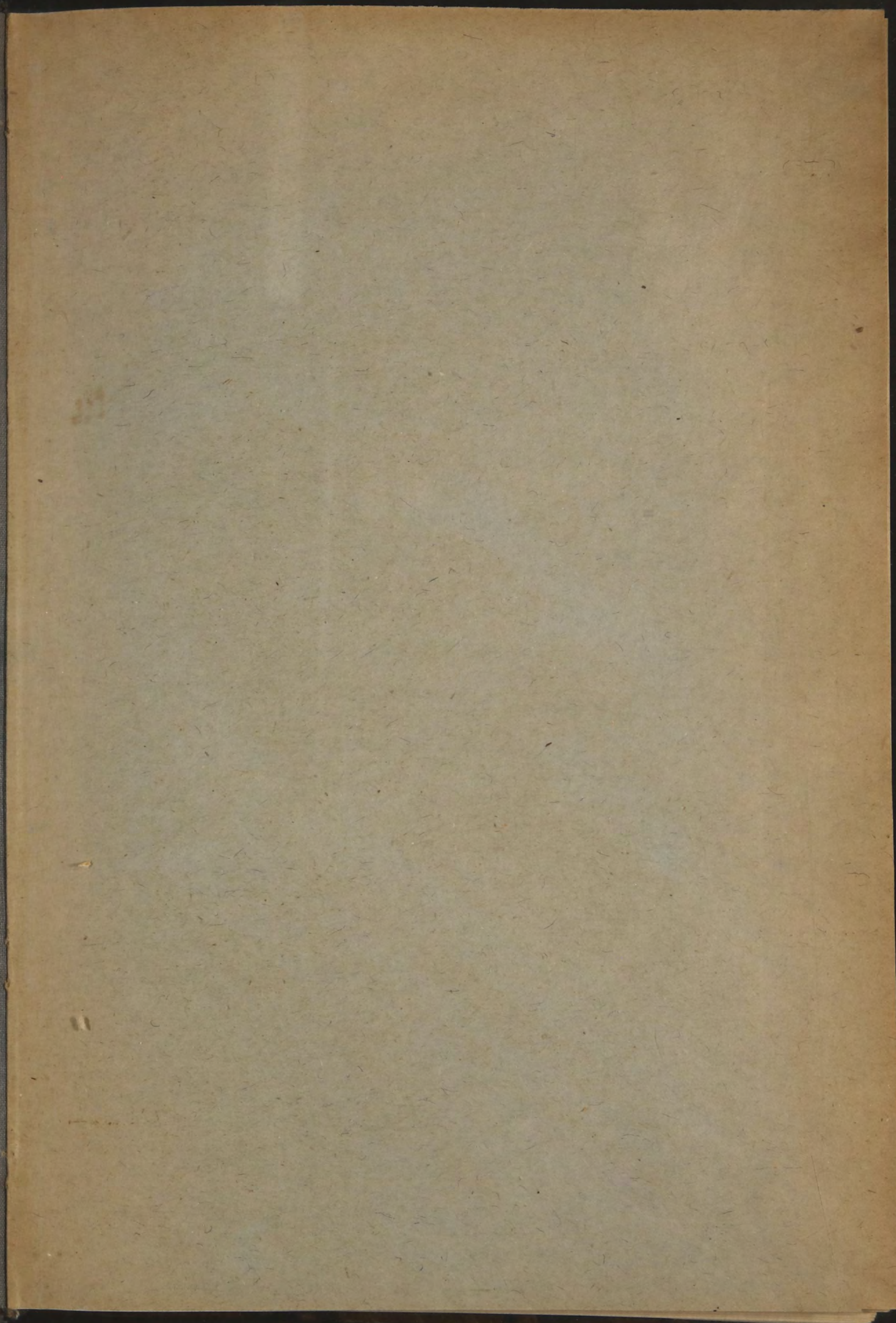
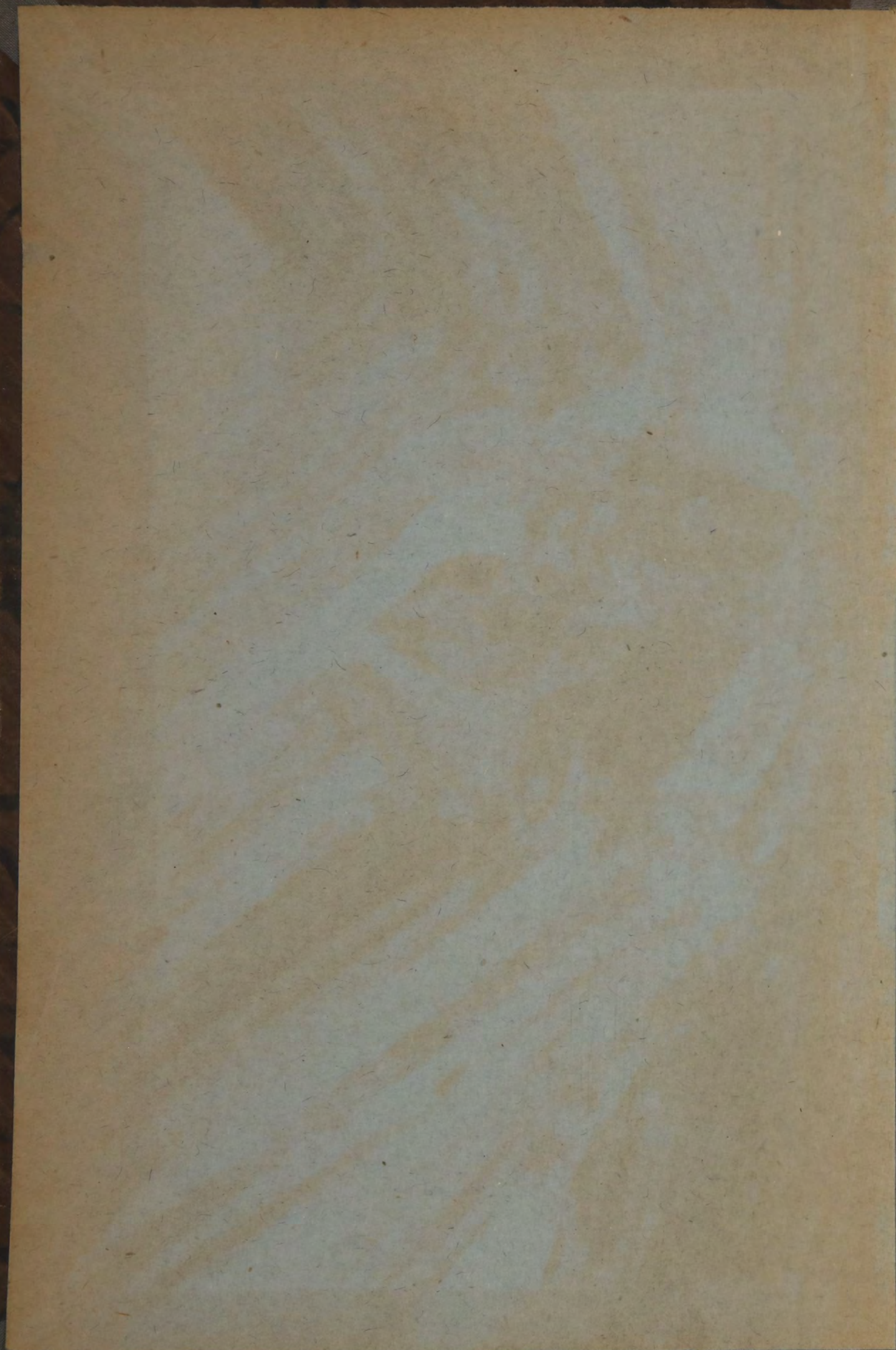


30677.



30677

М. Д. Загряцковъ.

37935.

Земельная политика

городского самоуправления въ Термахи.

Томъ I.

СТРОИТЕЛЬНОЕ ПРАВО,
КАКЪ ФАКТОРЪ
ГОРОДСКОГО ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА.

Съ приложеніемъ 8 плановъ.



МОСКВА.

Типографія „Культура“, Никитскія вор., Мерзляковскій пер., 7.
1913.

39

Библиотека ННФ СССР

86135

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Въ современной экономической и общественной жизни городъ играетъ большую и все увеличивающуюся роль. Концентрація населенія въ городскихъ центрахъ, типичная для капиталистическаго строя, дѣлаетъ вопросъ объ условіяхъ развитія и процвѣтанія городовъ вопросомъ государственной важности и ставитъ на очередь трудныя и интересныя соціально-политическія проблемы.

Соціальный составъ городского населенія, сравнительно болѣе подвижнаго, болѣе предприимчиваго и склоннаго къ исканію новыхъ формъ жизни создаетъ благопріятную среду для попытокъ соціальнаго творчества въ различныхъ областяхъ жизни.¹⁾ По общеупотребительному выраженію, городъ служитъ соціальной лабораторіей, гдѣ производятся эксперименты новыхъ формъ соціальнаго развитія.

Предметомъ настоящей работы является изученіе одного изъ такихъ опытовъ сознательнаго воздѣйствія общественной власти на естественный ходъ вещей — изученіе регулированія строительнаго развитія городовъ мѣрами внутренняго управленія. Этотъ вопросъ, представляющійся для юриста, главнымъ образомъ, частичнымъ примѣромъ коллизіи индивидуальнаго права и публичнаго интереса, можетъ подлежать изслѣдованію съ самыхъ разнообразныхъ точекъ зрѣнія, экономической, технической, гигиенической и др.

Экономическая точка зрѣнія имѣетъ задачей, главнымъ образомъ, выясненіе того сложнаго и важнаго экономическаго процесса, благодаря которому лихорадочная дѣятельность частной инициативы создаетъ и застраиваетъ города, въ послѣднія десятилѣтія вмѣстившіе въ своихъ стѣнахъ сотни тысячъ и даже милліоны новыхъ пришельцевъ. Громадный интенсивный спросъ на землю и на жилища со стороны

¹⁾ Simmel, „Die Grossstädte und das Geistesleben“ въ сборникѣ „Die Grossstadt“. Dresden. 1903, стр. 187 и сл.

II

городского населенія вызываетъ къ жизни своеобразныя экономическія явленія ренты и цѣны, которыя изучаются спеціальной литературой.

Частная промышленная дѣятельность можетъ развить энергію, достаточную для созданія тысячъ новыхъ зданій, только благодаря чрезвычайному напряженію частной промышленной спекуляціи и особымъ формамъ земельного городского кредита. Это—также феномены, подлежащіе изученію экономистовъ и отчасти финансистовъ. Но изученіе стихійнаго экономического процесса развитія города не исчерпываетъ проблемы. Этотъ процессъ, какъ извѣстно, не создалъ сколько нибудь нормальныхъ условій для жизни хлынувшихъ въ современные города громадныхъ массъ населенія. Лучшимъ доказательствомъ служитъ возникновеніе особаго городского „жилищнаго вопроса“, который представляетъ собой существенный элементъ соціальнаго вопроса вообще.

Уже со второй половины, и особенно, съ конца XIX в. органы государства и мѣстнаго самоуправленія пытаются сознательно вмѣшаться для рѣшенія жилищной проблемы въ стихійную игру экономическихъ силъ, создавшихъ современный городъ и, по возможности, сдѣлать его мѣстомъ для жизни, а не мѣстомъ страданій массъ населенія.

Въ частности эта тенденція вмѣшательства вызвала богатую техническую литературу, подробно и внимательно изучающую методы цѣлесообразнаго планированія и переустройства городовъ.

En grand, попытки пересозданія города были впервые произведены въ Парижѣ, въ 60-хъ гг. прошлаго столѣтія, Наполеономъ III, но опытъ другихъ европейскихъ городовъ тоже не прошелъ безслѣдно и отразился въ многочисленныхъ спеціальныхъ техническихъ работахъ.

Честъ теоретической разработки практическихъ вопросовъ городского строительства принадлежитъ Германіи, въ которой, начиная съ 70-хъ гг., создалась особая техническая спеціальность „Städtebau“, гдѣ ученіе о плано-мѣрномъ созданіи города получило свое законченное выраженіе.

Техническая наука обладаетъ теперь средствами, вполне достаточными для того, чтобы создать не только совершенное жилище для каждаго отдѣльнаго гражданина, но и выстроить цѣлое городское поселеніе, удовлетворяющее всѣмъ требованіямъ комфорта и гигиены. Но техника является, въ данномъ случаѣ, только „служанкой экономіи“,

Какъ показываетъ опытъ, частная экономическая инициатива односторонне пользуется техническими знаніями исключительно въ цѣляхъ наибольшаго обогащенія, которое далеко не всегда совмѣстимо съ требованіями общаго блага.

Поэтому во всемъ культурномъ мірѣ государственная власть вмѣшивается въ стихійный процессъ строительнаго развитія города, намѣчаетъ ему опредѣленныя правовыя рамки и, претворяя благія пожеланія экономической науки, общественной гигиены и строительной техники въ повелительныя нормы права, пытается направить частнохозяйственную дѣятельность земельныхъ собственниковъ и промышленныхъ дѣятелей разнаго вида къ осуществленію общаго блага.

Нормы права не только регулируютъ взаимныя отношенія отдѣльныхъ собственниковъ земельныхъ городскихъ участковъ, но налагаютъ на нихъ разнообразныя ограниченія въ публичномъ интересѣ. Такъ создается строительное право, какъ отрасль права публичнаго. Публично-правовыя ограниченія собственности могутъ, въ данномъ случаѣ, имѣть цѣлью регулированіе условій постройки отдѣльнаго дома, или опредѣленіе формъ развитія цѣлаго города.

Ограниченія перваго рода получили особое значеніе въ Англіи¹⁾. Ограниченія второго рода, имѣющія своей задачей нормальное построеніе городовъ въ цѣломъ, развились въ наиболѣе законченной формѣ въ Германіи²⁾. Ихъ изученіе представляетъ интересъ не только потому, что здѣсь мы встрѣчаемся со смѣлой попыткой подчинить сознательному воздѣйствію органовъ публичной власти стихійную эволюцію сложнаго соціальнаго организма, но и потому, что въ Германіи юридическія формы этого воздѣйствія разработаны съ исчерпывающей полнотой. Правовыя нормы, опредѣляющія собой техническую и экономическую дѣятельность въ области застройки современнаго города, развились въ нѣмецкихъ государствахъ въ сложныя самостоятельныя системы, въ своемъ историческомъ развитіи и современномъ положеніи представляющія интересныя отклоненія одна отъ другой.

1) См. Model Bylaws issued by the local government Board, IV. London, 1907.

2) Въ послѣднее время подъ несомнѣннымъ вліяніемъ Германіи, въ Англіи создано специальное законодательство о планахъ регулированія. См. Report from standing Committee B. on the Housing Town Planning etc, Bill with the proceedings of the Committee. London. 1908.

Эти индивидуальныя отклоненія тѣмъ значительнѣе, что всюду въ Германіи государства ограничиваются въ изучаемой области законодательства только установленіемъ общихъ нормъ. Право ихъ развитія и дополненія, сообразно съ мѣстными условіями, принадлежитъ органамъ управленія и мѣстнаго самоуправления. Такимъ образомъ, мы имѣемъ цѣлую сокровищницу различныхъ формъ юридическаго вмѣшательства общественной власти въ дѣло застройки городовъ. Ихъ изученіе чрезвычайно любопытно во многихъ отношеніяхъ. Во 1-хъ, оно позволяетъ выяснить соціалъ-политическое значеніе различныхъ формъ вмѣшательства, а во 2-хъ, даетъ возможность детально охарактеризовать самую технику административнаго вмѣшательства въ экономическія отношенія и изучить природу правоотношеній, возникающихъ на этой почвѣ. Строительное право нѣмецкихъ государствъ находится на различной степени юридическаго совершенства: законъ, указъ, статутъ и судебно-административная практика въ разныхъ странахъ въ неодинаковой степени опредѣляютъ собой функціи органовъ административной власти въ области строительной полиціи, но всюду на первый планъ выдвигается дѣятельность органовъ мѣстнаго управленія и самоуправления, создающихъ новыя нормы, приспособленныя къ индивидуальнымъ условіямъ отдѣльныхъ поселеній, и творческая юридическая работа административныхъ судовъ, въ отдѣльныхъ государствахъ (въ Пруссіи особенно) расширившихъ и усовершенствовавшихъ, путемъ толкованія, устарѣвшія нормы, унаслѣдованныя отъ полицейскаго государства. Такимъ образомъ, мы присутствуемъ при самомъ процессѣ зарожденія и развитія строительнаго права, которое органически создается для удовлетворенія новыхъ сложныхъ запросовъ городской жизни.

Изученіе строительнаго права, какъ фактора городского землеустройства, условій и предѣловъ его примѣненія, является непосредственнымъ объектомъ перваго тома нашей работы. Анализу творческой дѣятельности городского самоуправления въ области созданія новыхъ формъ земельного права и земельной политики, которыя являются необходимымъ условіемъ успѣшнаго вмѣшательства публичной власти въ процессъ стихійнаго развитія городского организма, мы предполагаемъ посвятить второй томъ настоящаго изслѣдованія.

Общія проблемы административнаго права (вопросы о правѣ стройки, какъ публичномъ субъективномъ правѣ, о

природѣ административнаго акта, о значеніи принципа неприкосновенности частной собственности въ современномъ строительномъ правѣ, о юридической природѣ ограниченій, обременяющихъ собственность и т. д.), конечно, входятъ въ нашу работу, но лишь въ томъ объемѣ и въ той формѣ, въ какихъ это необходимо для нашей специальной цѣли. Но, разумѣется, рѣшеніе этихъ общихъ вопросовъ въ изучаемой специальной области едва ли можетъ остаться совершенно безразличнымъ и для теоріи административнаго права.

Мы будемъ считать свою задачу выполненной, если намъ удастся охарактеризовать и оцѣнить основныя тенденціи нѣмецкаго строительнаго права и муниципальной политики, такъ какъ полагаемъ, что ознакомленіе съ ними имѣетъ большое практическое значеніе и для Россіи. Русское строительное право и русское городское земельное хозяйство, по своей неразработанности и элементарности, стоитъ въ настоящее время на той же ступени развитія, на какой находилось нѣмецкое право и нѣмецкое землеустройство въ 70-хъ годахъ прошлаго столѣтія и для насъ, поэтому, чрезвычайно интересны соціальныя и юридическія формы, выросшія съ тѣхъ поръ въ Германіи въ этой области. Подъ вліяніемъ развитія городского населенія и сложныхъ потребностей растущаго города, нѣмецкое законодательство создало новыя правовыя институты, а нѣмецкое городское самоуправленіе выработало новыя техническія приемы административнаго вмѣшательства, открывшіе возможность сознательнаго воздѣйствія на стихійный процессъ строительнаго развитія города. Русскіе города также переживаютъ въ настоящее время періодъ интенсивнаго роста и, несомнѣнно, имъ приходится и придется встрѣчаться съ тѣми затрудненіями которыя, въ значительной степени, уже побѣждены въ Германіи. Опытъ нашихъ западныхъ сосѣдей не можетъ, и не долженъ, пройти безслѣдно для русскаго права и для русской муниципальной политики.

Ознакомленіе съ нѣмецкимъ строительнымъ правомъ и практической дѣятельностью городскихъ самоуправленій было для меня облегчено любезнымъ вниманіемъ къ моимъ запросамъ со стороны представителей науки и практической дѣятельности въ изучаемой области, и я приношу глубокую благодарность профессору Отто Майеру (Лейпцигъ), и профессору Вальцу (Гейдельбергъ), которые, не только какъ спеціалисты въ области административнаго права, но и какъ практическіе

дѣатели въ сферѣ коммунальной политики (пр. Отто Майеръ — гласный въ Лейпцигѣ, а пр. Вальцъ — обербургмейстеръ въ Гейдельбергѣ), дали мнѣ цѣнныя указанія. Выражаю также искреннюю признательность д-ру Енке (dr. lähnke), библиотекарю Берлинской городской библиотеки за предоставленное мнѣ разрѣшеніе работать въ этомъ муниципальномъ книгохранилищѣ, одномъ изъ богатѣйшихъ въ Европѣ, д-ру Шухарту, секретарю извѣстнаго дрезденскаго Gehe-stiftung, облегчившаго мнѣ пользованіе интересными матеріалами этой библиотеки по исторіи вопроса, и д-ру Шальгорну за допущеніе работать въ центральномъ бюро съѣзда нѣмецкихъ городовъ, гдѣ собранъ богатый матеріалъ, характеризующій ихъ обыкновенную практическую дѣятельность. Наконецъ, выражаю искреннюю благодарность обербургмейстеру Кречтмару (Дрезденъ), обербургмейстеру Адикесу (Франкфуртъ), профессору Шотту (Маннгеймъ), профессору Шеферу (Дрезденъ), члену Мюнхенской городской управы Штейнгаузеру, профессору Баумейстеру, (Карлсруэ), д-ру Мюнхгезангу (Берлинъ) и инженеру Штюббену (Груневальдъ) за доставленіе матеріаловъ и свѣдѣній о практической дѣятельности городского самоуправления въ сферѣ земельной политики. Ихъ указанія чрезвычайно облегчили автору настоящей работы трудное и сложное для иностранца дѣло оріентированія въ детальныя и часто запутанныя вопросахъ нѣмецкаго права и нѣмецкой муниципальной жизни.

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ

Городской земельный вопросъ и его отраженіе въ экономическихъ теоріяхъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ

Законъ спроса и предложенія на городскомъ земельномъ рынкѣ.

Анализъ дѣйствія спроса.

Городской земельный вопросъ есть, несомнѣнно, одинъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ современной экономіи и современнаго права, съ которымъ связаны разнообразныя жизненныя интересы.

Въ нашемъ экономическомъ строѣ городъ играетъ большую все возрастающую роль ¹⁾, какъ мѣсто для жизни де-

¹⁾ Въ началѣ XIX в. на 1000 жителей Европы насчитывалось 15 человѣкъ, жившихъ въ большихъ городахъ съ населеніемъ въ 100.000 жителей; въ 1850 г. эта пропорція достигала уже 34⁰/₀₀, въ 1870 г.—63⁰/₀₀ и въ концѣ 90-хъ г.г. 100⁰/₀₀. На томъ самомъ пространствѣ, гдѣ въ началѣ вѣка былъ лишь одинъ городъ съ населеніемъ, превышающимъ 100.000 жителей, теперь ихъ насчитывается уже 6. (Meuriot. Les agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine. 1899).

Въ Германіи ростъ большихъ городовъ выразится въ слѣдующихъ цифрахъ:

Годъ.	Число больш. городовъ (свыше 100.000 жит.).	Число жителей въ абсолют. цифр. (милліоны).	‰ населенія имперіи.
1871.	8	2 ₀₃	4 ₉ ‰
1880.	14	3 ₃₉	7 ₅ ‰
1890.	26	6 ₂₄	12 ₆ ‰
1900.	33	9 ₁₂	16 ₂ ‰
1910.	48	13 ₈₁	21 ₃ ‰

Число большихъ городовъ возрасло ровно въ 6 разъ, ихъ населеніе—почти въ 7. Prof. Dr. Sigism. Schott, «Die Grossstädtichen Agglomerationen des deutschen Reichs 1871—1910». Schriften d. Verband. deutsch. Städtestatist. H. I. 1912, стр. 1.

Нижеслѣдующая таблица даетъ детальное представленіе о ростѣ городского населенія въ Германіи за послѣднюю треть 19 в.

сятковъ и сотенъ тысячъ людей и какъ мѣсто для промышленной и торговой дѣятельности.

Само собой разумѣется, для всѣхъ этихъ разнообразныхъ проявленій жизненныхъ функцій городского организма, тѣсно связанныхъ съ городской территоріей, земельная проблема имѣетъ рѣшающее значеніе. Играющій такую важную роль въ общественной жизни жилищный вопросъ есть прежде всего земельный вопросъ. Правда, проблема жилищнаго вопроса въ ея цѣломъ не можетъ быть до сихъ поръ еще признана разрѣшенной. До сихъ поръ еще идутъ страстные споры объ ея экономической природѣ. Существуютъ различныя формулы, пытающіяся дать ей опредѣленіе.

Для однихъ — она вопросъ заработной платы (Поле), для другихъ — вопросъ строительныхъ издержекъ (А. Фохтъ) или вопросъ кредита (Баумертъ), или правильной организациі передвиженія и путей сообщенія (Адикесъ), даже правильной организациі городскихъ финансовъ (проф. Эли), или, наконецъ, сложная проблема, недопускающая единого опредѣленія и отражающая на себѣ всю сложность современной народной хозяйственной жизни (Филипповичъ). Какъ бы то ни было, ясно, что индивидуальность городскому жилищному вопросу придаетъ его тѣсная связь съ земельными отношеніями (Вагнеръ, Инама Штернеггъ).

Годы.	Населеніе въ общинахъ: ниже 2000 ж.		Населеніе въ городахъ: по крайней мѣрѣ 2000 ж.		Число общинъ съ 2000 ж.
	Абсолютн.	въ 0/0.	Абсолютн.	въ 0/0.	
1871	26219352;	63;	14790798;	36 ₁ ;	2328.
1880	26513531;	58 ₆ ;	18720530;	41 ₄ ;	2707.
1890	26185241;	53 ₀ ;	23243229;	47 ₀ ;	2891.
1900	25734103;	45 ₇ ;	30633075;	54 ₃ ;	3360.

Въ городахъ различнаго типа:

		Населеніе въ 0/0.	
		Въ 1871 г.	Въ 1900 г.
Въ городахъ съ	2000— 5000 ж.	12 ₄ ;	12 ₃ ;
"	" 5000— 20000 "	11 ₂ ;	13 ₄₆ ;
"	" 20000—100000 "	7 ₇ ;	12 ₄₂ ;
Выше 100000		4 ₈ ;	16 ₁₈ ;

Statistik des deutsch. Reichs. 1903. B. 150, стр. 60.

Обычные вопросы экономической политики—объ организации кредита, о доставкѣ сырого матеріала, объ обезпеченіи рабочихъ рукъ, получаютъ особое значеніе именно вслѣдствіе связи жилищъ съ землей.

Роль земельныхъ отношеній въ современной строительной политикѣ громадна. Въ Германіи, въ среднемъ, 60% квартирной платы идутъ на амортизацію и уплату % на капиталъ, вложенный въ постройку, а 40% на уплату % на капиталъ, вложенный въ землю ²⁾. Слѣдовательно, внѣршенія земельной проблемы не можетъ быть и разрѣшенія жилищнаго вопроса.

Уже однихъ этихъ соображеній экономического и общекультурнаго характера достаточно для того, чтобы важность городской земельной проблемы сдѣлалась очевидной, но, кромѣ того, нельзя забывать, что типичное для современнаго момента скопленіе громадныхъ массъ населенія въ городахъ усложняетъ до чрезвычайности задачи административнаго управленія и создаетъ потребность въ городской землѣ для чисто административныхъ цѣлей. Мы говоримъ не только о созданіи правильно и цѣлесообразно удовлетворяющей эстетическимъ, экономическимъ и гигиеническимъ требованіямъ сѣти артерій публичнаго передвиженія ³⁾, но и о громадной потребности органовъ публичной власти въ земельныхъ участкахъ для общественныхъ цѣлей (школы, больницы, зданія общественно - экономическихъ предпріятій, скверы, парки и пр.). Поэтому мы думаемъ, что не ошибемся, если скажемъ, что важность современнаго городского вопроса не можетъ возбуждать сомнѣній. Но не подлежитъ также никакому сомнѣнію и его сложность, зависящая отъ безконечной сложности той цѣпи явленій народно-хозяйственной и даже міровой жизни, отраженіемъ которой является современный городъ.

Городской земельный вопросъ заключаетъ въ себѣ двѣ проблемы, одну—экономическую, проблему высокихъ земельныхъ цѣнъ, другую—соціально-техническую и юридическую,—методовъ приспособленія городской территоріи къ раз-

2) Herkner, „Wohnungsfrage und Bebauungsplan“. Стр. 10. 1908.

3) По Штюббену (Ueber Zusammenhang zwischen Bauordnung und Bebauungsplan) въ дѣловой части города нужно отдать подъ улицы и площади больше $\frac{1}{3}$ городской территоріи (35—45%). 1909, стр. 9.

нообразнымъ нуждамъ многочисленнаго городского населенія. Обѣ проблемы тѣсно связаны между собой. Разумѣется, всѣ попытки создать нормальныя экономическія и культурныя условія для жизни городского населенія будутъ всегда неизбежно встрѣчаться съ фактомъ дороговизны городской земли.

Баснословный ростъ цѣнъ городскихъ земель настолько общеизвѣстенъ, что мы не будемъ останавливать на немъ вниманія читателей ⁴⁾. Приведемъ только нѣсколько цифръ общаго характера, показывающихъ экономическую важность поставленной нами задачи.

По Баллоду, чистая стоимость земли въ нѣмецкихъ городахъ выражается въ громадной суммѣ 20—25 милліард. мар. (при общей стоимости сельско-хозяйственной земли въ 50—60 милліард. мар.)⁵⁾. Дѣйствительно, эксплуатація земли для городскихъ строительныхъ цѣлей чрезвычайно повышаетъ ея стоимость. ⁶⁾ По Реттиху, интенсивная застройка Штуттгардта въ 940 разъ увеличила стоимость квадр. метр. земли въ предѣлахъ города сравнительно съ остальной территоріей Вюртемберга (по кадастральной оцѣнкѣ). По расчетамъ Вольфа цѣнность земли великаго Берлина (площадь въ 13,244 гектара) достигаетъ 10 милліард. марокъ. При сельско-хозяйственной обработкѣ таже площадь стала бы лишь 29 мил. марокъ 0,29% теперешней стоимости.

Параллелизмъ между ростомъ земельныхъ цѣнъ и развитіемъ городской жизни несомнѣненъ. П. Фохтъ выразилъ это явленіе въ точной математической формулѣ (для одного изъ

⁴⁾ См. общія сводки у Зомбарта: „Современный капитализмъ“ т. I, II, перев. Базарова и Степанова, гл. 13; Mangoldt „Die Städtische Bodenfrage“, 1908 г. гл. I; St. Kownatsky „Die Ursachen der Verteuerung des städtischen Bodens“ 1905. (для Берлина); также нашу брошюру „Соціальная дѣятельность городскихъ самоуправленій на Западѣ“. 1906. Стр. 10—11.

⁵⁾ Schmoller's Jahrbuch. 1908, стр. 653. По даннымъ Шотта* даже въ 1910 г. территорія бывшихъ городовъ составляла только 0,22% территории всей германской имперіи, и ея относительный ростъ выразился, съ 1871 г. по 1900 г., только въ 0,46% этой территоріи. Schott Op. cit. стр., 22.

⁶⁾ „Die Stadt-erweiterung unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt von dr. Rettich. 1899, стр. 17. Prof Dr. Wolf „Die Volkswirtschaft der Gegenwart und der Zukunft“. Подробныя таблицы роста цѣнъ въ Берлинѣ см. на ст. 312. На русскомъ языкѣ анализъ книги см. въ „Извѣстіяхъ Московской Городской Думы“ 1912 г. № 10. Ст. 118-121.

особенно интенсивно развивавшихся городских центров Германіи).

„За періодъ 1884—97 г.г.“, говоритъ онъ, „стоимость городского имущества Шарлоттенбурга возрасла на $\frac{1}{4}$ милліард. мар. Одновременно его населеніе выросло на 100000 ч., такимъ образомъ, каждый вновь переселившійся туда приносилъ, въ среднемъ, увеличеніе на 2500 мар.; каждая семья изъ шести человѣкъ обогатила Шарлоттенбургскаго землевладѣльца въ десятилѣтній періодъ на 15.000 мар.“⁷⁾.

Откуда же берется этотъ колоссальный ростъ земельныхъ цѣнъ, создающій волшебное обогащеніе городского земле-и домо-владѣнія? Является ли онъ единственно слѣдствіемъ того значенія, какое имѣетъ земля, какъ мѣсто для жизни и экономической дѣятельности сотенъ тысячъ людей въ современномъ городѣ, интенсивно живущемъ и сосредоточившемъ въ своихъ предѣлахъ громадную долю національнаго дохода, или своеобразное монопольное положеніе городскихъ собственниковъ даетъ имъ возможность исключительнаго вліянія на распредѣленіе богатствъ въ предѣлахъ городской черты въ своихъ интересахъ? Все это вопросы первенствующаго теоретическаго и практическаго значенія.

Поэтому, хотя настоящая работа посвящена, главнымъ образомъ, изученію методовъ воздѣйствія публичной власти на планомѣрное приспособленіе территоріи города, развивавшагося до сихъ поръ стихійно, къ удовлетворенію потребностей городского населенія, все же мы не можемъ оставить совсѣмъ въ сторонѣ и чисто экономическую проблему стоимости городской земли. Мы даже должны (хотя не въ полномъ объемѣ) затронуть ее и по нѣкоторымъ спеціальнымъ соображеніямъ. Проблема высокихъ цѣнъ городской земли — это проблема дѣйствія законовъ спроса и предложенія въ своеобразныхъ условіяхъ городской экономической дѣятельности, т. е. тѣхъ общихъ законовъ, которые лежатъ въ основѣ современнаго экономического строя, слѣдовательно, и тѣхъ экономическихъ

⁷⁾ P. Voigt, «Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten.» 1901, стр. 217. Правильнѣе эту формулу понимать не буквально, какъ это часто дѣлается, а именно, какъ статистическое выраженіе роста городскихъ земельныхъ цѣнъ. Ср. Voigt und Geldner. „Kleinhäuser und Mietskasernen“. 1905. Стр. 162.

процессовъ, съ которыми неизбежно встрѣчается публичная власть при своихъ попыткахъ сознательнаго воздѣйствія на естественный ходъ земельной эволюціи города.

Поэтому ознакомленіе съ дѣйствіемъ спроса и предложенія въ своеобразныхъ условіяхъ городского земельного рынка необходимо уже для того, чтобы выяснить социальную обстановку, въ которой приходится дѣйствовать органамъ публичной власти, вступившимъ на трудный путь планомерной земельной политики.

Городъ, какъ экономическая единица, представляетъ собой не только составную часть національнаго или даже міроваго хозяйства, но является и самостоятельнымъ организмомъ, подчиненнымъ сложнымъ и, въ извѣстной мѣрѣ, самостоятельно дѣйствующимъ экономическимъ законамъ.

Разумѣется, о самостоятельныхъ законахъ экономіи города можно говорить только съ большими ограниченіями. Какъ производственный центръ, современный городъ, благодаря раздѣленію труда неизбежно одностороненъ и всецѣло зависитъ отъ національнаго и міроваго хозяйства. Точно также не вполне самостоятеленъ городъ и какъ потребляющая единица. Самымъ общимъ типическимъ признакомъ городского поселенія, какъ особаго экономическаго организма, можно даже считать его зависимость отъ сельскаго хозяйства.

Эта зависимость, какъ самый основной элементъ понятія города, и положена въ основаніе опредѣленія, намѣченнаго впервые Іоганномъ-Готлибомъ Юсти⁸⁾ и Адамомъ Смитомъ⁹⁾ и развитого впослѣдствіи Зомбартомъ¹⁰⁾. Всѣ

⁸⁾ «Eine Stadt ist ein Zusammenhang von Gesellschaften, Familien und einzelnen Personen, die in einem verwahrten Orte unter Aufsicht und Direktion eines Polizeicolleg, welches man einen Stadtrat nennt, oder andere zu Handhabung der Polizeiyanstalten verordneten obrigkeitlichen Personen beieinander wohnen, um mit desto besserem Erfolge, Wirkung und Zusammenhange solche Gewerbe und Nahrungsarten zu treiben, die unmittelbar sowohl zu der Landes Nathdurft und Bequemlichkeit, als zu der Verbindung des gesamten Nahrungsstandes im Lande erfordert werden». Iohann Heinrich Gottlib von Justi. Staatswirtschaft (1758). Band I. S. 477.

⁹⁾ «It is the surplus produce of the contry only, or what is over and above the maintenance of the cultivators, that constitutes the subsistence of the town, which can therefore increase only with the increase of this produce». A. Smith,—«The Wealth of Nations» V. I. B. III. Eh. I, стр. 356.

¹⁰⁾ Зомбартъ—„Современный капитализмъ“, т. II, стр. 161, русск. пер. Базарова и Степанова. Также, Werner Sombart,—Der Begriff der Stadt und das Wesen der Städtebildung. Archiv für Socialwissensch. 1907. Стр. 1—9.

типы городов—чисто потребительные центры, напимѣръ, древній Римъ и современные курорты,—и производительныя ячейки—скромные города средневѣковья, населенные ремесленниками и торговцами, и грандіозные производственные центры, гдѣ творится промышленное богатство современныхъ народовъ,—имѣютъ ту общую черту, что получаютъ извнѣ сельскохозяйственные продукты.

Развитіе всѣхъ этихъ видовъ поселеній носить вполне односторонній зависимый характеръ; они могутъ расти и развиваться только при условіи притока продуктовъ сельско-хозяйственной промышленности. Тѣмъ не менѣе, именно скопленіе громадныхъ массъ населенія на ограниченномъ пространствѣ придаетъ современному городу своеобразную фیزیономію не только въ социальномъ и культурномъ отношеніяхъ ¹¹⁾, но и въ экономическомъ и является самостоятельнымъ источникомъ новыхъ экономическихъ феноменовъ. По Мэріо, истиннымъ признакомъ городского населенія, въ отличіе отъ деревенскаго, является не общее его число, но концентрація на ограниченномъ пространствѣ. «Le véritable indice d'une population urbaine est la population non globale, mais agglomérée» ¹²⁾.

Въ экономическомъ отношеніи эта концентрація населенія создаетъ чрезвычайно благопріятныя условія для

¹¹⁾ Своеобразіе законовъ развитія города подчеркнул уже Рошеръ (см. «National Oekonomik des Handels und Gewerbefleisses». 5 Auflage. Stuttgart, 1887, особен. стр. 32—34.

¹²⁾ Les agglomérations urbaines dans l'Europe contemporaine. Par M. Paul Meuriot. Paris. 1893. стр. 42.

На эту черту обратилъ вниманіе уже одинъ изъ первыхъ изслѣдователей города въ новое время. „Della Ragion di stato“ libri dieci con tre libre „Della causa della grandezza delle Città“ di Giovanni Botero. Benese. In Venetia. M. DC. XIX, стр. 307—374. Отличительнымъ признакомъ города Ботеро считалъ интенсивное скопленіе населенія: „Città s'addimanda una ragunanda d'huomini ridotti insieme, per vivere felicemente: e grandezza di città si chiama non lo spatio del sito o il giro delle mura: ma la multitudin de gli abitanti, e la possanza loro si or gl'huomini si riducono insieme, mossi dall'autorità dalla forza, o dal piacere o dall'utilità, che ne procede“.

На стр. 366 Ботеро отмѣчаетъ, какъ особую заслугу, что римляне поняли роль большого населенія для развитія города: „Ma i Romani stimando che la potenza (senza la quale una città non si può lungamente mantenere) consiste in gran parte nella moltitudine della gente fecero ogni osa per aggrandire, ed per apopolar la patria loro“.

развитія нѣкоторыхъ видовъ крупныхъ предпріятій, тѣсно связанныхъ съ городомъ, какъ самостоятельной потребляющей единицей (газъ, электричество, водопроводъ и т. д.). Съ другой стороны, ограниченность территоріи и, слѣдовательно, рынка облегчаетъ для этихъ видовъ предпріятій объединеніе и подготавливаетъ почву для возникновенія трестовъ ¹³⁾.

Такимъ образомъ, законъ свободной конкуренціи, законъ спроса и предложенія, регулирующий современную экономическую дѣйствительность, не дѣйствуетъ съ обычной правильностью въ данной сферѣ промышленной жизни. Отсюда при сравнительной демократичности органовъ мѣстнаго самоуправления, неизбежность различныхъ формъ вмѣшательства публичной власти въ свободную игру экономическихъ силъ и, въ частности, возникновеніе такъ называемаго муниципальнаго социализма ¹⁴⁾.

Но едва-ли есть какая нибудь другая область экономической жизни города, гдѣ спросъ былъ бы такъ интенсивенъ, и гдѣ предложеніе было бы такъ связано съ предѣлами городской территоріи, какъ именно въ области удовлетворенія жилищныхъ потребностей населенія.

Интенсивность спроса на землю, обусловленная притокомъ громадныхъ массъ населенія, съ одной стороны, и связанность предложенія участковъ, годныхъ къ застройкѣ, съ тѣсными предѣлами городской территоріи, съ другой вызываютъ къ жизни особую категорію дохода — строительную ренту, и ставятъ на очередь вопросъ о факторахъ, опредѣляющихъ дѣйствіе механизма закона спроса и предложенія въ индивидуальныхъ условіяхъ городского земельного рынка.

¹³⁾ Извѣстна исторія компаніи Лондонскихъ водопроводовъ, Парижскихъ трамваевъ, акціонерныхъ газовыхъ предпріятій и т. д.

¹⁴⁾ Своеобразныя особенности городской жизни обнаруживаются всего сильнѣе въ большихъ городахъ. Въ современной литературѣ выясненію различныхъ сторонъ городской жизни посвященъ интересный сборникъ „Grossstadt. Vorträge und Aufsätze“ Dresden 1903. Этому процессу, такъ называемому „муниципальному социализму“ посвящается богатая литература, рассматривающая вопросъ, главнымъ образомъ, съ практической точки зрѣнія. Теоретическое освѣщеніе даетъ большая работа Montemartini—„Municipalizzazione dei pubblici servizi. Milano. 1902. См. также мою брошюру «Соціальная дѣятельность органовъ городского самоуправления на Западѣ». Кіевъ 1906.

Самостоятельный спрос на *строительные* участки возникает только въ коллективныхъ поселеніяхъ городского типа, гдѣ земля, какъ мѣсто для постройки зданій, служащихъ жилищнымъ и торговымъ цѣлямъ, приобретаетъ самостоятельную цѣнность, гдѣ поэтому образуется особо интенсивный спросъ на участки, находящіеся въ предѣлахъ известной территоріи, и гдѣ самое положеніе отдѣльныхъ участковъ получаетъ важное экономическое значеніе.

Такимъ образомъ въ то время, какъ сельскохозяйственная рента является первичной формой нетрудового дохода ¹⁵⁾, городская земельная рента возникаетъ только на почвѣ развитыхъ экономическихъ отношеній. Попытку нарисовать процессъ обособленія строительной земли мы встрѣчаемъ у Петера. Въ маленькомъ поселеніи пользуются для строительныхъ цѣлей только той землей, которая наименѣе пригодна для сельскохозяйственныхъ цѣлей: каменистая, твердая почва особенно удобна для стройки. Ея цѣна, по общему правилу, ниже сельскохозяйственной земли. Еще не дифференцировалось особое мѣсто для строительныхъ цѣлей. Каждый строитъ по произволу, по возможности около своего поля. Съ увеличеніемъ числа жителей приобретаетъ значеніе дорога, которая соединяетъ ихъ съ другими поселеніями, а вмѣстѣ съ тѣмъ известные пункты возлѣ дорогъ приобретаютъ новое значеніе для отдѣльныхъ предпріятій (для трактировъ, гостинницъ). Такимъ образомъ, возникаетъ обособленіе строительной земли ¹⁶⁾.

Но общее значеніе получаетъ спросъ на строительные участки только въ городскихъ поселеніяхъ: здѣсь городская земля и городская рента впервые приобретаютъ значеніе самостоятельныхъ экономическихъ категорій.

Первоначально строительные „дворовые“ участки не оцѣниваются дороже и не приносятъ собственникамъ дохода больше, чѣмъ садовые и полевые той же величины. Но съ развитіемъ города возникаетъ спросъ на участки этого типа, особенно на участки, выгодно расположенные въ торговомъ отношеніи или особенно удобные для жилищныхъ цѣлей, и растущая торговая прибыль даетъ возможность ихъ оплаты; старый масштабъ теряетъ значеніе.

¹⁵⁾ Marx „Kapital“, III. 2 Aufl. стр. 323—336.

¹⁶⁾ см. Peter „Wert und Preis unbebauter Liegenschaften in der modernen Grossstadt. Mannheim“ 1910, 33 стр.

Для землевладѣльцевъ создается теперь возможность получить больше дохода и высота его опредѣляется внѣ зависимости отъ естественной производительности земли, а исключительно по результатамъ спроса и предложенія ¹⁷⁾).

Усиленный спросъ на лучшіе расположенные участки, въ силу неизбѣжной ограниченности послѣднихъ, повышаетъ ихъ доходность сравнительно съ участками, расположенными менѣе удобно.

Параллельно дифференціаціи прибыли и заработной платы, какъ самостоятельныхъ категорій въ общей суммѣ національнаго дохода, обособляется понятіе городской земельной ренты и, путемъ капитализаціи доходности городской земли, устанавливается ея цѣна, по масштабу прибыли въ промышленныхъ предпріятіяхъ и господствующаго ⁰/₀ на капиталъ.

Въ Германіи уже въ средніе вѣка дифференцировался въ городахъ спросъ на земельные участки для строительныхъ цѣлей и, слѣдовательно, уже тогда городская земля обособилась, какъ самостоятельная экономическая категорія.

Объ этомъ свидѣлствуютъ и высокія цѣны на землю въ средневѣковомъ городѣ ¹⁸⁾ и стремленіе городовъ къ расширенію своей территоріи, нашедшее свое выраженіе въ законченной политикѣ инкорпораціи примыкающихъ къ городамъ сосѣднихъ общинъ ¹⁹⁾.

Но средневѣковый нѣмецкій городъ закончилъ свое пространственное развитіе въ XIII в. или самое позднее, во второй половинѣ XIV в. и сохранилъ, за нѣкоторыми исключеніями, этотъ свой объемъ до начала XIX в. или еще

¹⁷⁾ Arnold. „Zur Geschichte des Eigenthums in den deutschen Städten“ Basel. H. Georg. 1861. Dritte Abschn. Zins und Rente, особ. стр. 64.

¹⁸⁾ Arnold. Op. cit. 62—63 стр. также Jnama-Sternegg Städtliche Bodenpolitik in neuer und alter Zeit 1905, особенно 13, 40 стр.

¹⁹⁾ Экономической исторіи землевладѣнія въ средневѣковыхъ городахъ посвящена также работа Dr. Gosset. „Stadtbesitz in Grund und Water gedurende de middeleeuwen“ 1903, также Jnama-Sternegg op. cit. Насколько мнѣ извѣстно, самостоятельныхъ изслѣдованій, посвящен. вопросу земельной ренты въ городахъ восточнаго и классическаго міра нѣтъ. Но Пельманъ приводитъ рядъ интересныхъ данныхъ, показывающихъ, какъ высоки были земельныя цѣны въ древнемъ городѣ. R. Pöhlmann, „Die Übervölkerung der antiken Grossstädte, Leipzig 1884“ стр. 76 и сл.

позднѣе ²⁰⁾. Новый расцвѣтъ города и слѣдовательно, новое обостреніе городского земельного вопроса наблюдается особенно въ послѣдней трети XIX в., когда города стали чрезвычайно быстро развиваться. Параллельно возрастаютъ городское населеніе и спросъ на городскіе строительные участки.

Въ 1816 г. изъ 24 мил. населенія, жившаго на территории нынѣшней германской имперіи въ городахъ жило—6 мил. (т.-е. 25⁰/₀). Въ 1871 г. въ городахъ съ населеніемъ выше 100.000 ч. жило менѣе 5⁰/₀ общаго числа жителей Германіи, въ 1905 г.—уже 19⁰/₀ и въ 1910 г., по даннымъ послѣдней переписи, 20⁰/₀. Теперь, каждый пятый житель Германской имперіи живетъ въ большомъ городѣ. Въ 1871 число городовъ съ населеніемъ выше 100.000 чел. равнялось 8, въ 1910 г.—43, (а если считать отдѣльно три большихъ предмѣстья Берлина, то 46 ²¹⁾). Быстрый ростъ городовъ сопровождался чрезвычайнымъ уплотненіемъ городского населенія. По вычисленію Поле для ряда городовъ плотность населенія на гектаръ болѣе, чѣмъ утроилась, во всѣхъ городахъ увеличилась, по крайней мѣрѣ, на половину ²²⁾. По Шотту плотность населенія на гект. увеличилась въ такихъ размѣрахъ:

	1871 г.	1900 г.
Аахенъ	24 ₃	37 ₆
Берлинъ	139 ₅	314 ₉
Бременъ	48 ₂	73 ₉
Бреславль	68 ₅	137 ₀
Кельнъ	167 ₉	315 ₄
Франкфуртъ	13 ₁	30 ₅
Гамбургъ	47 ₄	110 ₅
Лейпцигъ	61 ₅	110 ₄
Мюнхенъ	47 ₈	115 ₅
Нюрнбергъ	73 ₇	187 ₅

²⁰⁾ Сравнивая ходъ развитія городовъ отъ XII до XIV в. съ развитіемъ ихъ въ XIX в. мы приходимъ къ выводу, что тѣ изъ нихъ, которые, какъ на примѣръ, Бреславль, Магдебургъ, Кельнъ, Нюрнбергъ, сдѣлались большими городами, увеличили за послѣдніе 50 лѣтъ свою территорию вдвое. Putschel. «Das Anwachsen der deutschen Städte in der Zeit der Mittelalterlichen Kolonialbewegung». 1911. стр. 212—214.

²¹⁾ Statistisches Jahrbuch für d. Deutsche Reichs. 1912.

²²⁾ Bericht über den Allgemeinen Deutschen Wohnungskongress in Frankfurt a M. 16—19 Okt. 1904. Göttingen. 1905.

Съ 1871 года по 1900 годъ городская территорія возросла на 59⁰/₀, число жителей на той только территоріи, которая была заселена уже и въ 1871 г. — на 114⁶/₀, а на всей территоріи 1900 г. — на 128⁸/₀, на окружности, радіусомъ въ 10 кил., считая отъ центра города, на 141⁰/₀. Концентрація населенія въ окрестностяхъ шла гораздо быстрѣе, чѣмъ на первоначальной территоріи города ²³).

Созданіе массового городского населенія и интенсивная концентрація его въ ограниченныхъ предѣлахъ городской территоріи естественно вызываютъ высокій спросъ на жилища и на земельные участки.

Какъ быстро растеть и какъ силенъ въ настоящее время этотъ спросъ въ Германіи можно судить по слѣдующимъ даннымъ.

За періодъ 1871—1895, населеніе нѣмецкихъ городовъ возрасло съ 14 до 24 милліоновъ такъ, что нѣмецкіе архитекторы должны были приготовить кровъ для 10 милліоновъ новыхъ жителей ²⁴).

По Вуттке, въ Германіи ежегодный капиталъ для строительной промышленности долженъ выразиться въ 2¹/₂ милліарда марокъ (половина ежегоднаго прироста національнаго дохода) по Реуссу 1¹/₂—2 милліарда ²⁵).

Другія вычисленія (Фейга, Брикса) немного скромнѣе. Въ Германской имперіи ежегодно нужно создать помѣщеніе для прироста населенія почти въ 1 милл. чел., изъ нихъ, по крайней мѣрѣ, 50⁰/₀ въ городахъ. Если для каждой семьи строить отдѣльный домъ, то ежегодно надо выстраивать ихъ 200.000 съ затратой капитала въ 1 милліардъ мар. При нормальной распланировкѣ и постройкѣ одноэтажныхъ домовъ

²³) Statistisches Jahrbuch der deutschen Städte. Herausgegeben von Dr. Neefe. 1903, стр. 75. Schott—«Bevölkerung der Grossstädte und ihrer Umgebung im Umkreis von 10 km. zum Jahre 1900. Шоттъ при своихъ вычисленіяхъ принимаетъ во вниманіе не только политическую территорію городовъ но и территорію города, какъ экономическаго цѣлаго, и опредѣляетъ поэтому движеніе населенія въ окружности радіусомъ въ 10 километровъ отъ центра „большого города“.

²⁴) Stübбен, «Der Stadt in Geschichte und Gegenwart». 1900, стр. 11.

²⁵) Bericht über d. II deutschen Wohnungskongress 1912, стр. 186. По Вуттке въ Германіи въ жилища вложенъ капиталъ въ 80—100 милліард. марокъ Ib. стр. 187.

съ садикомъ понадобилось бы 50.000 кв. метр. или 5.000 гект. земли ежегодно ²⁶⁾).

Дѣйствіе спроса на жилища и косвенно, конечно, на строительную землю подчинено общимъ законамъ развитія капиталистическаго общества, впрочемъ съ неизбѣжными индивидуальными отклоненіями.

Современный городъ, какъ и вообще капиталистическое хозяйство, развивается толчками параллельно ходу промышленнаго развитія. Прослѣдить этотъ характеръ развитія скачками можно особенно ясно въ чисто промышленныхъ центрахъ. Приростъ и убыль населенія, по полицейскимъ даннымъ, для нѣкоторыхъ городовъ съ развитой промышленной жизнью выразится въ слѣдующей таблицѣ ²⁷⁾.

ТАБЛИЦА № 1.

Годы.	Хемницъ.	Дюисбургъ.	Эссенъ.	Галле.	Маннгеймъ.
1897	+ 2929	+ 2276	+ 3961	+ 4216	—
1898	+ 1871	+ 2426	+ 4993	+ 3824	—
1899	+ 2892	+ 2972	+ 5509	+ 4402	—
1900	+ 1169	+ 3931	+ 2932	+ 3065	— 8245
1901	— 1580	— 2049	+ 2481	+ 816	+ 4319
1902	+ 3040	+ 810	— 7010	— 34	+ 2655
1903	+ 4976	+ 1220	— 2486	+ 1823	+ 3747
1904	— 5424	+ 3542	+ 9468	+ 4365	+ 10865
1905	+ 8905	+ 6155	+ 3577	+ 3422	+ 9971
1906	+ 6802	+ 6164	+ 7479	+ 3508	+ 11147

Колебанія въ приростѣ населенія, и довольно рѣзкія, бросаются въ глаза. Въ эпоху промышленнаго подъема, когда рабочія массы устремляются въ промышленные центры и когда, съ другой стороны, капиталы, отвлеченные въ область

²⁶⁾ См. Brix, «Aufgaben und Ziele des Städtebaues». 1908, стр. 10.

²⁷⁾ См. Pohle «Die Wohnungsfrage» 1901. В. I, стр. 113.

промышленной дѣятельности, неохотно идутъ на дѣло городского строительства и городского землеустройства ²⁸⁾, спросъ на жилища особенно сильно увеличивается и, слѣдовательно, жилищныя и, косвенно, земельныя цѣны поднимаются.

Періодъ промышленнаго оживленія несетъ съ собой не смягченіе, а обостреніе жилищнаго вопроса. Таково индивидуальное преломленіе законовъ капиталистическаго развитія въ своеобразныхъ экономическихъ условіяхъ городского земельного и жилищнаго рынка, чрезвычайно затрудняющее и усложняющее проблему въ цѣломъ.

Измѣнчивость и неправильность движенія спроса въ данной специальной сферѣ экономической жизни являются какъ бы неизбѣжнымъ отраженіемъ общихъ условій—дезорганизованности современнаго экономического строя.

Впрочемъ, въ области жилищнаго и земельного вопроса равновѣсіе между спросомъ и предложеніемъ вообще трудно достижимо, такъ какъ спросъ на квартиры и городскіе земельные участки отличается индивидуальнымъ колеблющимся характеромъ. Интенсивность спроса и его качественная сила въ различныхъ городахъ различны въ зависимости отъ мѣстныхъ условій, движенія населенія ²⁹⁾, числа заключенія браковъ ³⁰⁾ и различія имущественнаго состава населенія ³¹⁾.

²⁸⁾ Богатый матеріалъ. подтверждающій эту важную особенность въ развитіи спроса на городскія жилища, см. у Поле, впервые обосновавшаго эту мысль (въ «Zeitschrift für Socialgesetzgebung». B. VII, стр. 633) и особенно у Feig u. Mewes „Unsere Wohnungsproduction und ihre Regelung“. 1911 § 4. Послѣдній показываетъ, что ожидаемая отъ системы экономической свободы гармонія между производствомъ и спросомъ и здѣсь оказывается иллюзіей.

²⁹⁾ Сила притяженія городовъ чрезвычайно измѣнчива и прибыль населенія въ ‰ колеблется въ различныхъ городахъ: въ Гамбургѣ въ 1900 г.—3₇₉‰, въ Дрезденѣ въ 1895 г.—3₉₃‰, во Франкфуртѣ на М. въ 1895 г. 3₆₁‰, въ Шарлоттенбургѣ въ 1895 г.—12₈₉‰. Особенно сильно колеблется цифры прилива населенія для лицъ рабочаго класса (см. Mewes—„Bodenwerte, Bau-und Boden-politik in Freiburg.“), что, конечно, само по себѣ усложняетъ проблему рабочаго жилищнаго вопроса.

³⁰⁾ Число браковъ, являющееся важнымъ факторомъ спроса на новыя квартиры, не подлежитъ, по общему правилу, сильнымъ колебаніямъ, однако измѣняется въ зависимости и отъ общихъ экономическихъ условій, и въ разныхъ мѣстностяхъ различно. Такъ въ Германской имперіи число браковъ на 1000 жит. увеличилось въ періодъ 1892—1900 г. съ 7₉

Уже суммарный анализ количественной стороны спроса на городские земельные участки показывает, что послѣдній представляет собой измѣнчивую, колеблющуюся величину, хотя и въ его дѣйствиі сказывается вліяніе общихъ экономическихъ законовъ.

Къ этимъ же выводамъ приводитъ насъ изученіе его качественной стороны. Интенсивность спроса на городскую землю въ различныхъ городахъ и даже въ одномъ городѣ въ различныя эпохи, или только въ различныхъ округахъ, неодинакова въ зависимости отъ различія въ обусловливающихъ спросъ экономическихъ моментовъ, хотя въ общемъ, конечно, она все же подчинена извѣстной закономерности.

Особенно сильное вліяніе оказываетъ на характеръ и интенсивность спроса социальное расчлененіе современнаго общества.

Разнородность социального состава различныхъ городовъ ярко иллюстрируется прилагаемой таблицей³²⁾. (Таб. № 2).

Различіе въ социальныхъ условіяхъ жизни отдѣльныхъ городовъ бросается въ глаза: въ то время какъ въ Эссенѣ, на примѣръ, на тысячу налогоплательщиковъ приходилось 915 съ оцѣночнымъ доходомъ отъ 900 до 3000 мар., а на высшія категоріи дохода (выше 30,500) падало 4 на 1000, въ Шарлоттенбургѣ соотвѣтствующія цифры были 765,9 и 18.

Такимъ образомъ потребность въ типѣ жилищъ и, слѣдовательно, планировкѣ кварталовъ и, вообще, въ характерѣ земельной политики въ разныхъ городскихъ центрахъ качественно различна. Впрочемъ, дѣйствіе спроса каче-

до 8₅, затѣмъ въ 1903 г. упало до 7₉. Новый подъемъ произошелъ въ 1908 г.,—до 8₂, а затѣмъ новое паденіе до 7₇ (Feig und Mewes. Op. cit. стр. 10).

Число браковъ въ годы экономического благополучія, а, слѣдовательно, и въ годы экономического оживленія возрасталъ. Въ Дрезденѣ, на примѣръ, въ 1899 г. (годъ промышленнаго оживленія) на 1000 лицъ, старше 15-лѣтняго возраста, было 57,5 браковъ, въ 1902 г. (годъ кризиса)—47,5. Во Франкфуртѣ на М. наивысшія цифры числа браковъ совпадаютъ съ годами промышленнаго оживленія, нисшія—съ годами кризисовъ. См. Pohle,—«Die Wohnungsfrage». I стр. 115.

³¹⁾ См. ниже стр. 17-20.

³²⁾ Dr. Jos. von Renauld,—„Beiträge zur Entwicklung der Grundrente und Wohnungsfrage in München“. 1904, стр. 190.

ТАБЛИЦА № 2.

На тысячу налогоплательщиковъ было съ доходомъ: (1901 г.).

	900 3000	3000 6000	6000 9500	9500 30500	30500 10000	10000
Берлинъ	877,6	67,2	23,1	24,2	6,4	1,5
Бреславль	782,0	126,6	70,8	40,5	8,7	1,4
Кельнъ	844,0	92,2	27,6	28,1	6,3	1,8
Франкфуртъ на М. .	765,8	122,7	42,4	50,3	14,5	4,3
Ганноверъ	827,6	105,5	31,5	29,1	5,2	1,1
Магдсбургъ	849,4	91,8	25,6	26,0	6,1	1,1
Дюссельдорфъ	886,3	65,7	19,1	21,7	5,7	1,5
Штеттинъ	826,3	105,2	31,2	30,9	5,6	0,8
Кенигсбергъ Пр. . . .	759,7	141,3	46,5	44,2	7,6	0,7
Шарлоттенбургъ . . .	765,9	108,7	44,1	63,4	15,6	2,3
Альтона	874,7	84,2	22,1	15,6	2,9	0,5
Эльберфельдъ	854,1	88,6	23,8	25,4	6,2	2,0
Галле	844,5	94,4	27,1	27,4	5,4	1,1
Дортмундъ	912,1	55,3	15,6	13,3	3,0	0,7
Барменъ	877,6	73,9	19,9	21,0	6,4	1,2
Данцигъ	781,5	137,8	40,9	34,0	5,2	0,6
Аахенъ	780,0	120,2	41,6	45,1	10,5	2,6
Эссенъ	915,3	50,5	15,4	14,8	3,0	1,0
Познань	738,7	160,7	56,6	38,1	5,4	0,5
Биль	843,3	96,3	32,5	24,5	3,2	0,2
Крефельдъ	870,6	75,9	22,2	23,1	7,2	1,0
Бассель	755,8	145,4	49,6	41,6	6,5	1,1

ственно разнородно даже въ предѣлахъ одного и того же города,—въ различныхъ округахъ.

86135
Прежнее представленіе о правильномъ центробѣжномъ распредѣленіи населенія на территоріи города значительно осложнилось. Можно считать доказаннымъ, что населеніе современнаго городского организма распредѣляется классовыми группами, при чемъ богатое населеніе размѣщается на окраинахъ, наиболѣе гигиеническихъ и наиболѣе удобныхъ, а бѣдное располагается тоже на окраинахъ, но менѣе удобныхъ и расположенныхъ обычно около мѣстъ производительной дѣятельности. Этотъ процессъ классоваго распредѣленія населенія въ предѣлахъ единаго городского организма еще болѣе усиливается воздѣйствіемъ юридическаго фактора—современнаго строительнаго права. Отдѣльныя части города предназначаются обязательными строительными постановленіями исключительно для домовъ особняковъ и тѣмъ самымъ дѣлаются недоступными для низшихъ и даже для среднихъ слоевъ населенія. Фабрики и заводы связываются обыкновенно тоже съ опредѣленными пунктами города или окружающихъ его предмѣстievъ и, такимъ образомъ, отграничивается и мѣсто поселенія рабочихъ массъ. Указанный процессъ распредѣленія населенія, при быстротѣ развитія современнаго городского организма и нѣкоторой неподвижности юридическихъ нормъ, обыкновенно выходитъ за юридическіе предѣлы стараго города и окрашивается въ опредѣленную социальную окраску возникающія вокругъ стараго городского ядра предмѣстья ³³⁾. Особенно отчетливо этотъ процессъ наблюдается въ современномъ „Великомъ“ Берлинѣ, представляющимъ собой экономическую амальгаму юридически самостоятельныхъ общинъ и гутсбецирковъ. Слѣдующая таблица (таб. № 3) показываетъ, какъ различенъ социальный составъ общинъ Великаго Берлина.

Процессъ распредѣленія населенія по социальнымъ группамъ опредѣленно наблюдается и въ другихъ городахъ ³⁴⁾.

Такимъ образомъ характеръ спроса въ предѣлахъ территоріи одного и того же города нерѣдко мѣняется подъ влія-

³³⁾ Подробно см. ниже въ главѣ объ инкорпорации.

³⁴⁾ D-r Fr. Adler, — «Wohnungsverhältnisse und Wohnungspolitik der Stadt Frankfurt», 1904, стр. 25.

Таблица № 3.

Община или Гутсбециркъ.	Н А Т Ы С Я Ч У:			
	Налогоплательщиковъ было съ доходомъ въ			
		ниже 900 мар.	отъ 900 до 3,000 мар.	3,000 мар.
Груневальдъ . . .	1900	532,4	212,9	254,7
	1901	548,7	113,6	245,7
	1902	517,6	223,6	258,5
Фриденау	1900	302,5	486,5	211,0
	1901	381,0	424,8	104,2
	1902	352,7	448,8	198,5
Шёнебергъ (го- родъ)	1900	436,8	445,2	118,0
	1901	442,4	433,2	124,4
	1902	409,5	458,7	131,8
Шарлоттен- бургъ	1900	495,7	386,3	118,0
	1901	494,9	380,5	116,6
	1902	501,7	380,4	117,6
Темпельгофъ. .	1900	453,4	458,2	88,4
	1901	447,8	458,7	93,5
	1902	438,6	463,8	97,6
Берлинъ.	1900	567,3	381,8	50,9
	1901	555,7	392,3	52,0
	1902	544,3	400,6	55,1
Вайссензее . . .	1900	663,1	412,6	24,3
	1901	661,7	316,0	22,3
	1902	600,0	377,5	22,5
Риксдорфъ (го- родъ)	1900	508,5	471,1	20,4
	1901	503,0	476,2	20,8
	1902	507,6	471,1	20,5
Гэрмсдорфъ. . .	1900	727,3	256,7	16,0
	1901	721,7	264,2	14,1
	1902	654,6	316,4	29,0
Руммельсбургъ.	1900	724,3	262,3	12,4
	1901	638,2	346,4	15,4
	1902	580,5	403,0	16,5

1) Denkschrift über die Beziehungen zwischen Berlin und seinen Nachbar
У Гамбургера приведены данныя для 32 предмѣстievъ, входящихъ въ
выя иллюстраціи, потому что они ни въ чемъ не измѣняютъ общаго вывода

Н А Т Ы С Я Ч У:				
Вообще лицъ было съ доходомъ			ОБЩАЯ СУММА.	
Ниже 900 мар.	отъ 900 до 3,000 мар.	3,000 мар.	налогоплательщиковъ.	Жителей.
296,6	271,9	431,6	1696	3251
291,8	284,3	423,9	1742	3465
293,1	265,5	441,4	1737	3473
232,1	459,1	308,8	4033	10079
261,4	450,6	288,0	4944	11359
304,0	483,7	212,3	5633	13115
325,1	522,0	152,6	41533	94418
307,2	529,4	163,4	47879	103711
272,0	551,2	176,8	52664	110798
368,9	469,0	162,1	85713	181450
374,0	465,5	160,9	88509	187754
358,7	482,2	159,2	94676	196486
380,2	507,9	111,9	3811	9769
350,9	525,6	123,5	3915	5571
352,2	520,7	125,1	4099	10155
403,6	516,9	79,5	993237	1802975
393,4	525,3	81,3	1023152	1945794
391,8	525,4	82,8	1003073	1856260
471,2	498,0	30,8	1030	2432
485,8	480,9	33,3	1212	2676
427,3	542,6	30,1	1200	2757
389,3	583,0	37,7	36229	89340
380,7	591,7	27,6	38768	94074
383,9	588,8	27,3	41704	1016891)
631,0	348,0	21,0	374	1000
593,9	374,7	21,4	424	1123
512,0	457,6	29,4	414	1086
551,4	432,5	16,1	8592	17386
542,4	441,4	16,2	6966	17664
231,2	651,6	160	7452	19481

ten im Auftrage des Magistrats z. Berlin v. Hamburger im Dez. 1903. G. 27.
составъ великаго Берлина, по мы не приводимъ болѣе подробныя цифро-
о различіи соціальнаго состава въ различныхъ округахъ Берлина.

ніемъ различнаго соціального состава городскихъ жителей различныхъ округовъ.

„Въ современномъ городѣ лица различныхъ общественныхъ положеній распредѣляются по городской территоріи поясами. Пространственное расположеніе каждаго пояса на долгій промежутокъ времени приспособляется къ распространенію того класса или того слоя дохода, который тамъ живетъ. Въ картинѣ соціального расположенія города нужно представить себѣ столько основныхъ поясовъ, сколько насчитывается основныхъ общественныхъ классовъ“ (Визеръ).

Вполнѣ естественно что спросъ на землю въ богатыхъ округахъ представляется значительнымъ уже въ силу большаго удѣльнаго вѣса отдѣльных, составляющихъ его единицъ.

Такъ, по даннымъ налоговой статистики, изъ 2000 милліонеровъ, населяющихъ Великій Берлинъ, въ Берлинѣ въ собственномъ смыслѣ жило въ 1909—1910 г. 1206, въ Шарлотенбургѣ 505, въ Груневальдѣ же 115 (при на населеніи въ 5500 жит. ³⁵).

Само собою разумѣется, что такъ живо охарактеризованная Визеромъ (см. ниже) борьба за землю здѣсь, какъ и вообще въ округахъ съ богатымъ населеніемъ, можетъ поднять земельныя цѣны до значительной высоты³⁶).

³⁵) Курчинскій „Городскіе финансы“. Петербургъ 1911 г., стр. 363.

³⁶) Колонія Груневальдъ охватываетъ площадь въ $236\frac{1}{4}$ гектар., изъ которыхъ около 1.800,000 кв. метр. представляютъ годную къ застройкѣ землю. Первоначальная цѣна земли для спекулятивнаго общества (Kurfürstendamngesellschaft) въ Груневальдѣ составляетъ приблизительно 7 мил. мар. ($3\frac{1}{2}$ мил. стоимость земли и $3\frac{1}{2}$ мил. на ея улучшение и приспособленіе къ застройкѣ). Средняя цѣна, по масштабу произведенныхъ продажъ въ 1889 г.—15 мил. мар. и 1892 г.—25 мил., 1895—32 мил., 1898 г.—42 мил. При господствующихъ высокихъ цѣнахъ въ Груневальдѣ теперь нельзя пріобрѣсти строительнаго участка меньше, чѣмъ за 25,000 ар., хотя бы въ отдаленныхъ улицахъ, на главныхъ улицахъ, куда уже проникъ наемный домъ—не менѣе 50--60,000 мар. Кто хочетъ пріобрѣсти скромное владѣніе въ Груневальдѣ, долженъ платить, по крайней мѣрѣ, 1000 марокъ, какъ земельную ренту, и еще такую же сумму для уплаты $\frac{0}{0}$ на строительный капиталъ. При основаніи колоніи можно было пріобрѣсти просторную комфортабельную виллу на участкѣ въ 1—2 моргена за 40,000 марокъ, теперь такой участокъ въ лучшемъ мѣстѣ стоитъ 80—120,000 мар. одинъ моргенъ и 160—240,000 м. за два моргена. (Р. Voigt, „Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seine Vororten, стр. 249--250. Ростъ земельныхъ цѣнъ въ Груневальдѣ есть естественное слѣдствіе, стеченія здѣсь богатыхъ классовъ общества и образованія округа виллъ, домовъ-особняковъ. Фохтъ пытается объяснить вздорожаніе цѣнъ

Но и спросъ со стороны менѣе обеспеченныхъ классовъ городского населенія представляетъ въ условіяхъ городского земельного рынка громадную экономическую силу.

Главную массу городского населенія, какъ и современнаго общества вообще, составляютъ лица малообеспеченныя ³⁷⁾, въ первый періодъ развитія города предъявляющія

земли ростомъ перенаселенности Груневальда, но это едва-ли такъ: ростъ плотности населенія за разсматриваемый періодъ на 20% на застр. владѣніе не достаточенъ для объясненія колоссальнаго роста цѣнъ.

³⁷⁾ Въ Пруссіи, при предположеніи что расходы на квартиру не превышаютъ 20% расхода, 92% населенія, съ доходомъ менѣе 3,000 м. не будутъ въ состояніи тратить болѣе 600 м. въ годъ. (Mitteilungen der Verwaltung der directen Steuern impreuss. Staate. 1909, стр. VI. Приблизительно тѣ-же цифры для Саксоніи, но Саксонскія данныя позволяютъ выдѣлить и качественную силу спроса городского населенія на жилища.

Въ саксонскихъ городахъ не могутъ израсходовать на квартиры болѣе той же суммы 93,36% населенія (см. табл. № 4).

ТАБЛИЦА № 4.

	ГОРОДА СЪ НАСЕЛЕНІЕМЪ.			ГОРОДА СЪ НАСЕЛЕНІЕМЪ.		
	Выше 10.000 ж.	Ниже 10.000 ж.	Вмѣстѣ.	Выше 10.000 ж. въ 0/0.	Ниже 10.000 ж. въ 0/0.	Вмѣстѣ.
До 800 Мар.	374044	112748	486792	42,94	58,95	45,81
Выше 800—1250 м. . .	235071	42401	277472	26,97	22,16	26,11
„ 1250—1900 „ . .	131629	17465	149094	15,10	9,13	14,03
„ 1900—3100 „ . .	68311	10480	78791	7,83	6,48	7,41
	809055	183094	992149	92,83	92,72	93,36
„ 3100—6300 „ . .	39489	5872	45361	4,54	3,09	4,27
„ 6300—8300 „ . .	7150	897	8047	0,83	0,46	0,76
Выше 8300 м.	15680	1392	17072	1,80	0,73	1,61
	871374	171255	1062639	100,0	100,0	100,0

Zeitschrift d. königl. Sächs. Statistischen Landesamts. 1907, стр. 5б.

„Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage“. Dr R. Ebertsadt. Iena. 1910, стр. 179.

чрезвычайно низкія культурныя требованія къ жилищамъ. Если необеспеченность массъ городского населенія сама по себѣ объясняетъ направленіе спроса на квартиры низкой стоимости (невысокихъ строительныхъ достоинствъ, небольшихъ размѣровъ), то все таки нужно признать этотъ низкій уровень требованій, предъявляемыхъ къ квартирамъ, самостоятельнымъ факторомъ качественного пониженія спроса: на рынкѣ удерживаются помѣщенія, по своему характеру мало пригодныя для жизни въ нихъ людей.

Благодаря своему массовому характеру, спросъ на жилища большинства городского населенія, несмотря на качественную слабость, представляетъ могущественную экономическую силу, которая естественно имѣетъ тенденцію повышать квартирныя и, косвенно, земельныя цѣны въ городѣ. Низкій уровень потребностей квартиронанимателей, или ихъ вынужденный отказъ отъ культурныхъ потребностей подъ вліяніемъ обостренной борьбы за квартиру понижаетъ для cadaго отдѣльнаго обывателя стоимость жилища, но въ то же самое время облегчаетъ интенсивную заселяемость и застраиваемость земельныхъ участковъ и, являясь самостоятельнымъ факторомъ повышения земельной доходности, содѣйствуетъ росту земельной ренты. Принципъ „кооперации“ оказываетъ свое вліяніе и здѣсь. Slums, переполненные жильцами, какъ извѣстно, приносятъ доходу, если не больше, то, несомнѣнно, не меньше, чѣмъ качественно удовлетворительныя квартиры.

Но спросъ на земельные участки опредѣляется не только жилищными потребностями. Въ экономіи города громадную роль играетъ также спросъ на земельные участки со стороны торговыхъ заведеній (особенно, въ центрѣ города) и промышленныхъ (по преимуществу на окраинахъ и вблизи путей сообщенія). Значеніе спроса со стороны торговыхъ помѣщеній въ процессѣ образованія городской земельной ренты громадно.

Центральныя части города, артеріи наиболѣе оживленнаго движенія, особенно пункты пересѣченія послѣднихъ, (во всякомъ городѣ существуетъ иѣсколько центровъ наибольшаго сосредоточенія движенія) представляютъ для торговыхъ помѣщеній очень большія выгоды. Приливъ населенія со всѣхъ пунктовъ города обезпечиваетъ здѣсь чрезвычайно интенсивную торговлю и, слѣдовательно, быстрое обращеніе оборотнаго капитала. Этимъ создается экономиче-

ская возможность высокой оплаты такихъ удобно расположенныхъ центральныхъ участковъ и необычайный ростъ ренты на нихъ ³⁸⁾).

Сравнивая на прилагаемой таблицѣ ростъ цѣнъ обычныхъ берлинскихъ участковъ (табл. № 5), (по даннымъ берлинскаго статистическаго бюро) и ростъ цѣнъ участковъ, расположенныхъ въ особенно оживленныхъ пунктахъ Берлина (табл. № 6, по даннымъ Мюллера) мы видимъ, что послѣднія растутъ неизмѣримо быстрѣе.

ТАБЛИЦА № 5.

Возрастаніе цѣны земли сравнительно съ ростомъ населенія ³⁹⁾.

Годы.	Цѣна застр. участковъ. за кв. метр.	Населеніе въ среднемъ.	Возрастаніе по пятилѣт.		Возрастаніе съ 1868.	
			Цѣна земли.	Населеніе.	Цѣна земли.	Населеніе.
			Въ 0/0.	Въ 0/0.	Въ 0/0.	Въ 0/0.
1868	98 ₁₄	715 900	57 ₁₈	23 ₂₇	57 ₁₈	23 ₂₇
1873	154 ₂₆	882 500	4 ₅₁	17 ₆₅	64 ₂₈	45 ₀₃
1878	161 ₂₂	1038 279	7 ₂₉	16 ₁₆	52 ₂₉	69 ₃₄
1883	149 ₄₆	1212 327	27 ₀₈	18 ₈₅	93 ₅₃	101 ₂₈
1888	189 ₉₃	1440 944	23 ₂₇	13 ₀₀	138 ₅₆	127 ₄₄
1893	234 ₁₂	1628 238	3 ₀₅	8 ₉₉	131 ₂₉	147 ₈₉
1898	226 ₉₁	1774 628	3 ₀₄	2 ₅₇	138 ₃₃	157 ₂₇
1899	233 ₉₀	1820 289	3 ₈₅	2 ₄₄	147 ₅₁	160 ₄₈
1900	242 ₉₁	1864 779	5 ₀₈	1 ₃₈	160 ₁₀	164 ₀₈
1901	255 ₂₆	1890 564	0 ₆₉	0 ₇₀	161 ₈₉	165 ₉₃
1902	257 ₀₂	1903 808	2 ₀₈	1 ₄₆	167 ₃₃	169 ₈₃
1903	262 ₃₆	1931 710	3 ₂₈	2 ₀₉	176 ₁₁	175 ₄₆
1904	270 ₉₇	1972 045				

³⁸⁾ Этотъ процессъ статистически зарегистрированъ для Берна Трефцеромъ и Ландольтомъ.

Въ то время, какъ цѣна обычныхъ участковъ съ 1868 г. по 1904 выросла на 176⁰/₀, возрастаніе цѣны центральныхъ участковъ только за 25 лѣтъ, съ 1875 по 1900 было гораздо значительнѣе и колебалось отъ 177 до 377⁰/₀, какъ это можно видѣть по приводимой ниже таблицѣ Мюллера.

ТАБЛИЦА № 6.

Ростъ земельныхъ цѣнъ на лучше расположенные земельные участки ⁴⁰⁾ на кв. метр.

Названіе улицъ.	1825 *)	1875	1890	1900
Behrenstras. . . .	75 (300)	6.300	19.900	23.800
Breitestr.	150 (600)	7.800	15.000	23.800
Dorotenstr. . . .	75 (800)	4.900	6.300	13.600
Friedrichstr . . .	75 (300)	6.300	19.900	30.000
Ierusalemstr . . .	75 (300)	4.900	8.300	23.800
Leipzigerstr	75 (300)	6.300	19.900	27.500
Unter der Linden. .	120 (480)	7.800	28.400	30.000
Wilhelmstr	75 (300)	7.800	24.100	27.500

Средняя цѣна земли за кв. метр.	Расстояніе отъ вокзала въ м.	Средняя цѣна земли за кв. метр.	Расстояніе отъ вокзала въ м.
5 ₅	1.400	40	250
9	1.100	107	159
11 ₉	800	109 ₈	100
27 ₅	400	160	400

F. Trefzer «Die Grundpreise in der St. Bern» 1894 стр. 84. По Ландольту: въ верхнемъ городѣ миним. цѣна земли 176₀₆ франк. за кв. мет.; въ нижнемъ городѣ миним. цѣна земли 64₃₂ франк. за кв. метръ; во внутреннемъ городѣ миним. цѣна земли 14₃₇ франк. за кв. метръ; во внѣшнемъ городѣ миним. цѣна земли 5₂₁ франк. за кв. метръ.

³⁹⁾ Statistisch. Jahrbuch d. Stadt Berlin. 1907.

⁴⁰⁾ Müller. Karten zur Berechnung d. Grundrente und Bodenwertes, 1899. т. 35.

*) Въ 1825 г. цѣна денегъ была въ четыре раза выше.

По мѣрѣ того, какъ происходитъ концентрація торгово-промышленныхъ заведеній, въ формѣ такъ называемыхъ универсальныхъ магазиновъ, рента поднимается все выше и выше.

Впрочемъ, есть признаки, позволяющіе думать, что именно концентрація торговли въ немногихъ рукахъ, уничтожая мелкія и среднія торговыя предпріятія, должна будетъ явиться факторомъ пониженія городской земельной ренты ⁴¹⁾.

Съ уменьшеніемъ количества мелкихъ торгово-промышленныхъ предпріятій должна будетъ обнаружиться тенденція къ ослабленію спроса на обычные участки, предназначенныя для торговыхъ цѣлей ⁴²⁾, хотя богатые торговые дома, имѣя возможность платить колоссальныя суммы за центральные исключительно выгодно расположенные участки, поднимутъ ренту на нихъ до крайнихъ предѣловъ.

Такимъ образомъ, спросъ на земельные участки со стороны торгово-промышленныхъ предпріятій въ экономически развитыхъ центрахъ обнаруживаетъ тенденцію, при нѣкоторомъ количественномъ ослабленіи, къ качественному усиленію.

И такъ, мы имѣемъ три основныхъ фактора, определяющихъ спросъ на земельные городскіе строительные участки.

1) Массовой, количественно интенсивный, но качественно слабый и, въ зависимости отъ соціального расчлененія населенія города, съ различной степенью интенсивности дѣйствующій спросъ на земельные участки, предназначенные для жилищныхъ цѣлей.

⁴¹⁾ Нѣмецкая домовладѣльческая организація учитываетъ эту сторону развитія большихъ магазиновъ. На съѣздѣ союза нѣмецкихъ домо- и землевладѣльцевъ въ 1901 г. мысль о вредномъ вліяніи большихъ магазиновъ на положеніе городского домовладѣнія высказывалась много разъ: домовладѣльцы жалуются, что большіе магазины, уничтожая мелкія торговыя предпріятія, ослабляютъ спросъ на квартиры, особенно на первые этажи, обыкновенно отдаваемые подъ торговыя помѣщенія. Schrift. d. Zentralverband. des Städtischen Haus- und Grundbesitzer vereins Deutschland N. F. B. XI, 205.

⁴²⁾ Участокъ, на которомъ построено зданіе извѣстнаго универсальнаго магазина Вертхеймъ стоитъ 18 милл. мар. (Herkner. op. cit. стр. 11).

2) Спросъ на участки въ промышленныхъ и, особенно, торговыхъ цѣляхъ, не имѣющій такого массоваго характера, но по своему качественному значенію гораздо болѣе могущественный.

3) Количественно слабый жилищный спросъ богатыхъ слоевъ общества.

Совмѣстное дѣйствіе этихъ факторовъ уже въ достаточной степени можетъ объяснить тотъ сказочный ростъ земельныхъ цѣнъ, который наблюдается въ современномъ густо населенномъ и быстро растущемъ большомъ городѣ.

Съ другой стороны, самая сложность спроса не можетъ не учитываться частно хозяйственной инициативой и социальной властью при попыткахъ обезпечить надлежащее удовлетвореніе сложнымъ и многограннымъ потребностямъ городского организма въ землѣ. Какъ ни измѣнчивъ по своей природѣ городской спросъ на земельные участки, какъ ни сильна его зависимость отъ общихъ условій экономической жизни, но все же есть вѣскія основанія предполагать, что законы развитія города вносятъ въ его дѣйствія извѣстную правильность, чѣмъ въ значительной степени облегчается процессъ приспособленія спроса и предложенія на земельномъ рынкѣ.

Пространственное распредѣленіе по территоріи города спроса различного характера и различной степени интенсивности подчиняется извѣстной закономерности. Опредѣляющимъ моментомъ является типъ городскихъ путей сообщенія.

Ростъ города всегда поясной или радіальный. Большія разстоянія невыгодны для населенія, магазины и служебныя мѣста должны находиться вмѣстѣ и, по возможности, въ пунктахъ, наиболѣе удобныхъ для всѣхъ городскихъ жителей т. е. въ центрѣ.

Результатомъ усиленнаго спроса на центральныя помѣщенія, никогда не прекращающагося въ растущемъ городѣ, является постоянное замѣщеніе одной формы группировки населенія другой, вытѣсненіе населенія изъ центра и постоянное отдаленіе городской границы. Такимъ образомъ, городъ разрастается концентрическими поясами ⁴³⁾.

⁴³⁾ Этотъ процессъ детально разработанъ Визеромъ.

Радіальний рость является результатом развития стройки по линиямъ наиболѣе оживленнаго движенія—дорогамъ и улицамъ.

Если бы мы хотѣли представить нормальный планъ города, въ которомъ дѣйствуютъ силы только радіальнаго и центрального роста безъ вмѣшательства другихъ факторовъ, то мы получили бы звѣзду широко распространившагося города, расширяющагося сначала по многимъ самымъ оживленнымъ радіусамъ отъ центра и потомъ заполняющаго части, лежащія между этими оживленными линиями⁴⁴). Существуетъ постоянная борьба между радіальнымъ ростомъ, идущимъ вдаль отъ центра, и пояснымъ, который за нимъ слѣдуетъ или частью уничтожаетъ его, когда новыя улицы проектируются по различнымъ осямъ. Въ нѣкоторыхъ городахъ является доминирующимъ поясной рость, въ другихъ—осевой.

Развитіе быстрыхъ путей сообщенія въ послѣднія 25 лѣтъ сильно измѣнило структуру города. При старыхъ условіяхъ, когда движеніе совершалось пѣшкомъ, въ экипажахъ или омнибусахъ, рость всѣхъ городовъ былъ скорѣе поясной, чѣмъ радіальный. Желѣзныя и электрическія дороги произвели революцію. Время, необходимое на перемѣщеніе изъ мѣста жительства къ мѣсту работъ, которое прежде позволяло поселяться не далѣе 2 или 3 килом. отъ мѣста работъ, допускаетъ теперь увеличеніе разстоянія до 10—15

⁴⁴) „Техническими средствами, которыя служатъ для постройки городовъ могутъ быть названы всѣ тѣ, которыя содѣйствуютъ централизациі водоснабженія и удаленія нечистотъ, точно такъ же какъ снабженію свѣтомъ, тепломъ и силой“. Остановливаясь на вліяніи путей сообщенія на развитіе города, Камереръ приходитъ къ слѣдующимъ выводамъ: въ то время, какъ города до середины 19 стол. обнаруживаютъ очертанія многоугольника, въ настоящее время они принимаютъ очертанія звѣздообразныя. Лучи звѣзды слѣдуютъ путямъ пригороднаго сообщенія. Еще ни въ одномъ городѣ нѣтъ вполне развитой сѣти электрическихъ трамваевъ, но уже теперь изъ обнаружившагося развитія ясно, что электрическія желѣзныя дороги гораздо больше, чѣмъ существующіе медленные паровые трамваи, могутъ превратить очертаніе города въ звѣздообразное и уменьшить плотность населенія. «Этотъ процессъ авторъ показываетъ на примѣрѣ Мюнхена и Берлина, гдѣ съ перемѣной лошадиной тяги на электрическую, вдвое ускорившую быстроту сообщенія, многоугольное очертаніе города превратилось въ звѣздообразное. (Einfluss des technischen Fortschrittes auf die Productivität“ стр. 41. Bericht und Referat v. Prof. Otto Kammerer. «Schrift. des Vereins für Socialpolitik», Bd. 128.

килом. Въ результатѣ развитія городскихъ желѣзныхъ дорогъ побѣдилъ „радіальный“ характеръ развитія города. Но вмѣстѣ съ тѣмъ, благодаря примѣненію усовершенствованныхъ методовъ коллективнаго передвиженія, окраины города сдѣлались ближе къ центру: „въ большихъ городахъ пространство опредѣляется не разстояніемъ, а временемъ“ (Бакки).

Распредѣленіе населенія въ предѣлахъ городской черты (и пространственное распредѣленіе различныхъ категорій спроса на землю въ границахъ городской территоріи) получили опредѣленное законченное выраженіе въ процессѣ дифференціаціи города.

Чѣмъ дальше отъ центра, тѣмъ рента, а, слѣдовательно, и цѣны на квартиры, ниже. Подъ вліяніемъ этого закона ренты, на ряду съ вызываемымъ общими экономическими причинами процессомъ скопленія населенія въ громаднѣхъ аггломераціяхъ, наблюдается противоположное, менѣе яркое, но не менѣе важное явленіе, — обратное передвиженіе населенія на городскія окраины и даже за предѣлы городской территоріи. Этотъ процессъ децентрализаціи осложняется многими содѣйствующими и противудѣйствующими факторами. Онъ усиливается подъ вліяніемъ выселенія фабрикъ за городскую черту въ погонѣ за дешевой квартирной платой, за болѣе послушными и дешевыми рабочими руками, за болѣе дешевой двигательной силой, — электричествомъ. (Послѣ расширенія примѣненія электричества къ промышленнымъ цѣлямъ явилась возможность организовать предприятия въ деревнѣ около источниковъ двигательной силы — воды („бѣлый уголь“, какъ называется ее Жидь). Онъ задерживается индивидуальной собственностью на средства коллективнаго передвиженія, тормозящей, правильное распредѣленіе бѣднѣйшихъ классовъ населенія по городской территоріи и осложняется классовой борьбой за лучшія мѣста поселенія ⁴⁵⁾). Въ общемъ онъ совершается медленно, но неуклонно.

⁴⁵⁾ Диаграмма, выставленная Берлиномъ на Дрезденской муниципальной выставкѣ, характеризуетъ распредѣленіе населенія на территоріи города по классамъ подоходнаго налога. Цвѣта, обозначающіе богатые классы, преобладаютъ въ центрѣ около Тиргартена и въ западной части города, гдѣ, — какъ замѣчаетъ Э. Реклю, говоря о большихъ городахъ З. Европы, — воздухъ всегда чище и мягче. Цвѣта бѣдныхъ классовъ гос-

Если массы населенія неизбежно отливаются изъ центровъ къ окраинамъ, то такъ же неизбежно торговые предприятия, составляющія основу современного мірового города (банки, конторы, крупные магазины и пр.), стремятся сосредоточиться именно въ городскихъ центрахъ. Такимъ образомъ, создается новый типъ децентрализованнаго и опредѣленно дифференцированнаго города. Мѣсто жительства и мѣсто занятій отдѣляется одно отъ другого. Населеніе работаетъ въ центрѣ, а жить стремится на окраины. Проф. Вандервельдъ даже предвидитъ то время, когда въ большихъ городахъ центральные квартиры до такой степени будутъ наводнены конторами, большими магазинами, театрами, музеями, памятниками всякаго рода, что въ нихъ останутся жить только швейцары, дворники и сторожа частныхъ и публичныхъ зданій. Шоттъ такъ характеризуетъ децентрализацию городского населенія въ Германіи (для 27 большихъ городовъ, съ 1900 г.): „Населеніе, въ круглыхъ цифрахъ, въ 3 милліона живетъ въ области, затронутой Citybildung. По крайней мѣрѣ одинъ на 20 жит. германской имперіи является сосѣдомъ, свидѣтелемъ, если не составной частичкой того „опустошенія“ центра, которое наблюдается въ нашихъ большихъ городахъ“⁴⁶⁾.

Цифровая иллюстрація этого процесса Citybildung кромѣ цитированнаго труда Шотта дается работой Шмидта⁴⁷⁾. Заимствуемъ изъ нея цифры, характеризующія процессъ децентрализации Берлина, типичный и для другихъ большихъ городовъ Германіи⁴⁸⁾. (Таблица № 7).

подствуютъ на огромной окружности берлинскихъ предмѣстій. (См. мою работу: L'exposition municipale à Dresden“ въ „Revue d'Economie politique“. 1904. Mai). См. также Hirschberg, — „Beiträge zur Finanzstatistik des Stadt Berlin und der benachb. Gemeinden. Berl. Statist. H. 4, стр. 64. Интересно, что въ Парижѣ (Meuriot. op. cit. диаграмма стр. 378) населеніе расположено совершенно аналогичнымъ образомъ, если принять за признакъ экономическаго состоянія перенаселенность квартиръ.

⁴⁶⁾ Schott, «Die Grossstädtischen Agglomerationen» и т. д. стр. 71.

⁴⁷⁾ Citybildung und Bevölkerungs-Verteilung in Grossstädten. H. Schmidt 1909. München. стр. 41.

⁴⁸⁾ Ibid. стр. 66, 67. Блестяще этотъ вопросъ разработанъ въ цитированной работѣ Шотта.

ТАБЛИЦА № 7.

	1801	1822	1831	1840	1852	1861	1871	1880	1890	1900
Городъ Берлинъ.	174267	209060	253150	329806	438789	547666	826063	1122498	1578794	1888848
Предмѣстья.	6847	10885	14381	16978	21164	29154	49265	106115	238228	580161
Великій Берлинъ	181114	219925	267531	346784	459953	576820	875328	1228613	1817022	2469009
Въ относительныхъ цифрахъ.										
Городъ Берлинъ.	100	120	145	189	252	315	473	643	905	1085
Предмѣстья	100	159	210	248	308	425	718	1550	3470	8500
Великій Берлинъ	100	121	147	191	254	318	484	680	1005	1365
Увеличеніе въ ‰	—	10 ₂	24	33	41	28	51 ₅	45	47 ₈	36

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Анализъ дѣйствія предложенія

Мы познакомились съ ростомъ спроса на жилища и торговые помѣщенія, который опредѣляетъ характеръ спроса на городскую землю вообще: въ городѣ земля имѣетъ значеніе только въ той мѣрѣ, въ какой она годится для строительныхъ цѣлей.

Напротивъ, при анализѣ *предложенія* строительныхъ участковъ мы будемъ анализировать организацію предложенія незастроенныхъ, но годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ, такъ какъ именно запасъ послѣднихъ опредѣляетъ, въ конечномъ счетѣ, положеніе городского земельного рынка¹⁾. Запасъ застроенныхъ участковъ въ каждомъ быстро развивающемся городѣ ограниченъ²⁾ и неизбежная конкуренція между новыми участками, только что пережившими стадію превращенія изъ пахотныхъ въ строительные и застроенные, опредѣляетъ собой въ основныхъ чертахъ движеніе цѣнъ на землю³⁾.

Естественно, въ развивающемся городѣ ростъ спроса на жилища вызываетъ неизбежно ростъ спроса на городскіе строительные участки. Развитіе города въ вертикаль-

¹⁾ Такая методологическая постановка вопроса, представляющая собой сведеніе анализа механизма спроса и предложенія къ указаннымъ *основнымъ* моментамъ, для насъ неизбежна въ виду основной цѣли нашей работы, посвященной изслѣдованію *земельной политики*, и, лишь поскольку необходимо для этой цѣли, земельныхъ отношеній современнаго города.

²⁾ Габерландъ констатируетъ недостатокъ мѣста въ центральныхъ кварталахъ Берлина; Реттихъ—Штутгарта, Адлеръ—Франкфурта, и т. д. См. цитированныя работы назв. авторовъ.

Всѣ законопроекты такъ же, какъ и предположенія городскихъ думъ о городскихъ передѣлахъ мотивируются недостаткомъ годныхъ къ застройкѣ участковъ въ центрѣ городовъ. (См. ниже спеціальную главу о передѣлахъ).

³⁾ Этотъ процессъ образно охарактеризованъ Гуго Линдеманомъ. «Die deutsche Städteverwaltung», 1901. I изд., стр. 337.

номъ направленіи, появленіе многоэтажныхъ домовъ-казармъ, неизбежное, по общему правилу, въ современномъ быстро и стихійно развивающемся городѣ,—встрѣчаетъ препятствіе въ техническихъ условіяхъ, въ нормахъ строительнаго права, ограничивающихъ возможность застройки земельныхъ участковъ, и, иногда, въ привычкахъ населенія (въ Бельгіи, даже въ крупныхъ центрахъ, напримѣръ, въ Брюсселѣ дома-казармы прививаются съ трудомъ, тоже въ Англіи) ⁴⁾

Такимъ образомъ, растетъ потребность въ годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ не только въ центрѣ города, (что приводитъ къ быстрому исчезновенію садовъ, пустырей, значительныхъ дворовъ), но и за его предѣлами. Но и здѣсь, гдѣ, казалось бы, имѣется на лицо безграничное количество земли для строительныхъ цѣлей, расширеніе города встрѣчаетъ неожиданныя препятствія.

Городъ сдавленъ пахотной землей, распланированной для нуждъ сельскаго хозяйства, а не для потребности растущаго городского центра, который втягиваетъ въ себя десятки и сотни тысячъ новыхъ жителей, и „только медленно, съ большими усиліями и тяжелой борьбой, кусокъ за кускомъ происходитъ превращеніе старой полевой и садовой земли въ правильно распланированные городскіе строительные участки“ ⁴⁾.

Факторами этого процесса завоеванія городомъ пахотной земли, процесса, который лежитъ въ основѣ всего строительнаго развитія современнаго большого города, обеспечивая необходимый запасъ строительныхъ участковъ, являются публичная власть, (главнымъ образомъ, органы мѣстнаго самоуправленія), земельные спекулянты и первичные собственники прилегающихъ къ городу земельныхъ участковъ.

Но функціи строительнаго расширенія города распределяется между этими факторами далеко не одинаково.

Роль органовъ мѣстнаго самоуправления, по крайней мѣрѣ, непосредственная, очень невелика и, хотя она вырастаетъ по мѣрѣ того, какъ законодатель расширяетъ ихъ полномочія по принудительному отчужденію или принудительному разверстанію земли, или по мѣрѣ того, какъ расширяется городское землевладѣніе и муниципализируется

⁴⁾ См. Mangoldt—„Die Städtische Bodenfrage. Göttingen. 1908, стр. 152.

землеустройство, но до настоящего времени та и другая форма дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправления имѣла второстепенное значеніе ⁵⁾). Если городскія самоуправленія оказали тѣмъ не менѣе значительное вліяніе на организацію предложенія земельныхъ участковъ, какъ и на строительное развитіе городовъ ⁶⁾, то, главнымъ образомъ, косвенное, благодаря организаціи коммунальнаго кредита для строительныхъ цѣлей (организованнаго, впрочемъ, только единичными муниципалитетами) и, особенно, благодаря развитію и сложному строительному законодательству.

Строительное право Германіи разрѣшаетъ застройку участковъ только подъ условіемъ подчиненія собственниковъ требованіямъ строительнаго плана и обязательныхъ строительныхъ постановленій, издаваемыхъ, по общему правилу, органами мѣстнаго самоуправления. Особенно велико, въ данномъ случаѣ, вліяніе законодательства о строительныхъ планахъ, въ силу котораго публичная власть ограничиваетъ право застройки во всѣхъ направленіяхъ, идущихъ въ разрѣзъ съ требованіями нормальнаго развитія города и его цѣлесообразной планировки.

Это вмѣшательство общественной власти въ организацію предложенія имѣетъ большое экономическое значеніе. Но все же, дѣло созданія новыхъ строительныхъ участковъ, — сначала превращеніе безформенной пахотной земли въ

⁵⁾ Что касается права отчужденія, то, на основаніи общихъ принциповъ законодательства объ отчужденіи, условіемъ его примѣненія является наличность публичнаго интереса. Регулированіе застройки городовъ далеко не всегда охватывается понятіемъ публичнаго интереса и, въ силу этого, примѣненіе принудительнаго отчужденія не всегда возможно. Принудительная разверстка (*Umlegung*) существуетъ, какъ публично-правовой институтъ въ законодательствѣ только нѣкоторыхъ германскихъ государствъ. Тѣмъ не менѣе, и принудительное отчужденіе и *Umlegung* приобрѣтаютъ все большее и большее значеніе въ процессѣ строительнаго развитія городовъ.

⁶⁾ Собственно городскіе строительные банки организованы только въ Дрезденѣ, Дюссельдорфѣ, Мюльгеймѣ и Франкфуртѣ (Франкфуртская „*Erbbau kasse*“ съ основнымъ капиталомъ въ 1 милл. мар. даетъ кооперативнымъ обществамъ, а также отдѣльнымъ лицамъ, которыя хотятъ произвести постройку на городской землѣ, ссуду подъ вторую ипотеку. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Франкфуртская Касса оказываетъ содѣйствіе и крупному капиталу при постройкѣ жилищъ для менѣе состоятельныхъ элементовъ населенія). Съ кредитными учрежденіями этого типа знакомить ст. П. П. Гензеля, „Городской ипотечный банкъ въ Дрезденѣ“. Изв. Моск. Гор. Думы, 1903 г. іюнь—іюль, стр. 147.

правильные кварталы, а затѣмъ новаго раздробленія на строительныя доли, предоставлено частной инициативѣ, которая для того, чтобы добиться результатовъ, затрачиваетъ огромное количество денегъ, времени и трудовъ, терпѣнія, знанія людей, ловкости ⁷⁾.

Частно-хозяйственная землеустроительная дѣятельность можетъ выражаться въ двухъ формахъ: 1) землеустройство и землевладѣніе совпадаютъ въ однихъ рукахъ. Собственникъ участка самъ принимаетъ мѣры для превращенія пахатнаго сельско-хозяйственнаго участка въ городской строительный. Эта элементарная форма землеустройства, наблюдаемая и понынѣ въ небольшихъ нѣмецкихъ городахъ, до 80-хъ гг. прошлаго вѣка господствовала повсюду въ Германіи; 2) процессъ землеустройства обособляется отъ землевладѣнія. Быстрый ростъ городовъ, вызвавшій интенсивный спросъ на годные къ строительству участки, и повышеніе требованій къ городской Technikъ сдѣлали необходимой специальную отрасль экономической дѣятельности—землеустроительную промышленность, которая очень быстро была захвачена крупными капиталистическими организаціями (такъ называемыми спекулятивными земельными обществами и банками).

Вообще въ строительной промышленности господствуютъ мелкія и среднія формы предпріятій, какъ это видно изъ данныхъ, приводимыхъ Фейгомъ и Мевесомъ ⁸⁾. Въ этой области экономической жизни вторженіе крупнаго капитала оказалось возможнымъ лишь въ сферѣ городского землеустройства. Но за то успѣхи, достигнутые здѣсь крупнымъ капиталомъ, дѣйствительно очень значительны.

Акціонерныя общества, тѣсно переплетающіяся съ банками, держатъ въ своихъ рукахъ почти все землеустроительное дѣло въ Германіи.

Вотъ нѣсколько цифръ характеризующихъ дѣятельность „*Terraingesellschaften*“ или, какъ они себя часто называютъ, „*Baugesellschaften*“. По оффиціальнымъ даннымъ къ 30-му сентября 1909 г. земельными операціями занимались 230 акціонерныхъ общества съ 537³/₄ мил. мар. капитала или по 2³/₄ мил. мар. на отдѣльное общество. Къ этому надо при-

⁷⁾ Mangoldt, *ibid.*, стр. 90.

⁸⁾ Flig-Mewes. *Op. cit.* стр. 25—26.

соединить еще 36 обществъ, находящихся въ періодъ ликвидаціи съ капиталомъ въ 84 мил. мар. Какъ извѣстно, ликвидація является для этого типа обществъ формой, въ которой они, иногда въ теченіи многихъ лѣтъ, реализуютъ прибыль. Активъ 180 чисто „Erwerbgesellschaften“ по отчетамъ 1908/9 г. насчитывалъ при капиталѣ въ 382₆ мил. мар.—1 миллиардъ мар. Доходность по отчетамъ (бухгалтерская)⁹⁾ составляла въ среднемъ 3₈, дивидендъ 4₁₁⁰/₀ на акціонерный капиталъ. Гораздо больше число обществъ съ ограниченной отвѣтственностью. Въ земельныхъ и ипотечныхъ операціяхъ въ 1909 г. было занято 1158 обществъ съ 210 мил. мар. основного капитала, или 181000 мар. на одно общество. Къ этому надо присоединить еще 467 „Grundstückverwertungsgesellschaften“ съ 40₃ мил. мар.¹⁰⁾

Побѣда крупнаго капитала объясняется самой сложностью экономической и технической природы городского современнаго землеустройства.

Земля на окраинахъ города обычно принадлежит частнымъ землевладѣльцамъ, нерѣдко многимъ десяткамъ и сотнямъ собственниковъ, участки которыхъ распланированы въ цѣляхъ сельско-хозяйственнаго производства и совершенно неприспособлены для городской стройки. Сліяніе этихъ разрозненныхъ участковъ въ единый, поддающійся планировкѣ, комплексъ, предполагаетъ не только затрату энергіи и усилій¹¹⁾, но и крупныхъ средствъ. Необходимы большія затраты для того, что бы застройка на намѣчен-

⁹⁾ Эти официальные данныя врядъ ли даютъ истинное представление о доходности обществъ. Онѣ находятся въ противорѣчій съ данными неофициальными.

¹⁰⁾ Feig-Mewes. Op. cit. стр. 26.

¹¹⁾ Трудности превращенія сельско-хозяйственной земли въ строительную прекрасно выяснены архитекторомъ Отто Лосне въ одномъ изъ отчетовъ акціонернаго общества „München-Friedenhaus“. „Значительное число собственниковъ сельско-хозяйственныхъ участковъ, во дворы которыхъ, такъ сказать, вторгается городъ, часто сильно препятствуютъ развитію города. Если выработанный проектъ зарѣзываетъ, что вполне естественно, часть такого владѣнія, то приходится бороться съ безконечными трудностями, устраненіе которыхъ удастся только въ рѣдкихъ случаяхъ. Почти каждый думаетъ или дѣлаетъ видъ, будто думаетъ, что ему наносятъ ущербъ планомъ, предложеннымъ ему на утвержденіе“. Dönges, — «Beiträge zur Entwicklung München's» 1910, стр. 70.

ныхъ участкахъ сдѣлалась юридически и технически возможной.

Необходимо устройство улицъ, ихъ канализация, проведение водопровода, присоединіе ихъ къ готовой уже сѣти улицъ.

Какъ мы увидимъ ниже подробно, застройка участка въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ разрѣшается только въ томъ случаѣ, если при распланированіи осуществленъ установленный органомъ городского самоуправления строительный планъ, если участокъ не только выходитъ на публичный проѣздъ, но послѣдній связанъ съ сѣтью уже застроенныхъ или намѣченныхъ къ застройкѣ улицъ, если обеспечено водоснабженіе и удаленіе нечистотъ, если земля, необходимая для проведенія улицъ, бесплатно передана городскому самоуправленію, если предназначенные къ застройкѣ участки технически, юридически и экономически выдѣлены въ самостоятельное цѣлое.

Вполнѣ естественно, что эти землеустроительныя операціи могутъ производиться съ успѣхомъ только предпріятіями, организованными по капиталистическому типу, и сосредоточиваются поэтому въ рукахъ крупныхъ спекулятивныхъ обществъ, всегда основывающихъ свою дѣятельность на широкомъ пользованіи кредитомъ ¹²⁾.

¹²⁾ По вычисленіямъ Dönges'a расходы только на выдѣленіе земли подъ улицы и ихъ распланированіе достигаютъ значительныхъ размѣровъ. „Предполагая, что кв. футъ земли стоитъ 30 пфен. и что уступка подъ улицу отнимаетъ $\frac{1}{3}$ участка, что оборудованіе улицы стоитъ 50 пфен. ф., накладные расходы (на управленіе, землемѣрные) 10, всего 60, увидимъ, что цѣна участка возрастаетъ больше, чѣмъ въ 3 раза ($30+50+10+10$) Dönges. Op. cit, стр. 72. По даннымъ Бреславльскаго статистическаго бюро при первоначальной цѣнѣ земли въ 6 мар. за кв. метр. уступка $\frac{1}{3}$ участка бесплатно подъ улицу, сооруженіе послѣдней ($4\frac{1}{2}$ м. за кв. м) поднимаютъ цѣну земли болѣе, чѣмъ вдвое ($6\text{ м.}+2+4\frac{1}{2}=12\frac{1}{2}$ м.). Благодаря потерѣ $\frac{1}{2}\%$ на затраченный капиталъ, начиная отъ момента созданія строительнаго участка до момента продажи, цѣна кв. метр. возрастаетъ до 22 мар. (Der Grundbesitzwechsel, die Boden und Häuserpreise in Breslau während der letzten Jahrzehnte. Bresl. Statist. 19 B. III Heft. 1902), Мы приводили выше данныя, что берлинское спекулятивное общество въ Груневальдѣ, при затратѣ 3 милліон. на приобрѣтеніе земли, $3\frac{1}{2}$ мил. израсходовало на приспособленіе ея къ застройкѣ. Мюнхенскія общества стонутъ подъ тяжестью тѣхъ суровыхъ требованій, по выраженію одного изъ ихъ отчетовъ „коммунистическихъ“, которыя публичная власть предъявляетъ къ оборудованію строительныхъ участковъ.

Яркую картину земельной спекуляціи для Берлина и предмѣстевъ даетъ Поль Фохтъ¹³⁾, но его данныя имѣютъ общее значеніе уже по одному тому, что около половины всѣхъ существующихъ въ Германіи акціонерныхъ обществъ, занимающихся землеустройствомъ, дѣйствуютъ въ Берлинѣ и предмѣстьяхъ. Всюду, мы встрѣчаемъ тотъ же самый типъ землеустройства¹⁴⁾. Первая строительныя общества возникли въ Берлинѣ въ 60-ые годы подъ вліяніемъ чисто теоретическихъ теченій, выдвинувшихъ постройку новаго типа домовъ-особняковъ, какъ средство смягченія жилищнаго вопроса. Но очень быстро они потеряли свой идейный характеръ и превратились въ чисто спекулятивныя организаціи. Въ эту эпоху выдвинулся Карстенъ, „Наполеонъ земельной спекуляціи“, который вмѣстѣ съ крестьянскими землями приобрѣлъ имѣніе Вильмерсдорфъ, что составило въ общемъ 4000 моргеновъ земли, т. е. $\frac{1}{5}$ всей территоріи Берлина. Кромѣ того, имъ былъ основанъ цѣлый рядъ обществъ, которыя чрезвычайно энергично взя-

¹³⁾ Paul Voigt, — «Grundrente und Wohnungsfrage in Berlin und seinen Vororten» 1901, стр. 116 сл.

¹⁴⁾ По даннымъ Дѳнгеса въ Германіи изъ 200 слишкомъ обществъ, занимающихся земельной спекуляціей, около половины приходится на Gross-Berlin. На второмъ мѣстѣ стоитъ Мюнхенъ, съ 21 обществами. По 4—6 обществъ насчитываютъ Франкфуртъ на М., Бременъ, Бреславль, Дрезденъ, Дюссельдорфъ, Гамбургъ, Ганноверъ, Кельнъ, Кенигсбергъ, Лейпцигъ; 1—3 общества существуютъ въ Маннгеймѣ, Биллефельдѣ, Боннѣ, Касселѣ, Эссенѣ, Данцигѣ, Эйзенахѣ, Эльберфельдѣ, Плаценѣ, Страсбургѣ, Штуттгартѣ, Нюрнбергѣ, Крефельдѣ и Лахенѣ. Экономическое значеніе Мюнхенскихъ обществъ выражается въ такихъ цифрахъ: размѣръ землевладѣнія—2243 гект.,

въ тыс. мар.

Акціонерный капиталъ	62 298
Бухгалтерск. цѣн. земл.	80 885
Въ домахъ	10 656
Активныя ипотеки	9 379
Пассивныя	29 682
Резервъ и фондъ	4 464
Другой активъ	6 974
Пассивъ	10 849
Балансъ	110 886

Dönges Op. cit. стр. 51.

лись за землеустроительную работу. Рядомъ съ нимъ дѣйствовали другіе земельные спекулянты. Около Берлина скоро не осталось больше полей и пастбищъ, а только строительные участки. Крестьяне быстро начали превращаться въ рантье.

Спекуляція носила крайне нездоровый характеръ: капиталовъ въ распоряженіи спекулянтовъ было мало, земли приобрѣтались подъ закладныя. Искусственно вздувая дивидентъ, спекулянты пользовались ростомъ населенія и ростомъ земельныхъ цѣнъ, ослѣплявшимъ публику надеждой на быстрое легкое обогащеніе, и распространяли среди населенія дутыя акціи фиктивныхъ предпріятій. Но обманутые быстрымъ ростомъ Берлина, предприниматели, развили свои операціи за предѣлы имѣвшихся въ ихъ распоряженіи средствъ и, когда ожидаемый спросъ на земельные участки не оправдалъ ихъ надеждъ, наступилъ крахъ. Изъ 30 обществъ къ началу 70-хъ гг. выжило только 7. Земли разорившихся обществъ попали въ руки отдѣльных спекулянтовъ или опять первоначальныхъ владѣльцевъ. Земельныя цѣны значительно упали до новаго подъема въ 90-мъ году. До 1887 г. преобладающимъ типомъ стройки все еще былъ немногэтажный домъ. Сильный ростъ городского населенія въ 80 и 90-хъ гг. вызвалъ интенсивный спросъ на жилища. Развитіе канализаціонныхъ и водопроводныхъ сооруженій создало опредѣленные предѣлы для застройки городской территоріи и дало толчекъ къ интенсивной постройкѣ многоэтажныхъ домовъ. Въ томъ же направленіи дѣйствовалъ статутарный „Bauverbot“, недостатокъ развитія городскихъ путей сообщенія и, наконецъ, строительный уставъ 1887 г., облегчавшій постройку многоэтажныхъ домовъ-казармъ. Подъ вліяніемъ этихъ факторовъ дома-казармы завоевываютъ себѣ право гражданства въ Берлинѣ и характеръ земельной спекуляціи измѣняется. Она распространяетъ свою дѣятельность на предмѣстья Берлина и все болѣе сосредоточивается въ рукахъ акціонерныхъ обществъ разныхъ типовъ, во главѣ которыхъ становятся крупные банки и это является толчкомъ къ сосредоточенію всего землеустроительнаго дѣла въ рукахъ немногихъ крупныхъ капиталистовъ.

Ростъ земельныхъ цѣнъ въ рассматриваемый періодъ, далъ полный просторъ спекуляціи.

По Фохту съ 1877 г. по 1898 г. стоимость земли въ

предмѣстьяхъ Берлина возрасла на 1 миллиардъ марокъ¹⁵⁾, Эта громадная сумма и пошла на вознагражденіе земле-владѣльцевъ и спекулянтовъ. Въ настоящее время все земельное развитіе Берлина находится въ рукахъ нѣсколькихъ десятковъ капиталистовъ.

По подсчетамъ Дамашке, въ 1907 г., 73 земельныхъ спекулятивныхъ общества, захватившихъ въ свои руки дѣло городского землеустройства въ Берлинѣ, фактически завистѣли отъ 20—30¹⁶⁾.

Вторженіе капитала въ городское землеустройство происходитъ въ формѣ чрезвычайнаго развитія ипотечнаго кредита въ городѣ. Ипотечная задолженность городского земле-владѣнія и домовладѣнія громадна¹⁷⁾, что, впрочемъ, находитъ свое объясненіе въ нѣкоторыхъ своеобразныхъ явленіяхъ городского земельного рынка.

„Производство“ строительныхъ участковъ въ городахъ есть производство не на заказъ, а на предполагаемый спросъ. Строительные участки пріобрѣтаютъ законченную потребительную цѣнность только послѣ окончательной застройки. Отсюда, при охарактеризованной нами выше неустойчивости спроса, полная необеспеченность сбыта выбрасываемыхъ на рынокъ готовыхъ къ застройкѣ, но не застроенныхъ еще участковъ¹⁸⁾.

Стремленіе создать спросъ приводитъ къ развитію чисто спекулятивной стройки, имѣющей цѣлью облегчить во что бы то ни стало продажу участка. Землеустроители стара-

¹⁵⁾ P. Voigt. Ib., стр. 146.

¹⁶⁾ Jahrbuch der Bodenreform 1907, стр. 168.

¹⁷⁾ Эберштадтъ (см. „Der deutsche Kapitalmarkt. Leipzig“. 1901) опредѣляетъ общую задолженность земли въ Германской имперіи въ 60 миллиард. Общую стоимость застроенной земли въ Берлинѣ онъ опредѣляетъ въ 7¹/₂ миллиард.; ипотека, лежащая на ней доходитъ до 6¹/₂ миллиард.

По даннымъ Поле („Die Wohnungsfrage“ В. I. 1910 г., стр. 121) изъ общей суммы ипотечныхъ ссудъ за 1907 г. не менѣе 8581 мил. мар. выданы подъ городскія и только 596 милліоновъ подъ сельско-хозяйственныя земли. Въ Пруссіи сберегательныя кассы только въ одномъ 1907 г. выдали подъ ипотечныя ссуды 5¹/₂ милліон. мар., 59⁰/₁₀ пущеннаго въ оборотъ капитала. Предпріятія, подчиненныя надзору „Aufsichtsamt für Privatversicherung“, дали подъ ипотеки къ 1907 г. 3600 мил. мар. Оба послѣднихъ вида ипотечныхъ учреждений предпочитаютъ „die grossen Objecte“ въ городахъ.

¹⁸⁾ Нужно не менѣе двухъ лѣтъ, чтобы строительный участокъ былъ окончательно застроенъ.

ются найти покупателя для постройки здания, хотя бы безъ средствъ и подъ ипотечное обезпеченіе, нерѣдко во много разъ превышающее стоимость участка, уступаютъ ему землю. Ипотека является способомъ реализаціи капитала. На этой почвѣ развивается сложная система спекулятивныхъ сдѣлокъ. Между первоначальными собственниками земельныхъ участковъ, еще не годныхъ къ застройкѣ, и послѣдними покупателями, владѣющими участкомъ уже въ застроенномъ видѣ, (т.-е. вполне приспособленнымъ для потребленія) возникаетъ длинная цѣпь отношеній, всецѣло основанныхъ на ипотечномъ кредитѣ. Спекулянты, специализирующіеся на землеустройствѣ, скупаютъ землю у первичныхъ собственниковъ (у крестьянъ или у помѣщиковъ,—у послѣднихъ чаще, чѣмъ у первыхъ), нерѣдко въ долгъ, который обезпечивается ипотекой ¹⁹⁾, превращаютъ купленную пахотную землю въ строительные участки, затѣмъ перепродаютъ ее профессиональнымъ покупателямъ подъ новое ипотечное обезпеченіе ²⁰⁾. Задачей скупщиковъ является найти предприимчиваго специалиста строителя, которому уступается земельный участокъ тоже въ долгъ при уплатѣ ничтожной части стоимости наличными ²¹⁾.

Такова типичная схема организаціи предложенія строительныхъ участковъ въ современномъ крупномъ центрѣ, допускающая, конечно, различныя индивидуальныя отклоненія ²²⁾.

Готовое зданіе должно быть продано по цѣнѣ настолько высокой, чтобы всѣ ипотеки могли быть погашены и осталась извѣстная сумма на вознагражденіе спекулянта-строителя.

¹⁹⁾ Примѣръ смотри у Поля Фохта, глава 4-я.

²⁰⁾ Въ Дрезденѣ, по даннымъ Мангольда, землеустроительныя общества получали только 20⁰/₀—20⁰/₀ стоимости наличными, остальная сумма обезпечивалась ипотекой. Mangoldt, *Op. cit.* стр. 146.

²¹⁾ Въ Дрезденѣ не превышающей 1⁰/₀—5⁰/₀. Ibid.

²²⁾ Типичность этого процесса подтверждается какъ общими изслѣдованіями по жилищному вопросу, такъ и монографіями, посвященными отдѣльнымъ городамъ. См. Feig und Mewes „Wohnungsproduktion und ihre Regelung“ стр. 24; Mangoldt, *Op. cit.* стр. 144; „Die Wohnungsfrage“, Jäger. 1903 г. стр. 20 и сл. Gemünd — «Bodenfrage und Bodenpolitik.» 1911. 65 стр., Brentano Wohnungsstand und Wohnungsreform in München. 1904. стр. 13.

Зданіе обычно строится тоже въ долгъ, поступаетъ въ ипотечное учрежденіе по частямъ, по мѣрѣ застройки и, такимъ образомъ, творитъ изъ самаго себя средство для окончанія постройки. Эта система спекулятивной застройки, гнилая и непрочная, придаетъ всему процессу развитія города элементъ случайности.

Такимъ образомъ современная система созданія города начинается и кончается спекуляціей. И здѣсь *mutatis mutandis* вполнѣ примѣнимы слова Зоттегаста „Спекуляція на свободный срокъ, лежащая въ основѣ свободного хозяйства дѣйствуетъ на счастье. Вѣдь наука о торговлѣ не выработала хотя бы приблизительно годнаго ученія о спекуляціи, какъ ни важно для нея такое ученіе. Умнѣйшіе обманываются въ ожиданіяхъ, счастливцевъ получаетъ выигрышъ“²³). Отсюда неизбежность кризисовъ, и дѣйствительно „*постоянная, повидимому вовсе ничѣмъ не мотивированная, смѣна оживленія и глубокой длительной депрессіи на строительномъ рынкѣ, наблюдается во всѣхъ городахъ, которые располагаютъ сколько нибудь длительной статистикой*“²⁴). Одни объясняютъ это явленіе осложненнымъ вліяніемъ кризисовъ капиталистическаго хозяйства вообще²⁵) другія своеобразнымъ отраженіемъ монополіи землевладѣнія²⁶), но въ признаніи самого факта, указывающаго на громадную дезорганизацию всего земельного и жилищнаго дѣла, сходятся самые разнообразныя направленія.

Охарактеризованная спекулятивная система особенно тяжело отражается на рабочихъ. Большая часть цѣнности, которая еще только будетъ создана будущей постройкой, заранѣе уже отнимается земельными спекулянтами въ формѣ ипотечнаго отягощенія къ невыгодѣ строительнаго промысла, для котораго въ силу высокаго обремененія, создаваемого первыми продавцами, остается лишь незначительная часть залоговой цѣнности земельного участка. Цѣнность, только еще въ будущемъ создаваемая постройкой, уже заранѣе заложена

²³) Цит. А. А. Овчинниковымъ „Къ ученію о соединеніи труда“. Казань, —1912, стр. 256.

²⁴) См. Seuteman. — «Der Wohnungsmarkt in den Jahren 1908—1910. Jahrbuch der Wohnungsreform. 1908/10. 1911. стр. 137. Здѣсь же приведены статистическія данныя для ряда городовъ.

²⁵) Pohle. — «Die Wohnungsfrage. B. I. стр. 117.

²⁶) Feig-Mewes. Op. cit § 4 и Зейтеманъ въ цитированной работѣ.

на земельнымъ продавцемъ. Ничего не остается для оплаты рабочихъ рукъ ²⁷⁾).

Итакъ вся система созданія новыхъ строительныхъ участковъ въ современномъ городѣ, всецѣло основанная на сложныхъ кредитныхъ отношеніяхъ ²⁸⁾, проникнута чисто

²⁷⁾ Es bleibt daher nichts übrig zur Sicherung der Bauhandwerker, deren Arbeit das Gebäude und damit auch den Boden zugerechnet und mit ihm im voraus verpfändeten Wert schief. (Prof. Rauchberg на IX коопер. конгрес. въ Вѣнѣ) Beschlagnahme einer Künftigen Erhöhung durch Speculation doch nicht anders ist als factisch eine Erhöhung für die Gegenwart. (Ibid Fuchs).

²⁸⁾ «Вопросъ о строительныхъ рабочихъ говоритъ Дамашке, это длинная глава нѣмецкаго безправія. Въ распространенныхъ газетахъ часто встрѣчаются странныя объявленія, которыя совершенно непонятны нормальному человѣку: «Передается бесплатно цѣнный годный подъ стройку участокъ. По желанію выдаются деньги для возведенія постройки». Въ каждомъ большомъ городѣ есть лица, которымъ нечего терять. Почему имъ не воспользоваться случаемъ овладѣть землей и деньгами для постройки? Они вступаютъ въ сношенія съ тѣми, кто сдѣлалъ такое объявленіе. По большей части это бываетъ банкъ или общество для того, чтобы имя владѣльца оставалось по возможности скрытымъ въ этомъ дѣлѣ. Участокъ стоитъ, можетъ быть, 100,000 мар. Банкъ требуетъ 200,000 мар. Покупатель соглашается на это съ легкимъ сердцемъ. У него все равно нѣтъ ни той, ни другой суммы. Послѣ этого на участокъ ложится первая ипотека въ размѣрѣ 200,000 мар. Лицо, предпринимающее постройку, получаетъ первую часть строительнаго капитала изъ банка.

Скоро находятся строительные рабочіе, ищущіе работы; начинается стройка. Въ первыя недѣли деньги за работу или матеріалы платятся аккуратно, потомъ уплата откладывается съ одной недѣли на другую. Чтобы сдѣлать домъ болѣе цѣннымъ, рабочіе заканчиваютъ постройку. Предпринявшій постройку оказывается несостоятельнымъ; рабочіе требуютъ продажи построеннаго ими зданія. Въ этотъ моментъ заявляетъ свои права земельное общество, въ которомъ данный участокъ заложенъ въ 200,000 марокъ. Въ этихъ 200,000 марокъ заключается цѣнность зданія. Рабочіе не въ состояніи ее выплатить. Германскіе судьи по закону обязаны объявить, что земля и воздвигнутая на ней постройка принадлежатъ земельному обществу, и что всѣ другія требованія отпадаютъ.

Разоблаченія, сдѣланныя земельными реформаторами (Дамашке. Ор. cit. стр. 73) были прямо ужасающи. Берлинская мѣстная больничная касса—писаль Фрезе, сообщаетъ, что въ періодъ съ 1871 г. по 1893 г. изъ лицъ, начавшихъ,—по ихъ заявленію,—1126 построекъ, не менѣе 328 растратили даже взносы своихъ рабочихъ въ больничную кассу. Касса при этомъ потеряла 38,738 мар. Damachke, «Die Bodenfrage». 1902. Если бы удалось обезпечить строительныхъ рабочихъ путемъ предоставленія имъ права преимущественнаго взысканія передъ другими кредиторами,

спекулятивными принципами. Правда, въ Германіи органамъ мѣстнаго самоуправленія предоставлено право извѣстнаго контроля надъ строительнымъ развитіемъ городовъ, но этотъ надзоръ простирается только на тѣ случаи, когда особенно рѣзко проявляется несоотвѣтствіе частнохозяйственной инициативы съ публичными интересами, и имѣетъ въ виду качественную, а не количественную сторону дѣла. Въ общемъ и цѣломъ, важная функція созданія новыхъ земельныхъ участковъ, — превращеніе пахотной земли въ городскую, имѣющая рѣшающее вліяніе на развитіе земельныхъ отношеній въ современномъ городѣ, всецѣло предоставлена частной инициативѣ.

Такимъ образомъ, если не подлежитъ сомнѣнію, что чудесное развитіе современныхъ большихъ городовъ обязано своимъ успѣхомъ генію частно-промышленной инициативы, все же нельзя отрицать, что вся нынѣшняя система городского землеустройства основана на принципѣ организованнаго хищничества и всецѣло подчинена случайностямъ коммерческой спекуляціи.

Крупные и мелкіе собственники прилегающихъ къ городу земель представляютъ собой самостоятельный элементъ организаціи предложенія земельныхъ участковъ. И этотъ элементъ имѣетъ, конечно, большое вліяніе на процессъ строительнаго развитія города; имъ опредѣляется возможность притока новыхъ строительныхъ участковъ, необходимыхъ для растущаго городского населенія. Но и здѣсь развитіе города нерѣдко зависитъ отъ случайнаго усмотрѣнія отдѣльныхъ лицъ. Дамашке утверждаетъ, что въ Германіи существуютъ города, въ которыхъ одно лицо является владѣльцемъ всей пригородной земли, при чемъ постройка на ней можетъ производиться только съ его разрѣшенія. Такимъ образомъ его усмотрѣніе опредѣляетъ развитіе всего города. „Я знаю другіе города“, говоритъ Дамашке, „гдѣ маленькія группы вліятельныхъ лицъ, въ 3—4 человека, владѣютъ всей территоріей, окружающей

то это не только улучшило бы положеніе рабочихъ, но облегчило бы процессъ застройки и, слѣдовательно, привлеченія капиталовъ.

Имперскій законъ объ обезпеченіи строительныхъ рабочихъ (*das Reichsgesetz über die Sicherung der Bauvorderungen vom 1 Juni 1909*) предусматриваетъ въ своей второй, и нигдѣ еще не вошедшей въ силу, части обезпеченіе *Handwerkerforderungen*.

городъ“. Въ Берлинѣ 73 земельныхъ общества властвующихъ надъ земельной спекуляціей, фактически находятся въ распоряженіи 20—30²⁹⁾).

Еще болѣе затрудненъ процессъ развитія города, если пригородная земля раздроблена между мелкими собственниками.

Дробленіе земли задерживаетъ свободное развитіе городской территоріи по экономическимъ и техническимъ причинамъ ³⁰⁾: разрастаніе города чрезвычайно повышаетъ цѣну пригородной земли, но не всегда настолько, чтобы мелкіе крестьяне или огородники могли бросить свое занятіе и жить на ренту ³¹⁾.

²⁹⁾ «Jahrbuch der Bodenreform» 1907 г. стр. 168, см. ч. III настоящей работы — о городскихъ передѣлахъ.

³⁰⁾ См. Walz—«Die Regelung der Baugrundstücke». Heidelberg 1896, стр. 8. Вальцъ констатируетъ дробленіе собственности въ окрестностяхъ городовъ на югѣ и западѣ Пруссіи и вредное его вліяніе на ростъ запаса новыхъ годныхъ къ застройкѣ участковъ. Въ Баденѣ и Гессенѣ подобное положеніе вещей наблюдается во всей странѣ, т. е. во всѣхъ развивающихся городахъ. Для Пруссіи, см. еще парламентскіе документы, касающіеся Lex Adickes и вообще Umlegung. Подробнѣе объ этомъ въ главѣ о передѣлахъ.

Пр. Вандервельде въ своей книгѣ. «L'Exode rural et le retour aux champs» указываетъ на неизбѣжность дробленія землевладѣнія по мѣрѣ приближенія къ большимъ городскимъ центрамъ.

³¹⁾ «Наши огородники», говорилъ, на примѣръ, на второмъ жилищномъ конгрессѣ проф. Штейнъ, «окружающіе многіе изъ нашихъ большихъ городовъ, могутъ жить доходомъ съ 1—1½ морген. земли. Послѣ ихъ продажи, если-бы они получили даже 20—30.000 мар. за моргенъ, они еще не могли бы существовать, какъ грошевые рантьеы. Они должны, могутъ и хотятъ ждать и держатся цѣпко за свою землю. Кто работаетъ въ городскомъ земельномъ хозяйствѣ, тотъ знаетъ, что со спекулянтномъ легко войти въ соглашеніе именно потому, что обѣ стороны хотятъ войти въ сдѣлку». Далѣе, онъ указываетъ на болѣшую легкость добровольнаго Umlegung участковъ, находящихся во владѣніи спекулянтовъ, чѣмъ участковъ, принадлежащихъ мелкимъ собственникамъ. (Bericht, стр. 123). Совершенно аналогичныя замѣчанія дѣлаютъ Feig-Mewes. Op. cit., стр. 22.

Какое значеніе имѣетъ парцеллированіе земли въ сельско-хозяйственныхъ цѣляхъ для правильнаго развитія города лучше всего можно видѣть на исторіи Берлина. Въ первой половинѣ XIX вѣка въ окрестности тогдашняго Берлина «пользованію земельными участками въ строительныхъ цѣляхъ препятствовали пастбищныя сервитуты, трехпольная система, и нецѣлесообразная форма парцеллъ. Прежде чѣмъ застройка могла имѣть мѣсто, должно было имѣть мѣсто уничтоженіе сервитутовъ. То и дру-

Кромѣ того, при незначительности потребностей крестьянина земля, механически возрастающая въ цѣнѣ составляетъ своего рода обезпеченіе на будущее и крестьянинъ-собственникъ неохотно ее продаетъ ³²⁾.

Къ тому-же слѣдствію,—ограниченію предложенія земельныхъ участковъ, приводятъ и чисто техническія причины. Земельные участки мелкихъ собственниковъ, приспособленные къ сельскому хозяйству, далеко не всегда удобны для городской планировки. Неправильность очертаній пригородныхъ участковъ и неспособность ихъ къ застройкѣ являются для западныхъ и южныхъ городовъ настоящимъ бѣдствіемъ и дѣлаютъ необходимымъ введеніе въ жизнь своеобразнаго института городскихъ передѣловъ (Umlegung), имѣющаго цѣлью обезпечить притокъ на городской земельный рынокъ новыхъ годныхъ къ застройкѣ участковъ. ³³⁾.

гое прежде всего было осуществлено для такъ называемыхъ Берлинскихъ гуфъ, на большихъ площадяхъ земли передъ Гамбургскими, Розентальскими и Пренцславскими воротами, которыя (площади) тогда дѣйствительно обрабатывались по «трехпольной системѣ». Толчекъ къ этому превращенію пахотной земли въ строительную былъ данъ не городскимъ самоуправленіемъ, но правительствомъ.

Интересно, что этому превращенію собственники противились всѣми силами и, въ частности, изъ жадности къ землѣ сопротивлялись проведенію дорогъ, необходимыхъ для превращенія пахотнаго участка въ строительный, не подозревая, какое богатство несетъ этотъ процессъ. Dr. Hegeman, «d. Städtebau nach der Ergebnissen der Algem. Städtebauausstellung». 1910, стр. 108.

³²⁾ Не всегда разумѣется, но очень часто, ростъ города дѣлаетъ пригородныхъ крестьянъ миллионерами. Шоттъ, констатируя быстрый ростъ городскихъ аггломераций, говоритъ, что окраины городовъ—царство крестьянъ-миллионеровъ. Типична исторія одного крестьянина Киліана.

«Крестьянинъ Киліанъ купилъ въ 20-хъ годахъ прошлаго столѣтія картофельное поле за 2700 талер. (8,000 мар.). Сюда протянулся Берлинъ и картофельное поле въ 70-хъ годахъ было продано за 6 милл. мар. Очевидно, увеличеніе стоимости участка можетъ объясниться не затратой труда, вложеннаго въ него крестьяниномъ Киліаномъ, а ростомъ берлинскаго населенія». (Damaschke, «Gemeinde-Socialismus» стр. 61).

Прежде резиденціей крестьянъ-миллионеровъ былъ Шенбергъ. Съ тѣхъ поръ, какъ послѣдній сталъ городомъ, такой резиденціей сдѣлался Темпельгофъ. Число крестьянъ въ Темпельгофѣ, которые располагаютъ послѣ продажи своей земли доходомъ въ 40—100,000 мар. очень значительно,—въ 1899 г. ихъ было не менѣе 40 (Rettich, «Die Stadt Eiweiterung», стр. 17).

³³⁾ См. часть III настоящ. работы.

Такимъ образомъ, захватъ городского землеустройства капиталомъ вносить въ организацію предложенія земельныхъ участковъ въ городѣ моментъ спекуляціи. Все же нельзя не сказать, что условія пригороднаго землевладѣнія, сжимающаго кольцомъ городъ, создаютъ для спекуляціи оправданіе ³⁴⁾. Приходится признать ея необходимость по крайней мѣрѣ, до тѣхъ поръ, пока публичная власть остается въ сторонѣ отъ организаціи предложенія и ограничивается главнымъ образомъ, вліяніемъ на качественную его сторону, запрещая доступъ на рынокъ земельныхъ участковъ, не удовлетворяющихъ извѣстнымъ санитарнымъ и техническимъ требованіямъ, или, даже подъ вліяніемъ классовыхъ мотивовъ, задерживая свободный притокъ новыхъ строительныхъ участковъ.

Оставляя до конца отдѣла оцѣнку значенія различныхъ факторовъ городского предложенія, мы теперь должны указать, что въ общемъ, несмотря на лихорадочную, прерываемую „очистительными“ кризисами, дѣятельность земельной спекуляціи, сосредоточившей въ своихъ рукахъ созданіе годной къ застройкѣ земли,—предложеніе земельныхъ участковъ, годныхъ къ застройкѣ, не соответствуетъ потребности въ нихъ и, насколько можно судить по даннымъ, разработаннымъ Мангольдтомъ, по общему правилу, отстаетъ отъ спроса ³⁵⁾.

³⁴⁾ Дѣнгесъ свою защиту соціальнаго значенія спекуляціи основываетъ именно на этомъ.

„При взглядѣ на планъ Мюнхена сейчасъ же бросается въ глаза, что земли, принадлежащія спекулятивнымъ обществамъ, уже распланированы или находятся въ процессѣ планировки. Но въ тѣхъ пунктахъ, гдѣ преобладаютъ мелкіе собственники, вслѣдствіе борьбы интересовъ, осуществленія строительныхъ плановъ еще нѣтъ.

Въ Мюнхенѣ строительныя общества превратили массу земли около города въ годную къ застройкѣ. До настоящаго времени они установили всецѣло на свой счетъ 200 свободныхъ площадей и улицъ, передали городскому самоуправленію болѣе 370 тагверковъ и израсходовали свыше 3½ мил. мар. на сооруженіе улицъ. (Beiträge zur Entwicklung Münchens unter besond. Berücksicht. des Grundstückmarktes. Dönges. 1910. стр. 83)“.

³⁵⁾ Mangoldt. Op. cit., стр. 233 и сл. „Der Nachfrage gegenüber stehen zunächst die fertigen Baustellen. Aber ihr Vorrat ist im allgemeinen nicht so sehr gross, und in den meisten Fällen werden einige Jahre Wachstum der betreffenden Stadt genügen, um ihn völlig aufzuzehren, oft sogar ein viel geringerer Zeitraum“. О задерживающемъ вліяніи землеустроительной политики мѣстнаго самоуправления на ограниченіе предложенія участковъ, см. особенно часть 2) настоящей работы.

Необходимо различать между запасомъ и дѣйствительнымъ предложеніемъ на рынкѣ годныхъ къ застройкѣ участковъ. Даже въ тѣхъ случаяхъ, когда запасъ строительныхъ участковъ превышаетъ спросъ на нихъ,³⁶⁾ ихъ дѣйствительное предложеніе нерѣдко оказывается недостаточнымъ вслѣдствіе неудобнаго положенія, отдаленности отъ городскихъ путей сообщенія, случайной или намѣренной неразвитости въ данномъ городѣ или данномъ городскомъ округѣ сѣти городскихъ улицъ. Есть вѣскія основанія предполагать, что развитіе городскихъ улицъ значительно отстаетъ отъ роста населенія въ современномъ большомъ нѣмецкомъ городѣ³⁷⁾.

Слѣдовательно, превышеніе запаса строительныхъ участковъ надъ спросомъ на нихъ самъ по себѣ не имѣетъ рѣшающаго значенія, которое напр. приписываетъ ему Ад. Веберъ³⁸⁾.

Этотъ фактъ важенъ для выясненія удѣльнаго вѣса различныхъ субъектовъ городского землеустройства (городское самоуправленіе, землевладѣльцы, спекулянты), но отнюдь не противорѣчитъ возможности признанія городского земельного голода: послѣдній представляетъ собой сложное явленіе.

Впрочемъ, систематическія цифровыя данныя по этому вопросу отсутствуют и, при недостаточной разработкѣ фактическаго матеріала, общія теоретическія построенія неизбежно пріобрѣтаютъ большое значеніе въ выясненіи условій и въ оцѣнкѣ основныхъ моментовъ строительнаго развитія современнаго города.

³⁶⁾ Въ Берлинѣ въ 1901 г., предложеніе къ застройкѣ земельныхъ участковъ превышало спросъ въ 6 разъ, въ Дрезденѣ, въ 1906 г.—въ 7 разъ. (Mangoledt, Op. cit. Стр. 249).

³⁷⁾ См. табл. Statistisch. Jahrbuch d. deutsch. Städte XII. Jahrgang, стр. 69; XIII Jahrg., стр. 47 и комбинированную таблицу Мангольдта,—Op. cit. Стр. 250.

³⁸⁾ Ad. Weber, „Boden und Wohnung“. 1908. Leipzig. Стр. 35.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Обзоръ основныхъ теорій городского земельного вопроса.

Въ общихъ чертахъ мы познакомились съ силами, дѣйствующими на городскомъ земельномъ рынкѣ. Интересно прослѣдить, какъ отразились въ различныхъ теоріяхъ, посвященныхъ земельному вопросу сложные факты, обусловливающіе игру спроса и предложенія земли въ городѣ. Сложность и интенсивность спроса на городскую землю и жилища проявились вполнѣ лишь къ 70-мъ г.г. Только въ эту же эпоху возникла и развилась земельная спекуляція и городское землеустройство получило значеніе самостоятельной отрасли промышленности. Неудивительно, что первыя теоріи прежде всего обратили вниманіе на особенности *предложенія* городской земли.

Исторически на первый планъ выдвинулись теоріи, считавшія неправильную организацію предложенія земли, годной для застройки, и неправильную постановку организаціи предложенія жилищъ, факторомъ, наиболѣе отвѣтственнымъ за высокія цѣны на землю и за недостатокъ удобныхъ и дешевыхъ жилищъ.

Жилищный и земельный вопросъ мало привлекалъ въ Германіи вниманіе науки и общественнаго мнѣнія вплоть до 60-хъ г.г. прошлаго столѣтія. Объясняется это отчасти слабымъ развитіемъ городовъ, отчасти индифферентнымъ отношеніемъ науки и общественнаго мнѣнія къ интересамъ широкихъ массъ городского населенія. Впрочемъ, и въ эту эпоху уже появились отдѣльныя работы, отмѣчавшія ненормальность экономического развитія городовъ именно въ сферѣ жилищныхъ отношеній. Такъ, впервые раздались жалобы на жилищную нужду въ Германіи вскорѣ послѣ

освободительной войны¹⁾. Первыми, кто подвергли проблему жилищного вопроса теоретической обработкѣ, и привлекли вниманіе къ жилищному и земельному вопросу въ городахъ были социалистъ Родбертусъ и особенно консервативный профессоръ Губеръ (1838 г.)²⁾.

Губеръ констатировалъ, что въ Германіи, какъ въ Англіи, современное положеніе квартирныхъ условій рабочихъ—„маленькихъ людей народа уже теперь является однимъ изъ величайшихъ социальныхъ золъ“, и что это „зло будетъ возрастать въ увеличивающейся прогрессіи параллельно росту городского населенія“. Основную причину дурныхъ жилищныхъ отношеній Губеръ видитъ въ неправильной организаціи на городскомъ жилищномъ рынкѣ предложенія жилищъ, что создаетъ „вымогательскія“ цѣны на квартиры и приводитъ къ земельному растовщичеству³⁾.

Но земельный вопросъ и строительная спекуляція также привлекли къ себѣ вниманіе Губера.

„Высота земельныхъ цѣнъ, говоритъ Губеръ въ своемъ докладѣ на конгрессѣ экономистовъ: „это краеугольный камень всего жилищнаго вопроса, секретъ его разрѣшенія“.

Особое значеніе Губеръ придавалъ глубокому извращенію частной спекуляціей тѣхъ отраслей промышленности, которая непосредственно и посредствомъ имѣютъ отношеніе къ созданію городскихъ жилищъ, и искалъ спасенія въ радикальныхъ реформахъ этой отрасли промышленности, въ частности, въ созданіи всеобъемлющей конкуренціи путемъ развитія могущественной строительной дѣятельности на кооперативныхъ началахъ при поддержкѣ частныхъ и публичныхъ работодателей—общины и государства³⁾.

¹⁾ Первые указанія на этотъ вопросъ встрѣчаются въ «Statistische Uebersicht von der gestiegenen Bevölkerung des Haupt-und Residenzstadt Berlin in d. Jahren 1815 bis 1828 und der Communeinnahmen und Ausgaben derselben in den Jahren 1805 bis 1828».

²⁾ V. A. Hubers, «Ausgewählte Schriften über Socialreform». стр. 614 (безъ указ. года. 1067). Указаніе на значеніе Родбертуса въ исторіи развитія ученій о жилищномъ вопросѣ см. въ работѣ «Die Arbeiterwohnungsfrage», von dr. Z. Singsheimer. 1902, стр. 88.

³⁾ V. A. Huber, стр. 1067. Ibid. «Die Natur und Ursache dieses dringendsten Uebels liegt wesentlich in der tiefen Depravation eigentlichen und uneigentlichen Gewerbe, welche für die Befriedigung des Wohnungsbe-

Для борьбы съ земельной спекуляціей посредствомъ конкуренціи Губеръ требоваль „организаціи вокругъ большихъ городовъ поселеній, которыя отстояли-бы отъ центральныхъ пунктовъ, гдѣ сосредоточивается городская промышленность, на разстояніи $\frac{1}{4}$ часа ѣзды“. По инициативѣ Губера жилищный вопросъ былъ поставленъ на обсужденіе *Volks-wirtschaftliche Kongresse Deutschlands*.

Первымъ конгрессомъ, на которомъ поднимался жилищный вопросъ, былъ конгрессъ нѣмецкихъ экономистовъ въ 1864 г. Вопросъ этотъ въ дебатахъ глубоко не затрагивался, но для его изученія была образована постоянная комиссія. Какъ узко онъ былъ поставленъ, показываетъ докладъ перваго докладчика Летте, который въ цѣляхъ созданія лучшихъ и болѣе здоровыхъ помѣщеній рекомендовалъ строительные кооперативы (*Baugenossenschaft*) безъ различія, построенные ли на принципѣ благотворительности или чисто-коммерческихъ операций.

На 8-мъ конгрессѣ въ Нюрнбергѣ въ 1885 г. снова поднимался жилищный вопросъ и опять онъ не былъ глубоко затронутъ. Хотѣли достигнуть дешеваго жилища, но уже не путемъ строительныхъ кооперативовъ, а организаціи кооперативнаго производства строительныхъ матеріаловъ въ большемъ масштабѣ, что должно было вызвать пониженіе цѣнъ. Вообще доминировала точка зрѣнія, что жилищный вопросъ есть прежде всего вопросъ техники.

Пятидесятые годы, годы политической реакціи и экономического расцвѣта въ Германіи, въ теоріи политической экономіи были эпохой господства экономического либерализма. Манчестерской точкой зрѣнія было проникнуто и отношеніе къ жилищному вопросу. Характерна работа, изданная по порученію конгресса нѣмецкихъ экономистовъ.

dürfnisses zu sorgen haben“. См. также другія работы Губера, особенно *Die Wohnungsfrage*».

Губеръ пытался создать акціонерное общество для устройства дешевыхъ жилищъ, но его попытка, несмотря на поддержку принца Прусскаго (впослѣдствіи императора Вильгельма I-го) разбилась о равнодушіе общества. (Wiss «*Wohnungsfrage in Deutschland*». Berlin. 1872. Стр. 4).

Отзвукомъ агитаціи Губера явилась постройка фабрикантомъ Iohann'омъ Quistor'омъ въ Штеттинѣ, въ 40-хъ г.г. жилищъ для своихъ рабочихъ. Это была одна изъ первыхъ попытокъ, если не первая, сознательнаго вмѣшательства въ жилищныя отношенія въ Германіи.

Она всецѣло проникнута принципами экономического либерализма. Жилищная нужда является неизбежнымъ слѣдствіемъ игры экономическихъ силъ; разрѣшенія жилищнаго вопроса нужно ждать только отъ прогресса въ развитіи техники, который, къ сожалѣнію, задерживается устарѣлыми нормами промышленнаго и строительнаго права ⁴⁾).

Впрочемъ, въ области городскихъ земельныхъ отношеній либеральная точка зрѣнія не была выдержана до конца. И уже Фоше, одинъ изъ столповъ разсматриваемаго направленія, указалъ, что, въ данной сферѣ экономическихъ отношеній, дѣйствія спроса и предложенія на земельномъ рынкѣ осложняются монопольнымъ характеромъ городского землевладѣнія⁵⁾. Фоше, впрочемъ, обсуждалъ вопросъ, главнымъ образомъ, съ точки зрѣнія интересовъ промышленности.

Онъ выступилъ въ защиту предпринимательской дѣятельности противъ земельной собственности и настаивалъ

⁴⁾ Wohnungsfrage, mit besonderer Rücksicht auf die arbeitenden Klassen, in Verbindung mit der ständigen Deputation des Kongresses deutscher Volkswirte, herausgegeben vom Zentral. Verein für Wohl der arbeitenden Klasse im Preussen, 1863. (Mitarbeiter: V. A. Huber, H. Sentleben, Architekt H. Klitte, Ende und Böckmann, Redakteur Brämer und Rudolf Parisius).

⁵⁾ «Über Häuser und Bau-Unternehmung im Geiste der Zeit». Von Julius Faucher. Berlin 1867. См. также другую работу Фоше: «Staats und Kommunalbudgets» и «Die Bewegung für Wohnungsreform» 1866—67.

Въ преніяхъ на Эйзенахскомъ конгрессѣ Фоше значительно умѣрилъ радикализмъ своихъ требованій (см. Verhandlungen der Eisenachen Versammlung zur Besprechung der socialen Frage an 6 u 7 oct. 1872. Leipzig 1873, но все же врядъ ли примѣнима болѣе ядовитая, чѣмъ справедливая характеристика, которую дѣлаетъ Мерингъ въ своей извѣстной исторіи социализма представителямъ манчестерской школы въ 60-хъ годахъ.

«Вожди ихъ, Фоше и Принсъ-Смитъ, по происхожденію круглые бѣдняки, женились на двухъ дѣвахъ,—Фоше, какъ галантный французъ, на молодой племянницѣ, Принсъ-Смитъ, какъ практическій англичанинъ, на старой теткѣ,—владѣвшихъ на Unter den Linden полуразвалившейся лачугой на большомъ участкѣ земли, который приобрѣлъ колоссальную цѣнность, благодаря огромному росту движенія въ прусской столицѣ. Женившись на этой золотиносной глыбѣ земли, Фоше сталъ убѣдительно доказывать, что капиталистическая прибыль является наградой за тѣ лишенія, которыя обладатель капитала возложилъ на себя, что бы собрать его, а Принсъ-Смитъ не менѣе убѣдительно доказывалъ, что семьи, сумѣвшія сберечь наибольшій капиталъ и оказавшія этимъ наибольшее благодѣяніе народному хозяйству, справедливо могутъ и должны притязать на наибольшую долю въ національномъ продуктѣ».

намонопольномъ характерѣ землевладѣнія. По его мнѣнію, въ землевладѣніи заключается монопольстическая тенденція, не въ той мѣрѣ, въ какой она господствуетъ надъ созданиемъ движимыхъ предметовъ, но настолько, насколько она властвуетъ надъ созданиемъ недвижимыхъ вещей: дорогъ и жилищъ.

Фоше указываетъ, что промышленное домостроительство вынуждено платить землевладѣнію дань въ такихъ размѣрахъ, что между ними возможенъ только „львиный дѣлежъ“, въ силу котораго „тотъ, кто владѣетъ, хотя не только ничего не творитъ, но напротивъ возможно больше задерживаетъ дѣятельность строительнаго предпріятія, получаетъ все, а тотъ, кто дѣйствительно творитъ, не получаетъ ничего, и часто, даже, лишается своего имущества“. Если рѣчь идетъ о шоссе, каналѣ, желѣзной дорогѣ, тогда нѣмецкое законодательство защищаетъ предпріятіе противъ монополіи путемъ экспроприаціи; тамъ, гдѣ монополія отказывается использовать богатства нѣдръ земли въ цѣляхъ человѣческаго благосостоянія, нѣмецкое законодательство съ давнихъ поръ умѣло найти помощь въ частной инициативѣ. Предпріятіе, которое должно создать для массы народа пріютъ и кровъ, до сихъ поръ не можетъ похвалиться такой заботливостью со стороны законодательства.

Фоше не согласенъ съ мнѣніемъ, что домостроительство независимо отъ монополіи землевладѣнія. Происхожденіе и ростъ городовъ являются результатомъ раздѣленія труда, которое не допускаетъ безграничнаго пространственнаго расширенія города. Отсутствіе значительныхъ затратъ по перевозкѣ и бѣлая быстрота сношеній между участниками труда повышаютъ его продуктивность. Городское домостроительство, поэтому, является ограниченнымъ предѣлами извѣстной территоріи. Фоше ищетъ спасенія противъ монополіи землевладѣльца въ монополіи капитала. Постройка отдѣльныхъ домовъ должна быть замѣнена постройкой улицъ. Тогда остріе будетъ повернуто: капиталисты будутъ по произволу выбирать ту или другую мѣстность въ окрестностяхъ города, пріобрѣтая для стройки именно ту часть, которую собственники согласятся уступить дешевле.

Монопольное положеніе городского домовладѣнія, особенно подчеркивается литературой въ 60-ые и 70-ые годы, когда вслѣдствіе быстрого роста городского населенія и

отчасти подъ вліяніемъ агитаціи Лассаля⁶⁾, начинается пробуждаться болѣе глубокой интересъ къ земельнымъ и жилищнымъ отношеніямъ современнаго города. Объ этомъ свидѣтельствуется не только практическое движеніе въ пользу созданія строительныхъ кооперативовъ, но и рядъ серьезныхъ научныхъ работъ (Швабе, Закса, Энгеля, Висса Штамма, Штольпа). Энгель и Швабе выражаютъ въ цифрахъ печальныя послѣдствія неправильнаго дѣйствія спроса и предложенія на жилищномъ рынкѣ. Въ 1857 г. Энгель показалъ, что чѣмъ меньше бюджетъ, тѣмъ большая относительно часть расходовъ падаетъ на удовлетвореніе физическихъ потребностей⁷⁾, а въ 1867 г. Швабе, примѣняя этотъ принципъ къ анализу отношеній между доходомъ квартиронанимателя и квартирной платой, формулировалъ на основаніи статистическихъ данныхъ, касающихся Берлина, свой извѣстный законъ объ отношеніяхъ между доходомъ и квартирной платой. Уже въ эту эпоху Штольпъ въ своеобразныхъ выраженіяхъ требуетъ конституціонализаціи домовладѣнія⁸⁾.

Переломъ къ новой конструкціи жилищнаго вопроса мы наблюдаемъ у Висса. У него — борьба двухъ теченій. Онъ предвосхищаетъ господствующія нынѣ напра-

⁶⁾ См. указаніе на вліяніе Лассаля у Paul'a Voigt'a, *op. cit.* стр. 117.

⁷⁾ Zeitschrift des Königl. Sach's. Statistisch. Bureau. 1857.

⁸⁾ Stolp. «Die Wohnungsfrage und ihre praktische Lösung.» (Berliner Städtischer Jahrbuch für Volkswirtschaft und Statistik IV Jahrg. 1870. Но особенное развитіе его идеи получили въ позднѣйшей работѣ Штольпа подъ характернымъ названіемъ: «Die Lösung der Wohnungsfrage unter Beseitigung des Haus-Herrenthums und der Mieths-Unterthänigkeit, oder die neue gesetzliche Regelung des städtischen und Wohnstätten-Grundbesitzes auf genossenschaftlichem Wege und die Geiste der Sozialreform» — von Dr Hermann Stolp. Berlin W. Verlag von Rosenbaum et Hart. 1888. См. особенно стр. 23—24.

«Geht man nun bei der Beurtheilung des Eigenthums und Eigenthumsrechts von den vorstehend dargelegten Anschauungen und Ausführungen aus, so muss man auf Grund derselben zu der Ueberzeugung gelangen, das auch das gegenwärtige römischrechtliche Haus- und Wohnungs-Eigenthum kein wirkliches Eigenthum, sondern ebenfalls, und in der Hauptsache ein dingliches Vorenthaltungs- und Besitzes-Ausbeutungsrecht des eigenen Thuns und Gebrauchs Anderer, oder wesentlich ein Fremdthum ist, gerade den thatsächlichen Inhabern, also den naturgemäss und in erster Linie hierzu berechtigten dinglichen Besitzern und persönlichen Gebrauchern der Sache, die Eigenthumserwerb der letzteren vorenthalt.

вления: съ одной стороны онъ подчеркиваетъ, и не разъ, что монопольное положеніе земельной собственности сводитъ къ нулю всѣ возможные сокращенія строительныхъ расходовъ, съ другой, считаетъ жилищную реформу нравственной и экономической (въ индивидуалистическомъ смыслѣ слова) проблемой. „Здѣсь“, говоритъ онъ; „лежитъ рычагъ успѣшной реформы; она—нравственного и экономического характера и должна исходить отъ нуждающихся въ жилищѣ, отъ потребителей (зарожденіе идей Поле и Фохта). Признавая опасность домовъ-казармъ Виссъ, въ качествѣ метода борьбы съ ними, даетъ рабочимъ совѣтъ не селиться въ домахъ этого типа⁹⁾).

Въ эту же эпоху были впервые формулированы требованія борьбы съ земельной монополіей путемъ расширенія площади общественныхъ земель. Эти требованія были выставлены врачомъ д-ромъ Штаммомъ, предшественникомъ современнаго земельно-реформаторскаго движенія. Въ его работѣ мы уже встрѣчаемъ вполне законченную идею „домовладѣльческаго феодализма“ и разработанный методъ борьбы съ нимъ путемъ строительныхъ кооперацій¹⁰⁾.

Но новое слово въ теоріи жилищнаго вопроса было отчетливо сказано только на Эйзенахскомъ конгрессѣ, начинающимъ собой, какъ извѣстно, новую эру въ теоріи по-

Das Eigenthum und Eigenthumsrecht auch der Haus-und Wohngrundstücke ist und wird dadurch nicht, wie es sein Zweck und seine Bestimmung ist, eine Einrichtung zur Begründung rechtlicher Selbstständigkeit, wie zur Erhaltung und Sicherung der persönlichen Freiheit und wirthschaftlichen Unabhängigkeit, sondern vielmehr eine wechselseitige persönliche Ausbeutungs-Bedrückungs-Verdrängungs-und Verfeindungsanstalt, welche in dem bestehenden Besitzes-Speculantenenthum, Pfandgläubigerwesen, Hausherenthum, Mietihsunterthanenwesen und Miethsnebenbuhlerthum, deren grobe Misstände und verderbliche Folgen wir bereits eingehend geschildern haben ihren ebenso lebendigen, wie verabscheuungswürdigen Ausdruck findet, und welche trotzdem in dieser seiner Entartung von der «classischen» römischen Rechtsgelehrsamkeit mit dem Nimbus der Wissenschaftlichkeit und Naturnothwendigkeit umgeben wird». (Стр. 23—24).

⁹⁾ „Wenn diese auf der Stufe der becheidensten Lebensform sich nicht mehr becheiden mit den Kasernenwohnungen, wenn sie mit standhaften Widerwillen in diese nicht mehr hineinziehen und mit aller Kraft die Bauunternehmung von Einzelwohnungen unterstützen, dann wird sich die Reform bald und verhältnissmässig leichter in den andern Kreisen der Gesellschaft Bahn brechen». E. Wiss, „Ueber die Wohnungsfrage in Deutschland“. 1872.

¹⁰⁾ Th. Stamm „Erlösung der darbenden Menschheit“. 1871.

литической экономии и социальной политики в Германии. На смену экономического либерализма, господствовавшего в 50-ые гг., выдвигается катедер-социализм, а вместе с тем и специальные проблемы получают иное освещение. Жилищный вопрос получает законченную разработку в реферате Энгеля, прочитанном на Эйзенахском конгрессе¹¹⁾.

Основные положения этого доклада, богатого и теоретическими выводами и статистическими выкладками, сводятся к обоснованию господства на городском земельном и жилищном рынках монополии землевладения и земельной спекуляции.

Энгель держится мнения, что „квартиры и здания не являются товаром обычного характера, который может быть по произволу увеличиваем употреблением нового естественного фактора производства и употреблением нового капитала и труда“.

Квартиры и строения не являются товарами в общем смысле потому, что в известном месте города число их не может быть увеличиваемо по произволу, наоборот, на том месте, где они находятся, они образуют монополию и их наемная цена создается скорее по законам монополии, чем конкуренции.

Спрос на жилища приводит к интенсификации застройки. Где строительные участки очень дороги, люди начинают жить в пяти, шести, семи слоях. Точно также застраиваются и пустующие пространства. Таким путем образуется острая нужда в земле. Без строительного участка не может быть и здания. Спрос на участки все возрастает, а число их на территории города ограничено. Монополия именно тем и создается, что предмет, о котором идет речь, находится во владении немногих и существует только в ограниченном количестве в то время, как потребность в нем является потребностью многих и спрос на него неограничен. Энгель констатирует уже для своей эпохи,

¹¹⁾ См. его реферат в протоколах Эйзенахского конгресса. „Verhandlungen der Eisenachen Versammlung zur Besprechung der socialen Frage an 6 u 7 oct. 1872“. Leipzig 1873, стр. 188 и сл. Энгельс в интересной таблицей суммирует эволюцию земельных и жилищных отношений Берлина с 30-х и по 70-х годов.

ТАБЛИЦА ЭНГЕЛЯ.

	1830	1840	1850	1860/1*)	1872	1870
1) Число застроенныхъ участковъ	7.208	7.730	8.725	11.620	14.467	14.829
2) Число жилищъ	51.794	60.714	80.820	113.048	166.144	173.003
3) Общая доходность жилищъ—(тал.)	4.405.340	5.939.539	7.954.130	41.621.308	24.988.480	29.619.261
4) Цѣнности домовъ—(тал.)	88.106.800	108.790.780	159.082.600	292.426.160	499.760.600	591.385.220
5) Приходится на одно зданіе:						
Квартиръ	7 ₁₉	7 ₈₅	9 ₂₆	9 ₇₃	11 ₄₈	11 ₇₃
Жильцовъ	31 ₅₉	40 ₀₉	46 ₃₅	45 ₁₈	51 ₂₄	55 ₆₃
Квартирная плата (тал.)	611 ₂	768 ₄	911 ₆	1258 ₃	1727 ₃	1998 ₈
Стоимость дома (тал.)	12.222	14.056	18.233	26.166	34.545	39.948
6) Приходится на одну квартиру:						
Квартирной платы (тал.)	85 ₀₆	97 ₈₃	98 ₄₂	129 ₃₄	150 ₄₀	170 ₅₀
7) На одного жильца приходится:						
Квартирной платы (тал.)	19 ₃₄	19 ₁₆	19 ₆₈	27 ₈₅	33 ₇₁	35 ₉₀
Стоимости дома (тал.)	386 ₈	383 ₂	393 ₆	557 ₀	674 ₂	718 ₉

*) Включая Темпельгофъ и Шенебергъ.

Verhandlungen der Eisenacher Versammlung zur Besprechung der Socialen Frage am 6 и 7 oct. 1872. S. Leipzig. 1873.

что на двѣ мили въ окружности Берлина вся земля перешла въ руки строительныхъ спекулянтовъ. Въ Дрезденѣ вся земля на разстояніи одной мили отъ южныхъ и западныхъ воротъ была скуплена спекулянтами.

Спекуляція въ дѣлѣ постройки домовъ никогда не играетъ на пониженіе, а только на повышеніе и, слѣдовательно, является самостоятельнымъ факторомъ повышенія земельныхъ цѣнъ.

„Какъ въ каждомъ монопольномъ хозяйствѣ быстро образуется феодализмъ, такъ то же наблюдается въ монопольномъ хозяйствѣ первоначальнаго Hausbesitzer-und Wohnungs-vermietherthums. Домовладѣлецъ и квартиронаниматель въ городахъ, гдѣ обостренъ жилищный вопросъ, особенно въ Берлинѣ, стоятъ одинъ къ другому не въ отношеніяхъ продавцовъ и покупателей товара, а въ отношеніяхъ господъ и крѣпостныхъ“. Эта мысль постоянно повторяется въ позднѣйшей литературѣ.

Основная точка зрѣнія Энгеля,—монопольный характеръ землевладѣнія, господствуетъ втеченіи всей послѣдней трети 19-го в., хотя обосновывается различно.

Непосредственно къ Энгелю примыкаетъ проф. Вагнеръ, первый обратившій вниманіе на теорію городского земельного вопроса и оказавшій громадное вліяніе на развитіе жилищныхъ программъ всѣхъ партій въ Германіи¹²⁾.

Вагнеръ рѣзко противопоставляетъ земельныя отношенія города всѣмъ другимъ видамъ земельныхъ отношеній¹³⁾. Не-

¹²⁾ См. Wagner «Grundlegung der politischen Oekonomie» dritte Auflage, Buch III Städtisches Grund.- und Haus-eigenthum. Стр. 470—525 (также 2-е изд. стр. 740—782, также статья «Grundbesitz» въ «Hanwörterburg Conrad'a». Bd. 4, стр. 792—822. «Wohnungsnot und städtische Bodenfrage». Soziale Streitfragen. Heft XII, также частью «Die finanzielle Mitbeteiligung an kulturellen Staatseinrichtungen». 1904 и «Der Zuwachssteuer», въ Jahrb der Bodenreform, 1906. Bd. II. Цитаты, гдѣ нѣтъ специальныхъ оговорокъ, дѣлаются по 3-ему изданію его «Grundlegung».

¹³⁾ Слѣдующія черты придають, по Вагнеру, городской земельной собственности обособленное положеніе въ ряду другихъ видовъ собственности на землю: большее вліяніе положенія на земельную ренту и цѣну участка, большее вліяніе конъюнктуры на образованіе ренты и цѣны, сравнительная легкость капитализаціи возрастающей ренты облегчающая, процессъ мобилизаціи собственности и задолженности земли и домовъ; роль готового дома, главнымъ образомъ, какъ рентнаго фонда; болѣе

правильное дѣйствіе механизма спроса и предложенія, остроту жилищнаго вопроса въ городѣ онъ объясняетъ юридическимъ моментомъ—вліяніемъ права частной собственности на условія предложенія земли на земельномъ рынкѣ. Вагнеръ полагаетъ, что, въ то время, какъ въ другихъ сферахъ жизни за институтомъ частной собственности имѣются крупныя заслуги и онъ является необходимымъ факторомъ экономического развитія, въ городѣ его вліяніе исключительно отрицательное.

Городской землевладѣлецъ и домовладѣлецъ, по своему экономическому положенію, монополистъ. Его монопольное положеніе обусловливается, по преимуществу, правомъ частной собственности на землю, пріобрѣтающимъ особое значеніе въ силу своеобразія условій экономической жизни города. Причину исключительно привилегированнаго положенія городского землевладѣльца Вагнеръ видитъ не только въ частной собственности на естественный факторъ, который по своей природѣ не можетъ быть увеличенъ по произволу, какъ во всякомъ другомъ видѣ земельной собственности, но въ „частной собственности на естественный факторъ, абсолютно ограниченный въ силу опредѣляющаго вліянія момента положенія“¹⁴⁾.

Вагнеръ пытается вывести специфическій характеръ городского землевладѣнія изъ особыхъ свойствъ природы человѣка и законовъ развитія соціального организма. Такъ онъ ссылается на распространенный повсюду между людьми, какъ соціальными животными, обычай пространственно близкаго сожителства на относительно небольшой территоріи. Это стремленіе, имѣющее свое основаніе во многихъ важныхъ потребностяхъ соціальной жизни, обнаруживается уже при поселеніи селами, но находитъ свое наиболѣе яркое выраженіе въ городскомъ быту. Естественнымъ результатомъ

легкое отдѣленіе пользованія (при сдачѣ въ аренду) отъ собственности соціальная зависимость арендаторовъ отъ собственниковъ; своеобразныя явленія жилищной нужды и, наконецъ, то обстоятельство, что мотивы, которые съ точки зрѣнія интересовъ производства даютъ оправданіе частной собственности, примѣнительно къ городской землѣ не имѣютъ значенія: коллективная собственность на городскую землю и дома представляетъ меньшія трудности, чѣмъ на сельскохозяйственную землю, хотя эти трудности, все же, очень значительны. Ibid. стр. 475—6.

¹⁴⁾ Wagner „Grundlegung“, стр. 479.

скопления людей на городской территории является усиленный спрос на отдельные, более выгодно расположенные участки, которые вследствие этого получают наиболее высокую цену (особенно принимая во расчет нежелание затрачивать время на передвижение¹⁵⁾). Положение земельного участка приобретает решающее значение для определения его цены¹⁶⁾.

Выгодно расположенная земля, наиболее приспособленная для специфически городских (промышленных, политических и культурных) целей, достигает, благодаря ее неизбежной ограниченности в городах, выдающегося экономического значения. Ее рента и цена получают монопольный характер и поднимаются необычайно высоко. С дальнейшим расширением городской территории все большее количество земельных участков приобретает такие свойства. Вместо с этим рост ренты и цены земельных участков происходит независимо от воли собственника, под влиянием общих хозяйственных факторов.

В большинстве случаев, по крайней мере, в давно населенных культурных странах с достаточно густым населением, где всякий кусок земли занят и, по большей части, перешел в частную собственность, приходится иметь дело с раз навсегда точно установленным местом поселения в определенных пунктах страны. Внутри последних и на их периферии (для соединения с пахотной землей и другими частями страны) городские улицы, площади и большие дороги также твердо определены почти с незапамятных времен. Рента и цена отдельных строительных участков, таким образом, зависят от общего значения поселения, в котором они расположены и от специальных местных условий развития последнего, т. е. опять таки от обстоятельств на которые воля, деятельность или

¹⁵⁾ Grundlegung, стр. 476.

¹⁶⁾ Поэтому, Вагнер подчеркивает, что для теории земельной ренты изучение городских земельных отношений имеет более важное значение, чем изучение сельско-хозяйственных отношений, потому что здесь теория ренты демонстрируется экспериментально на быстром росте цен незастроенных участков, домов и квартир.

Некоторое влияние на Вагнера оказали работы нашего соотечественника Волкова («Opuscule sur la rente foncière», 1854).

бездѣйствіе частнаго собственника могутъ оказать мало или не оказываютъ никакого вліянія.

Также и движеніе, — ростъ или пониженіе ренты и цѣны земельного участка, опредѣляется почти исключительно общими факторами народнаго хозяйства: движеніемъ населенія, характеромъ развитія государственной жизни. Благопріятное общее національное развитіе государства благотворно дѣйствуетъ на отдѣльные пункты, и рента и стоимость земельныхъ участковъ повышаются.

Послѣдствія монопольнаго положенія городского землевладѣнія проявляются всего тяжелѣе именно въ эпоху поднимавшейся конъюнктуры въ формѣ такъ называемаго жилищнаго вопроса, причиной котораго, если не единственной, то одной изъ самыхъ главныхъ, является частное земле- и домовладѣніе. „Эта жилищная нужда чувствуется не только, какъ это принято обычно думать, нисшими трудящимися классами, но все сильнѣе и сильнѣе всѣмъ населеніемъ большихъ и даже среднихъ городовъ, живущимъ въ наемныхъ квартирахъ. Жилищный вопросъ составляетъ важный элементъ такъ называемаго соціальнаго вопроса и даетъ среднимъ классамъ *ad hominem* примѣръ дѣйствія экономической эксплуатаціи и соціальной зависимости въ современной хозяйственной системѣ свободной конкуренціи¹⁷⁾).

Монополія землевладѣнія нарушаетъ обычную игру

¹⁷⁾ Любопытной иллюстраціей этого положенія Вагнера можетъ служить слѣдующая формула жилищнаго вопроса, какъ вопроса заработной платы, данная на одномъ изъ сѣздовъ квартиронанимателей:

Die Wohnungsfrage ist Lohnfrage;--es findet auf den Miethvertrag volkswirtschaftlich und praktisch alles Anwendung, was auf den Arbeits-Vertrag Anwendung findet; die Lage der Miether ist ebenso wie die der Lohnarbeiter, nur durch einsichten besonderen beim Miethvertrag vorliegenden wirtschaftlichen Verhältnissen anschliesende Gesetzgebung zu bessern; der Inhalt dieser Gesetzgebung schliesst sich ganz genau den s. g. Arbeiterschutzgesetzen an, und wird ebenso wie diese Gesetze den gewissenschaften pflichtbewussten Vermiether nicht schädigen, sondern nur vor der Konkurrenz derjenigen schützen, die es weniger ernst nehmen oder die sich selbst in Nothlage befinden. „Zur Wohnungsfrage. Volkswirtschaftliche und socialrechtliche Erörterungen“. Vortrag von Stadtrath. Dr. Karl Flesch (Frankt a M.) gehalten am 30 Sept. 1889 in Allgemeinen Miethbewohner Verein zu Dresden. 1890, стр. 24.

спроса и предложенія. Цѣны на жилища и, косвенно, на городскія земли образуются подъ одностороннимъ давленіемъ болѣе сильной стороны. „Только часть наемной платы опредѣляется по обычнымъ цѣнамъ свободной конкуренціи, другая часть имѣетъ характеръ вынужденный для покупателя въ силу монопольнаго положенія продавца“.

Вагнеръ отмѣчаетъ рѣзкое противорѣчіе между юридическимъ положеніемъ городского землевладѣнія и его социальнымъ содержаніемъ. Значительныя затраты изъ публичныхъ средствъ государства¹⁸⁾, въ особенности, органовъ городского самоуправления на улучшеніе культурныхъ условій жизни, имѣютъ, въ концѣ-концовъ, тенденцію увеличивать высоту земельной ренты и цѣны городскихъ земельныхъ участковъ. Вагнеръ при чрезвычайно отрицательномъ отношеніи къ праву частной собственности на городскіе земельные участки естественно ищетъ выходъ въ реформѣ права собственности.

„Всѣ средства помощи“, говоритъ Вагнеръ,—„противъ такъ называемой жилищной нужды, которыя, прежде всего, не связаны съ глубокимъ измѣненіемъ права собственности, являются только палліативами“. „Принципіальная реформа“, говоритъ онъ далѣе,—„прежде всего должна быть направлена на содержаніе этого права, какъ частнаго права: собственность здѣсь не можетъ быть формулирована, какъ абсолютное право“¹⁹⁾.

Но къ вопросу о возможности практическаго осуществленія этой реформы Вагнеръ относится очень осторожно²⁰⁾.

Въ то время, какъ социалисты и земельные реформаторы предлагаютъ „муниципализацію“ городской земли и домовладѣнія, Вагнеръ подчеркиваетъ трудность такой радикальной реформы. Онъ разбираетъ два случая такой замѣны частной собственности на землю общественной: 1) муниципализацію земли—систему сдачи земли въ аренду при сохраненіи частнаго домостроительства и частной собственности на дома, 2) муниципализацію и земли и домострои-

¹⁸⁾ См. особенно „Die Finanzielle Mitbeteiligung an kulturellen Staatseinrichtungen“. 1904, стр. 6.

¹⁹⁾ Grundlegung, стр. 508.

²⁰⁾ Grundlegung, стр. 498.

тельства. Первая система предполагает долгосрочность договора найма земли подъ постройку дома. Необходимыя значительныя затраты и фиксація капитала при постройкѣ зданія неизбѣжно вызываютъ длинные сроки арендныхъ договоровъ (при короткихъ срокахъ отсутствуетъ всякій стимулъ къ солидной постройкѣ), что въ концѣ-концевъ, опять, приводитъ, по крайней мѣрѣ, на извѣстный періодъ времени, къ возстановленію частнаго домовладѣнія въ замаскированной формѣ.

Всетаки важными преимуществами этой системы остаются возможность болѣе полного осуществленія строительныхъ требованій и возвратъ, по истеченіи договора найма, земельной собственности коллективному собственнику.

Переходя къ анализу полного обобществленія городского домовладѣнія государствомъ и общиной, Вагнеръ констатируетъ, что ни постройка, ни эксплуатація домовъ публичной властью не представляютъ особыхъ трудностей ни съ технической, ни съ соціально-экономической точки зрѣнія. Точно также, при системѣ государственной собственности на городскія земли и предоставленіи органамъ самоуправления права пользованія этими землями въ цѣляхъ постройки жилищъ (эта система представляется Вагнеру идеальной), регулированіе платы со стороны общины государству технически могло бы быть установлено на тѣхъ же принципахъ, какъ теперь, и не представляло бы большихъ трудностей. Трудности возникаютъ въ вопросѣ о распредѣленіи жилищъ между гражданами. Нельзя гарантировать навсегда жизнь въ одномъ жилищѣ за одну и ту же плату: это привело бы только къ тому, что при сохраненіи частно-хозяйственной системы, выгодами благопріятной конъюнктуры пользовались бы, прямо или косвенно, квартиронаниматели вмѣсто теперешнихъ собственников“. Вагнеръ скептически относится къ возможности „начальственного“ распредѣленія жилищъ органами публичной власти: послѣднее по его мнѣнію, предполагаетъ болѣе глубокое измѣненіе правового базиса, чѣмъ даже то, которое связано съ уничтоженіемъ опредѣленнаго рода собственности или всей ея въ цѣломъ.

Предложеніе социалистовъ распредѣлять жилища путемъ указаній „соціальной власти“ Вагнеръ считаетъ технически выполнимымъ, но противорѣчащимъ демократиче-

скому, въ остальномъ, характеру социалистической экономической системы.

Такимъ образомъ, Вагнеръ началъ съ утверждения, что внѣ реформы права частной собственности нѣтъ возможности рѣшенія жилищнаго вопроса, а кончилъ болѣе скромнымъ выводомъ, — что вопросъ объ общей собственности на городскую землю представляется достойнымъ серьезнаго обсужденія и, во всякомъ случаѣ, не заслуживаетъ сразу отрицательнаго отношенія ²¹⁾. „Хотя“, заключаетъ онъ, „частная собственность на городскіе строительные участки, въ лучшемъ случаѣ, является недостаточнымъ средствомъ, чтобы обезпечить населенію удовлетвореніе одной изъ важнѣйшихъ матеріальныхъ потребностей“, но нельзя ждать въ ближайшемъ будущемъ практическаго осуществленія мѣропріятій, направленныхъ къ замѣнѣ, въ данномъ случаѣ, частной собственности общественной, не потому, что это осуществленіе нежелательно или невозможно, а потому, „что это требованіе не имѣетъ

²¹⁾ См. особенно его статью въ „Handwörterbuch“ Konrad'a, 3-е изд. В. IV, стр. 806.

Вопросъ о государственномъ вмѣшательствѣ въ жилищныя и земельныя отношенія съ давнихъ поръ привлекаетъ вниманіе специальной литературы. За государственное вмѣшательство Lechler und Schäffle «Nationale Wohnungsreform». За коммунальное строеніе особенно—Ruprecht, «Die Wohnungen der Arbeitenden Klassen in London». 1889, стр. 133. За частичное огосударствленіе земли—H. George, Flürscheim, Freese, Buchenberger (за Bodenreform), Обоснованіе у Schäffle: «Deutsche Kernfragen Neue Folge. 1895, стр. 328. Шеффле горячо высказывается за введеніе ограниченій права собственности, за расширеніе права отчужденія (право отчужденія по поясамъ) и считаетъ возможнымъ разрѣшить, такимъ образомъ, конфликтъ между gesundheitlichen Anforderungen und Bodenwerthe. См. ранѣе „Die Arbeiterwohnungsfrage въ издаваемыхъ Elster'омъ Staatswissenschaftlichen Studien“. 1888, и Bärnreither, «Die Socialpolitischen Aufgaben der neuen Regierung». Wien. 1894.

Противъ прямого вмѣшательства: Berthold, „Schriften des Vereins f. Socialpol.“ II, стр. 199 и Mayr's Statistische Archiv. 1891 — 92, стр. 480. Въ послѣдней работѣ (стр. 491) онъ цитируетъ слова Берлинскаго магистрата, сказанныя еще въ 1872 г.: „каждая попытка прямого вмѣшательства должна будетъ сама себя наказать, потому что притязанія ищущихъ жилищъ возрастутъ безмѣрно“.

поддержки въ обществѣ. Здѣсь больше не хватаетъ хотѣнія, чѣмъ возможности“²²⁾).

Вагнеръ детально разрабатываетъ тѣ, по его мнѣнію, палліативы, которые могутъ регулировать организацію предложенія земли и жилища, ввести въ извѣстныя рамки осуществленіе права собственности и, если не уничтожить, то, по крайней мѣрѣ, ослабить жилищную нужду въ переживаемый историческій моментъ. Отсюда требованіе вмѣшательства государства въ договоръ квартирнаго найма въ интересахъ охраны квартиронанимателей. Отсюда, далѣе, требованіе расширенія права принудительнаго отчужденія.

Общины и строительныя товарищества общественнаго характера должны получить право принудительнаго отчужденія для пріобрѣтенія земли, необходимой имъ для постройки новыхъ жилищъ. Вагнеръ настаиваетъ дальше, чтобы городскія самоуправленія широко пользовались какъ этимъ правомъ, такъ и правомъ изданія обязательныхъ постановленій по строительной части. „Съ давнихъ поръ,— говоритъ онъ,— въ селеніяхъ и городахъ возникали мѣстныя общинныя потребности, которыя не могли получить удовлетворенія безъ ограниченія права частной собственности и безъ возложенія на собственниковъ особыхъ обязанностей. Сюда принадлежитъ вся область мѣстныхъ обязательныхъ постановленій строительнаго, санитарнаго, противопожарнаго характера. Именно здѣсь обнаруживается, что абсолютная собственность никогда не существовала. Мѣстная собственность на землю и дома въ городахъ была всегда ограничена соображеніями совмѣстной жизни и вытекающими отсюда интересами и потребностями. И въ процессѣ развитія деревни въ городъ, маленькаго города — въ большой, эта тенденція усиливалась все больше и больше. Именно современныя отношенія даютъ дальнѣйшій толчекъ этому развитію“... „Прогрессирующее научно-естественное познаніе условій здоровой жизни—вліянія воздуха, воды, свѣта и почвы на здоровье и распространеніе болѣзней и очаговъ заболѣваній, точно также, лучшее знаніе профилактическихъ средствъ, лучшее пониманіе репресивной и превентивной планомѣрной дѣятельности дѣлаютъ все болѣе возможнымъ раціональное оперированіе юридиче-

²²⁾ Grundlegung, стр. 507.

ско-полицейскимъ методомъ запрещеній и приказаній. Все это уже теперь ведетъ къ большому ограниченію земельной собственности и къ возложенію на собственниковъ публично-правовыхъ сервитутовъ ²³⁾“.

Особенно большое практическое значеніе, по его мнѣнію, для рѣшенія жилищнаго вопроса имѣютъ обязательныя постановленія, устанавливающія минимальную ширину улицъ, максимальную высоту домовъ, максимальное число этажей, опредѣленную высоту комнатъ, процентъ доступной къ застройкѣ земельной площади; всѣ эти постановленія имѣютъ въ виду ограниченіе права частной собственности. Далѣе, Вагнеръ рекомендуетъ возможное расширение земельного городского фонда и возможно болѣе полное воздержаніе отъ продажи городской земли. Частнымъ лицамъ земля должна уступаться только на такихъ условіяхъ, чтобы право собственности на землю и, слѣдовательно, будущее нарастаніе цѣнъ на нее оставалось въ рукахъ городского самоуправления.

Наиболѣе пригоднымъ средствомъ для этого является, по мнѣнію Вагнера, право наследственной аренды, при которомъ собственность на землю отдѣляется отъ собственности на строеніе. На ряду съ этими формальными ограниченіями права собственности, имѣющими, конечно, большое экономическое значеніе, Вагнеръ рекомендуетъ и особую систему городскихъ налоговъ, глубоко затрагивающую экономическое содержаніе городской земельной собственности, именно, налогъ на приростъ цѣнности, особый налогъ на незастроенные строительные участки и построеніе подомоваго налога не на принципъ цѣнности, а на принципъ доходности. Требованія Вагнера не остались теоретическими построеніями. Они вошли въ практическія программы соціалъ-демократовъ и нѣмецкихъ земельныхъ реформаторовъ и получили даже нѣкоторое, правда, минимальное осуществленіе въ дѣятельности нѣмецкихъ городскихъ самоуправленій.

Вагнеръ былъ не только первымъ писателемъ, охватившимъ жилищную проблему въ цѣломъ, но и писателемъ, сумѣвшимъ, несмотря на нѣкоторые теоретическіе частичные, хотя существенные, недосмотры, намѣтить путь къ

²³⁾ Grundlegung, стр. 509.

правильному разрѣшенію жилищнаго и земельного вопроса. Въ томъ же направленіи работаютъ и по тому же пути идутъ не только отдѣльные экономисты (укажемъ, на примѣръ, на Инама Штернегга²⁴⁾, Оппенгеймера²⁵⁾, въ извѣстной мѣрѣ, Конрада²⁶⁾ и Фукса,²⁷⁾ но и цѣлая школы ищущія рѣшенія этого вопроса. Сюда можно отнести не только административную школу, которая размѣниваетъ на мелочи основныя идеи ученія Вагнера, но также школу земельныхъ реформаторовъ, поскольку ученіе послѣдней соприкасается съ городской жилищной и земельной пробле-

²⁴⁾ См. «Städtische Bodenpolitik in neue und alte Zeit» v. Karl Theodor v. Inama Sternegg. Wien und Leipzig. 1905.

Чрезвычайно характерны слѣдующія строки посвященныя Ад. Вагнеру:

...«Die vielen Tatsachen, welche diese kleine Schrift auf dem Gebiete der städtischen Boden und Wohnungspolitik aufzählt und noch viele andere sind sprechende Beweise der tiefgehenden Wirksamkeit Ihrer Gedanken so viel auch andere an ihrem Weiterbau und an ihrer praktischen Durchführung gearbeitet haben...

²⁵⁾ F. Cppenheimer «David Ricardo's Grundrententheorie» 1909. Acht. Abschnitt, стр. 209 и сл.

Оппенгеймеръ не указываетъ на свою теоретическую близость къ Вагнеру, но врядъ-ли въ ней можно сомнѣваться, по крайней мѣрѣ, въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ онъ говоритъ о городской земельной рентѣ.

Монопольная земельная рента, по мнѣнію разсматриваемаго писателя, развивается на почвѣ частной земельной собственности и прежде всего, массового переселенія въ большіе города—лейтъ-мотивъ построеній Вагнера. Причина этого массового переселенія лежитъ въ крупномъ землевладѣніи, унаслѣдованномъ отъ феодальнаго строя (217). Къ сожалѣнію это интересное положеніе только высказывается, а не доказывается Оппенгеймеромъ. Во всякомъ случаѣ, если даже признать крупное землевладѣніе однимъ изъ факторовъ опустѣнія деревни (см. Vandervelde, L'exode rural et le retour aux champs. 1909. стр. 32. Sering, «Die Verteilung des Grundbesitzes und die Abwanderung vom Lande». 1910), то сводить къ одному этому моменту процессъ разростанія города, значить закрывать глаза на основныя условія развитія капиталистической промышленности, которая, опредѣляя характеръ и интенсивность спроса на городскіе земельные участки чрезвычайно усложняетъ природу городской земельной ренты.

²⁶⁾ Dr Otto Konrad, «Lohn und Rente». 1909. Конрадъ придаетъ монополіи вообще громадное значеніе въ современномъ народномъ хозяйствѣ.

²⁷⁾ Fuchs. см. статью «Wohnungsfrage» въ Handvörterbuch der Staatswissenschaften 2 Aufl. B VII. со ссылками на Вагнера. Его же «Zur Wohnungsfrage». 1904.

мой а также, въ этихъ предѣлахъ нѣмецкую социалдемократію въ послѣднемъ фазисѣ ея развитія.

Школа земельныхъ реформаторовъ получила свое теоретическое обоснованіе отъ Генри Джорджа. Нѣмецкіе земельные реформаторы разработали примѣнительно къ городскимъ земельнымъ отношеніямъ извѣстное положеніе Джорджа, что рента является цѣной монополіи, возникающей въ томъ случаѣ, если естественные элементы, которыхъ нельзя ни увеличить, ни уменьшить, попадаютъ въ собственность отдѣльныхъ лицъ²⁸⁾. Ихъ основнымъ положеніемъ является принципъ, что крупное землевладѣніе въ городахъ гораздо распространеннѣе и много опаснѣе, чѣмъ въ деревнѣ²⁹⁾. Въ монопольномъ положеніи городского землевладѣнія разсматриваемая школа, естественно, видѣла основную причину неправильнаго дѣйствія закона спроса и предложенія на городскомъ земельномъ рынкѣ.

Значеніе земельно-реформаторскаго движенія лежитъ не въ области теоріи, а, главнымъ образомъ, въ области практики и здѣсь,—въ агитаціи въ пользу усовершенствованныхъ формъ обложенія земельной ренты³⁰⁾.

Въ сферѣ практическихъ требованій жилищной политики земельные реформаторы цѣликомъ примыкаютъ къ „молодому“ направленію административной школы (Эберштадтъ) и отчасти къ Вагнеру.

Всѣ монопольныя формы хозяйственной дѣятельности должны находиться подъ непосредственнымъ контролемъ общества. Городская земельная собственность представляетъ собой монополію *par excellence*. Отсюда требованіе „земельной реформы“. Впрочемъ, современные нѣмецкіе реформаторы не идутъ дальше требованій налоговыхъ реформъ, реформы

²⁸⁾ Flurscheim, «Der einzige Rettungsweg.» 1894. Особенно характерна въ этомъ отношеніи работа Дамашке «Bodenreform» 1902. Damaschke „Diskussion“ 1912. Pöhlman, «Kritik der Bodenreform». Периодическія изданія «Bodenreform» и «Jahrbuch der Bodenreform».

²⁹⁾ Ludvig Echwege, «Privilegiertes Speculantentum» (безъ года изданія).

³⁰⁾ Значеніе земельныхъ реформаторовъ въ этой послѣдней области охарактеризовано проф. Твердохлѣбовымъ въ его книгѣ «Обложеніе городскихъ недвижимостей на Западѣ» ч. II. 1909 стр. 135.

ипотечнаго кредита и строительнаго права въ духѣ Эберштадта, а также планомѣрной коммунальной земельной политики, которая должна стремиться къ увеличенію общинныхъ земельныхъ богатствъ ³¹⁾).

Тѣсно примыкаетъ къ Вагнеру, въ смыслѣ признанія примата права въ городской земельной и жилищной проблемѣ, и другое вліятельное направленіе, такъ называемая „административная школа“, которая также ставитъ ненормальные условія развитія современной городской жизни въ связь съ неправильнымъ функціонированіемъ собственности, но требуетъ не „реформы“, а „реформъ“, путемъ административнаго вмѣшательства. Узкій практическій характеръ этого направленія объясняется условіями его возникновенія: въ Германіи первыя попытки практическаго рѣшенія жилищнаго вопроса пришли со стороны людей практической дѣятельности,—инженеровъ, строителей, врачей.

Выдающуюся роль въ этомъ отношеніи сыграли двѣ профессиональныя организаціи: „Deutsches Verein für öffentliche Gesundheitspflege“ ³²⁾ и „Verband Deutscher Ingenieur-und Archi-

³¹⁾ См. Damaschke, „Kommunal Bodenpolitik.“ Vortrag, gehalten auf. d. Städtetag. d. Provinz Posen. Jahrbuch f. Bodenreform. 1907, стр. 161—184.

³²⁾ Укажемъ наиболѣе выдающіеся доклады съѣздовъ Verein'a посвященные вопросу о построении городовъ.

Stübбен—«Über Städterweiterung, besonders in hygienischer Beziehung. (12. Versammlung zu Freiburg i. Br., Sept. 1885. Bericht in der deutschen Vierteljahrschrift für öff. Gesundheits pfl. 1886. H. I.

Miquel u. Baumeister—«Massregeln zur Erreichung gesunden Wohnens. 15. Versammlung zu Strassburg i. E. Sept. 1891. Ibid. 1890 H. I.

Stübбен u. Zweigert «Handhabung der gesundheitlichen Wohnungspolizei, 17. Versammlung zu Leipzig, Sept. 1891. Bericht. 1892. H. I. Adickes u. Baumeister—„Die unterschiedliche Behandlung der Bauordnungen für das Innere, die Aussenbezirke und die Umgebung der Städte“.

Adickes, Hinkeldeyn u. Classen „Die Notwendigkeit weiträumiger Bebauung bei Stadterweiterungen und die rechtlichen und technischen Mittel zu ihrer Ausführung“. 19. Versammlung zu Magdeburg, Sept. 1894. Ibid. 1895. H. I.

Stübбен u. Kücler «Massnahmen zur Herbeiführung eines gesundheitlich zweckmässigen Ausbaues der Städte“. 20. Versammlung zu Trier. Sept. 1900. Ibid. H. I.

Rumpelt u. Stübбен «Die Bauordnung im Dienste der öffentlichen Gesundheitspflege“. 28. Versammlung zu Dresden. 1903. Ibid. 1904. H. I.

Voss, Bericht Über die 35-te Versammlung des deutsch. V. für öff. Gesundheitspflege zu Elberfeld, 1910. Braunschweig. 1911 стр. 61 и сл. Анкета объ осуществленіи городами нормъ строительныхъ плановъ.

tekten - Verein“ ³³⁾. (Особенно большое значеніе имѣть первая).

Теоретическіе вопросы мало интересовали оба союза, но какъ отчетливо видно изъ ихъ постановленій, основной причиной ненормальныхъ жилищныхъ отношеній въ современномъ большомъ городѣ они считаютъ, неограниченное право частной собственности на землю, открывающее возможность злоупотребленій со стороны земледѣльцевъ. Они ищутъ выхода въ ограниченіи права собственности въ общественномъ интересѣ. При этомъ намѣчаются двѣ основныя формы ограниченія: 1) ограниченіе застраиваемости каждаго отдѣльнаго владѣнія и 2) требованіе согласовать застройку каждаго участка съ условіями застройки всей городской территоріи вообще, т. е. требованіе воздерживаться отъ такихъ формъ застройки, которыя противорѣчатъ нормальному строительному развитію города въ цѣломъ ³⁴⁾.

³³⁾ Впервые на берлинскомъ сѣздѣ этого союза, 24 сентября 1874 г. были формулированы Баумейстеромъ и Ортомъ „положенія“ о постройкѣ городовъ съ технической, экономической и полицейской точки зрѣнія. Подлинный текстъ у Штюббена «*Städtebau*», 1907 стр. 643. Эти положенія были развиты на сѣздѣ въ Маннгеймѣ въ 1906 г. См. «*Deutsche Bauzeitung*». 1906, стр. 556 и сл.

³⁴⁾ Юридической формой осуществленія этихъ двухъ различныхъ видовъ ограниченій права застройки являются: 1) установленіе „строительнаго регулятива“, опредѣляющаго характеръ застройки каждаго отдѣльнаго участка; 2) установленіе строительнаго плана, опредѣляющаго систему застройки города въ цѣломъ. Оба эти вида воздѣйствія публичной власти тѣсно соприкасаются другъ съ другомъ, но имѣютъ самостоятельное значеніе и большинствомъ законодательствъ регламентируются различно. Во всякомъ случаѣ, они должны быть согласованы между собою. Что не предусмотрено при установленіи красныхъ линій или при нарѣзкѣ строительныхъ кварталовъ, того нельзя исправить при отдѣльныхъ постройкахъ. (Rumpelt. „*Bauordnungen im Dienste der öffentlichen Gesundheit*.“ (Стр. 61).

Строительный планъ, разсматриваемый съ чисто внѣшней стороны, состоитъ изъ установленія свободныхъ участковъ (улицъ, площадей, парковъ) и предназначенныхъ къ застройкѣ въ предѣлахъ территоріи города (строительные кварталы). Въ простѣйшемъ видѣ строительный планъ мы получимъ, если на бѣломъ листѣ начертимъ сначала въ одномъ направленіи, а потомъ въ другомъ, перпендикулярномъ къ нему, двѣ параллельныя линіи.

Довольно удачно выражаетъ идею сложнаго строительнаго плана современнаго города сравненіе съ паркомъ и его сложной, гармонической системой аллей и дорожекъ.

И если административная школа (по крайней мѣрѣ, старое направленіе) мало сдѣлала для разработки теоріи городскихъ земельныхъ отношеній. то въ смыслѣ выясненія новыхъ путей къ практическому разрѣшенію городской земельной проблемы, она выдвигается на первый планъ.

Административной школѣ, принадлежитъ заслуга созданія ученія „Städtebau“ „Stadterweiterung“ т. е. науки о постройкѣ городовъ ³⁵⁾. Впервые попытка формулировать прин-

Der Plan einer Stadt kann nur mit jenem eines Parkes in altfranzösischen Geschmack verglichen werden, da sich die Principien der Anlage hier vollkommen identificiren. Ein Park in diesem Styl verlangt nicht bloss eine Anzahl gerader, breiter Wege, diese sind aber nicht genug, sondern der ganze Plan muss auch mit einem gewissen architektonischen Geschmack entworfen sein damit man darin Ordnung, harmonische Gruppierung, etwas besonderes, etwas eigenartiges und vor allem Abwechslung antreffen, ohne den gesammten Totaleindruck dadurch zu stören. Was in einer solchen Gartenanlage die Wege sind, das werden in der Stadt die Strassen. An einer Stelle bilden die Wege eines französischen Gartens einen Stern, an einer anderen sogenannten «Gänsefuss» oder Fächer, hin und wieder Kreuzen sie sich rechtwinkelig und schliessen freie Plätze ein, welche aber in Form, Grösse und Verzierung voneinander abweichen müssen. Laugier war der erste, welcher diese Theorie aufstellte, und er behielt Recht, wenn man die Anwendung einer derartigen Garteneintheilung auf den Plan einer Stadt überträgt. (Стр. 43. «Das gesunde, behagliche und billige Wohnen», von Lothar Abel, archit., Ritter des k. Oesterr. Fr. Jos. ordens, Besitzer der K. U. K. Goldenen medaille für Kunst und Wissenschaft etc. Mit 79 abbildungen. Wien 1894. Past. Leipzig. Verlag Harteleben's.

Строительные регулятивы детально опредѣляютъ санитарно полицейскія условія застраиваемости каждаго отдѣльнаго участка.

Stübben „Stadtbauplan und Stadtbauordnung in besonderer Rücksicht auf Ermöglichung guter und billiger kleiner Wohnungen. Centralblatt für allg. Gesundheitspflege. 1899, стр. 86.

³⁵⁾ Подъ «Stadterweiterung», «расширеніемъ» города, понимается совокупность плановъ и вообще строительныхъ мѣропріятій, направленныхъ къ созданію удобныхъ мѣстъ для жизни постоянно растущаго населенія городовъ (v. Heckel, Wörterbuch der Volkswirtschaft. 1898, статья Stadterweiterung).

Сколько-нибудь значительное развитие наука построения городовъ получила только въ новое время.

„Planmässigem Verfahren im Altertum und Mittelalter fast immer das geometrisch einfachste Strassennetz verwendet wurde nämlich zwei sich kreuzende Reichen von parallelen geraden Linien und lauter rechteckige Bebauungsfelder oder Blocke: das bekannte Mannheimer Schema. Infolgedessen kam es zu übereinstimmenden Typen der Stadtpläne für ein ganzes Land oder Zeitalter, und es ist hier nicht erforderlich, viele Städte einzeln

ципы планомѣрнаго построенія городовъ были выработаны Баумейстеромъ въ 1876 г.³⁶⁾ Затѣмъ, громадное значеніе имѣли работы К. Зитте³⁷⁾ и Штюббена³⁸⁾.

По ихъ слѣдамъ пошли многочисленные послѣдователи, разсматривавшіе вопросъ о построеніи городовъ съ точки зрѣнія, по преимуществу, гигиенической и эстетической.

Ученіе о построеніи городовъ постепенно развивалось и усложнялось. Баумейстеръ, отецъ науки о построеніи городовъ, въ своей первой, цитированной уже выше, работѣ особенно настаивалъ на необходимости правильной сѣти артерій публичнаго передвиженія, которая должна быть разработана систематически и обезпечить возможность правильнаго развитія города³⁹⁾.

Но само собой разумѣется, обезпеченіе правильнаго сообщенія между отдѣльными частями города не единственная задача построенія города. Чрезвычайный схематизмъ, выз-

zu schildern“. (Zeitfragen des christlichen Volkslebens. Band XXVII Heft. 6. „Stadtbaupläne in alter und neuer Zeit“. Von R. Baumeister, Oberbaurat, Prof. an der technischen Hochschule Karlsruhe. Stuttgart. 1902), стр. 5.

См. также, Stübбен, «Vierteljahrschrift f. Gesundheitspflege», 1875, стр. 190. Штюббенъ насчитываетъ три вида расширенія городовъ: 1) быстрое расширеніе (plötzliche) городовъ-крѣпостей, при уничтоженіи крѣпостныхъ сооружений, 2) интенсивное, постоянно осуществляемое расширеніе органически развивающихся городовъ, 3) внутреннее расширеніе улицъ, требующее перестройки города.

Принципіальнаго различія между этими видами расширенія не существуетъ. Принципіальныя требованія могутъ быть установлены относительно 1) общихъ принциповъ установленія плана, 2) его техническаго и 3) административнаго осуществленія.

³⁶⁾ Baumeister, «Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung». Berlin. 1876.

³⁷⁾ Camillo Sitte, «Städtebau nach seinen Künstlerlichen Grundsätzen». 1889.

³⁸⁾ Stübбен, „Städtebau“. 1890 и 1907. Богатый указатель литературы.

³⁹⁾ Стихійный процессъ развитія городовъ приводилъ нерѣдко къ совершенно безпорядочной стройкѣ, такъ что проѣздъ изъ одной части города въ другую требовалъ непропорціонально много времени. Особенно отчетливо это наблюдалось въ Берлинѣ (см. Hugo—«Die deutsche Städteverwaltung» 1901. стр. 395 и сл.). «Если бросить взглядъ»,—говоритъ между прочимъ Гуго, „на планъ Берлина 1861 г., то дѣлается очевиднымъ, что новыя и старыя части города почти совсѣмъ отрѣзаны другъ отъ друга“. См. планъ Берлина того времени въ цит. книгѣ.

ванный подражаніемъ Парижу, пересозданному въ 70-хъ гг. Гаусманомъ, характерный для первыхъ попытокъ сознательнаго построения города ⁴⁰⁾, вызываетъ горячіе протесты со стороны специалистовъ.

„Улицы движенія (Verkehr) есть только доктринерское понятіе“, говоритъ одинъ изъ авторитетовъ науки о построении городовъ, Генричи, „и доктринерскій характеръ имѣютъ всѣ тѣ системы, которыя трактуютъ этотъ вопросъ чисто математически, не думая въ то же время объ индивидуумахъ, образующихъ субстанцію Verkehr'a, т.-е о людяхъ,

⁴⁰⁾ Къ этой эпохѣ въ развитіи современнаго городского строительства особенно примѣнимы ядовитыя слова Энгельса („Жилищный вопросъ“, стр. 80 русск. перевода). «Въ дѣйствительности же буржуазія знаетъ только одинъ способъ разрѣшенія на свой ладъ жилищнаго вопроса,— разрѣшенія, которое всегда снова вызываетъ самый вопросъ, этотъ способъ называется «Гаусманъ».

Подъ именемъ «Гаусмана» я понимаю не только спеціально бонапартистскій способъ парижскаго Гаусмана прокладывать по тѣсно застроеннымъ рабочимъ кварталамъ широкія, прямыя и длинныя улицы, застраивая ихъ по обѣимъ сторонамъ высокими роскошными зданіями. при чемъ имѣется въ виду, во первыхъ, стратегическая цѣль — затруднить сооруженіе баррикадъ и образовать зависимый отъ правительства, спеціально бонапартистскій, строительный пролетаріатъ, а во-вторыхъ, превратить городъ въ чистѣйшій городъ роскоши. Подъ именемъ «Гаусманъ» я разумѣю еще, сдѣлавшійся всеобщимъ, обычай прорѣзывать въ разныхъ направленіяхъ рабочіе кварталы, особенно въ центральныхъ большихъ городахъ, независимо отъ того, дѣлается ли это въ интересахъ общественной гігіены, или эстетики, или же вслѣдствіе спроса на большія торговыя помѣщенія въ центрѣ, или для устройства путей сообщенія, какъ-то: желѣзныхъ дорогъ, улицъ и т. д. Результатъ вездѣ одинъ и тотъ же, какъ бы ни были различны побудительные мотивы,— самыя скверныя улицы и переулки исчезаютъ при громкомъ самовосхваленіи буржуазіи, радующейся своему необычайному успѣху, но... онѣ скоро возникаютъ въ другомъ мѣстѣ, часто въ непосредственномъ сосѣдствѣ». Этотъ типъ построения города чрезвычайно остроумно охарактеризованъ въ извѣстной брошюрѣ брюссельскаго бургомистра Бюльса, «Esthétique des villes». Bruxelles, переведенной по нѣмецкій языкъ и оказавшей нѣкоторое вліяніе на постановку вопроса.

«Намъ всегда казалось страннымъ,—замѣчаетъ Бюльсъ, характеризуя общія условія эстетики городовъ,—что архитекторы не могутъ освободиться отъ свойственнаго имъ стремленія разсматривать планъ города съ высоты птичьяго полета, и отыскиваютъ симметрію, которая ничуть не замѣтна для пѣшехода, прогуливающагося по улицамъ, а можетъ быть замѣчена только аэропланомъ, высоко парящимъ надъ городомъ». Ch. Buls, «Esthétique des villes». Bruxelles.

которые имѣютъ и другія цѣли, чѣмъ только ходить или ѣхать, перевозить товары съ одного мѣста въ другое“⁴¹⁾.

Уже въ 75 г. на одномъ изъ первыхъ съѣздовъ „Verein f. öffentliche Gesundheitspfl.“, по предложенію Штюббена, въ понятіе нормальнаго расширенія города было включено также требованіе обезпеченія красоты, осуществленія принциповъ общественной гигиены и удобства застройки. Позднѣе, въ 90-хъ гг. выдвинулись сложныя требованія эстетики, благодаря дѣятельности извѣстнаго архитектора Зитте. Зитте боролся съ шаблоннымъ типомъ большого города и, во имя эстетики, настаивалъ на большей индивидуализаціи городскихъ плановъ и на необходимости при перестройкѣ городовъ детально приспосабливаться къ топографическимъ особенностямъ мѣстности, беречь и даже создавать „красивыя перспективы“, заботиться о красивой линіи самихъ улицъ и о сохраненіи историческихъ памятниковъ⁴²⁾.

Въ своей работѣ Зитте не разъ противопоставляетъ органическое развитіе средневѣковаго города, создавшаго чуда

⁴¹⁾ Генричи является горячимъ противникомъ схематизаціи городовъ. Das Schlagwort, welches den heutigen Städtebau beherrscht, lautet: „Durchgehende Verkehrslinien“ und mit diesem Schlagworte werden alle Einwendungen niedergeschmettert und alle Wünsche zum Schweigen gebracht, die darauf gerichtet sind auch die beste Bebauung der Grundstücke durch den Strassenplan zu sichern, und die künstlerische Seite der Aufgabe mit in erste Reihe zu stellen“. Стр. 15. „Von welchen Gedanken sollen wir uns beim Ausbau unserer deutschen Städte leiten lassen?“ Vortrag des Prof. Karl Henrici aus Aachen, gehalten im Kunst-und Gewerbeverein in Trier am. 10 Januar 1894. Trier, Verl. Lintz'schen Buchhandlung. 1894.

⁴²⁾ „Проблема расширенія городовъ“, говоритъ Зитте, „одна изъ тѣхъ, которыя въ настоящее время наиболѣе привлекаютъ къ себѣ вниманіе. По этому поводу, какъ и во всѣхъ вопросахъ современности, приходится выслушивать самыя противоположныя мнѣнія. Если, въ общемъ, можно съ чувствомъ удовлетворенія признать прогрессъ, достигнутый въ области гигиены, передвиженія, болѣе выгоднаго расположенія участковъ, то для полнаго отсутствія артистическаго чутья, проявленнаго строителями современныхъ городовъ, нельзя найти достаточно сильныхъ выраженій порицанія. Намъ показалось интереснымъ изучить устройство площадей и городовъ древности и отыскать, въ чемъ заключается причина ихъ красоты. Разъ эти причины станутъ извѣстны, можно будетъ установить и правила искусства, которыя, будучи разумно примѣнены, возвратятъ, быть можетъ, нашимъ городамъ ихъ прежній характерный и живописный видъ“. Цитирую по французскому изданію. (C. Sitte. „L'art de bâtir les villes. Préface. 1902).

архитектуры, скучнымъ и однообразнымъ капиталистическимъ городамъ современности. Къ началу 20 в. подъ вліяніемъ оживленія интереса къ соціальнымъ вопросамъ и проникновенія въ органы самоуправленія демократическихъ элементовъ, въ науку и практику построенія городовъ все болѣе и болѣе начинаютъ внѣдряться соціаль-политическіе принципы; дѣлаются попытки путемъ своеобразной планировки городовъ удешевить городскую землю и тѣмъ ослабить жилищную нужду. Вопросъ о построеніи городовъ все болѣе и болѣе разсматривается не только съ технической, но и съ соціальной точки зрѣнія, которая, впрочемъ, съ самаго начала развитія города подсказывалась самой логикой вещей.

Эстетическіе и гигиеническіе вопросы, въ данномъ случаѣ, неизбежно съ самаго начала сталкивались съ вопросами экономического и юридическаго содержанія. И гигиенисты, и архитекторы неизбежно приходили на своихъ конгрессахъ къ вопросу о неизбежности примиренія требованій общаго блага и индивидуальныхъ интересовъ городского домовладѣнія, слѣдовательно, къ обсужденію принципа ограниченія права собственности въ публичномъ интересѣ и его юридическаго и экономического обоснованія.

И чѣмъ больше теоретическая мысль разрабатываетъ основные принципы науки построенія городовъ, чѣмъ большую роль начинаютъ они играть въ практической политикѣ, тѣмъ большее вниманіе удѣляется вопросамъ экономическимъ и юридическимъ; административная школа вступаетъ во второй фазисъ своего развитія „экономическій“.

Руководящая роль въ развитіи теоріи городскихъ земельныхъ отношеній и выработки практическихъ мѣропріятій переходитъ къ организаціямъ соціального характера (назовемъ только наиболѣе извѣстныя, „Verein für Social politik“⁴³⁾, „Deutscher Verein für Wohnungsreform“, „Verein Reichswohnungsgesetz“⁴⁴⁾).

⁴³⁾ См. «Schriften des Vereins für Socialpolitik». Bd. 30 и 31, 95—97.

⁴⁴⁾ Ферейнъ основанъ въ 1898 году во Франкфуртѣ. Его цѣлью является улучшение жилищныхъ условій путемъ научной дѣятельности, агитаціи, созданіи организацій соотвѣтствующаго характера и проч. (см. 41 устава). Дѣятельность союза выражается, главнымъ образомъ, въ изданіи работъ, посвященныхъ жилищному вопросу. Периодическій ор-

„Основной причиной жилищнаго вопроса является неправильное функционированіе частной собственности, обусловливающее монопольное положеніе домовладѣльца на земельномъ рынкѣ“,—такова, частью только подразумеваемая, частью опредѣленно выраженная, основная идея административной школы.

Необходимо регулировать нормами публичнаго права осуществленіе права частной собственности на землю въ городахъ по соображеніямъ, не только полицейскимъ или гигиеническимъ, но и экономического характера ⁴⁵⁾.

Высокія цѣны на землю, препятствующія нормальному строительному развитію городовъ, въ значительной степени обусловливаются недостаточнымъ развитіемъ нормъ публичнаго права, регулирующихъ процессъ строительнаго развитія городовъ. Земельная спекуляція и частно-хозяйственная инициатива необходимы; онѣ осуществляютъ важную функцію созданія новыхъ годныхъ къ застройкѣ участковъ, но эта дѣятельность должна быть направляема и регулируема публичной властью.

Представители школы не устаютъ подчеркивать, что они сторонники частной собственности, тѣмъ не менѣе, они

ганъ союза „Jahrbuch der Wohnungsreform“ съ 1903 года даетъ интересные обзоры литературы, законодательства и практической дѣятельности не только въ Германіи, но и вообще въ культурномъ мірѣ.

За одно, кстати, будетъ указать, что именно область построения города, въ силу своей сложности требуетъ соединенныхъ усилій инженеровъ, экономистовъ и юристовъ. На этой почвѣ въ рядѣ высшихъ техническихъ школъ Германіи создались особые семинаріи для изученія вопросовъ науки о построеніи городовъ (Seminar für Städtebau), гдѣ наряду съ техниками большую роль играютъ и экономисты.

⁴⁵⁾ Адикесъ, Докладъ на XVIII съѣздѣ «Verein für öffentliche Gesundheitspflege». Адикесъ начинаетъ свой докладъ ссылкой на Вагнера. Та-же самая идея красной нитью проходитъ черезъ докладъ Румпельта на Дрезденскомъ съѣздѣ «Verein'a» въ 1904 г. См. особенно стр. 156, 158. Соціалъ-политическія требованія, которыя теперь выдвигаются на первый планъ строительной полиціей, основываются на признаніи того, что въ нашемъ современномъ обществѣ единица тысячь отношеній подчинена общимъ интересамъ» (стр. 158). Румпельтъ готовъ даже въ римскомъ правѣ видѣть «сознаніе того, что даже съ правовой точки зрѣнія нужно принять во вниманіе болѣе высокіе и болѣе общіе интересы, чѣмъ право отдѣльнаго собственника» (стр. 156). См. также Baumeister, «Die Hauptpunkte von Bauordnungen». Jahrbuch der Bodenreform 1906, (стр. 241).

настаиваютъ на необходимости ограниченій собственности въ публичномъ интересѣ.

Основные принципы такихъ ограниченій были формулированы союзомъ общественной гигиены („Verein für öffentliche Gesundheitspflege“) уже на съѣздѣ 1875 г.⁴⁶⁾

Въ 1875 г. съѣздъ призналъ необходимымъ для обезпеченія правильнаго развитія города заблаговременное установленіе строительныхъ плановъ, опредѣляющихъ цѣлесообразное развитіе города и широкое примѣненіе открытаго типа стройки⁴⁷⁾, и выдвинулъ принципъ индивидуализаціи строительныхъ нормъ въ зависимости отъ экономическаго характера различныхъ кварталовъ. На съѣздѣ во Фрейбургѣ 1885 г.), къ этимъ требованіямъ было прибавлено требованіе расширенія области принудительнаго отчужденія (на участки, необходимые для осуществленія строительныхъ плановъ,—включая сюда остатки участковъ, негодные къ застройкѣ, и на цѣлые кварталы, находящіеся въ антисанитарномъ состояніи). Кромѣ того, съѣздъ настаивалъ на необходимости изданія самостоятельныхъ законовъ объ отчужденіи по поясамъ и о городскихъ передѣлахъ⁴⁸⁾.

⁴⁶⁾ Deutsch. Vierteljahrschr. f. Ö. G. 1876. стр. 96 сл.

⁴⁷⁾ Точное опредѣленіе открытаго типа застройки, еще не выработано, во всякомъ случаѣ, оно шире, чѣмъ понятіе застройки домами коттеджами (Landausvirthel), потому что оно охватываетъ совершенно открытый типъ постройки, полуоткрытый и постройку группами. Вполнѣ открытымъ типомъ стройки можно считать такой, при которомъ каждый домъ со всѣхъ сторонъ остается свободнымъ и за каждымъ домомъ на улицѣ слѣдуетъ незастроенное пространство, т. наз. Wich. Если стоятъ 2, 3, иногда даже 5 домовъ вмѣстѣ, до незастроеннаго пространства—Wich, то данная группа домовъ открыта со всѣхъ сторонъ, но получила групповую постройку. Полуоткрытый типъ стройки возникаетъ, если 2 стороны четырехугольнаго блока застроены замкнуто въ то время, какъ остальные 2 открыты. Съ гигиенической точки зрѣнія, полуоткрытый типъ постройки является желательнымъ въ томъ случаѣ, если открытыя стороны блока такъ расположены, что солнечные лучи безпрепятственно могутъ проникать внутрь блока. Эти полуоткрытые блоки особенно распространены въ саксонскихъ городахъ. Въ гигиеническихъ цѣляхъ рекомендуется объединеніе замкнутаго и открытаго типа стройки, такъ какъ открытые кварталы являются суррогатомъ публичныхъ садовъ и, вмѣстѣ, резервуарами свѣжаго воздуха.

⁴⁸⁾ Deutsche Vierteljahrschrift für öffentl. Gesundheitspflege. 1886 особенно стр. 20).

На позднѣйшихъ сѣздахъ выставленныя требованія развивались, дополнялись, совершенствовались.

На Франкфуртскомъ сѣздѣ 1888 г., при обсужденіи вопроса „о мѣропріятіяхъ къ созданію здороваго жилища“, было впервые дано экономическое обоснованіе публично правовымъ ограниченіямъ свободы застройки.

Докладчикъ Баумейстеръ указывалъ, что издержки на жилища состоятъ 1) изъ затратъ на строительный участокъ 2) расходовъ по постройкѣ зданія. Вмѣшательство публичной власти, повышая строительныя требованія, неизбежно удорожаетъ второй элементъ стоимости жилища, но въ то-же время оно, полагаетъ Баумейстеръ, при цѣлесообразномъ примѣненіи можетъ понизить стоимость перваго. Съ этой цѣлью слѣдуетъ только нормами публичнаго права ограничить интенсивность застройки земельного участка.

Между плотностью застройки и земельными цѣнами существуетъ взаимодѣйствіе. Послѣдняя допустимая степень интенсивности застройки опредѣляетъ объективную цѣну участка ⁴⁹⁾. Такимъ образомъ, здѣсь впервые было формулировано основное экономическое положеніе „административной школы“.

„Публично правовыя ограниченія права застройки— не только мѣра общественной гигіены, но и соціально-политическое мѣропріятіе, понижающіе издержки на постройку жилищъ. Цѣна земли прямо пропорціональна интенсивности застройки участка, слѣдовательно, ограничивая интенсивность застройки, публичная власть можетъ оказать благотворное вліяніе на пониженіе цѣнъ“.

Но, разумѣется, тамъ, гдѣ цѣна земли (въ центральныхъ кварталахъ городовъ, напримѣръ) стоитъ высоко, „открытый типъ застройки“, предполагающій слабую эксплуатацію земельного участка, экономически недопустимъ. Отсюда необходимость индивидуализаціи строительныхъ нормъ въ зависимости отъ цѣнъ на землю въ различныхъ кварталахъ города.

Эта мысль, впервые формулированная Баумейстеромъ, была позднѣе блестяще развита Адикесомъ)⁵⁰⁾.

⁴⁹⁾ Deutsche. Viertelsarschrift für öffent. Gesundheitspflege. 1889, стр. 9.

⁵⁰⁾ Ibid. 1895 стр. 101. (Протоколы Магдебургскаго сѣзда).

Адикесъ стремится къ „реформѣ“, а не къ „революціи“ и настаиваетъ на необходимости считаться съ „приобрѣтенными“ правами собственности. Всякая реформа строительнаго права является компромиссомъ между требованіями гигиены и интересами частной собственности; точно также при регулированіи строительнаго развитія города нормами публичнаго права приходится принимать во вниманіе уже установившіяся цѣны на землю. На окраинахъ, гдѣ эти цѣны приближаются по своей высотѣ къ цѣнѣ на пахотную землю, школа рекомендуетъ полное воспрещеніе постройки домовъ-казармъ, такъ какъ здѣсь экономически еще возможна постройка небольшихъ зданій, предназначенныхъ для одной или нѣсколькихъ семей и имѣющихъ за собой крупныя гигиеническія преимущества. Интенсивная застройка можетъ быть допускаема только въ центральныхъ кварталахъ большихъ городовъ, гдѣ цѣны на землю поднялись уже до извѣстной высоты. Отсюда требованіе дробленія всей территории города на отдѣльные пояса и подчиненія послѣднихъ различнымъ строительнымъ ограниченіямъ въ зависимости отъ высоты земельныхъ цѣнъ въ томъ или другомъ поясѣ. Адикесъ признаетъ трудность такого дѣленія, но ссылками на Гамбургъ, Альтъ-Штадтъ, Франкфуртъ доказываетъ его возможность и выражаетъ убѣжденіе, что неизбежныя ошибки „во всякомъ случаѣ не приносятъ того зла, какъ шаблонныя неиндивидуализированныя строительныя регулятивы (Bauordnungen). Адикесъ предостерегаетъ противъ излишней боязливости въ изданіи ограничительныхъ нормъ, указывая, въ видѣ примѣра, на Франкфуртъ, гдѣ строительная промышленность чрезвычайно быстро приспособилась къ нимъ (именно, къ воспрещенію во всемъ внѣшнемъ городѣ, даже въ части непосредственно примыкающей къ вокзалу, возводить четвертый этажъ)⁵¹⁾. Другой докладчикъ на томъ же съѣздѣ, извѣстный архитекторъ Баумейстеръ, также настаивалъ на индивидуализаціи строительныхъ нормъ примѣнительно къ условіямъ различныхъ типовъ построекъ.

Адикесъ и Баумейстеръ выработали усовершенствованный типъ регулятива.

⁵¹⁾ Какъ мы увидимъ ниже (ч. II), оптимизмъ Адикеса не вполне оправдался.

Строительно-полицейскія нормы, издаваемые для старѣйшихъ частей города, могутъ удовлетворять гигиеническимъ и социаль-политическимъ требованіямъ только въ ограниченной степени, въ силу высоты существующихъ здѣсь земельныхъ цѣнъ, и не должны распространяться на внѣшнія части города, гдѣ цѣны на землю гораздо ниже и гдѣ, поэтому, возможна экстенсивная застройка строительныхъ участковъ ⁵²⁾. Нормы, имѣющія въ виду окраинные участки или вообще участки, расположенные на артеріяхъ менѣе интенсивнаго движенія, должны гораздо строже ограничивать право застройки. Эти принципы положены въ основаніе такъ называемаго поясного строительнаго регулятива *Staffellbauordnung* ⁵³⁾.

⁵²⁾ Баумейстеръ сдѣлалъ даже недавно подсчетъ, въ какихъ размѣрахъ допустимо ограниченіе права застройки безъ нарушенія интересовъ собственника, см. *Bericht über den II deutsch. Wohnungskongress* стр. 138. По подсчетамъ Баумейстера, при цѣнахъ 10, 20 или 30 марокъ за кв. метръ, число этажей можетъ быть ограничено 2-мя или 3-мя, не причиняя ущерба собственникамъ.

⁵³⁾ При выработкѣ *Bauordnung*'а по поясамъ нужно имѣть въ виду два ряда предписаній, — одни, должны быть примѣняемы всюду, безъ исключенія, другіе, видоизмѣняются въ зависимости отъ пояса. Къ первымъ относятся требованія соотвѣтствующей почвы, соотвѣтствующаго матеріала для постройки, соотвѣтствующаго устройства газовыхъ, водопроводныхъ и канализаціонныхъ сооружений и безупречнаго, въ гигиеническомъ отношеніи, устройства отхожихъ мѣстъ, конюшенъ и колодцевъ. Ко вторымъ, — требованія, связанные, главнымъ образомъ, съ интенсивностью застройки: «мы ограничиваемъ наши гигиеническія требованія тѣмъ сильнѣе чѣмъ это необходимо, для огражденія законныхъ (*berechtigter*) дѣловыхъ, промышленныхъ и имущественныхъ интересовъ». *Die Bauordnung im Dienste d. öffentl. Gesundheitspflege* стр. 178.

Поясные *Bauordnung*'и чрезвычайно сложны и, индивидуализируя постройку участковъ въ различныхъ частяхъ города, являются необходимымъ дополненіемъ строительныхъ плановъ. Но самая ихъ сложность предполагаетъ при ихъ изданіи глубокое изученіе мѣстныхъ условій. На Дрезденскомъ съѣздѣ 1904 г. тотъ же докладчикъ говорилъ: „Для компетентнаго обсужденія поясного *Bauordnung*'а нужно гораздо больше, чѣмъ одна добрая воля. Необходимо еще такое глубокое знаніе мѣстныхъ условій каждаго города, котораго нѣтъ у посторонняго. Въ Мюнхенѣ, на примѣръ существуетъ 9 строительныхъ поясовъ и, кромѣ того, еще отдѣльные строительныя предписанія. Въ Гамбургѣ, Штуттгартѣ, Дрезденѣ, Лейпцигѣ, Хемницѣ, Плауенѣ обычно имѣетъ мѣсто измѣненіе строительныхъ нормъ параллельно съ установленіемъ отдѣльныхъ частей строительнаго плана. Знать все это отчетливо для посторонняго невозможно;

Подробно останавливается школа на изложеніи тѣхъ экономическихъ принциповъ, которыми должно руководиться административное вмѣшательство при построении идеальнаго городского плана.

При сознательномъ воздѣйствіи на строительство города путемъ установленія строительныхъ плановъ, выработки строительныхъ регулятивовъ, органы строительной полиціи должны принимать во вниманіе социальную дифференціацію городского организма, являющуюся естественнымъ отраженіемъ экономической эволюціи города.

Кварталы, предназначенные для постройки фабричныхъ зданій, должны имѣть другой характеръ, чѣмъ кварталы, предназначенные для жизни, и даже въ послѣднихъ нужно различать кварталы, для различныхъ классовъ общества.

Планировка земельныхъ участковъ для особняковъ должна имѣть другой характеръ, чѣмъ для домовъ-казармъ. Различіе заключается въ характерѣ планировки не только самихъ строительныхъ участковъ, но и всей сѣти улицъ.

Мѣры строительной полиціи должны быть приспособлены къ естественнымъ социальнымъ функціямъ городского организма: обеспечить нормальныя условія для жизни десятковъ и сотенъ тысячъ, стекающихся въ городскіе центры, создать благопріятную обстановку для развитія городской торговли, играющей такую выдающуюся роль въ современномъ городѣ, и содѣйствовать развитію въ городѣ различныхъ формъ промышленной дѣятельности⁵⁴⁾.

Постройка современнаго города должна заключаться не въ простомъ дробленіи городского организма на центральныя части и предмѣстья, какъ это нерѣдко наблюдалось раньше, но на созданіи техническимъ путемъ „органической“ децентрализаціи.

Въ отдѣльныхъ частяхъ города намѣчаются мѣстные *центры* наиболѣе оживленной торговли, общественной и про-

даже мѣстные архитекторы и строительные предприниматели жалуются на сложность строительныхъ регулятивовъ».

⁵⁴⁾ См. особенно Stübбен—„Städtebau“, 1907, его же «Ueber Zusammenhang zwischen Bebauungsplan und Bauordnung. 1907. Ewald Genzmer „Die Städtischen Strassen“. 1897—1900. Stuttgart. Для не специалистовъ техниковъ 2-я часть представляетъ менѣ интереса.

мышленной дѣятельности; они соединяются между собой широкими артеріями, застроенными высокими и дорого стоящими зданіями. Промежуточные кварталы перерѣзываются болѣе узкими и простыми улицами, съ менѣе обширными строительными участками; они служатъ для жизни. Такимъ образомъ, преимущества здороваго и спокойнаго жилища соединяются съ преимуществами непосредственной близости къ мѣстамъ работы, или хозяйственныхъ закупокъ. „Экономическое отдаленіе“ „(die wirtschaftliche Entfernung“, — выраженіе Оппенгеймера), т.-е. отдаленность мѣста работы отъ мѣста жизни, выражаемая въ минутахъ и пфеннигахъ, сводится къ минимуму.

Административное воздѣйствіе должно уловить, слѣдовательно, процессъ экономическаго развитія города, идти по его слѣдамъ и, при созданіи строительныхъ участковъ, приспособляться къ интенсивности и качественному разнообразію спроса въ различныхъ частяхъ города.

Обычно различаютъ дѣловые кварталы, фабричные и предназначенные для жизни. Въ большихъ городахъ это различіе бываетъ до такой степени рѣзкимъ, что можно говорить о торговомъ городѣ, фабричномъ городѣ и „жиломъ“.

Въ торговыхъ, дѣловыхъ кварталахъ мы встрѣчаемъ магазины, громадныя торговые дома, банки, присутственныя мѣста, гостиницы и рестораны, но мало жилыхъ помѣщеній.

Жилые кварталы не вполне свободны отъ зданій, предназначенныхъ для дѣловыхъ цѣлей, да они и не могутъ быть свободны, но здѣшнія торговыя учрежденія рассчитаны на удовлетвореніе только мѣстныхъ потребностей. Преобладаютъ же здѣсь, главнымъ образомъ, многоквартирные дома, рассчитанные на средніе классы, и дома-особняки, занимаемые, представителями зажиточныхъ классовъ общества.

Въ фабричныхъ кварталахъ мы тоже встрѣчаемся не съ исключительно фабричными зданіями или домами для рабочихъ и высшихъ служащихъ, но и съ торговыми предприятиями, рассчитанными на потребленіе широкихъ массъ; все же, именно, фабрики и заводы придаютъ этой части города своеобразный характеръ.

Для торговыхъ кварталовъ желательно развитіе сѣти

улицъ, идущихъ въ радіальномъ направленіи отъ центра. Улицы должны быть широки для того, чтобы облегчить процессъ интенсивнаго городского движенія. Строительные участки могутъ, и должны быть, большихъ размѣровъ; съ одной стороны, земля здѣсь настолько дорога, что ея выгодная эксплуатація возможна только при очень интенсивной застройкѣ, съ другой, крупныя торговыя предпріятія являются настолько сложными организмами, что для нихъ необходимы большія, нерѣдко грандіозныя, зданія.

Жилой кварталъ долженъ носить совершенно иной характеръ: здѣсь сильно развитая сѣть улицъ излишня, да и сами улицы, предназначенныя не для интенсивнаго движенія, могутъ быть не такими широкими, слѣдовательно, оборудованіе ихъ должно стоить дешевле. Конечно, жилой кварталъ лежитъ въ чертѣ города и чрезъ него неизбежно должны проходить и артеріи интенсивнаго движенія, но онѣ должны быть проложены внѣ сѣти улицъ, предназначенныхъ собственно для постройки жилыхъ домовъ. Соотвѣтственный характеръ пріобрѣтаютъ здѣсь и площади; онѣ должны служить резервуарами не движенія, а свободнаго воздуха, здѣсь съ этой цѣлью должны быть устроены сады и скверы разнаго типа. Штюббенъ предлагаетъ два типа площадей: открытыя, гдѣ пересѣкаются улицы, и „закрытыя“, изолированныя отъ городского движенія и предназначенныя специально для игръ и отдыха.

Точно такъ-же, характеръ жилыхъ кварталовъ находитъ свое выраженіе и въ размѣрахъ строительныхъ участковъ. Въ идеалѣ, осуществимомъ впрочемъ, въ большихъ городахъ только на окраинахъ, на каждомъ участкѣ долженъ быть только одинъ одно—или двухъэтажный домъ; выходящія на улицу, флигеля, заднія постройки, получающія свѣтъ со двора, не должны допускаться. Высота зданій, соотвѣтственно узкимъ улицамъ жилыхъ кварталовъ должна быть сильно ограничена. Поэтому рекомендуется планировка кварталовъ, предназначенныхъ для жизни, на мелкіе строительные участки. Но такой идеалъ въ крупныхъ центрахъ Германіи достижимъ съ трудомъ; ему приходится въ реальной жизни встрѣтиться съ громадными домами казармами, которые, естественно, возникли на почвѣ стремленія доставить рабочимъ и среднимъ классамъ общества дешевыя квартиры.

Совершенно особую категорію занимаетъ, такъ называемый, кварталъ виллъ, т. е. домовъ, окруженныхъ садомъ, предназначенныхъ исключительно для богатыхъ людей. Здѣсь глубина кварталовъ можетъ достигать значительныхъ размѣровъ. Улицы и площади въ этихъ кварталахъ тоже могутъ быть сравнительно широки.

Наконецъ, и фабричныя округа, по планировкѣ, должны носить совершенно своеобразный характеръ. Здѣсь строительные участки и кварталы должны быть приспособлены для громадныхъ промышленныхъ предпріятій; ширина улицъ должна быть принаровлена не только для интенсивнаго торговаго движенія, но и нерѣдко для прокладки рельсовъ ⁵⁵).

Средствомъ для достиженія своихъ соціаль политическихъ идеаловъ административная школа считаетъ, главнымъ образомъ, общія и спеціальныя формы ограниченія собственности, принудительныя нормы строительныхъ статутовъ и строительныхъ плановъ и находящееся съ ихъ осуществленіемъ въ логической связи принудительное отчужденіе и принудительное разверстаніе (городскіе передѣлы) земельныхъ строительныхъ участковъ ⁵⁶).

⁵⁵) Настаивая на выдѣленіи фабричныхъ производствъ въ особые кварталы Штюббенъ указываетъ, что методъ полицейскихъ запрещеній недостаточенъ въ данномъ случаѣ и что долженъ быть принятъ рядъ положительныхъ мѣръ для охраны экономическихъ интересовъ. Въ фабричныхъ кварталахъ должны быть созданы необходимыя условія для правильнаго функціонированія промышленности, особенно крупной: улицы, каналы, Industriebahnen, присоединеніе къ желѣзно-дорожной сѣти, товарные вокзалы, устройство вблизи рабочихъ кварталовъ.

⁵⁶) „Инкорпорація предмѣстьевъ, принудительное отчужденіе, принудительный передѣлъ, говоритъ на примѣръ, Гершеръ, должны создать правовое основаніе для современнаго построенія большихъ городовъ. Нормы строительнаго плана (Bauordnung) въ нераздѣлимомъ взаимодействіи dokonчатъ дѣло къ общему благу населенія. «Grossstadterweiterungen. Herrscher ein Beitrag zum Städtebau Göttingen». 1904, стр. 44.

Въ сжатой формѣ современныя требованія къ постройкѣ городовъ формулированы Абендротомъ въ его десяти «заповѣдяхъ». (Abendrot. Technisches Gemeindeblatt 1909, стр. 67):

1) Опредѣляющимъ моментомъ для планировки должны служить:
а) существующія улицы и площади, б) границы территоріи даннаго города.

Практическое значеніе ученій административной школы чрезвычайно велико и отразилось на строительномъ правѣ всѣхъ крупнѣйшихъ нѣмецкихъ государствъ.

Своеобразнымъ практическимъ синтезомъ ученій административной школы является движеніе въ пользу устройства городовъ садовъ, въ послѣднее время получившее нѣкоторое развитіе ⁵⁷⁾.

2) Новыя улицы должны, по возможности, быть приспособлены къ уровню территории города.

3) На первый планъ должна быть выдвинута земля, находящаяся въ городской собственности.

4) Проведеніе новыхъ улицъ и площадей должно, по возможности, легко осуществляться и не требовать большихъ жертвъ со стороны землевладѣнія.

5) Существующія постройки должны быть приняты во вниманіе.

6) Улицы должны представлять кривую линію.

7) Площади должны [быть легко обозрѣваемы и должны служить мѣстами для отдыха населенія или для разсѣянія движенія.

8) Строительные участки должны быть приспособлены къ мѣстнымъ экономическимъ условіямъ и должны, по возможности, быть прямоугольны.

9) Улицы должны дать исходъ движенію.

10) Должны быть заранѣе оставлены мѣста для будущихъ общественныхъ зданій.

См. подробнѣе его же «Die Aufstellung und Durchführung von amtlicher Bebauungsplänen». Berlin 1905, стр. 20—30 и, особенно Stübбен, „Städtebau“ (Handbuch der Architektur. Stuttgart. 1907), на русск. яз. см. работу проф. Дубеляра, „Планировка городовъ“, („Городское Дѣло“. 1910 г. и отд. изд.); Вл. Семеновъ, „Благоустройство городовъ“, 1912, и мое изложеніе взглядовъ Штюббена въ Изв. Моск. Дум. 1902. «Къ вопросу о благоустройствѣ городовъ». Нѣмцы совершенно справедливо гордятся тѣмъ, что они создали «науку построенія городовъ».

⁵⁷⁾ Общество городовъ-садовъ, возникшее подъ несомнѣннымъ вліяніемъ англійскаго движенія и, въ частности, книги Говарда (1898), съ большимъ трудомъ привилось на нѣмецкой почвѣ. Сначала оно чрезвычайно нуждалось въ средствахъ (первыя работы, пропагандировавшія идеи общества были отпечатаны на гектографахъ), но съ возростаніемъ интереса къ строительству городовъ, оно начинаетъ оказывать извѣстное вліяніе на жизнь. Цѣли общества очень широкія, — созданіе городовъ новаго соціального типа. „Городъ-садъ, читаемъ мы въ § 1 Устава Общества“ есть планомѣрно созданное поселеніе на дешевой землѣ которая находится въ собственности (Obergeigenthum) Общества, такъ что дѣлается невозможной всякая земельная спекуляція“.

Общество путемъ изданія работъ, устройства выставокъ, участія въ конгрессахъ, привлекло общественное вниманіе къ идеѣ планомѣр-

Но какъ бы ни была велика агитаціонная роль этого движенія, какъ бы ни были интересны отдѣльные попытки построения поселеній по опредѣленному плану, нельзя забывать, что современный городъ не создается искусственно, а, по справедливому выраженію проф. Дистеля⁵⁸⁾, развивается, какъ отраженіе всего сложнаго комплекса народнохозяйственной жизни. Поэтому города-сады не болѣе, какъ интересные социальныя эксперименты, но осуществленіе города-сада, какъ нормальнаго типа городскихъ поселеній, возможно только въ результатъ сложной системы социальной политики. Въ послѣднее время и въ средѣ специалистовъ раздаются авторитетные голоса, что для обезпеченія нормальнаго будущаго важно не столько созданіе по единому плану совершенно новыхъ городскихъ поселеній (въ этомъ заключается идея городовъ-садовъ) сколько обезпеченіе нормальныхъ условій строительнаго развитія небольшихъ городовъ,—ростъ которыхъ естественно намѣчается экономическимъ процессомъ,—путемъ изданія соотвѣтствующихъ регулятивовъ, плановъ застройки, систематической земельной политики⁵⁹⁾.

Съ этой точки зрѣнія, журналъ „Städtebau“ особенно подчеркиваетъ важность правильной строительной и земельной политики въ маленькихъ городахъ съ 20-25 т. жителей⁶⁰⁾.

ной постройкѣ городовъ, сдѣлало популярнымъ принципъ города-сада даже среди частно-промышленныхъ землеустроительныхъ предпріятій и даже въ отдѣльныхъ случаяхъ, сумѣло создать по опредѣленному плану небольшіе города-сады или, по крайней мѣрѣ, отдѣльные пригороды (см. подробнѣе: „Die deutsche Gartenstadtbewegung“. 1911. Verl. d. Deutch. Gartenst. Gesellschaft. Berlin „Die Garten-Stadt München. 1910; „Die Gartenstadt Hellerau“, v. S. Dohrn. 1908; H. Kampfmeyer, „Die Gartenstadtbewegung“. 1906. По своей социальной природѣ эти города-сады представляютъ собой кооперативныя организаци (см. Кампфмейеръ развивающія свою дѣятельность при помощи городскихъ самоуправленій или при помощи отдѣльныхъ предпринимателей (Геллерау).

⁵⁸⁾ Prof. Distel, Neuzeitliche Anschauungen in den Bauordnungen, «Der Städtebau», 1911. H. VII. стр. 86.

⁵⁹⁾ Ibid. стр. 85.

⁶⁰⁾ Abele, «Weiträumeiges Städtebau und Wohnungsfrage» стр. 45—50. Идеи городовъ-садовъ первоначально были формулированы Frich—«Die Stadt der Zukunft». Leipzig. 1896. И въ его же работѣ «Die neue Gemeinde» 1903, но какъ признаютъ современные руководители Обществъ, непосред-

Слабую сторону учений административной школы первого періода, съ которыми мы только что познакомились, составляет недостаточное вниманіе къ соціальнымъ и юридическимъ условіямъ развитія города: на первый планъ были выдвинуты техническіе вопросы.

Въ своихъ требованіяхъ административнаго вмѣшательства въ стихійный процессъ развитія города представители административной школы не задаются даже вопросомъ, сможетъ ли административная власть современной Германіи приспособиться, при сознательномъ воздѣйствіи на процессъ развитія города, къ индивидуальнымъ, постоянно измѣняющимся условіямъ сложнаго спроса на городскую землю. Между тѣмъ, старый и очень простой методъ полицейскаго воздѣйствія далеко не всегда приводитъ къ желаннымъ результатамъ. Гдѣ же гарантія, что въ данномъ случаѣ „завѣты“ науки о построеніи городовъ дѣйствительно будутъ на дѣлѣ осуществляться органами строительной полиціи? Затѣмъ возникаетъ вопросъ и чисто экономическій. Ограниченіе права застройки и ограниченіе интенсивности застраиваемости земельныхъ участковъ и, какъ неизбежное слѣдствіе, ограниченіе предложенія жилищъ не повлечетъ ли за собой повышеніе городскихъ земельныхъ цѣнъ? На эти вопросы и пытается отвѣтить *новое* направленіе административной школы.

Законченное теоретическое основаніе ученію административной школы далъ Эберштадтъ, который, впрочемъ, поставилъ въ извѣстную перспективу и ея практическія предложенія ⁶¹⁾.

Эберштадтъ, глава новаго направленія въ административной школѣ, придаетъ далеко не одинаковое значеніе различнымъ формамъ административнаго воздѣйствія на процессъ строительнаго развитія современнаго города, и даже подчеркиваетъ, что принудительныя нормы, изолированно примѣ-

ственный толчекъ движенію въ пользу городовъ-садовъ былъ данъ ему изъ Англіи (см. «Gartenstadtbewegung» 1911).

⁶¹⁾ «Handbuch des Wohnungswesens», стр. 265. «Städtische Bodenfragen», стр. 17, 107, 108. „Rheinische Wohnungsverhältnisse 1903. 101“.

ненныя, безсильны. Изъ двухъ формъ воздѣйствія на право застройки, онъ сдержано относится къ нормамъ такъ называемыхъ Bauordnung'овъ (строительныхъ регулятивовъ) и на первый планъ выдвигаетъ нормы строительныхъ плановъ.

Эберштадтъ, даже, готовъ признать, что систематическое вмѣшательство строительной полиціи, въ строительную дѣятельность не больше, какъ неизбежное зло, вызванное крайностями земельной спекуляціи и злоупотребленіемъ правомъ частной собственности, и склоненъ видѣть въ строительныхъ регулятивахъ одну изъ причинъ схематическаго развитія крупныхъ городовъ ⁶²⁾. Въ другомъ мѣстѣ, онъ даже упрекаетъ П. Фохта въ переоцѣнкѣ значенія строительнаго регулятива для строительнаго развитія городовъ.

„Техническое дѣйствіе строительнаго регулятива“ говоритъ онъ, „конечно, неопровержимо. Всякая норма можетъ быть предписана, но при этомъ позабываютъ, что однимъ параграфомъ нельзя задержать процесса развитія, который, въ общемъ, вызванъ къ жизни нашими административными мѣропріятіями и земельно-политическими (bodenpolitischen) учрежденіями“ ⁶³⁾.

Методологическая заслуга Эберштадта заключается въ

⁶²⁾ Уже въ 90-хъ гг. Эберштадтъ (см. Berliner Kommunalreform. 1892, Städtische Bodenfragen. 1894) выступилъ на борьбу противъ домовъ-казармъ, утверждая, что не высокія цѣны создаютъ Mietskaserne, а наоборотъ. Въ 1901 г. онъ выпустилъ работу: «Der Deutsche Kapitalmarkt». 1901. Здѣсь Эберштадтъ доказывалъ, что Германія страдаетъ не отъ недостатка, а отъ избытка кредита. Отсюда требованіе реформы кредита и требованіе отдѣленія земли отъ строеній и дифференціаціи залогового права.

Работа „Die Speculation in d. neuzeitl. Städtebau“, имѣетъ въ виду выяснитъ своеобразныя отрицательныя стороны земельной спекуляціи. Въ работѣ «Rheinische Wohnverhältnisse». 1903, Эберштадтъ разсматриваетъ вопросъ о значеніи планировки земли, приводитъ данныя о застройкѣ городовъ и историческія изслѣдованія о развитіи въ Германіи права земельной собственности. Самая большая и цѣнная работа «Handbuch des Wohnungswesens» (два изданія 1908 и 1909 гг.), помимо систематическаго изложенія взглядовъ автора, даетъ общій обзоръ теорій жилищнаго вопроса (къ сожалѣнію, субъективно окрашенный) и характеристику практическихъ мѣръ его рѣшенія.

⁶³⁾ R. Eberstadt „Handbuch des Wohnungswesens“, Zw. Aufl. Jena. 1910. Стр. 275.

томъ что онъ пытается дать теоретическое обоснованіе административнымъ мѣропріятіямъ. Къ сожалѣнію, онъ останавливается на полдорогѣ.

Сила Эберштадта въ его односторонности. Онъ пытается разрубить Гордіевъ узелъ, упрощая до послѣднихъ предѣловъ всю сложность жилищной проблемы: весь жилищный вопросъ онъ желаетъ свести къ одному моменту, именно къ ненормальному типу обычныхъ современныхъ городскихъ жилищъ домовъ-казармъ ⁶⁴⁾.

Въ развитіи современнаго города, говоритъ онъ, необходимо различать естественный и искусственный процессъ.

Возрастаніе земельныхъ цѣнъ въ силу естественнаго процесса разрастанія города должно быть признано нормальнымъ явленіемъ. Расширеніе города неизбѣжно вызываетъ превращеніе сельско-хозяйственныхъ участковъ въ городскіе. При этомъ естественно происходитъ значительное вздорожаніе земли. Какъ только на сельскохозяйственномъ участкѣ возникаетъ городская постройка, сейчасъ же возникаетъ новый родъ ренты — Hausplatzrente. Такъ создается фундаментъ городской ренты. Но высота ея по отдѣльнымъ участкамъ стоитъ въ зависимости отъ положенія послѣднихъ. Такимъ образомъ, въ рентѣ строительнаго участка надо различать два элемента: одинъ, создаваемый самой возможностью эксплуатаціи участка для строительныхъ цѣлей, и другой, опредѣляемый положеніемъ участка. Оба они носятъ естественный характеръ.

Есть еще третій составной элементъ—земельной рен-

⁶⁴⁾ Eberstadt—«Die Speculation», стр. 17.

Въ современныхъ городахъ, какъ извѣстно, различаются двѣ жилищныхъ формы, односемейный домъ и коллективный, наемный. Первый типъ жилища преобладаетъ въ городахъ Англіи, Бельгіи, Голландіи, сѣверо-западной Германіи и сѣверной Франціи въ то время, какъ во всей остальной Европѣ, славянскихъ и романскихъ странахъ господствуетъ коллективный наемный домъ. Если очертить кругъ изъ Амстердама, какъ изъ центра и охватить имъ города Бременъ, Кобленцъ и Амьенъ, то мы, такимъ образомъ, намѣтимъ границы этихъ обоихъ типовъ. Города Амьенъ и Бременъ являются городами, гдѣ преобладаютъ односемейные дома, къ югу и западу господствуетъ многоквартирный домъ, послѣдней степенью развитія котораго является домъ-казарма.

Въ городахъ перваго типа населенность дома колеблется отъ 6—8 чел., въ городахъ второго отъ 60 до 80. (Stübбен).

ты строительныхъ участковъ искусственнаго происхожденія. Доходность земли можетъ быть повышена, благодаря типу стройки. Участокъ, застроенный двадцатипятиэтажнымъ домомъ, приноситъ почти такую же ренту, сколько 10 участковъ, застроенныхъ двухэтажными домами. И вотъ, по мнѣнію Эберштадта, спекуляція, пользуясь существующей системой ипотечнаго кредита, создаетъ такой типъ домовъ, который самъ по себѣ является самостоятельнымъ источникомъ вздорожанія земельныхъ цѣнъ и причиной ненормально высокихъ монопольныхъ цѣнъ на квартиры.

Благодаря „замкнутому (gedrängten) многоэтажному или монополистическому типу“ застройки искусственно создается новый видъ роста городской ренты. Земельныя цѣны обуславливаются теперь не возможностью использованія даннаго участка для цѣлей городской стройки и не особенностями положенія, а вліяніемъ особаго типа постройки. Къ естественной строительной рентѣ присоединяется теперь *искусственная*, гораздо болѣе значительная, прибавочная цѣнность, созданная исключительно особымъ характеромъ застройки. Эта прибавочная цѣнность совершенно независима отъ положенія участка. Она возникаетъ благодаря неправильнымъ методамъ планировки, вслѣдствіе которой городская территорія раздробляется на громадные строительные блоки, легко допускающіе возможность постройки многоэтажныхъ домовъ-казармъ, т. е. такъ называемой интенсивной, замкнутой системы постройки. Искусственную ренту, въ противоположность строительной (Hausplatzrente). Эберштадтъ предлагаетъ назвать „казарменной рентой“ (Kasarnierungsrente). Этотъ новый видъ искусственной ренты является орудіемъ спекулятивной дѣятельности.

Земельные спекулянты, по словамъ Эберштадта, закупаютъ въ окрестностяхъ растущаго города удобныя къ застройкѣ земли и окружаютъ, такимъ образомъ, городъ желѣзнымъ кольцомъ, прорвать которое городскіе жители могутъ только цѣной тяжелыхъ матеріальныхъ пожертвованій. Такимъ образомъ, злая воля спекулянтовъ искусственно поддерживаетъ высокія цѣны на необходимую для развивающагося города строительную землю.

На ряду съ созданіемъ монополіи создается земельной спекуляціей и источникъ, откуда монополисты спекулянты черпаютъ исключительно высокія прибыли. Въ различныхъ

пунктахъ желѣзнаго кольца, окружающаго городъ, спекулянты строятъ многоэтажныя зданія и тѣмъ самымъ искусственно повышаютъ цѣну прилегающей, еще не застроенной земли, которая, по своему естественному положенію, не должна бы представлять высокой цѣнности⁶⁵⁾. Этимъ и объясняется то странное явленіе, что массовой домъ прививается на окраинахъ, гдѣ земля дешева и гдѣ нѣтъ, слѣдовательно, „естественныхъ“ причинъ возникновенія домовъ-казармъ.

Монопольное положеніе спекулянтовъ обусловливается съ одной стороны экономическимъ моментомъ, а съ другой юридическимъ. Эберштадтъ подчеркиваетъ два свойства земельныхъ участковъ, — ихъ неподвижность и неувеличиваемость, и отмѣчаетъ особое вліяніе ипотечнаго права⁶⁶⁾ на развитіе земельныхъ отношеній въ городѣ. Гражданское право регулируетъ право собственности на землю иначе, чѣмъ на движимыя вещи, публичное право тоже не можетъ отказаться отъ регулированія института частной собственности и, спеціально для недвижимой собственности, создало рядъ институтовъ, которые, къ сожалѣнію, все еще недостаточно ограничиваютъ усмотрѣніе собственника и, въ значительной степени, отвѣтственны за развитіе земельной спекуляціи въ городахъ. Особенное значеніе рассматриваемый авторъ придаетъ нѣмецкой организаціи ипотечнаго кредита.

Ипотечный кредитъ, получающій широкое развитіе благодаря системѣ земельныхъ книгъ, по его мнѣнію, является въ рукахъ спекуляціи орудіемъ, при помощи котораго она можетъ „своей профессиональной дѣятельностью увеличить земельныя цѣны и переложить эту, благодаря задолженности вздутую на 90—100%, цѣну на плечи населенія въ цѣпи:

⁶⁵⁾ „Rheinische Wohnverhältnisse“. Стр. 102.

⁶⁶⁾ Eberstadt въ своихъ указаніяхъ на недостаточное регулированіе права собственности публичнымъ правомъ далеко не одинокъ. Но въ этомъ направленіи высказываются не только экономисты (напр. Вагнеръ) но и юристы. Куленбекъ, напр. ставитъ въ вину нѣмецкому праву, недостаточно-внимательное (подъ вліяніемъ права римскаго) отношеніе, къ публично—правой сторонѣ виднаго права на недвижимость. Kulenbeck 1898. „Von den Pandecten zum bürgerlichen Gesetzbuch“. 1898 II стр. 411 и сл.

Также Menger, „Das bürgerliche Recht und die besitzlosen Klassen“. III Aufl. 1904. 117 ст. Также Lorenz Stein, „Gegenwart und Zukunft des Rechts und Staatswissenschafts Deutschlands“ 1875.

земельный спекулянтъ, строитель, домовладѣлецъ, квартирантъ“⁶⁷⁾.

Эберштадтъ настаиваетъ, что земельная спекуляція при-
бѣгаетъ къ чисто механическимъ средствамъ для поддержа-
нія высокихъ цѣнъ. Такъ не только производится ненор-
мально повышенная оцѣнка закладываемого въ ипотечномъ
учрежденіи имущества, но всѣми заинтересованными лицами
оказывается существенное давленіе на домовладѣльцевъ,—
лишенныхъ, въ силу задолженности имущества спекулян-
тамъ подъ закладныя, и тѣни самостоятельности,—съ цѣлью
поддержатъ квартирныя цѣны на ненормальномъ уровнѣ.

Поддержаніе этой высокой оцѣнки земельного участка
обезпечено властью ипотечныхъ кредиторовъ, „Домовладѣ-
лецъ является только послѣднимъ охранителемъ ипотеки и
былъ бы выброшенъ спекулянтомъ изъ своего владѣнія, если
бы понизилъ арендную плату. „Основная причина такого
положенія лежитъ всецѣло въ неправильной организаціи ипо-
течнаго кредита. Современная система ипотечнаго кредита
одинаково обезпечиваетъ и производительные и непроизво-
дительные долги и въ корнѣ неправильна, такъ какъ открыва-
етъ возможность бросать въ оборотъ искусственно вздутыя
цѣнности и поднимаетъ квартирную плату исключительно въ
цѣляхъ обогащенія спекулянтовъ. (Въ результатъ, несмотря
на переобремененіе земельного рынка деньгами, строитель-
ная промышленность нуждается въ капиталахъ, которые все-
цѣло поглощены спекуляціей⁶⁸⁾). Окончательный выводъ пара-
доксальныхъ построеній Эберштадта: не высокія квартирныя
цѣны опредѣляютъ интенсивный характеръ застройки и
вліяютъ на высоту земельной ренты, а наоборотъ, интенсив-
ный типъ застройки, многоэтажные дома-казармы, повыша-
ютъ земельную ренту и, косвенно, квартирную плату. „Чѣмъ
выше застройка, тѣмъ выше квартирная плата“⁶⁹⁾. Эберштадтъ

⁶⁷⁾ Handbuch, стр. 298.

⁶⁸⁾ «Die Speculation», стр. 68. «Handbuch», стр. 301. Ibid, 84.

⁶⁹⁾ «До 90-хъ гг., говоритъ Эберштадтъ, господствовала теорія, что
высокія цѣны вынуждаютъ прибѣгать къ интенсивной замкнутой за-
стройкѣ. При существованіи такого воззрѣнія всякая жилищная реформа
представлялась безнадежной и существующая система застройки городовъ

поэтому требуетъ, что бы цѣнность земли и цѣнность постройки были раздѣлены и съ точки зрѣнія ипотечнаго права. Ипотечное обремененіе земли для продуктивныхъ цѣлей должно оставаться отдѣленнымъ отъ задолженности для нематеріальныхъ и спекулятивныхъ цѣлей такъ, что бы стоимость постройки не могла быть использована для реализаціи спекулятивныхъ притязаній ⁷⁰⁾. Такъ при меліоративныхъ ипотекахъ вносятся въ земельныя книги только такія ипотеки, которыя фактически употребляются на улучшение земельныхъ участковъ.

Характеръ земельной планировки и организація земельного кредита имѣютъ, по мнѣнію Эберштадта, рѣшающее значеніе для жилищнаго вопроса, такъ какъ, именно благодаря этимъ двумъ моментамъ, воля спекулянтовъ господствуетъ на земельномъ рынкѣ ⁷¹⁾.

Анализъ предлагаемыхъ Эберштадтомъ реформъ земельного кредита выходитъ за предѣлы нашего изслѣдованія, и мы ограничимся указаніемъ только на предложеніе административныхъ реформъ, связанныхъ съ городскимъ землеустройствомъ. Въ этой области онъ придаетъ рѣшающее значеніе нормамъ строительнаго плана, который заранѣе предопредѣляетъ типъ городскихъ земельныхъ участковъ и, слѣдовательно, всю систему застройки города ⁷²⁾. Городской земельный вопросъ отождествляется Эберштадтомъ съ вопросомъ о характерѣ строительныхъ плановъ. Строи-

неизмѣнной. Но Эберштадтъ думаетъ, что ему удалось доказать совершенно противоположное, именно, что право превращающееся при извѣстномъ типѣ строительныхъ нормъ въ обязанность строить въ любомъ мѣстѣ дома-казармы повышаетъ земельныя цѣны». Handbuh) стр. 77.

⁷⁰⁾ Эберштадтъ ссылагся на Савиньи: «Vom Beruf unserer Zeit zur Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (2 Aufl. Heidelberg. 1828 г. стр. 177). Савиньи возражаетъ противъ проектировавшагося тогда «механическаго облегченія кредита», которое только потомъ сдѣлалось закономъ.

⁷¹⁾ Handbuch, стр. 299.

⁷²⁾ Rhemische Wohnverhältnisse, стр. 102. См. Handbuch 2-e Auflag. 4. Theil, особенно стр. 263—294, также „Die Speculation im neuzeitlichen Städtebau, гл. V подъ характернымъ названіемъ Wohnungsreform durch Bestigung der Mietskaserne.

тельный планъ долженъ заранѣе исключить возможность постройки домовъ-казармъ. Строительные регулятивы могутъ имѣть значеніе только дополнительныхъ мѣръ для осуществленія плана цѣлесообразной застройки города.

Мы уже говорили выше, что Эберштадтъ придаетъ сравнительно второстепенное значеніе строительнымъ регулятивамъ, имѣющимъ въ виду обезпечить застройку каждого отдѣльнаго участка согласно съ требованіями публичнаго интереса. Тѣмъ сильнѣе выдвигаетъ онъ на первое мѣсто строительный планъ, который, не касаясь деталей застройки отдѣльныхъ участковъ, только намѣчаетъ ихъ взаимное положеніе на территоріи города. И если, какъ мы сейчасъ увидимъ, то руководящее значеніе, которое Эберштадтъ приписываетъ спекуляціи въ строительномъ развитіи современнаго города, оказалось недоказаннымъ и его представленіе о процессѣ образованія цѣнъ на городскіе земельные участки не встрѣтило сочувствія въ нѣмецкой литературѣ, то нельзя не признать крупной заслуги Эберштадта въ распространеніи правильнаго взгляда на общее значеніе въ экономіи города строительнаго плана и землеустроительныхъ мѣропріятій.

Эберштадтъ является наиболѣе яркимъ, прямолинейнымъ и одностороннимъ представителемъ того направленія, которое видитъ основную причину ненормальныхъ жилищныхъ отношеній въ современномъ городѣ въ ненормальной организаціи предложенія земельныхъ участковъ. Это направленіе слишкомъ изолируетъ процессъ развитія экономическихъ отношеній города отъ общихъ условій экономіи народнаго хозяйства. И въ этомъ его ошибка. Но въ то же самое время оно указываетъ правильный путь къ рѣшенію земельной проблемы, подчеркивая своеобразие законовъ экономіи современнаго города.

Въ концѣ 19-го вѣка въ Германской экономической литературѣ, гдѣ съ 70-ыхъ годовъ почти неограниченнымъ господствомъ пользовалось катедеръ-соціалистическое направленіе, рѣзко обозначилось новое, либерально экономическое, неоманчестерское теченіе: первый бой „старому“ ученію оно захотѣло дать на почвѣ жилищнаго и земельного вопроса.

Ученія, рассмотрѣнныя нами раньше, выдвигали непра-

вильную организацію предложенія земельныхъ участковъ, какъ основную причину высокихъ цѣнъ на городскія Земли и, вообще, какъ основной факторъ такъ называемаго жилищнаго вопроса.

Напротивъ, неоманчестерская школа видитъ въ характерѣ *спроса* на городскіе земельные участки основной факторъ всей эволюціи земельныхъ отношеній современнаго города.

Наиболѣе горячихъ защитниковъ эта теорія находитъ среди представителей нео-либеральной школы. Поле ⁷³⁾, Веберъ ⁷⁴⁾, Андре Фохтъ ⁷⁵⁾, Филипповичъ ⁷⁶⁾, Штейнъ ⁷⁷⁾, Визеръ ⁷⁸⁾, Абеле ⁷⁹⁾, Гемюндъ ⁸⁰⁾, Петеръ ⁸¹⁾.

„Споръ съ катедеръ-соціализмомъ“, такъ формулируетъ постановку вопроса А. Фохтъ⁸²⁾, вращается около вопроса,— происходитъ ли образованіе цѣны городской земли по принципу свободной конкуренціи, или земля находится въ ограниченномъ количествѣ,—и, именно по самой своей природѣ, всегда и необходимо въ ограниченномъ количествѣ? Опредѣляется ли цѣна городской земли свободной игрой экономическихъ силъ, а ея высота и мѣстныя различія объясняются различной доходностью земли для покупателей, вслѣдствіе-ли большей или меньшей интенсивности застройки, или особенно доходныхъ сооружений, или же

⁷³⁾ Pohle: Die tatsächliche Entwicklung der Wohnungsverhältnisse in Deutschland (см. Bericht über den I allgem. Deutsch. Wohnungskongress 158 и сл. въ отдѣльномъ изданіи «Wohnungsfrage», B. 1 стр. 191, частью въ «Die Gegenwärtige Krisis in der Deutschen Volkswirtschaftslehre». 1911.

⁷⁴⁾ Weber, «Ueber Bodenrente und Bodenspeculation in der modernen Stadt». 1904. «Boden und Wohnung». 1908.

⁷⁵⁾ Andreas Voigt und Paul Geldner, «Kleinhaus und Miets-Kaserne» 1905. A Voigt.—«Wie um die Bauordnung gekämpft wird» 1910.

⁷⁶⁾ Philippovitch —Schriften d. V. f. Socialpolit. 1901, Verhandlungen стр. 45. Grundriss Band. II, также Zeitschrift für Wohnungsfrage 1910 Heft 23/24.

⁷⁷⁾ Stein. Докладъ на 2 нѣмецкомъ жилищномъ конгрессѣ см. „Bericht über den II Allgem. deutsch. Wohnungskongress“ 1911.

⁷⁸⁾ Wieser. „Die Theorie der städtischen Grundrente“ 1909.

⁷⁹⁾ Abele—«Weiträumiger Städtebau und Wohnungsfrage» 1900.

⁸⁰⁾ Cemünd, Profess. «Bodenfrage und Bodenpolitik». 1911.

⁸¹⁾ Peter—«Wert und Preis unbebauter Liegenschaften in der modernen Grosstadt» 1910.

цѣна объясняется экономической властью продавцевъ, въ силу которой они могутъ диктовать условія ⁸²⁾?. Отвѣтъ дается не въ пользу послѣдняго рѣшенія: „мы здѣсь имѣемъ дѣло не съ искусственной монополіей, а съ такъ называемой естественной, которая повсюду вытекаетъ изъ естественныхъ свойствъ земли, именно, ея неувеличиваемости (Untvermehrbarkeit), пока существуетъ частная собственность“.

Неувеличиваемость и недостаточность (Knappheit) не синонимы,—воздухъ тоже не увеличиваемъ, „Если бы неувеличиваемость и была достаточнымъ основаніемъ монополіи, то только для сельско-хозяйственной, а не городской земли, о которой Штюбенъ даже утверждаетъ, что она возрастаетъ „mit dem Quadrat des Ausdehnungsradius der Städte“.

Но можетъ быть не поддается увеличенію земля извѣстнаго положенія; отсюда „монополія положенія“?

Фохтъ не согласенъ съ этимъ: торговыя предпріятія не связаны съ положеніемъ, и бѣольшая рента есть только результатъ бѣольшаго дохода, обусловливаемаго величиной оборота. Она не превышаетъ разницы въ оборотѣ между магазиномъ въ центрѣ и магазиномъ на окраинѣ. Въ центрѣ „наемная плата распредѣляется на бѣольшее количество объектовъ и оттягчаетъ каждый изъ нихъ не сильнѣе, чѣмъ болѣе низкая плата въ менѣе посѣщаемыхъ лавкахъ“ ⁸³⁾.

„Хотя количество земли опредѣленнаго качества“, говоритъ Фохтъ, „не можетъ быть увеличено, однако, она не незамѣнима. Какой торговецъ фактически связанъ съ точно опредѣленнымъ мѣстомъ? Въ общемъ это бываетъ очень рѣдко. Торговыя предпріятія мы встрѣчаемъ во всѣхъ частяхъ города, а не только въ особыхъ, такъ называемыхъ торговыхъ кварталахъ. Слѣдовательно, торговый дѣятель имѣетъ возможность выбора между различными участками, т. е. участками различнаго качества по положенію и различной цѣны. Лучшія, болѣе посѣщаемыя мѣста дороже, но создаютъ большій оборотъ; на хуже расположенныхъ меньше движенія, но этотъ недостатокъ искупается ихъ дешевизной. Дѣло нанимателя взвѣсить, что для него, при особомъ характерѣ его торговли, наиболѣе выгодно“.

⁸²⁾ Voigt und Geldner „Kleinhaus und Mietskaserne“ 1905, стр. 173.

⁸³⁾ Ibid стр. 176.

Фохтъ удивляется, что „нѣкоторымъ головамъ нельзя толковать, что въ народномъ хозяйствѣ возникаютъ новыя цѣнности безъ продуктивной работы, единственно, въ силу роста и увеличенія населенія и возвышенія интенсивности обращенія“: земельныя цѣны могутъ расти, хотя бы повышение квартирныхъ платъ и строительныхъ издержекъ ⁸⁴⁾ не имѣло мѣста. Благодаря интенсивной застройкѣ землевладелецъ получаетъ двойное сбереженіе—сбереженіе на землѣ и сбереженіе на строительныхъ издержкахъ.

Рѣшающее значеніе на современномъ земельномъ рынкѣ имѣетъ спросъ, Земельныя цѣны въ городѣ опредѣляются не предложеніемъ, а спросомъ, И спросъ на данный городской участокъ тѣмъ сильнѣе и настойчивѣе, чѣмъ ярче проявляются въ немъ специфически городскія свойства, чѣмъ больше онъ открываетъ доступъ къ участию въ производительныхъ и потребительныхъ выгодахъ городской жизни ⁸⁵⁾.

Фактъ, что потребность въ жилищахъ въ современномъ городѣ и количественно, и качественно представляетъ собой чрезвычайно колеблющуюся величину, по мнѣнію разсматриваемой школы, даетъ достаточное основаніе считать жилищную нужду необходимымъ условіемъ современнаго города: предложеніе жилищъ никогда не можетъ быть приспособлено къ спросу, тѣмъ болѣе, что тяга населенія въ города и спросъ на квартиры увеличивается какъ разъ въ тѣ моменты экономическаго оживленія, когда капиталы отвлечены промышленной дѣятельностью и рабочія руки сравнительно дороги (отмѣтимъ, кстати, что въ растущей дороговизнѣ рабочихъ рукъ такъ-же, какъ и въ растущей дороговизнѣ строительныхъ матеріаловъ, многіе изъ представителей этой школы склонны видѣть причину возрастающей дороговизны жилищъ).

Такимъ образомъ, по мнѣнію виднѣйшихъ нео-манчестерцевъ, дѣло созданія годныхъ къ постройкѣ земельныхъ участковъ и готовыхъ жилищъ настолько сложно и отвѣтственно, что можетъ быть поручено только промышленному генію частной спекуляціи, и общественная власть должна совершенно отстраниться отъ вмѣшательства въ

⁸⁴⁾ Ibid стр. 162.

⁸⁵⁾ А. „Weber. Wohnung und Boden“ стр. 21.

жилищныя отношенія, чтобы не ослабить тяготѣнія у частныхъ предпринимателей къ такому рискованному и опасному дѣлу, какъ городское строительство и городское землеустройство и тѣмъ самымъ не затруднить удовлетвореніе жилищной потребности растущаго городского населенія.

Жилищная нужда есть неизбежное послѣдствіе анархическаго характера современной капиталистической формы хозяйства, противъ которой нѣтъ специфическихъ средствъ борьбы. „Какъ вообще при производствѣ, такъ и при производствѣ жилищъ, говорить, напр. тотъ же Веберъ, рѣшающее значеніе имѣетъ спросъ. Но нѣтъ другой экономической потребности, которая такъ трудно поддавалась бы оцѣнкѣ, какъ потребность въ жилищѣ. Въ нашихъ городахъ такъ же нельзя время отъ времени избѣжать жилищной нужды, какъ и временнаго избытка жилищъ. Въ этомъ смыслѣ во всѣхъ культурныхъ странахъ можно говорить о жилищномъ вопросѣ“ ⁸⁶).

Поле усложняетъ построенія Фохта и доказываетъ, что строительная промышленность (поскольку рѣчь идетъ о производствѣ жилищъ) не только слѣдуетъ движенію спроса, но подчиняется и своимъ собственнымъ законамъ. Поле придаетъ рѣшающее значеніе движенію учетнаго процента. Строительная промышленность сильнѣе, чѣмъ какая либо другая отрасль производства, реагируетъ на движеніе процента; каждое повышеніе послѣдняго вызываетъ ограниченіе строительной дѣятельности. Указывая на высокую задолженность и большую роль кредита, особенно ипотечнаго, въ строительной промышленности, Поле устанавливаетъ связь между оживленіемъ дѣятельности ипотечныхъ банковъ, —поднимающимся (впрочемъ только приблизительно) въ годы общихъ экономическихъ депрессій и падающимъ въ годы промышленнаго подъема,—и развитіемъ строительной промышленности, и приходитъ къ выводу, что волны повышенія и пониженія строительной промышленности не только не совпадаютъ съ волнами общихъ депрессій и кризисовъ, но движутся, „въ извѣстномъ смыслѣ, въ противоположномъ направленіи“ ⁸⁷). Такимъ образомъ, и собственный законъ развитія строительной

⁸⁶) A. Weber, „Wohnung und Boden“. стр. 1.

⁸⁷) Pohle, «Die Wohnungsfrage. B. I. Стр. 105, 118—123.

промышленности является только своеобразнымъ измѣненіемъ общихъ законовъ капиталистическаго хозяйства.

Эти оба фактора—ростъ спроса на жилища, вслѣдствіе усиленнаго притока населенія въ города и замедленіе роста предложенія квартиръ, неблагопріятно вліяютъ на жилищныя отношенія. Нарушеніе равновѣсія между спросомъ и предложеніемъ вызываетъ повышенныя цѣны на квартиры, что, въ свою очередь, ведетъ къ болѣе интенсивному заселенію жилищъ. Такимъ образомъ, ростъ земельныхъ цѣнъ есть неизбѣжный результатъ развитія крупной промышленности. Законъ спроса и предложенія проявляется въ сферѣ городскихъ земельныхъ отношеній такъ же полно и неограниченно, какъ и въ другихъ областяхъ экономической жизни. Городская рента, по своей природѣ, есть исключительно дифференціальная рента, которая образуется по тѣмъ самымъ законамъ, какъ и рента сельскохозяйственная ⁸⁸⁾.

Участки, удобно расположенные, даютъ высокую ренту, не потому, что они находятся въ ограниченномъ количествѣ, а потому что они экономически выгоднѣе: хорошо расположенные жилищные участки сохраняютъ извѣстную сумму денегъ, которая у лицъ, живущихъ на отдаленныхъ участкахъ, расходуется на передвиженіе; выгодно расположенные торговые участки создаютъ неизмѣримо болѣе быстрый оборотъ капитала и, такимъ образомъ, повышаютъ доходность предпріятія.

Побѣда многоэтажнаго дома-казармы объясняется отчасти его большей комфортабельностью, но, главнымъ образомъ, его относительной дешевизной. Конечно, многоэтажные дома повышаютъ доходность участка, на которомъ они стоятъ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, они понижаютъ квартирную плату для каждаго отдѣльнаго нанимателя, такъ какъ для нанимателя имѣетъ значеніе не абсолютная цѣна земли, а относительная, т. е. цѣна, приходящаяся на единицу жилищнаго пространства.

„Для отдѣльнаго нанимателя, говоритъ Поле, рѣшающее значеніе имѣетъ только высота ренты, которая приходится на квадратн. метр. жилищной поверхности. Если эта сумма

⁸⁸⁾ Эта точка зрѣнія господствуетъ у всѣхъ представителей неоманчестерской школы. См. Weber «Ueber Bodenrente», стр. 49—56 и особенно „Boden und Wohnung стр. 93. Pohle. Op. cit; Gemünd, Op. cit. III гл

невысока, то для него можетъ быть безразлично высока ли, въ среднемъ, или низка общая сумма земельной ренты въ городѣ ⁸⁹⁾).

Земельная спекуляція, на которую нападаютъ Эберштадтъ, Вагнеръ и земельные реформаторы, необходима, полезна и не можетъ быть обвинена въ искусственномъ вздуваніи цѣнъ. „Въ городѣ, съ постоянно возрастающимъ числомъ жителей, съ неизбѣжнымъ уплотненіемъ населенія въ центрѣ, ростъ земельныхъ цѣнъ — явленіе безусловно естественное и необходимое, для объясненія котораго совершенно лишнимъ является привлеченіе земельной спекуляціи. Земельная спекуляція только пользуется для своихъ цѣлей ростомъ земельной ренты, но создаетъ ее такъ же мало, какъ мало сельскій хозяинъ вызываетъ ростъ цѣнности своего участка, на которомъ обнаружено нахожденіе угля, или нефти, или соли. Ростъ земельныхъ цѣнъ обусловливается конкуренціей на землю, которую ведетъ увеличивающееся населеніе. Совершенно невозможно, чтобы оставалась безъ перемѣнъ общая цѣнность земельной площади, на которой вмѣсто

⁸⁹⁾ Pohle, «Wohnungsfrage», стр. 103. Voigt und Geldner развиваютъ ту же мысль.

Фохтъ исходитъ изъ той точки зрѣнія, „что при одинаковомъ способѣ стройки всѣхъ видовъ домовъ, издержки по постройкѣ безъ земли относительно, т. е. считая на единицу поверхности, тѣмъ ниже, чѣмъ больше этажей въ домѣ. Это преимущество высокой стройки не имѣетъ ограниченія третьимъ или четвертымъ этажемъ, но имѣетъ значеніе вообще въ предѣлахъ, подлежащихъ разсмотрѣнію.

„Что касается цѣнъ на землю“, говоритъ Фохтъ, „то онѣ, разсматриваемыя абсолютно, тѣмъ выше, чѣмъ интенсивнѣе застроена земля. Этотъ фактъ, однако, очевидно недостаточенъ, что бы вывести отсюда повышеніе издержекъ по постройкѣ и цѣнъ на жилища. Нужно высчитывать, въ какомъ размѣрѣ и въ какомъ отношеніи къ возрастающей интенсивности постройки возрастаетъ цѣна земли. Значеніе имѣетъ не абсолютная цѣна земли, а относительная, т. е. доля цѣны, которая падаетъ на единицу Wohnraumes или Wohnfläche». Voigt und Geldner, «Kleinhaus und Mietskaserne» стр. 9).

„Находящійся въ нашемъ распоряженіи фактическій матеріалъ доказываетъ, безъ исключенія, что относительная цѣна земли уменьшается вмѣстѣ съ экономической интенсивностью застройки и что, въ дѣйствительности, самая дорогая земля подъ постройками въ тоже время является, по большей части, самой дешевой, потому что цѣна земли возрастаетъ не въ той мѣрѣ, въ какой растетъ ея использованіе. Это имѣетъ значеніе особенно для такой земли, которая подчинена сильнымъ ограниченіямъ въ правѣ использованія. Она относительно дороже“. Voigt und Geldner. Op. cit. Стр. 6—8.

жившихъ раньше 50 или 100 тыс. человѣкъ, начинаютъ жить и проявлять свою хозяйственную дѣятельность 200 или 300 тыс. Въ социалистически управляемой общинѣ, въ которой земля принадлежала бы обществу и готовыя квартиры, выстроенныя центральной властью, сдавались бы лицамъ, предлагающимъ большую сумму, — квартирныя цѣны были бы, несмотря на полное исключеніе частной земельной спекуляціи, не ниже, чѣмъ, при равенствѣ прочихъ условій, въ современномъ городѣ. Отсюда, жилищная реформа, которая не считается съ ростомъ земельной цѣнности, какъ съ даннымъ необходимымъ фактомъ, всегда съ самаго начала принципиально ошибочна. Можно думать о томъ, чтобы прибыль, обусловленная ростомъ земельныхъ цѣнъ попала въ другія руки, а не въ карманы частныхъ землевладѣльцевъ и земельныхъ спекулянтовъ, но самый фактъ возрастанія цѣнности и цѣны городской земли надо считать непреложнымъ. Онъ есть неперемѣнное слѣдствіе всего нашего промышленнаго развитія, обратная сторона превращенія Германіи въ промышленное государство“. (Поле въ докладѣ на 1-омъ нѣмецкомъ жилищномъ конгрессѣ во Франкфуртѣ⁹⁰).

Такимъ образомъ, *современный жилищный вопросъ* есть неизбежное послѣдствіе индустриализаціи въ Германіи, „обратная сторона превращенія Германіи въ государство по преимуществу промышленное“. Повышеніе цѣнъ на землю есть естественный результатъ увеличенія плотности городского населенія и, слѣдовательно, роста спроса на городскіе строительныя участки. Этимъ же объясняется и измѣненіе типа жилищъ. Увеличеніе плотности населенія естественно измѣнило характеръ жилищъ: значительно возросло количество домовъ-казармъ, и теперь большая часть населенія города стала жить въ 3-хъ и 4-хъ этажныхъ домахъ. Ростъ плотности населенія дѣлаетъ безусловно неизбежнымъ увеличеніе интенсивности застройки. „Хотя съ начала 60-хъ г.г., говорить здѣсь же Поле, дѣлаются различныя попытки задержать этотъ процессъ путемъ изданія Bauordnung'овъ, — строительныхъ регулятивовъ, которые требуютъ, по крайней мѣрѣ, для извѣстныхъ мѣстностей болѣе, открытаго типа застройки, но, эти административныя мѣры не имѣютъ большого значенія“. Пока нѣмецкое народное хозяйство продолжаетъ

⁹⁰) Die Tatsächliche Entwicklung der Wohnungsverhältnisse in Deutschland. Bericht über den 1. allgem. deutsch. Wohnungskongress. стр. 171.

начатый въ послѣднее десятилѣтіе путь къ гигантскому расширенію экспортной индустріи, и пока городъ представляетъ собой все еще благопріятное мѣсто для развитія большинства промышленныхъ предпріятій, до тѣхъ поръ и развивающаяся промышленность будетъ представлять собой высасывающій аппаратъ, который вытягиваетъ деревенское населеніе въ городъ и создаетъ здѣсь скопленіе большихъ людскихъ массъ.

Всѣ декламации о необходимости децентрализаціи большихъ городовъ не могутъ ничего измѣнить ⁹¹⁾.

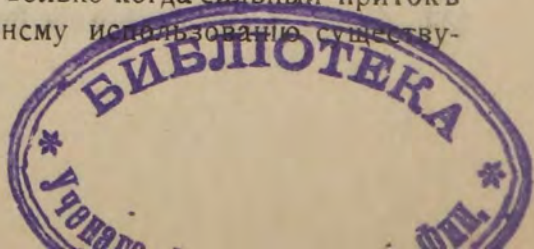
⁹¹⁾ Эта точка зрѣнія была особенно выдвинута Абеле (ор. cit. стр. 50 и сл.) и въ послѣднее время детально развита въ работѣ А. Фохта— „Wie um die Bauordnung gekämpft wird“. 1911. Въ этой работѣ А. Фохтъ особенно настаиваетъ на неправильности предположенія будто дома-казармы созданы ошибочными методами распланировки городовъ. Въ частности, онъ указываетъ на ошибочность весьма распространеннаго мнѣнія, выдвинутаго впервые П. Фохтомъ, будто современный нѣмецкій домъ-казарма созданъ неправильнымъ берлинскимъ строительнымъ планомъ 60-хъ г.г.

Строительный планъ создалъ не многоэтажный домъ - казарму вообще, а только его индивидуальную берлинскую форму.

Планъ 60-хъ и 70-хъ г.г. представлялъ собою сѣть улицъ, шириной по крайней мѣрѣ въ 20 метр. Такъ возникли неизбежно чрезмѣрно большіе строительные участки, которые должны были быть застроены соотвѣтственно глубоко идущими зданіями съ боковыми флигелями и надворными жилыми помѣщеніями»; такимъ образомъ, могла развиваться постройка, столь типичная для Берлина, Mietkaserne. Эта исторія возникновенія Mietskaserne несомнѣнно правильна въ томъ пунктѣ, что большіе строительные участки были дѣйствительной причиной происхожденія „Seitenflügeln und Hinterhäusern“ и вмѣстѣ съ тѣмъ специально *берлинской* формы Mietkaserne.

Техническія формы того или другого строительнаго типа могутъ быть, такимъ образомъ, созданы строительнымъ планомъ. Вызвать ихъ къ жизни онъ не можетъ, тѣмъ не менѣе. Это могутъ сдѣлать только экономическія силы, которыя овладѣваютъ данной возможностью, какъ только есть на лицо *экономическія условія* ея осуществленія. Такъ какъ послѣднее не всегда имѣетъ мѣсто, то и получилось, что значительная часть Берлинскихъ строительныхъ участковъ не въ одинаковой мѣрѣ застроена домами-казармами, въ собственномъ смыслѣ этого термина, что въ Берлинѣ осталась, такъ называемая Hinterland, годная, въ случаѣ нужды, для садовъ и парковъ, для фабричныхъ зданій, для общественныхъ театровъ, школъ, больницъ, которыя и получили желательные, свободные отъ уличнаго шума и дешевые, строительные участки.

Это доказываетъ, что административныя мѣры, сами по себѣ взятая, не создаютъ строительнаго типа. Только когда сильный притокъ населенія принуждаетъ къ болѣе интенсивному использованию существующихъ



Кризисы строительной промышленности и землеустроительных обществ неизбежны и даже полезны: они очищают атмосферу, восстанавливают равновѣсіе между спросомъ и предложениемъ, нарушаемое естественнымъ ходомъ экономического развитія города.

Школа отрицаетъ необходимость самостоятельной жилищной и земельной политики органовъ публичной власти, исходя изъ положенія, что частная инициатива и свободная конкуренція дѣлаютъ все возможное для удовлетворенія жилищныхъ потребностей населенія⁹²⁾, такъ что нѣтъ надобности въ постороннемъ вмѣшательствѣ.

Основное положеніе изслѣдуемой школы сводится, какъ мы уже указывали, къ признанію городской ренты рентой исключительно дифференціальной.

Главнымъ аргументомъ въ этомъ направленіи служатъ указанія, что разница въ цѣнахъ на участки обусловливается исключительно разницей въ ихъ доходности. Между тѣмъ, это утвержденіе вызываетъ серьезныя возраженія со стороны

ющихъ земельныхъ участковъ, появляется Wohnhäusern mit Seitenflügeln und Hintergebäuden.

Въ маленькомъ городѣ, гдѣ отсутствуетъ подобное экономическое давленіе, можно дѣлать улицы широкими, какъ угодно, оставлять между ними строительные блоки любыхъ размѣровъ,—все таки не появятся зданія подобныя берлинскимъ Mietskaserne.

Въ маленькихъ торговыхъ городахъ Ostsee встрѣчаются чрезвычайно большіе строительные участки съ самаго основанія городовъ. Они оставались незастроенными въ теченіи столѣтій.

⁹²⁾ Weber. По мнѣнію Вебера частная спекуляція можетъ быть замѣнена только общественной спекуляціей коммунъ и коммунальныхъ союзовъ. Однако, Веберъ рассчитываетъ показать, что это невозможно.

„Конечно, городъ“, утверждаетъ онъ, „пользуясь правомъ экспроприаціи можетъ дешево покупать сельскохозяйственные участки, но городу, какъ бюрократическому механизму будетъ дороже стоить превращеніе участка въ строительный (см. данныя Бреславл. стат. бюро). И въ настоящее время города нерѣдко прибѣгаютъ къ посредничеству спекулятивныхъ обществъ. Затѣмъ, дешевая продажа участковъ можетъ оказаться полезной только отдѣльнымъ лицамъ. (Фрейбургъ именно поэтому пересталъ распродавать свои участки). Городъ, по крайней мѣрѣ, современный городъ, будетъ не менѣе суровымъ собственникомъ. Пеуссъ въ „Bodenbesitzreform als sociales Helfsmittel“ доказываетъ что это должно быть такъ; исторія реальныхъ налоговъ въ общинахъ даетъ этому несомнѣнныя доказательства. Наконецъ политическія страсти и партійная борьба осложняютъ еще больше вопросъ. (A. Weber, «Wohnung und Boden» стр. 127). Сравн. выше замѣчанія Вагнера по этому же вопросу.

наиболѣе объективныхъ представителей неоманчестерской школы. Такъ, по мнѣнію Визера, между сбереженіемъ издержекъ на передвиженіе и различіемъ въ квартирныхъ платахъ нѣтъ соотвѣтствія. Въ частности, „тарифы массовыхъ средствъ передвиженія обнаруживаютъ даже въ очень большихъ городахъ только слабыя и незначительныя градаціи, да и то только на большихъ разстояніяхъ; высота квартирной платы не пропорціональна тарифнымъ поясамъ. Большія различія наемныхъ платъ обнаруживаются внутри каждаго отдѣльнаго пояса, особенно въ центрѣ города, при совершенно незначительныхъ разстояніяхъ. Очевидно, что при оцѣнкѣ выгодности положенія приходится руководиться совершенно иными соображеніями“⁹³).

Не удовлетворяясь построеніями Поле, Фохта и Вебера, Визеръ создалъ чрезвычайно остроумную „соціальную“ теорію городской земельной ренты. На всей территоріи города, по Визеру, происходитъ упорная „групповая“ борьба за лучшія мѣста. Выборъ жилищъ такъ-же, какъ и выборъ класса вагона въ поѣздѣ, есть „актъ общественной самооцѣнки, который стоитъ подъ вліяніемъ общественнаго принужденія“. За лучшіе участки, находящіеся въ ограниченномъ количествѣ, происходитъ своеобразная классовая борьба, побѣда въ которой остается за наиболѣе платежеспособными элементами. Борьба идетъ постепенно и непрерывными этапами. При развитіи города концентрическими поясами, характерномъ для города докапиталистическаго періода, лучшія (наиболѣе центральныя) мѣста достаются наиболѣе платежеспособнымъ, на внѣшніе пояса вытѣсняются болѣе слабые наниматели. При радіальномъ развитіи, свойственномъ современному, быстро развивающемуся, городу, эта соціальная группировка значительно осложняется, но, въ общемъ, она остается правильной и теперь. Городской земельный и жилищный рынокъ, соотвѣтственно соціальному расчлененію городского населенія, распадается на нѣсколько частичныхъ рынковъ, но эти рынки не изолированы одинъ отъ другого. „Если бы это было такъ, то при постоянномъ ростѣ интенсивности спроса, могъ бы развиваться тотъ суровый законъ жилищной платы, который недавно былъ опредѣленъ, какъ желѣзный законъ; интенсивность спроса и ограничен-

⁹³) „Die Theorie der städtischen Grundrente“ von Professor Dr. Freich v. Wieser. 1909. Стр. 8.

ность предложенія создали бы для представителей всѣхъ классовъ неизбежность напрягать свою платежную способность до послѣдней степени, чтобы обезпечить себѣ жилище. Но, по Визеру, такъ нельзя представить себѣ жилищнаго рынка; отдѣльныя части, на которыя онъ распадается, находятся между собой въ непрерывной связи. Отдѣльныя части городского жилищнаго рынка могутъ расширяться одна на счетъ другой, какъ и вообще жилищный рынокъ постоянно расширяется на счетъ сельскохозяйственнаго не только въ своемъ стилѣ, но также въ своемъ объемѣ. Строительное выраженіе соціального расчлененія городского общества—соотвѣтствуетъ распредѣленію его доходовъ.

Рента есть та часть квартирной платы, которую въ мѣстахъ, наиболѣе выгодно расположенныхъ, землевладѣльцы получаютъ, какъ добавочныя деньги надъ первоначальными издержками производства превращенія пахотныхъ земель въ строительныя. На окраинахъ оплачивается только минимальная квартирная плата. Послѣдняя должна содержать въ себѣ сельскохозяйственную ренту и незначительныя „добавочныя деньги“, достаточныя для того, чтобы измѣнить характеръ эксплуатаціи участка, т. е. для того, чтобы землевладѣлецъ уступилъ землю для городской стройки. „Земля на краю города“ съ точки зрѣнія спроса для строительныхъ цѣлей „находится въ избыткѣ“. Эти „добавочныя деньги“ при уплатѣ за лучшіе участки значительно вырастаютъ и ихъ размѣръ опредѣляется условіями борьбы между соціальными группами.

Къ раздѣленію благъ „на увеличиваемые по произволу“ и на „увеличиваемые только при повышенныхъ издержкахъ производства“ условія жилищнаго рынка позволяютъ добавить третью категорію благъ, „увеличиваемыхъ за добавочныя деньги“. При борьбѣ за лучшее мѣсто различныхъ соціальныхъ классовъ всегда долженъ наступить такой моментъ, когда нисшій классъ доходитъ до послѣднихъ предѣловъ своей платежеспособности и долженъ уступить мѣсто вышему, который можетъ предложить большія добавочныя деньги.

Добавочныя деньги, платимыя за наиболѣе благопріятное положеніе, представляютъ собою самообложеніе квартирнанимателей, которое, по крайней мѣрѣ, по отношенію къ квартирной платѣ точно соотвѣтствуетъ принципу податной

справедливости. Какъ ни интересна эта сторона ученія Визера, бросающая новое освѣщеніе на дѣйствіе спроса на городскую землю, нельзя не отмѣтить, что она черезчуръ схематична: несомнѣнно, что самыя богатые группы платятъ добавочныя деньги не пропорціонально своей платежеспособности, а пропорціонально платежеспособности ближайшаго нисшаго класса. Точно также, самъ Визеръ заявляетъ, что нѣтъ никакого справедливаго самообложенія въ наемныхъ платахъ нисшихъ слоевъ пролетаріата: по отношенію къ послѣдней категоріи „спроса“ онъ признаетъ „монополью“, на сторонѣ предложенія,—монополью домовладѣнія. Жилищный рынокъ этой категоріи изолированъ „отъ другихъ частичныхъ рынковъ“. Такимъ образомъ, если даже исходить изъ точки зрѣнія социальныхъ оцѣнокъ, на почвѣ которыхъ стоитъ Визеръ, то и въ этомъ случаѣ трудно согласиться съ устанавливаемой имъ формулой, что квартирная плата является самообложеніемъ, точно соотвѣтствующимъ принципу податной справедливости.

Рынокъ торговыхъ помѣщеній, какъ и жилищный рынокъ, распадается на нѣсколько частичныхъ рынковъ: для оптовой торговли (въ центрѣ и, всего лучше, около биржи) и для розничной, но онъ гораздо ограниченнѣе и распространяется только на округа съ оживленнымъ движеніемъ (городской центръ, основныя артерія передвиженія). Поэтому экономическая борьба, конкуренція между нанимателями, здѣсь гораздо болѣе обострена. Въ этой борьбѣ побѣждаетъ сильный. Величина суммы, которая можетъ быть предложена за данное помѣщеніе, опредѣляется не нисшими прибылями болѣе слабыхъ предпріятій, а высшими болѣе сильныхъ.

Но о монополіи собственниковъ земли и домовъ, все же, по Визеру, и въ данномъ случаѣ, нельзя говорить: нѣкоторый выборъ между отдѣльными выгодными предложеніями всегда возможенъ. Предпріятію, вытѣсняемому наиболѣе платежеспособными конкуррентами съ даннаго рынка, обезпечена возможность путемъ предложенія большей платы вторгнуться въ нисшій (по рентабельности) частичный рынокъ и, такимъ образомъ, путемъ предложенія болѣе высокой платы вытѣснить съ поля борьбы менѣе сильныхъ конкуррентовъ. Но въ этомъ вопросѣ трудно согласиться съ Визеромъ. Правильность этого предположенія требуетъ, въ конечномъ счетѣ, допущенія возможности безграничнаго

расширенія торгового рынка насчетъ жилищнаго, и одного торгового частичнаго рынка на счетъ другого. Между тѣмъ самъ Визеръ указываетъ, что торговыя предприятия связаны съ извѣстными опредѣленными округами, и что, слѣдовательно, предложеніе торговыхъ участковъ неизбежно ограничено. „Предложеніе есть органъ спроса“,—такъ резюмируетъ Визеръ взаимодѣйствіе спроса и предложенія въ индивидуальныхъ условіяхъ городского земельного рынка,—„который исполняетъ на данной территоріи его велѣнія, конечно, въ мѣру своихъ силъ и своихъ интересовъ. Сильное давленіе спроса, которое такъ густо населило и подняло въ высь города, не можетъ потерять значеніе вслѣдствіе того, что организація предложенія мѣняетъ свой характеръ“. Путемъ разумнаго вмѣшательства общественной власти, безъ сомнѣнія, могутъ быть уничтожены нѣкоторыя изъ существующихъ золь. „Въ этомъ направленіи заявляетъ Визеръ, до сихъ поръ дѣлалось слишкомъ мало, но стремительный ростъ спроса ставить публично-правовому воздѣйствію ясно отмѣченный предѣлъ. Если путемъ Bauordnung можно воспрепятствовать росту вверхъ стѣнь, то этимъ не уничтожается возможность роста вверхъ городской ренты. Только въ томъ случаѣ, если бы техника путей сообщенія вполне побѣдила разстояніе, только если бы общество было вполне демократизировано, городская жилищная рента могла бы быть выравнена и сведена къ незначительной добавочной суммѣ, которая, во всякомъ случаѣ, должна быть доплачиваема сравнительно съ цѣнностью сельскохозяйственной земли“⁹⁴).

Визеръ въ очень талантливой формѣ связываетъ процессъ развитія города и образованія земельной ренты съ общими условіями общественно-экономической эволюціи. Въ своемъ изслѣдованіи городской земельной ренты Визеръ параллельно анализируетъ и соціально-психологическій процессъ образованія „соціальныхъ оцѣнокъ“ и объективный фактъ дѣйствія законовъ спроса и предложенія въ конкретныхъ условіяхъ городского земельного рынка. Такимъ образомъ, ему нельзя сдѣлать упрека, который обычно дѣлается субъективной австрійской школѣ. Отправная точка его построеній отнюдь не является индивидуалистической и его теорія городской ренты, вытекающая изъ общихъ принциповъ распредѣленія общественнаго дохода, проливаетъ

⁹⁴) Wieser op. cit. стр. 39.

свѣтъ на многіе факты экономической дѣйствительности. Поэтому его построения являются чрезвычайно плодотворными для спеціальнаго изслѣдованія ⁹⁴⁾.

Къ сожалѣнію. Визеръ, какъ и всѣ представители нео-манчестерской школы, недостаточно индивидуализируетъ конкретныя условія жизни современнаго города. Поэтому, хотя онъ признаетъ важность и необходимость общественнаго вмѣшательства въ стихійную игру спроса и предложенія, но все же не даетъ для этого вмѣшательства никакихъ теоретическихъ основаній. Приходится, слѣдовательно, признать, что и Визеръ,—хотя онъ приблизился къ рѣшенію жилищной проблемы болѣе, чѣмъ кто либо другой изъ представителей нео-манчестерской школы, все же уклонился отъ ея конкретнаго рѣшенія.

⁹⁴⁾ Къ сожалѣнію, гораздо менѣе удались попытки другихъ представителей австрійской школы создать теорію городской земельной ренты. Такъ книга Клейнвехтера «Das Wesen der städtischen Grundrente» v. F. Kleinwaechter. Leipzig. 1912, всецѣло построена на индивидуалистическомъ анализѣ, мало считается съ конкретными условіями сложнаго городского организма, совершенно не проливаетъ свѣта на сложные экономическіе процессы образованія городской земельной ренты и не даетъ новыхъ путей изслѣдователю практической стороны городского земельного вопроса. Свои построения о городской земельной рентѣ Клейнвехтеръ начинаетъ съ понятія длящагося экономического блага. Характерными признаками послѣдняго онъ считаетъ способность давать многія полезности одна за другой. Домъ есть „длящееся благо“, по преимуществу; онъ въ теченіи многихъ лѣтъ удовлетворяетъ разнообразнымъ жилищнымъ потребностямъ человѣка. Сумма полезностей, которую онъ создаетъ за все время своего существованія, представляетъ, конечно, опредѣленную величину. Часть ихъ является результатомъ тлѣнныхъ качествъ строения и подлежитъ замѣнѣ, часть не потребляется и не замѣняется—поскольку составнымъ элементомъ жилища является земля, какъ мѣсто для его постройки. „Чистая рента земли, какъ мѣста постройки есть та часть городского дохода, которая остается за вычетомъ доли, падающей на замѣну потребленныхъ замѣняемыхъ благъ“, стр. 195. Такимъ образомъ, въ основѣ построеній Клейнвехтера лежитъ старая идея неистощимости силъ земли и, хотя Клейнвехтеръ съ нѣкоторымъ покровительственнымъ пренебреженіемъ относится къ теоріи ренты Рикардо, который, по его мнѣнію, не проникъ въ сущность ренты (Ib. стр. 166—7), все же трудно признать, что бы онъ самъ создалъ что либо новое въ выясненіи вопроса о природѣ земельной ренты.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Теоріи городской земельной ренты, какъ обоснованіе различныхъ системъ земельной политики городскихъ самоуправленій.

Мы выяснили въ общихъ чертахъ организацію спроса и предложенія на земельные участки въ современномъ городѣ и основныя воззрѣнія на природу земельныхъ отношеній. Въ своеобразныхъ условіяхъ развитія города механизмъ спроса и предложенія дѣйствуетъ неправильно,—въ этомъ согласны всѣ писатели, говорившіе о жилищномъ вопросѣ и о городскихъ земельныхъ отношеніяхъ въ теченіи послѣдней половины вѣка. Но чѣмъ обусловливается неправильность дѣйствія этого экономического механизма, особенностями ли спроса или неправильной организаціей предложенія, еще далеко не выяснено. Между тѣмъ, рѣшеніе этого вопроса имѣетъ громадное значеніе не только принципиальное—для теоріи земельной ренты, но и практическое—для обоснованія того или иного направленія соціальной политики.

Если считать основнымъ факторомъ, опредѣляющимъ городскія земельныя отношенія, только спросъ, количественное значеніе и качественная мощь котораго опредѣляется общими условіями народнаго хозяйства, то надо отказаться отъ какихъ бы то ни было попытокъ рѣшенія городского земельного и жилищнаго вопроса путемъ государственнаго вмѣшательства внѣ общихъ мѣръ соціальной политики: высокая цѣна земли, недостатокъ годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ есть только отраженіе общихъ законовъ капиталистическаго производства. Такой выводъ и дѣлаетъ рядъ писателей. Напротивъ, если земельныя отношенія въ городѣ и, въ частности, земельная и

жилищная неурядица связаны съ какими-нибудь неправильными моментами въ дѣлѣ организаціи предложенія, которое находится въ тѣсной связи съ специфическими особенностями городской жизни, то мы имѣемъ дѣло, прежде всего съ своеобразнымъ мѣстнымъ городскимъ вопросомъ, и его рѣшеніе возможно внѣ общей постановки социального вопроса специфически мѣстными средствами.

Споръ между представителями различныхъ направленій ведется нынѣ, главнымъ образомъ, въ отвлеченной плоскости теоріи городской земельной ренты. Является ли она дифференціальной или монопольной? Исходнымъ пунктомъ одной группы теорій служить предположеніе, что предложеніе городскихъ строительныхъ участковъ, по крайней мѣрѣ худшихъ, неограниченно, что различіе въ цѣнахъ на участки обусловливается различіемъ ихъ экономическихъ свойствъ (различіемъ въ положеніи, опредѣляющемъ—при жилищныхъ участкахъ, различіе въ издержкахъ на передвиженіе и въ степени удовлетворенія жилищной потребности, а при участкахъ, занятыхъ торговыми помѣщеніями, различіе въ быстротѣ оборота капитала). Однимъ словомъ, эта группа теоретиковъ рассматриваетъ городскую земельную ренту, какъ чисто дифференціальную. Напротивъ, представители другой группы отправляются отъ мысли, что предложеніе строительныхъ участковъ на городскомъ современномъ рынкѣ ограничено и что городская рента, по преимуществу носить монопольный характеръ.

Сопоставивъ основныя положенія теорій городской земельной ренты и признавъ правильность того или другого направленія, мы, вмѣстѣ съ тѣмъ, дадимъ экономическое обоснованіе тому или другому направленію въ земельной политикѣ городскихъ самоуправленій.

Спорный теоретическій вопросъ о природѣ земельной ренты не можетъ, конечно, быть въ полномъ объемѣ предметомъ самостоятельнаго изслѣдованія въ работѣ, посвященной вопросамъ городской земельной политики и строительнаго права.

Тѣмъ не менѣе, нельзя не признать, что отсутствіе точныхъ и общепризнанныхъ опредѣленій понятія монопольной и дифференціальной ренты чрезвычайно затрудняетъ постановку вопроса въ спеціальномъ изслѣдованіи. Какъ сильно отражается невыработанность основныхъ понятій политической экономіи въ этой области не только на теоре-

тической постановкѣ городского земельного вопроса, но и на специальныхъ попыткахъ установить необходимыя общія понятія для цѣлей спеціальнаго изслѣдованія, можно судить по работамъ Мангольдта и Диль. Оба эти общепринятыхъ авторитета, — Мангольдтъ въ городскомъ земельномъ вопросѣ и Диль въ теоріи ренты, — отправляются отъ различныхъ точекъ зрѣнія и даютъ несогласимыя опредѣленія. Мангольдтъ ¹⁾ различаетъ монопольную ренту, которую приносятъ рѣдкіе, по отношенію къ спросу на нихъ, участки и дифференціальную на участкахъ, которые сами по себѣ не являются рѣдкими, но которые приносятъ болѣе, сравнительно съ другими участками, доходъ въ силу болѣе благоприятныхъ условій производства.

По Диллю ²⁾ монопольная рента встрѣчается только въ томъ случаѣ, если *продукты сами по себѣ* являются рѣдкими, монопольными и сообщаютъ монопольныя свойства участкамъ (напримѣръ, рѣдкія вина). „О дифференціальной рентѣ“, говоритъ Диль, „мы можемъ говорить въ томъ случаѣ, если продукты не представляютъ рѣдкости и при увеличеніи спроса могутъ быть увеличиваемы въ неопредѣленномъ количествѣ, хотя бы въ различныхъ по производительности условіяхъ. Здѣсь продуктъ самъ по себѣ не представляется рѣдкимъ, рѣдкость представляетъ почва, на которомъ онъ можетъ производиться при наиболѣе благоприятныхъ условіяхъ“. — Опредѣленіе Мангольдта носитъ слишкомъ общій характеръ, страдаетъ невыдержанностью терминологіи и потому не отдѣляетъ основныхъ методовъ въ образованіи различныхъ типовъ ренты. Врядъ ли можно согласиться съ противоположеніемъ рѣдкихъ участковъ и участковъ, которые, сами по себѣ не являются рѣдкими, какъ съ основаніемъ для различенія типовъ ренты, такъ какъ необходимымъ условіемъ возникновенія ренты вообще является ограниченность предложенія (рѣдкость земельных участковъ). Если опредѣленіе Мангольдта не достаточно точно и, какъ отмѣчаетъ Диль, частью даже не совсѣмъ правильно, (напримѣръ условіемъ образованія дифференціальной ренты Мангольдтъ выставляетъ только различныя

¹⁾ «Städtische Bodenfrage» стр. 220-221.

²⁾ Neuere Streitfragen der Bodenreform. Jahrbücher für National Oekonomie und Statistik 1908. стр. 456.

условія производства, игнорируя вопросъ о вліяніи разстоянія), то врядь ли возможно согласиться и съ постановкой вопроса Дилемъ. Врядь ли возможно совершенно игнорировать, какъ онъ это дѣлаетъ, при опредѣленіи земельной ренты возраженія на теорію ренты Рикардо, сдѣланныя Марксомъ³⁾ и Родбертусомъ,⁴⁾ которыя въ извѣстной, по крайней мѣрѣ, степени сводятся къ признанію института частной собственности факторомъ, усложняющимъ процессъ образованія земельной ренты.

Гораздо плодотворнѣе для цѣлей спеціальнаго изслѣдованія путь, указываемый Лексисомъ и Борткевичемъ. Послѣдніе исходя изъ основныхъ положеній классической школы, ставятъ на твердую теоретическую почву изученіе конкретныхъ фактовъ дѣйствительности.

Такъ Лексисъ, считая неперемѣннымъ предположеніемъ дифференціальной земельной ренты безграничный притокъ „худшихъ“ участковъ, допускаетъ, однако, что при ограниченности ихъ запаса возможно образованіе монопольной ренты подѣ вліяніемъ института частной собственности на землю и не видитъ въ этомъ допущеніи противорѣчія съ теоріей Рикардо⁵⁾.

Профес. Борткевичъ въ своей интересной работѣ о теоріи ренты Родбертуса⁶⁾ устанавливая предѣлы, въ которыхъ можетъ быть допущено понятіе монопольной ренты, даетъ чрезвычайно ясную постановку вопроса. „Даже если согласиться съ Марксомъ“, говоритъ онъ, „въ этомъ методологическомъ вопросѣ (о возможномъ вліяніи института частной земельной собственности на возникновеніе монопольной земельной ренты), то изъ указанія, что собственникъ не можетъ быть вынужденъ бесплатно передать капиталу принадлежащій ему участокъ, можетъ только слѣдовать, что земельный собственникъ можетъ *требовать* земельную ренту. Но еще вопросъ, можетъ ли онъ *заставить* ее *заплатить* (der Grundeigenthümer kann Grundrente *fordern*. Die

³⁾ Marx, «Das Kapital», III Bd. 2 Teil. стр. 152 и сл.

⁴⁾ Rodbertus, „Zur Beleuchtung der socialen Frage“. 1875.

⁵⁾ Handwörterbuch Conrad'a B. IV². стр. 887.

⁶⁾ Въ Archiv für die Geschichte des Socialismus und der Arbeiterbewegung. Bd. I. H. 3. „Die Rodbertus'sche Grundrententheorie und die Marx'sche Lehre von der absoluten Grundrente. v. L. von Bortkiewicz“ стр. 249.

Frage ist aber kann er Grundrente erzwingen)". Такимъ образомъ, указывается направленіе, по которому должно идти изслѣдованіе въ занимающемъ насъ частномъ случаѣ.

Городская рента есть прежде всего явленіе рынка (Визеръ, Панталеоне)⁷⁾. Прежде всего слѣдовательно необходимо выяснитъ вопросъ, недостаточно разработанный Вагнеромъ и его школой, обезпечиваютъ ли условія современнаго городского земельного рынка институту частной собственности на землю вліяніе на образованіе монопольной ренты или нѣтъ, и въ какой степени послѣдняя иманентна городу, какъ самостоятельному экономическому организму?

⁷⁾ По словамъ Пантелеоне „теорія сельскохозяйственной ренты исходитъ изъ того соображенія, что въ силу закона убывающаго плодородія почвы для сельскохозяйственныхъ продуктовъ при разныхъ издержкахъ достижимы одинаковыя цѣны; теорія городской ренты, напротивъ, изъ того, что при одинаковыхъ издержкахъ достижимы разныя цѣны“.

Ко взгляду Пантелеоне примыкаетъ Фуксъ: „Zur Wohnungsfrage“. Leipzig 1904. Статья „Meliorations und Speculations Verschuldunge“. Въ другой своей работѣ Фуксъ настаиваетъ на полной непримѣимости къ городской рентѣ опредѣленія дифференціальной ренты Рикардо. Сведеніе ренты „къ первоначальнымъ неистощимымъ силамъ природы“, (Рикардо), „къ доходу, который земля приноситъ только, какъ естественный факторъ“ (Лексисъ), невозможно, такъ какъ земля сама по себѣ не производитъ домовъ“. Fuchs „Ueber städtische Bodenrente und Bodenspekulation“. Archiv für Sozialwissenschaft und Socialpolitik. 1906. II, стр. 733. (Здѣсь Фуксъ даетъ обзоръ литературы о городской рентѣ).

По Визеру, противоположеніе между обоими видами ренты еще глубже. „Въ то время какъ теорія ренты Рикардо можетъ быть понята безъ углубленія въ теорію цѣнъ, городская рента есть, по преимуществу, явленіе рынка. Что бы быть въ состояніи ее объяснить, нужно обладать не готовой теоріей цѣнъ, а надо общую теорію цѣнъ очень глубоко распространить на особенности рынка и квартирныхъ платъ. (Wieser. „Die Theorie der Städtischen Grundrente“. 1907).

Съ другой стороны, неоманчестерская школа не видитъ принципиальнаго различія между городской и сельскохозяйственной земельной рентой. Веберъ, специально разрабатывавшій этотъ вопросъ настаиваетъ, что городская строительная рента, въ значительной степени, есть результатъ различія въ условіяхъ производства на различныхъ пунктахъ городской территоріи. Жилищная рента настолько тѣсно переплетена съ ростомъ промышленности и торговли что невозможно ея выдѣленіе въ самостоятельную категорію, какъ ренты потребленія.

Образованіе городской земельной ренты, какъ и сельскохозяйственной, происходитъ въ сферѣ производства (Wohnung und Boden. стр. 25). „Растущее населеніе и экономическій процессъ является, въ главнѣйшемъ, слѣдствіемъ развитія городской промышленности и городского труда.

Проф. Ад. Вагнеръ является наиболѣе типичнымъ выразителемъ той группы писателей, которая видитъ причину своеобразія земельныхъ отношеній въ городѣ въ институтѣ городского земле — и домовладѣнія, обеспечивающемъ собственнику монопольное положеніе на земельномъ рынкѣ и ставящемъ его въ положеніе городского „феодала“, который по произволу можетъ опредѣлять предложеніе незастроенныхъ и застроенныхъ земельныхъ участковъ⁸⁾ и по своему усмотрѣнію регулировать цѣны на нихъ⁹⁾. Въ построеніяхъ Вагнера отчетливо проступаютъ какъ сильныя, такъ и слабыя стороны теорій этой группы изслѣдователей.

Экономическая мощь городского домовладѣнія остается у Вагнера, какъ и другихъ представителей того же направленія, не вполне объясненной. Съ одной стороны, онъ утвер-

Различіе въ положеніи и здѣсь создаетъ различіе въ издержкахъ положительнаго характера (въ формѣ повышенныхъ издержекъ производства) или отрицательнаго (потеря времени). Такимъ образомъ, осторожнѣе будетъ сказать, что различіе между городской и сельскохозяйственной рентой чисто видовое, а не родовое (см. также Peter. Op. cit. стр. 46., Voigt. и Pohle). (Однородность ренты сельскохозяйственной и городской отстаиваютъ не только неоманчестерцы — Петеръ, Поле, Фохтъ, но и Линдеманъ (Archiv für Socialwissenschaft t. XXIV стр. 723).

Уже поэтому, промышленность имѣетъ не только очень важное значеніе для процесса образованія городской земельной ренты, но прямо рѣшающее. Анализъ приведенныхъ здѣсь воззрѣній Вебера завелъ бы насъ слишкомъ далеко отъ нашей непосредственной задачи изученія городского землеустройства, но, во всякомъ случаѣ, мы не можемъ не отмѣтить, что врядъ ли правильно упрощеніе Веберомъ законовъ экономического развитія города: городъ, именно какъ крупный центръ потребления, представляетъ почву чрезвычайно удобную для проявленія своеобразныхъ экономическихъ законовъ и, въ частности, для образованія монополій въ рядѣ важныхъ отраслей экономической дѣятельности. Да, наконецъ, современный большой городъ есть не только рефлексъ развитія промышленности, но гораздо болѣе сложное явленіе (см. по этому поводу Зомбартъ — „Современный капитализмъ“ Т. II, русскій переводъ Базарова и Степанова, стр. 184).

⁸⁾ Основная идея Ад. Вагнера была отчетливо формулирована еще Ад. Смитомъ: „The dearness of house-rent in London arises, not only from those causes which render it dear... the dearness of labour, the dearness of all the materials of building..., and above all the dearness of ground-rent, every landlord acting the part of a monopolist, and frequently exacting a higher rent for a single acre of bad land in a town, than can be had for a hundred of the best in the country... Ad. Smith, „The Wealth of Nations“. V. B. I, ch. X. Pt. I, стр. 119. Edyted by Edw. Cannan.

⁹⁾ Подробнѣе см. выше.

ждаеть, что городская рента есть только видъ дифференціальной ренты. „Нигдѣ“, говоритъ онъ, „не выступаетъ съ такой очевидностью вліяніе положенія земельного участка на ростъ и движеніе земельной ренты, какъ въ городахъ, такъ что законы земельной ренты въ чистомъ видѣ слѣдуетъ наблюдать въ густо населенныхъ центрахъ“ ¹⁰⁾.

Съ другой стороны, онъ настаиваетъ на монопольномъ характерѣ городского землевладѣнія и, не анализируя детально сложнаго процесса образованія этой монополіи земельной собственности въ городахъ, только ограничивается ссылкой на институтъ частной земельной собственности, какъ на ея причину ¹¹⁾.

Такимъ образомъ, собственникъ-домовладѣлецъ какъ-бы совершенно изолируется отъ вліянія общихъ экономическихъ условій, опредѣляющихъ предложеніе земли и жилищъ въ городѣ, и признается рѣшающимъ факторомъ современнаго жилищнаго вопроса. Однако, съ такой постановкой проблемы трудно согласиться.

Вопросъ о томъ, безгранично или ограничено предложеніе „худшихъ“ строительныхъ участковъ, вопросъ еще спорный ¹²⁾ и не можетъ быть оставленъ безъ разсмотрѣнія, Ссылка на институтъ частной собственности, если допустить возможность неограниченнаго запаса жилищныхъ участковъ и, слѣдовательно, возможность безграничной конкуренціи, сама по себѣ недостаточна для объясненія монополіи городского землевладѣнія. Какъ ни интересны общія построенія Вагнера, какъ ни важны дѣлаемые имъ практическія предложенія, но нельзя не сказать, что, въ данномъ случаѣ, юридическій моментъ, выдѣленный изъ цѣпи экономическихъ вліяній, недостаточенъ для объясненія основныхъ явленій въ сферѣ земельныхъ отношеній современнаго города.

Вагнеръ, какъ мы еще будемъ говорить ниже, преувеличиваетъ неспособность городского населенія, къ передвиженію. Притомъ, онъ недостаточно различаетъ городское домовладѣніе въ собственномъ смыслѣ (т.-е. собственниковъ за-

¹⁰⁾ „Grundlegung“, стр. 470.

¹¹⁾ Grundlegung, стр. 485.

¹²⁾ По Штюббену „увеличеніе предложенія земли идетъ пропорціонально радіусу разростанія города“.

строенныхъ и годныхъ къ застройкѣ участковъ) и домовладѣльческій промыселъ, съ одной стороны, и землевладѣніе въ техническомъ значеніи этого термина (т. е. собственниковъ пахотныхъ и, только благодаря развитію города, получающихъ строительныя свойства участковъ) и землеустроительный промыселъ,—превращающій пахотныя земли въ строительныя и въ такомъ видѣ выбрасывающій ихъ на рынокъ,—съ другой.

Между тѣмъ, именно этотъ землеустроительный промыселъ является звеномъ, связывающимъ институтъ городского землевладѣнія съ институтомъ частнаго землевладѣнія вообще и подчиняющимъ своеобразный процессъ организаціи предложенія на городскомъ земельномъ рынкѣ общимъ законамъ народнаго хозяйства.

Правда, онъ посвящаетъ нѣсколько горячихъ страницъ спекуляціи¹³⁾, но для него земельная спекуляція не вызывается тѣми или другими экономическими условіями, а является просто одной изъ формъ злоупотребленія правомъ частной собственности. Экономическія и административныя условія, выдвинувшія спекуляцію на видное мѣсто въ дѣлѣ построенія городовъ, имъ не анализируются.

Такое „изолированіе“ города является слѣдствіемъ стремленія Вагнера доказать, что частно-хозяйственная система неправильно функціонируетъ *только въ предѣлахъ городскихъ земельныхъ отношеній*.

Въ медленно развивающемся городѣ, какимъ былъ типичный нѣмецкій городъ до 70-хъ гг. прошлаго вѣка¹⁴⁾, можно еще допустить самостоятельную роль домовладѣнія, какъ опредѣляющаго фактора земельныхъ отношеній и городскихъ земельныхъ цѣнъ. Но въ современномъ большомъ промышленномъ городѣ домовладѣніе не можетъ претендовать на такое самостоятельное значеніе, такъ какъ задолженность домовладѣнія, типичная для современнаго большого города переноситъ центръ тяжести на городскомъ земельномъ рынкѣ на сторону крупнаго капитала. Зависимость домовладѣнія отъ послѣдняго характеризуется рядомъ монографій. По под-

¹³⁾ Ibid, стр. 492.

¹⁴⁾ Особенно рѣзко противопоставляетъ два періода развитія нѣмецкаго города Визеръ. Ор. cit, стр. 9.

счетахъ Кальбреннера, Эберштадта и Бахвица городское домовладѣніе задолженно на 80—90%¹⁵⁾.

По даннымъ Дрезденскаго Статистическаго Бюро, спеціально обследовавшаго этотъ вопросъ (на основаніи 1087 случаевъ продажи домовъ съ аукціона въ 1904—5 гг.), задолженность промыслового землевладѣнія есть фактъ всеобщій. Въ среднемъ, задолженность достигала 109% стоимости дома, повышаясь въ отдѣльныхъ группахъ даже до 115%. Не менѣе 73% земельныхъ участковъ, пріобрѣтаемыхъ уже застроенными, были въ моментъ пріобрѣтенія заложены, изъ нихъ 41% въ 100—150% стоимости¹⁶⁾. Эберштадтъ опредѣляетъ задолженность городского земельного имущества въ Германіи въ 1900 г. въ 42 миллиарда мар., и приходитъ къ выводу, что „собственность на домъ юридическихъ домовладѣльцевъ является призрачной, на самомъ дѣлѣ, онъ составляетъ коллективную собственность ипотечныхъ кредиторовъ¹⁷⁾“.

Аналогичныя данныя приводятъ Фрейденбергъ, А. Фохтъ и Мангольдтъ.

По даннымъ Фрейденберга въ цвѣтущемъ Мангеймѣ, собственно въ городѣ:

7%		свободны отъ долговъ
28%	„ заложены	на 50%
35%	„	„ 79%
30%	„	въ полной стоимости,

Высокая арендная плата не покрываетъ собственно издержки и уплату 0%. Владѣльцы должны искать другихъ доходовъ¹⁸⁾.

¹⁵⁾ Kalbrenner на съѣздѣ союза домовладѣльцевъ въ 1906 г. доказывалъ это на примѣрѣ Висбадена («Stenograph. Sitzungsbericht», стр. 109). Его подсчеты косвенно подтверждаютъ мнѣніе Эберштадта (Brauns Archiv Bd. 17, стр. 178), и Бахвица (Bachwitz, «Die Organisation der dtischen Haus und Grundbesitzer in Deutschland», стр. 30), что домовладѣльцы въ большихъ городахъ заинтересованы въ своей собственности, въ среднемъ, только на 10%.

¹⁶⁾ Mitteilungen des Statistischen Amtes d. Stadt Dresden. 1906. Н. 15, стр. 30.

¹⁷⁾ «Der Hausbesitz ist nicht weiter als ein Scheinbesitz, ein Kollektivbesitz der Hypothekengläubiger». «Handbuch des Wohnungswesen» стр. 112.

¹⁸⁾ „Гипотека означаетъ не только совладѣніе вещью, но привилеги-

Приводя рядъ данныхъ о задолженности городского домовладѣнія въ Германіи Мангольдтъ замѣчаетъ, что нельзя говорить объ удовлетворительномъ и экономически крѣпко стоящемъ классѣ домовладѣльцевъ въ германскихъ большихъ городахъ; все большій процентъ ихъ оказывается владельцами слишкомъ дорого купленныхъ домовъ и вынужденъ поэтому подымать все выше и выше наемную плату, или продавать дома выше ихъ настоящей стоимости. А это, въ свою очередь, вліяетъ на повышение цѣны земли и строительныхъ участковъ и игра начинается снова. Такимъ образомъ, мы видимъ настоящую „домовладѣльческую бѣдность“¹⁹⁾.

Такимъ образомъ, институтъ городского домовладѣнія, взятый изолированно отъ экономическихъ процессовъ, не играетъ, по общему правилу, самостоятельной роли и оказывается только однимъ изъ звеньевъ длинной цѣпи причинъ и слѣдствій.

Въ послѣднее время была сдѣлана попытка обосновать самостоятельное положеніе городского домовладѣнія на своеобразной природѣ строительнаго капитала. Но эта попытка, сдѣланная Іоллесомъ²⁰⁾, дать новое оправданіе основной идеѣ Вагнера о монополіи городского домовладѣнія можетъ быть признана удавшейся только въ очень ограниченныхъ предѣлахъ.

Іоллесъ, видитъ рѣшающій моментъ образованія городского совладѣніе вещью“.

Послѣднія двѣ группы собственниковъ въ приведенной въ текстѣ таблицѣ, по существу, являются только управляющими своихъ домовъ, несущими на себѣ весь рискъ предпріятія.

„Въ эти годы строительныхъ кризисовъ форменная катастрофа разразилась надъ домовладѣльцами Неккаръ-города, почти исключительно населеннаго рабочими. Многіе мелкіе чиновники и рабочіе потеряли свои сбереженія, вложенныя въ дома. Тогда, какъ эта часть населенія и слабые капиталомъ предприниматели разоряются, незастроенная земля сохраняетъ приблизительно свою цѣну, и кредиторы, именно гипотечные банки, врядъ-ли потеряли хоть одинъ пфеннигъ и ежегодно выдаютъ 8% дивиденда“. Fr. C. Freudenberg, „Das Verhältnis von Verschuldung und Metzsins in der Stadt Mannheim nach d. Stand v. 1 Januar 1906“ стр. 2.

Для Берлина аналогичныя данныя см. А. Voigt'a. „Schriften des Vereins für Soc. Politik“ B. 94, стр. 94—95.

¹⁹⁾ Mangoldt, op. cit. Стр. 445. Домовладѣльцы даже говорятъ о Hausbesitzproletariat (!) (Bachvitz, op. cit. Стр. 29).

²⁰⁾ Iolles «Die Allgemeine Monopolrente an städtischen Grundbesitz Zeitschrift f. d. gesammten Staatswissenschaft. 1906, стр. 442.

ской ренты въ природѣ „домовладѣльческаго“ промысла, въ частности, въ особыхъ свойствахъ строительнаго капитала: наличное въ данный моментъ предложеніе домовъ по существу ограничено, потому что строительный капиталъ по самой своей природѣ не можетъ идти въ ногу со спросомъ.

Характернымъ признакомъ домовладѣльческаго промысла является „непревращаемость его объекта (домовъ) и преобладаніе постояннаго капитала надъ оборотнымъ, чрезвычайно затрудняющее приспособленіе предложенія къ колебаніямъ спроса“. Между тѣмъ, чѣмъ больше вложено въ предприятие постояннаго капитала, тѣмъ менѣе оно способно къ колебаніямъ конкуренціи“.

Въ силу охарактеризованной природы строительнаго капитала предложеніе домовъ неизбежно ограничено, а квартирная плата поднимается выше обычнаго уровня прибыли. Городская рента есть собственно не земельная, а домовая рента (*nicht Bodenrente, sondern Häuserrente*).

Эта теорія не встрѣтила сочувствія въ спеціальной литературѣ. Правильность статистическихъ выкладокъ Іоллеса, желавшаго доказать, что не существуетъ конкурирующаго предложенія домовъ въ теченіи большого промежутка времени, подорвана Пабстомъ ²¹⁾. Основательныя теоретическія возраженія были сдѣланы К. Дилемъ ²²⁾. Диль соглашается, что въ области домовладѣльческаго промысла конкуренція не такъ интенсивна, какъ въ другихъ сферахъ экономической дѣятельности, однако не считаетъ возможнымъ говорить о монополіи домовладѣнія. „Іоллесъ не достаточно оцѣниваетъ существующій запасъ домовъ и квартиръ такъ же, какъ и техническій прогрессъ, чрезвычайно облегчающій въ нашъ вѣкъ крупной промышленности созданіе новыхъ построекъ“.

Диль допускаетъ возможность только повышенія, при извѣстныхъ условіяхъ, прибыли сверхъ нормальнаго уровня. Съ другой стороны, онъ обращаетъ вниманіе на неизбежность сравнительно значительныхъ предпринимательскихъ

²¹⁾ (Pabst—„Ist die Grundrente in der Peripherie der Stadt eine allgemeine Monopolrente?“ „Jahrbücher für National Oekonomie und Statistik“ 1907.

²²⁾ „Neuere Streitfragen der Bodenreform. Jahrbücher f. National Oekonomie und Statistik. 1908, стр. 755.

убытковъ, такъ какъ постоянный капиталъ, преобладающій въ домовладѣніи, не можетъ быть въ моменты ослабленія спроса вынуть быстро изъ дѣла. Впрочемъ, мы полагаемъ, что, въ извѣстныхъ предѣлахъ, гипотеза Голлеса объ ограниченномъ предложеніи готовыхъ зданій и о своеобразной рентѣ домовладѣнія правильна, но, именно, только въ извѣстныхъ предѣлахъ. Общеизвѣстенъ фактъ ограниченаго притока капиталовъ въ дѣло строительства жилищъ для бѣднѣйшихъ классовъ населенія. Этого факта не отрицаютъ и наиболѣе объективные представители неоманчестерской школы. Визеръ, наприимѣръ, указываетъ, что частичный жилищный рынокъ въ кварталахъ, населенныхъ нисшими слоями пролетаріата, вслѣдствіе замедленнаго притока капиталовъ, изолированъ отъ другихъ частичныхъ рынковъ и отъ общихъ условій образованія земельныхъ цѣнъ въ городѣ, и допускаетъ возможность образованія здѣсь монопольной ренты²³⁾. Такимъ образомъ, здѣсь монополія домовладѣнія, именно, какъ самостоятельнаго промысла, почти не вызываетъ сомнѣній, но ея причина лежитъ не столько въ чисто экономическихъ условіяхъ (природа строительнаго капитала), сколько въ социальныхъ (въ несправедливостяхъ, связанныхъ съ эксплуатаціей жилищъ этой категоріи).

Такимъ образомъ, врядъ ли въ домовладѣніи, какъ особомъ видѣ промышленной дѣятельности, можно видѣть общую причину неправильнаго дѣйствія спроса и предложенія на городскомъ земельномъ рынкѣ: причина лежитъ не въ особой природѣ строительнаго капитала, а во всей системѣ городского землевладѣнія.

Попытку отыскать болѣе общія и глубокія пружины неправильной организаціи предложенія строительныхъ участковъ мы встрѣчаемъ уже у нѣкоторыхъ представителей административной школы (въ общемъ тѣсно примыкающей къ Вагнеру), которая подчеркиваетъ подчиненіе городского землевладѣнія крупному капиталу и земельной спекуляціи. Но всего ярче эту связь между общимъ процессомъ экономической жизни народа и экономической жизнью города выяснила неоманчестерская школа, указавъ на зависимость эволюціи городскихъ земельныхъ отно-

²³⁾ Также Веберъ.

шеній отъ основныхъ законовъ капиталистическаго развитія ²⁴⁾).

Къ сожалѣнію, трудно признать, чтобы построенія этихъ двухъ направленій дали правильное рѣшеніе современному городскому аграрному вопросу.

Теоретики административной школы запутались въ мелочахъ. Желая дать экономическое объясненіе монопольному положенію городского землевладѣнія, они стали искать причину этого явленія во второстепенныхъ деталяхъ современной формы домовладѣльческаго промысла: въ злоупотребленіяхъ земельной спекуляціи и неправильномъ типѣ городской стройки.

Неоманчестерской школѣ безъ труда удалось показать, что эти явленія не заслуживаютъ того вниманія, которое удѣляетъ имъ административная школа. Такъ, прежде всего, она выяснила, что предположеніе Эберштадта о монопольномъ положеніи земельныхъ спекулянтовъ нуждается, по меньшей мѣрѣ, въ значительныхъ ограниченіяхъ.

Основное положеніе Эберштадта о неувеличиваемости и неподвижности земельныхъ участковъ неоманчестерская школа, въ значительной степени, смягчаетъ указаніемъ на ихъ замѣняемость и (въ извѣстныхъ предѣлахъ) на ихъ увеличиваемость. Можно, конечно, спорить, всѣ ли участки замѣняемы въ томъ объемѣ, какъ это полагаютъ наиболѣе прямолинейные сторонники этой школы, но нельзя не признать, что значительная категорія жилищныхъ участковъ и, въ меньшей степени, торговыхъ, — кромѣ развѣ расположенныхъ въ исключительно выгодныхъ условіяхъ, допускаетъ замѣну. Слѣдовательно, основная теоретическая предпосылка Эберштадта должна быть сильно ограничена.

Вмѣстѣ съ этимъ, надо признать недоказаннымъ положеніе Эберштадта о желѣзномъ кольцѣ, которое *по волю спекулянтовъ* окружаетъ городъ и обезпечиваетъ имъ монопольное положеніе ²⁵⁾. Такого рода утвержденіе, прежде

²⁴⁾ См. выше стр. 94 и сл.

²⁵⁾ Eberstadt, «Reinische Wohnverhältnisse», стр. 41, также „Handbuch“ стр. 93. Гипотеза желѣзнаго кольца даже въ этой элементарной формѣ пользовалась до послѣдняго времени значительнымъ распространеніемъ (см. Brentano — «Wohnungszustände und Wohnungsreform». München. 1904.) Брентано жалуется, что земельная спекуляція экономически окружаетъ городъ крѣпостными стѣнами (стр. 13). Jäger «Die Wohnungsfrage». Berlin

всего, нуждается въ статистическомъ обоснованіи, между тѣмъ, цифры, приводимыя Эберштадтомъ, носятъ скорѣе характеръ случайныхъ цифровыхъ иллюстрацій, чѣмъ статистическихъ доказательствъ. Нужно, впрочемъ, сказать, что таковъ вообще характеръ талантливыхъ и интересныхъ построений Эберштадта, сильно ослабляющій ихъ объективную цѣнность. Нѣтъ, далѣе, основанія думать, что земельная спекуляція такъ ужъ рѣзко въ дурную сторону отличается отъ спекулятивныхъ формъ дѣятельности, свойственныхъ капиталистическому хозяйству вообще. Можно даже сказать, что здѣсь спекуляція неизбежна при томъ преобладаніи землевладѣльческихъ интересовъ, которое наблюдается въ современныхъ городскихъ думахъ большинства германскихъ городовъ и которое нерѣдко приводитъ къ искусственному задержанію процесса строительнаго развитія города.

Въ спекулятивной землеустроительной дѣятельности есть несомнѣнно здоровыя стороны, отвѣчающія важнымъ потребностямъ развитія современнаго города ²⁶⁾. На этомъ

1903. II Band, стр. 85: «Fast jede Grossstadt ist durch einen Ring von Speculationsland blockiert». Точно также Оппенгеймеръ говоритъ о невидимомъ валѣ земельной ренты, опоясывающемъ городъ и вынуждающемъ население давать то, что требуютъ спекулянты. „Bericht über den I. Allg. Deutsch. Wohnungskongress in Frankfurt a. M. 16—19 okt. 1904“, стр. 371. Contra Поле, А. Фохтъ, особенно Штейнъ, въ докладѣ на I-омъ Франкфуртскомъ конгрессѣ доказывавшій, что земельные спекулянты сами заинтересованы, по чисто экономическимъ соображеніямъ, въ скорѣйшемъ заселеніи. Bericht, стр. 417. Можно признать, какъ мы ниже увидимъ, гипотезу монопольнаго кольца собственниковъ, окружающаго городъ и препятствующаго его нормальному развитію, но только факторы его происхожденія значительно сложнѣе.

²⁶⁾ „Нельзя, конечно, осуждать земельную спекуляцію, какъ такую. Она осуществляетъ важную экономическую функцію, имѣя своей задачей превращеніе пахотной земли въ созрѣвшіе для рынка земельные участки. Нужно бороться съ излишествами неурегулированной земельной строительной спекуляціи. Стремленіе къ регулированію этой спекуляціи путемъ изданія городского строительнаго плана, Bauordnung'a и другихъ законодательныхъ и административныхъ мѣропріятій нынѣ получили широкое распространеніе“. (См. Stübбен «Bauordnung im Dienste der Gesundheitspflege», стр. 176). Въ такомъ же смыслѣ высказались Bredt «Nationalökonomie des Bodens», стр. 51., Stein „Bodenpreis und Baukosten als Voraussetzungen des Mietspreises. Internationales Wohnungskongress“ 1902. Стр. 59. Даже Эберштадтъ съ извѣстными ограниченіями признаетъ при настоящемъ положеніи вещей важное значеніе частно-хозяйственной ини-

основаніи Мангольдтъ противопоставляетъ земельного *спекулянта* земельному *предпринимателю*. Неоманчестерская школа (Поле, Веберъ, Штейнъ, Фохтъ,) превосходно разработали экономическое обоснованіе спекуляціи въ этомъ послѣднемъ смыслѣ.

Земельная спекуляція препятствуетъ чрезмѣрному вздуванію цѣнъ первоначальными собственниками, беретъ на себя значительную долю риска будущаго развитія города, ускоряетъ процессъ его строительнаго развитія, принимая на себя инициативу созданія новыхъ строительныхъ участковъ и ихъ застройки.

Анализируя типичныя формы спекулятивной землеустроительной дѣятельности, мы видѣли и ея отрицательныя стороны. Но несомнѣнно что, спекуляція исполняетъ важную социальную функцію и неизбежна и даже желательна до тѣхъ поръ, пока не созданы болѣе совершенныя формы землеустроительной дѣятельности. Это разумѣется, не значитъ, что бы апологія земельной спекуляціи, которую мы находимъ у сторонниковъ неоманчестерской школы, какъ единственнаго разрѣшенія земельного вопроса, сколько нибудь соотвѣтствовала бы дѣйствительности.

Если, вообще, спекулянты безсильны, вопреки мнѣнію Эберштадта, по произволу задержать предложеніе готовыхъ земельныхъ участковъ, если они, по общему правилу, инициативы въ дѣлѣ строительнаго развитія города. „Широко распространенная ошибка“, говоритъ Эберштадтъ, „что современная административная школа—врагъ спекуляціи. Напротивъ, съ моей точки зрѣнія, необходимо укрѣпить и освободить отъ тяготѣющаго давленія ипотечнаго кредита спекулятивныя предпріятія, безъ которыхъ невозможно въ настоящее время достаточное снабженіе рынка“. Eberstadt, „Vossische Zeitung“, 14 Juni 1911. Практика давно уже отчетливо уяснила себѣ, что спекуляція является незамѣнимымъ, хотя и очень дорогимъ, средствомъ строительнаго развитія городовъ до тѣхъ поръ, пока не будутъ выработаны болѣе совершенныя методы муниципальнаго землеустройства. Въ этомъ отношеніи чрезвычайно характерно заявленіе прусскаго правительства въ мотивахъ закона о введеніи принудительныхъ предѣловъ въ Познани, гдѣ развитіе частной спекуляціи признается единственнымъ, но очень дорогимъ и потому нежелательнымъ средствомъ образованія годныхъ къ застройкѣ участковъ если городскія самоуправленія не будутъ вооружены средствомъ принудительныхъ предѣловъ. (Drucksache № 88. Herr. Haus, Session 1911. Стр. 8). По аналогичному поводу членъ управы въ Дортмундѣ Вельдиге-Кремеръ поставилъ дилемму: или спекуляція или усовершенствованный способъ муниципальнаго землеустройства, Weldige-Kramer. „Die Grundstücks Umlegung in Stadtfeldmarken“ и т. д. Dortmund 1903, стр. 3.

нуждены, подъ давленіемъ высокихъ процентовъ,²⁷⁾ выбрасывать на рынокъ свои земельныя богатства, то это не значитъ, что они не пользуются каждымъ удобнымъ моментомъ для поднятія земельныхъ цѣнъ²⁸⁾, и что ихъ дѣятельность не можетъ носить противуобщественнаго характера²⁹⁾.

Также нельзя не признать преувеличеннымъ значенію, которое Эберштадтъ и земельные реформаторы придаютъ типу застройки городовъ, обвиняя не только въ санитарныхъ но и въ экономическихъ недочетахъ современныхъ жилищныхъ отношеній „искусственное“ возникновеніе домовъ-казармъ.

Уже Линдеманъ указалъ, что вопросъ о происхожденіи домовъ-казармъ есть вопросъ чисто экономическаго разсчета. Только въ томъ случаѣ можно было бы отрицать неизбежность возникновенія домовъ-казармъ въ современныхъ густо населенныхъ центрахъ съ высокими земельными цѣнами, съ концентраціей громаднхъ массъ неимущаго населенія, если бы было бы, дѣйствительно, доказано, что

²⁷⁾ И Поле и Мангольдтъ приводятъ подсчеты, показывающіе, какъ быстро нарастаетъ долгъ, благодаря начисленію процентовъ. Денгесъ, *op. cit.* стр. 57, высчиталъ что 21 мюнхенское спекулятивное общество на 47 милліон. марокъ уплатили больше процентовъ за вложенный въ дѣло капиталъ, чѣмъ получили прибыли за 8 лѣтъ, съ 1900 по 1908 г.

²⁸⁾ Большинство изслѣдователей отмѣчаетъ, что спекуляція заставляетъ слишкомъ дорого оплачивать свои услуги (Веберъ и Поле).

Интересныя данныя о земельной спекуляціи въ Берлинѣ собраны въ работѣ Энгеля (Engel, — „Die moderne Wohnungsnot“ и извѣстной, много разъ цитированной работѣ П. Фохта. Такъ „Tiergartenbauverein“ покупалъ кв. руту за 90 талер., а продавалъ по 252; „Actienbauverein Tiergarten“ на продажѣ парка въ четыре недѣли получилъ 330.000 мар.

Эта высокая прибыль спекулянтовъ тяжело падаетъ на плечи квартиронанимателей. По вычисленію Энгеля каждые 100 талер. на кв. руту отягчаютъ жилище, занимающее 10 кв. рутъ въ одноэтажномъ домѣ, по крайней мѣрѣ, на 50—60 тал., въ двухъэтажномъ на 25—30, въ трехъэтажномъ на 17—20 тал. ежегодной наемной платы (Энгель, *op. cit.* стр. 20).

Дрезденское общество квартиронанимателей также произвело очень интересныя вычисленія. Какъ дорого оплачиваетъ квартиронаниматель услуги спекулянтовъ, можно судить по нѣкоторымъ даннымъ, выставленнымъ на послѣдней выставкѣ Гигіены въ Дрезденѣ Обществомъ квартиронанимателей и представляющимъ собой обработку матеріаловъ, собранныхъ этимъ обществомъ. Какъ видно изъ этой таблицы на долю спекуляціи достается львиная доля и въ цѣнѣ участка и въ квартирной платѣ.

квадратный метръ жилого помѣщенія въ домахъ-казармахъ стоитъ дороже, чѣмъ квадратный метръ въ домахъ особнякахъ.

	Въ цѣнѣ стр. участка въ марк.	Въ общ. затр. на застройку въ марк.	Въ наемн. платѣ въ марк.
a) первон. цѣн. . . .	1 ₆ ; — 1 ₈₂ ^{0/0}	600; — 0 ₈ ^{0/0}	25 ₀₆ ; — 0 ₆₃ ^{0/0}
b) расх. на устр. ул. .	3 ₈₅ ; — 6 ₀₆ ^{01/0}	2000; — 2 ₄ ^{0/0}	75 ₁₆ ; — 1 ₈₇ ^{0/0}
c) строит. изд.	— — —	48550; — 59 ₅ ^{0/0}	1168 ₂₄ ; — 29 ₁₀ ^{0/0}
d) приб. спекулянт. .	58 ₄₅ ; — 92 ₁₂₀ ^{0/0}	30399; — 37 ₈ ^{0/0}	1863 ₅₄ ; — 46 ₄₃ ^{0/0}
e) уплат. нал.	— — —	— — —	338 ₇₄ ; — 8 ₄₄ ^{0/0}
f) расх. на рем. . . .	— — —	— — —	— — —
	63 ₄₆ ; — 100 ^{0/0}	81.549; — 100 ^{0/0}	4014; — 100 ₀ ^{0/0} .

²⁹⁾ Любопытные примѣры дѣятельности спекулянтовъ-предпринимателей, направленной на обезпеченіе монопольнаго положенія, приводятъ Baumeister, Classen, Stübben. Спекулятивныя общества нерѣдко закупаютъ участки съ исключительной цѣлью помѣшать возможности правильной планировки и тѣмъ самымъ обезпечить монопольное положеніе своей уже приготовленной къ застройкѣ землѣ, (см. подробную цитату въ главѣ о передѣлахъ).

Веберъ, указывая на массу разореній спекулятивныхъ обществъ, полагаетъ, что, въ общемъ, средняя прибыль спекулятивной промышленности не такъ ужъ велика. (Ad. Weber. «Uber Bodenwerte und Bodenspekulation,» 1904. стр. 146—146—172).

Но данныя Вебера не правильны. См. подсчеты Мора (Jahrbuch Schmoller'a 1907, стр. 139—180) и Баллода (Ibid. 1908, стр. 51—67). Баллодъ, шагъ за шагомъ анализируя цифры отчетовъ обществъ, на которые ссылается Веберъ, показываетъ, что земельная спекуляція не только не является убыточной, но, наоборотъ, приноситъ очень значительные барыши. Незначительность дивиденда, сама по себѣ, равно ничего не говоритъ о положеніи дѣлъ въ обществѣ, — значительная часть прибыли реализуется въ моментъ основанія общества, или исчезаетъ въ карманахъ директоровъ или распредѣляется въ моментъ ликвидаціи.

Многочисленные выкладки, посвященные вычислению сравнительной стоимости домовъ-казармъ и домовъ-коттеджей, носятъ въ нѣмецкой литературѣ случайный характеръ ³⁰⁾. Между тѣмъ, есть вѣскія основанія предполагать,

³⁰⁾ Сложность вычисленія увеличивается еще въ силу того, что при опредѣленіи сравнительной стоимости постройки различныхъ типовъ зданій приходится принять во вниманіе и стоимость устройства двора и улицъ, площадь которыхъ при экстенсивномъ характерѣ застройки несомнѣнно увеличивается.

Сдѣланные вычисленія дали противорѣчивые результаты. По даннымъ Фохта и Гельднера при постройкѣ многоэтажныхъ зданій сравнительная стоимость постройки ниже. Именно, кв. метр. жилища стоитъ въ одноэтажномъ домѣ 67 мар., въ 2-хъ этажн.—61 м., въ 3-хъ этажн.—57 м., въ 4-хъ этажн.—54 м. и въ 5-ти этажн. только 51 м. *Op. cit.* стр. 73. Ср. Baumeister (*Techn. Gemeindeblatt* 12 Jahrg. 1910 стр. 338). Фрейденбергъ. Фабариусъ и Гёке приходятъ къ противоположнымъ выводамъ. По вычисленіямъ Фабариуса, издержки на постройку единицы площади уменьшаются только до извѣстныхъ предѣловъ, именно, при постройкѣ зданія не выше 3-хъ этажей. При постройкѣ 5-ти этажей онѣ опять возрастаютъ (*Technisches Gemeindeblatt* 9. Jahrg. Стр. 39). Также Goëcke (*Zeitschrift für Städtebau* 3 Jahr. Стр. 110) Впрочемъ, по заявленію крупнѣйшаго авторитета въ этой области, Баумейстера, вычисленія этого рода оказались несостоятельными (см. *Bericht über den II Deutschen Wohnungskongress in Leipzig 11—14 Juni 1911. Göttingen. 1912. Стр. 135*).

Если принять строительныя издержки при постройкѣ одноэтажного дома за сто, то издержки при постройкѣ многоэтажныхъ домовъ выразятся въ такихъ цифрахъ.

АВТОРЪ ПОДСЧЕТА.	ЧИСЛО ЭТАЖЕЙ.				
	1	2	3	4	5
Фохтъ	100	90	86	83	82
Фабариусъ	100	90	86	86 ₅	88
Баумейстеръ	100	88 ₃	85 ₆	83 ₇	82 ₃

Hellmuth Wolf въ работѣ „Haushöhe und Hausrente in Halle“ 1909 г. доказываетъ что средняя рентабельность трехъэтажныхъ домовъ (mit 2 Oberstok) выше четырехъэтажныхъ на 5₃₆⁰/₀ и 5₄₂⁰/₀. Но эти выводы имѣютъ, конечно, мѣстное значеніе.

что современный многоэтажный домъ есть, дѣйствительно, естественный продуктъ развитія современныхъ промышленныхъ городовъ.

Пространственное распространение города, какъ бы ни были совершены городскіе пути сообщенія, по самому своему существу, ограничено. Какъ уже указали Вагнеръ и Фуксъ, передвиженіе всегда сопряжено съ извѣстными неудобствами, которыя, при длинномъ рабочемъ днѣ, могутъ сдѣлать удаленіе отъ центра совершенно невозможнымъ, а при короткомъ составлять значительный, и очень чувствительный, процентъ занятаго времени ^{31.)}

Не подлежитъ, конечно, сомнѣнію, что эта способность къ передвиженію можетъ значительно возрастать, (какъ это показываетъ примѣръ Англій и Бельгіи, гдѣ любовь къ самостоятельному очагу, который можетъ быть обезпеченъ только на окраинахъ, побѣждаетъ неудобства, связанныя съ передвиженіемъ) тѣмъ больше, чѣмъ организація передвиженія лучше приспособлена къ нуждамъ массъ городского населенія.

Но, принципиально, все-же возможность децентрализациі города не безгранична. Въ странахъ съ длиннымъ рабочимъ днемъ и съ менѣе, чѣмъ въ Англій, выраженными индивидуалистическими наклонностями, неудобства

³¹⁾ Вагнеръ сильно преувеличиваетъ незначительность способности человѣка, даже при самыхъ совершенныхъ и дешевыхъ путяхъ сообщенія, быть предметомъ постоянного, періодическаго (напримѣръ, ежедневнаго или даже по нѣскольку разъ въ день) передвиженія. По его мнѣнію причина этого менѣе всего лежитъ въ качествѣ путей сообщенія, которые способны къ чрезвычайному совершенствованію въ смыслѣ безопасности, быстроты, удобства и даже дешевизны, чѣмъ въ затратѣ времени, которая неизбежна и въ самомъ благопріятномъ случаѣ при всякомъ значительномъ пространственномъ раздѣленіи жилищъ.

Между тѣмъ съ техническимъ (переходъ на электрическую тягу) и социальнымъ (правильная постановка тарифнаго дѣла, цѣлесообразное развитіе рельсовой сѣти, приспособленіе движенія къ движенію волнъ городского населенія) усовершенствованіемъ городскихъ путей сообщенія,—способность городского населенія къ передвиженію можетъ значительно возрастать. (См. мою работу „Муниципализація трамваевъ и ея значеніе для городского хозяйства и самоуправления“. „Нар. Хоз.“ книга 4. 1903 г.). Растяжимость способности городского населенія къ передвиженію, точно также вліяніе этой способности на плотность городского населенія и на размѣры городской территоріи, всего лучше иллюстрируется данными о движеніи пассажировъ въ различныхъ міровыхъ городахъ.

передвиженія чувствуются сильнѣе и неизбѣжно вызываютъ замедленіе въ процессѣ децентрализаціи, или даже скопленіе населенія въ опредѣленныхъ пунктахъ города.

При стихійномъ и неправильномъ ростѣ городского населенія, при стихійномъ процессѣ строительнаго развитія города, типичномъ для современнаго момента, при случайномъ расширеніи сѣти городскихъ путей сообщенія, процессъ децентрализаціи совершается случайно и часто болѣзненно.

Къ тому-же, какъ мы увидимъ ниже, при отсутствіи сознательнаго вмѣшательства органовъ публичной власти, процессъ нормальнаго развитія города встрѣчаетъ препятствія со стороны окружающихъ городъ собственниковъ сельскохозяйственныхъ земель,

Такимъ образомъ, населеніе стремится въ опредѣленные пункты городской территоріи, гдѣ создаетъ на жилища и, слѣдовательно, на земельные участки интенсивный спросъ, дѣлающій не только выгоднымъ, но прямо экономически неизбѣжнымъ возникновеніе домовъ-казармъ, которые, увеличивая предложеніе жилищныхъ помѣщеній, ослабляютъ монопольное положеніе домовладѣльцевъ. Если наконецъ, допустить относительную дешевизну домовъ-казармъ, то при напряженности бюджета городского населенія, этотъ типъ стройки будетъ „естественнымъ“ для широкихъ слоевъ городского населенія. Нельзя, конечно, отрицать, что внѣдреніе въ городъ этихъ массовыхъ по-

НАЗВАНІЕ ГОРОДСКОГО ЦЕНТРА.	Число жит. въ милліон.	Территор. въ кв. метр.	Число жител. на кв. м.	Общ. цифра поез. по город. пут. передв.	Ежегод. кол. поездовъ.
Великій Лондонъ (полицейск. окр.) .	7.320	1.787	4.100	2.350	322
Великій Нью-Йоркъ	4.550	840	5.400	1.805	396
Великій Парижъ	4.040	470	8.600	1.157	288
Великій Берлинъ	3.260	310	10.500	1.000	307

„Die Weltstädte und der elektrische Schnellverkehr“, N. P. Wittig.
Berlin. 1909.

строекъ ведетъ къ изгнанію домовъ-особняковъ и изъ тѣхъ округовъ города, гдѣ живутъ средніе общественные классы. Интенсивное использованіе земли такъ сильно повышаетъ доходность земельного участка, что только исключительно богатые слои общества могутъ удѣлить изъ своихъ доходовъ настолько значительныя суммы, чтобы рента экстенсивно застроеннаго участка могла выдержать конкуренцію съ участкомъ интенсивно застроеннымъ. Въ этомъ случаѣ, среднимъ классамъ приходится въ своеобразной формѣ нести послѣдствія современнаго экономическаго порядка.

Такимъ образомъ, самый характеръ спроса предопредѣляетъ побѣду въ городахъ наиболѣе дешеваго типа жилищъ и указываетъ направленіе, въ которомъ будетъ складываться этотъ типъ. Это будетъ „коллективное жилище“, — многоэтажный каменный ящикъ, домъ-казарма, (Mietkaserne,) своеобразный капиталистическій фаланстеръ, которому суждено играть выдающуюся роль въ теоріи и практикѣ земельного вопроса ³²⁾.

Морицъ Науманъ ³³⁾, пользуясь методомъ Тюнена, доказываетъ экономическую неизбежность возникновенія въ современныхъ большихъ городахъ многоэтажныхъ домовъ-казармъ. Онъ исходитъ изъ предположенія, что городъ развивается концентрически, что удаленіе отъ центра связано съ извѣстными неудобствами для городскихъ жителей, но что скопленіе населенія въ центральныхъ кварталахъ, дѣлая въ силу ограниченности земельныхъ запасовъ неизбежной надстройку верхнихъ этажей, также связано съ нѣкоторыми

³²⁾ Въ Германскихъ большихъ городахъ этотъ типъ преобладаетъ. На каждое застроенное владѣніе приходятся:

въ Берлинѣ	76,9	жителей.
„ Шарлотенбургѣ	59,6	„
„ Бреславлѣ	51,9	„
„ Дрезденѣ	35	„
„ Гамбургѣ	35,6	„
„ Лейпцигѣ	35,3	„
„ Мюнхенѣ	35,2	„
„ Франкфуртѣ на Майнѣ	20,4	„
„ Штеттинѣ	37,34	„
„ Дюссельдорфѣ	20,9	„

Pohle, op. cit. В. стр. 48 Ср. Eberstadt—„Handbuch“, стр. 132.

³³⁾ Moritz Nauman, „Miete und Grundrente Zeitschrift für Volkswirtschaft Socialpolitik und Verwaltung“. Wien. Bd 18 стр. 133.

неудобствами (затрата силъ на подъемъ въ верхніе этажи). Принимая для простоты разсужденія эти два неудобства равными, М. Науманъ приходитъ къ выводу, что въ высокой платѣ за нижніе этажи домовъ центральныхъ кварталовъ обыватель оплачиваетъ сбереженіе издержекъ и силъ, создаваемыхъ возможностью не подниматься въ верхніе этажи и не выселяться во внѣшній поясъ. Такимъ образомъ, ростъ города совершается одновременно въ двухъ направленіяхъ—ввысь и вширь, и естественно создается повышенная рента центральныхъ участковъ (сначала нижняго этажа). Чѣмъ больше увеличивается населеніе города, тѣмъ больше количество застроенныхъ концентрическихъ поясовъ, тѣмъ интенсивнѣе застраиваемость центральныхъ участковъ, тѣмъ сильнѣе поднимается рента послѣднихъ.

Такимъ образомъ, какъ ростъ ренты, такъ и ростъ числа этажей представляются М. Науману естественнымъ слѣдствіемъ роста современнаго города.

Ограниченіе числа этажей строительнымъ регулятивомъ не вызоветъ пониженія земельной ренты: ея размѣры опредѣляются общими условіями развитія города. Правда, съ точки зрѣнія построеній Наумана не вполне объяснимо возникновеніе многоэтажныхъ домовъ на окраинахъ города, но, во 1-хъ, географическая и социальная окраина не совпадаютъ ³⁴⁾, а во 2-хъ, монополія землевладѣльцевъ, задерживая притокъ новыхъ строительныхъ участковъ и затрудняя свободное движеніе населенія и построекъ вширь, по горизонтальному направленію, можетъ создать и на окраинахъ сравнительно интенсивную застройку.

Многоэтажный домъ (каменный ящикъ, по выраженію Рёскина), со всѣми его отрицательными гигиеническими особенностями есть „рѣшеніе“ жилищнаго вопроса капитализмомъ въ экономическихъ и, отчасти, административныхъ условіяхъ развитія современнаго континентальнаго большого

³⁴⁾ Географическая окраина города,—какъ доказываетъ Визеръ, не является его окраиной въ социальномъ смыслѣ. За периферіей города, лежитъ его „ультра-периферія“. Въ маленькихъ селахъ и предмѣстьяхъ живутъ многочисленныя категоріи лицъ, принадлежащихъ по характеру своей профессіи къ городскому населенію, но слишкомъ бѣдныхъ для жизни даже въ домахъ-казармахъ. *Op. cit.* Стр. 33.

города ³⁵⁾. Если интенсификація застройки экономически неизбежна въ современныхъ, густо населенныхъ городахъ, то наиболѣе отвратительныя формы этой интенсификаціи— дома-казармы создаются недостаточнымъ или неправильнымъ вмѣшательствомъ публичной власти (строительной полиціи) ³⁶⁾.

И нѣтъ, конечно, сомнѣнія, что если въ типѣ стройки нельзя видѣть основного фактора высокихъ земельныхъ цѣнъ въ городѣ, все же борьба съ домомъ-казармой представляется желательной и, въ извѣстныхъ предѣлахъ, возможной. Но только путемъ поднятія общихъ культурныхъ условій, путемъ сложной работы городского самоуправления въ области борьбы съ жилищной нуждой, ограниченій права собственности и, прежде всего, въ области рѣшенія земельной проблемы, можно добиться измѣненія господствующаго типа стройки или, по крайней мѣрѣ, смягченія типа дома-казармы ³⁷⁾.

³⁵⁾ Въ возникновеніи домовъ-казармъ Визеръ видитъ эгоистически-логическій выводъ спекуляціи изъ положенія рынка, какъ послѣднее было создано спросомъ. Все происходитъ безъ уговора, просто въ силу интереса каждаго отдѣльнаго спекулянта. *Op. cit.* стр. 32.

³⁶⁾ Таковъ на примѣръ типъ берлинскаго дома-казармы.

³⁷⁾ Разселеніе всего населенія городовъ въ домахъ-особнякахъ вмѣсто многоэтажныхъ домовъ, конечно, невозможно. Фактически это оказалось невозможнымъ даже въ Бельгіи, гдѣ попытка расселить рабочія массы въ домахъ-особнякахъ и сдѣлать ихъ собственниками кончилась неудачей (см. мою работу „Жилищный вопросъ и общественная благотворительность въ Бельгіи“. Трудов. Помощь 1902 г. октябрь), но это еще не значитъ, что бы административное вмѣшательство не могло оказать вліянія на болѣе или менѣе удобный типъ многоэтажныхъ домовъ. Ошибки строительнаго устава создали берлинскій типъ многоэтажнаго дома, отличающійся многими антисанитарными особенностями, но ограниченія права застройки могутъ вліять и въ обратномъ направленіи, ограждая населеніе отъ наиболѣе вредныхъ послѣдствій домовъ-казармъ. Въ этомъ отношеніи, огромная роль принадлежитъ нормамъ, устанавливающимъ требованіе, чтобы высота домовъ не превышала ширины улицы, и опредѣляющимъ предѣльное число этажей, интенсивность застройки двора, высоту надворныхъ зданій. Въ послѣднее время и архитекторы ставятъ своей задачей выработать компромиссъ,—типъ многоэтажнаго дома, но освобожденнаго, по крайней мѣрѣ, отъ нѣкоторыхъ своихъ недостатковъ (см. интересную работу Redlich'a „Miethäuser ohne Seitenflügel Einehygienische städtebauliche Studie“ Berlin 1910). Признавая домъ-особнякъ идеальнымъ,

Сводя во едино всё возраженія, дѣлаемые въ неоманчестерской литературѣ противъ построеній Эберштадта и нашедшія значительный откликъ въ литературѣ социалистической, приходится признать, что представленіе Эберштадта, будто онъ нашелъ легкое и простое разрѣшеніе всѣхъ трудностей современнаго аграрнаго городского вопроса, преувеличено. Но правильность многихъ критическихъ замѣчаній неоманчестерской школы ничуть не гарантируетъ ея собственныя построенія отъ излишней схематичности и односторонности. Желая доказать связь между общими условіями народнаго хозяйства и процессомъ экономическаго развитія города, рассматриваемая школа совершенно не находитъ нужнымъ считаться съ несомнѣнными особенностями городского организма и недостаточно усложняетъ и индивидуализируетъ свои общія построенія при анализѣ своеобразныхъ явленій городской экономической дѣятельности.

Эта методологическая ошибка станетъ очевидной, если мы обратимся къ основному положенію неоманчестерской школы въ ученіи образованія земельныхъ цѣнъ на городскомъ рынкѣ. Мы уже видѣли, что неоманчестерская школа исходитъ изъ предположенія, что предложеніе городскихъ земельныхъ участковъ совершенно не можетъ носить монопольнаго характера потому, что число участковъ, наименѣе годныхъ къ застройкѣ, неограниченно (Поле) и потому, что участки, занимающіе лучшее положеніе, могутъ быть замѣняемы (Фохтъ). Между тѣмъ, въ абсолютной формѣ трудно признать правильность утвержденія о неограниченной увеличиваемости жилищныхъ и безпредѣльной замѣняемости торговыхъ участковъ. Конечно, технически можно безгранично увеличивать количество городскихъ строительныхъ

авторъ, извѣстный нѣмецкій инженеръ, „при условіяхъ развитія не только нашего востока, но и запада“ полагаетъ, что въ настоящемъ надо считаться съ типомъ многоэтажныхъ домовъ-казармъ.

Повидимому въ признаніи необходимости компромисса сойдутся и горячо враждующія въ вопросѣ о типѣ постройки манчестерская и административная школа. У Эберштадта въ послѣднихъ работахъ попадаютъ выраженія, позволяющія заключить, что и онъ разочаровался въ возможности расселить все населеніе городовъ въ домахъ-коттеджахъ. Поучительна въ этомъ отношеніи исторія развитія строительныхъ регулятивовъ въ Берлинѣ. (См. часть II настоящей работы).

участковъ, но экономически и юридически это увеличеніе имѣетъ свои опредѣленные границы ³⁸⁾).

Мы уже видѣли, что пространственное развитіе города имѣетъ свои предѣлы, которые значительно расширяются въ зависимости отъ состоянія путей сообщенія, но, при современномъ характерѣ промышленной жизни, не могутъ быть уничтожены совсѣмъ. Еще Фоше указывалъ, что, въ силу этихъ экономическихъ причинъ, застройка участковъ связана извѣстной территоріей, что, какъ онъ образно выражался, „постройка городовъ такъ связана съ окружностью, какъ постройка дорогъ съ прямой линіей“.

Даже внѣшнія очертанія современной городской территоріи (звѣздообразное, многоугольникъ) повелительно диктуются социальными условіями развитія города ³⁹⁾.

Новымъ подтвержденіемъ (въ условіяхъ развитія современного нѣмецкаго города) ограниченности предѣловъ развитія городской территоріи и связанности населенія города съ извѣстнымъ пространствомъ является извѣстная теорія „узкаго кольца“ Мангольдта. Мангольдтъ именно доказываетъ, что запасъ новыхъ строительныхъ участковъ ограниченъ узкимъ поясомъ непосредственно примыкающихъ къ застроенной территоріи города земель. Дѣйствительно, земля внѣ предѣловъ этого „узкаго круга“ не можетъ играть роли на земельномъ рынкѣ

Населеніе неохотно переселяется въ улицы и дома, отдѣленные отъ застроенной территоріи города незастроеннымъ пространствомъ, тѣмъ болѣе, что здѣсь отсутствуютъ элементарныя культурныя удобства.

По ряду соображеній экономического и культурнаго характера строительное законодательство не допускаетъ черезчуръ беспорядочной и черезчуръ растянутой застройки города, такъ какъ неправильное расположеніе населенія на

³⁸⁾ Эти границы въ значительной степени находятся въ зависимости отъ общихъ культурныхъ и экономическихъ условій. Такъ индивидуализмъ англичанъ, любовь ихъ къ своему „home“, преодолеваетъ невыгоды, связанные съ большими разстояніями и облегчаютъ децентрализацию городовъ и сохраненіе домовъ-коттеджей. Во томъ же направленіи дѣйствуетъ и короткій рабочій день и отсутствіе перерывовъ для обѣда, а въ Бельгіи—связанность, хоть и нищенскимъ, клочкомъ земли въ деревнѣ.

³⁹⁾ См. выше стр. 27.

городской территории не только требуетъ большихъ затратъ на сооруженіе улицъ, но и вызываетъ непроизводительныя затраты на устройство культурныхъ учреждений (водопроводъ, канализація). Отсюда, широкія права городскихъ самоуправленій по установленію строительныхъ плановъ, по воспрещенію стройки на, такъ называемыхъ, неготовыхъ улицахъ. Но идея закона, предоставившаго въ публичномъ интересѣ эти широкія полномочія органамъ городского самоуправления, часто извращается одностороннимъ домовладѣльческимъ составомъ послѣднихъ⁴⁰⁾. Разными административными мѣрами они нерѣдко задерживаютъ правильное территоріальное развитіе города и тѣмъ самымъ создаютъ монопольное положеніе собственниковъ годныхъ къ застройкѣ участковъ,—особенно окраинныхъ,—и содѣйствуютъ повышенію земельныхъ цѣнъ.

Установленіе строительнаго плана, предопредѣляя направленіе основныхъ артерій передвиженія, прорѣзывающихъ городъ, и указывая этимъ путь будущаго его развитія, предопредѣляетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и тотъ кругъ примыкающихъ собственниковъ, который можетъ выступить на городской рынокъ съ предложеніемъ земли. Неудачный строительный планъ можетъ искусственно задерживать свободное развитіе городской территоріи и облегчить возникновеніе земельной монополіи. Такъ, на примѣръ, строительный планъ Берлина отъ 2-го августа 1862 г.,—по словамъ циркуляра Министерства Торговли,—на сто лѣтъ предопредѣлилъ строительное развитіе этого города, а по словамъ историка современнаго строительнаго развитія Берлина,—создалъ для него узкій кругъ монополистовъ-собственниковъ⁴¹⁾.

При установленіи плана полицейская власть „не ограничилась установленіемъ главныхъ линій движенія, но проектировала детальную сѣть улицъ и не въ цѣляхъ удовлетворенія потребностей ближайшаго будущаго, а на сто-

⁴⁰⁾ Объ избирательномъ правѣ, предопредѣляющемъ собой социальный составъ представительныхъ органовъ городского самоуправления, см. Lindeman. «Kommunales Wahlrecht». Цифровыя характеристики социального состава избирателей прусскихъ городскихъ самоуправленій, можетъ дать таблица «Zahl der Wahlberechtigten nach den Gemeindewählerlisten» въ «Preussische Städte», H. Silbergler, 1908, стр. 185.

⁴¹⁾ Dr. Hegeman, Op. cit. стр. 14.

лѣтній періодъ. Такимъ образомъ, административнымъ путемъ было создано „узкое кольцо“, облегчающее дѣятельность спекуляціи.

Укажемъ, наконецъ, еще на одинъ фактъ, задерживающій нормальный процессъ развитія современнаго города: возлѣ всякаго большого города возникаютъ населенные пригороды, которые ведутъ свою самостоятельную земельную политику, нерѣдко во вредъ населенію города—центра, уничтожая возможность правильнаго развитія сѣти городскихъ улицъ по направленію къ дешевой землѣ.

Всѣ эти факторы неизбежно и естественно приводятъ къ тому, что возлѣ cadaго города запасъ земли, пригодной для строительныхъ цѣлей, всегда болѣе или менѣе ограниченъ. Къ сожалѣнію, какъ разъ этого момента не принимаетъ во вниманіе даже самая сложная и изящная неоманчестерская теорія земельныхъ отношеній, принадлежащая Визеру. Какъ мы видѣли, Визеръ приходитъ къ выводу, что распредѣленіе квартирныхъ платъ въ городѣ строго соотвѣтствуетъ распредѣленію социальныхъ классовъ и что постоянная борьба между различными классами квартирантовъ и возможность перехода изъ лучшаго, дорогаго класса въ худшій, болѣе дешевый, ограничиваютъ въ извѣстныхъ предѣлахъ усмотрѣніе земле-и домовладѣльцевъ при опредѣленіи цѣнъ на дома и квартиры, и что, такимъ образомъ, каждый социальный классъ платитъ за квартиру сумму, строго пропорціональную его имущественному достатку.

При своихъ построеніяхъ Визеръ какъ бы позабываетъ, что запасъ новыхъ строительныхъ участковъ ограниченъ и что, въ силу этого, при опредѣленіи цѣнъ на городскіе земельные участки должна играть роль, какъ мы уже указали, не только борьба классовъ (на сторонѣ спроса), но и монополія собственниковъ (на сторонѣ предложенія). Такъ какъ вся расположенная около заселенныхъ центровъ земля принадлежитъ различнымъ видамъ частныхъ собственниковъ, и послѣдніе, при опредѣленіи цѣнъ принадлежащей имъ земельной собственности, учитываютъ, конечно, эту ограниченность необходимыхъ для застройки участковъ въ своихъ интересахъ, то, дѣйствительно, можно говорить о кольцѣ монополистовъ, охватывающемъ городъ со всѣхъ сторонъ и задерживающемъ приростъ новыхъ строительныхъ участковъ, но это кольцо связано не съ злонамѣренной дѣятельностью,

отдѣльныхъ спекулянтовъ, а съ болѣе общими факторами,— съ зависимостью городскихъ земельныхъ отношеній отъ отношеній, складывающихся на почвѣ сельско-хозяйственной культуры около городской территоріи, съ ненормальной системой городского землеустройства (земельная спекуляція— только одинъ изъ элементовъ этой системы)⁴²⁾ и, наконецъ, съ зависимостью отъ основного института современнаго правопорядка— права частной собственности на землю.

Земли, расположенныя около застроенной территоріи городовъ, находятся, какъ мы уже знаемъ, въ рукахъ трехъ категорій, различныхъ по своему экономическому положенію, собствениковъ: 1) „первоначальныхъ“ владѣльцевъ,— крестьянъ и крупныхъ землевладѣльцевъ, для которыхъ земля является, главнымъ образомъ, орудіемъ чисто сельско-хозяйственнаго производства; 2) владѣльцевъ садовъ и огородовъ, вообще, участковъ съ повышенной сельско-хозяйственной культурой, и наконецъ, 3) владѣльцевъ спекулятивнаго типа, въ рукахъ которыхъ земля пріобрѣтаетъ повышенную цѣну, такъ какъ она расположена обыкновенно вблизи города, въ нее вложенъ извѣстный капиталъ для пріобрѣтенія отъ первоначальныхъ владѣльцевъ и приданія ей строительныхъ свойствъ⁴³⁾. Согласно общему закону распространенія сельскохозяйственныхъ культуръ, за землями, предназначенными для строительныхъ цѣлей, сначала идутъ земли съ повышенной культурой (садовые и огородныя), затѣмъ, образуя внѣшнее кольцо, тянутся земли чисто сельско-хозяйственнаго характера.

Факты подтверждаютъ утвержденіе неоманчестерской школы, что первоначальные владѣльцы, особенно, мелкіе собственники гораздо дольше могутъ выжидать повышения цѣнъ, чѣмъ земельные спекулянты⁴⁴⁾. Послѣдніе, подъ давленіемъ высокихъ платимыхъ ими процентовъ на вложенный въ землю капиталъ, вынуждены заботиться о скорѣйшей реализаціи

⁴²⁾ Mangoldt, „Auswei deutschen Kleinstädten“ Jena. 1894. и особенно „Die Städtische Bodenfrage“, стр. 89—117, 236—265.

⁴³⁾ Размѣръ этого кольца опредѣляется различно. Мангольдтъ считаетъ для Дрездена 17 килом. Для Берлина Хейсъ опредѣляетъ его въ 3-4 мили. (Heiss—„Wohnungsfrage und Lokalverkehr“. 1903. Стр. 112). Дамашке, по крайней мѣрѣ,—въ одну милю. Damaschke „Die Bodenreform“. 1902. Стр. 112.

⁴⁴⁾ См. стр. 44, прим. 31, стр. 123).

этого капитала, для первых, наоборот, земля имѣть известную сельскохозяйственную цѣнность и приносить обычный доходъ. Какъ указываетъ Веберъ, особой соціальной заслугой земельной спекуляціи является именно борьба съ первоначальными землевладѣльцами, этими земельными монополистами *par excellence*. Къ сожалѣнію, эта сторона дѣятельности земельной спекуляціи, съ теченіемъ времени, отступаетъ на второй планъ. По мѣрѣ проникновенія въ среду собственниковъ прилегающихъ къ городу земель пониманія условій развитія города наблюдается стремленіе ихъ вступать, въ качествѣ равноправныхъ членовъ, въ спекулятивныя общества (взносы дѣлаются землей) и, тѣмъ самымъ, ставить послѣднія на болѣе прочныя основанія. вмѣстѣ съ этимъ ослабляется, конечно, то соціальное значеніе, которое принадлежитъ земельной спекуляціи, какъ орудію борьбы съ „первоначальными“ земельными собственниками⁴⁵⁾.

На окраинахъ города, слѣдовательно, мы встрѣчаемся не съ безпредѣльнымъ предложеніемъ земельныхъ участковъ, а съ ограниченнымъ; образованіе цѣнъ будетъ опредѣляться не свободной, но ограниченной конкуренціей. Процессъ экономического развитія города создаетъ условія, при которыхъ институтъ частной собственности можетъ быть орудіемъ монопольнаго властвованія на земельномъ рынкѣ. Необходимыя предположенія (юридическія и экономическія) образованія монопольной ренты даны. вмѣстѣ съ этимъ находятъ себя объясненія и многія сложныя и своеобразныя явленія городского земельного рынка. Въ частности зависимость городского земельного рынка отъ пригороднаго землевладѣнія бросаетъ новое освѣщеніе и на пе-

⁴⁵⁾ Этотъ процессъ особенно отчетливо можно прослѣдить въ строительномъ развитіи города Гера. (Gera). Цѣны на земельные участки въ г. Гера возросли за послѣдніе 50 лѣтъ чрезвычайно сильно, въ среднемъ на 622%. Нѣкоторое пониженіе наблюдалось въ періодъ 1900—1902 г. Ростъ цѣнъ былъ обусловленъ необычайнымъ развитіемъ текстильной промышленности. Существующая съ 90-хъ г. электрическая дорога не оказываетъ вліянія на пониженіе цѣнъ, вслѣдствіе неразвитости сѣти (она не проникаетъ въ предмѣстья) и элементарности постройки (одноколейная). Въ прежніе годы, экономическія выгоды роста цѣнъ доставались исключительно частнымъ спекулянтамъ и строительнымъ предпринимателямъ, нынѣ, въ выгодахъ роста цѣнъ принимаютъ участіе также крупныя и мелкіе землевладѣльцы. Община мало принимаетъ участія въ земельной спекуляціи.

ріодическую смѣну оживленія и депрессіи на городскомъ земельномъ рынкѣ. Теорія Поле о своеобразной зависимости строительной дѣятельности съ ея періодами оживленія и упадка отъ движенія учетнаго процента, слѣдовательно, отъ быстроты и силы притока капитала въ эту отрасль экономической дѣятельности и о полномъ несовпаденіи кризисовъ общихъ и кризисовъ строительной промышленности не вполне подтверждается статистическими данными⁴⁶⁾. Последнія, напротивъ, показываютъ, что кризисы строительной промышленности описываютъ ту же кривую, что и промышленная жизнь вообще; только нельзя провести полного параллелизма между этими двумя экономическими феноменами: строительные кризисы возникаютъ позднѣе общихъ и строительное оживленіе держится и въ тѣ моменты, когда уже обнаруживаются опредѣленные признаки общей промышленной депрессіи.

Какъ отмѣчаетъ нѣмецкій статистикъ Зейтеманъ, такой характеръ движенія строительной промышленности вполне объясняется господствомъ на земельномъ рынкѣ собственниковъ-монополистовъ узкаго кольца. Во время оживленія земельной спекуляціи, которое создается быстрымъ ростомъ городского населенія, сдержанное настроеніе собственниковъ монополистовъ слагается высокими цѣнами, — не ранѣе — чѣмъ послѣднія достигаютъ извѣстной степени напряженности. Высокія цѣны создаютъ энергичную землеустроительную и строительную дѣятельность. Слѣдствіемъ является быстрое насыщеніе жилищнаго рынка, потому что въ такіе моменты повышенія, всѣ расчеты на будущее отступаютъ передъ соблазнами настоящаго. Напряженные спекулятивные цѣны не могутъ удержаться: постройка дѣлается нерентабельной и желаніе покупать падаетъ. Затѣмъ наступаетъ время, въ теченіи котораго, въ силу недостатка въ квартирахъ, жилищныя платы постепенно возрастаютъ, пока, наконецъ, усиленный ростъ не даетъ новаго толчка къ земельной спекуляціи. „Террасообразный“ ростъ земельныхъ цѣнъ начинается снова и съ нимъ старая игра на жилищномъ рынкѣ⁴⁷⁾.

⁴⁶⁾ Feig und Mewes. Op. cit. Стр. 20—50. Особ. стр. 37—39; также Seutamanu, „Der Wohnungsmarkt in den Jahren 1908—1910“. „Jahrb. des Wohnungsreform“ Fünfter Jahrgang. Стр. 137—138.

⁴⁷⁾ „Jahrbuch der Wohnungsreform 1908—1910“ 1908. Стр. 138.

Гипотеза Зейтемана, не вполне имъ разработанная, хотя и подтверждаемая рядомъ данныхъ, заслуживаетъ вниманія: если даже волнообразный типъ строительнаго развитія города и не вполне опредѣляется воздѣйствіемъ собственниковъ узкаго кольца, то, несомнѣнно, монопольное положеніе послѣднихъ не можетъ не усложнить кривой кризисовъ строительной и землеустроительной промышленности ⁴⁸⁾.

Итакъ, мы приходимъ къ выводу, что собственники городскихъ строительныхъ участковъ, въ известной степени и при известныхъ условіяхъ, являются монополистами и что рента и цѣны земельныхъ участковъ этой категоріи образуются не только въ результатъ свободной игры спроса и предложенія, но и подъ одностороннимъ воздѣйствіемъ собственника-монополиста.

Монополія городского землевладѣнія, такимъ образомъ, является самостоятельнымъ источникомъ монопольной цѣны и ренты. Какъ общее правило, эта монополія не имѣетъ абсолютнаго характера, и это даетъ основаніе представителямъ неоманчестерской школы отрицать наличность въ экономіи городского землевладѣнія монопольной ренты.

Такимъ образомъ, споръ о томъ, существуетъ ли городская монопольная рента, сводится въ значительной степени къ вопросу объ опредѣленіи понятія монополіи въ экономической наукѣ. Въ то время, какъ Поле, Веберъ, Гемюндъ подъ именемъ монополіи разумѣютъ абсолютное, исключительное право „сосредоточенія благъ опредѣленнаго рода въ однихъ рукахъ“ ⁴⁹⁾ Эберштадтъ и земельные реформаторы употребляютъ слово монополія въ болѣе растяжимомъ смыслѣ: „экономическаго преобладанія (Uebermacht)“ въ пользованіи хозяйственными благами, но никоимъ образомъ не въ смыслѣ фактическаго завладѣнія ими опредѣленной группой лицъ

⁴⁸⁾ Мы не можемъ въ рамкахъ настоящей работы, посвященной вопросамъ городского землеустройства, подробно анализировать теорію кризисовъ строительной промышленности. Намъ важно было только указать на намѣчающуюся связь послѣдней съ землеустройствомъ. См. по этому поводу, кромѣ цитированныхъ работъ, Pohle, „Die Wohnungsfrage“ В. II. Стр. 117—128.

⁴⁹⁾ Voigt und Geldner—Kleinhaus und Mietkaserne. Стр. 172. Pohle—„Die Wohnungsfrage“ II. стр. 75. Gemünd—„Die Städtische Bodenfrage“. Стр. 112. Weber „Wohnung und Boden“. Стр. 32.

или единымъ лицомъ ⁵⁰⁾. Само собой разумѣется, что понятие экономическаго преобладанія настолько обще и расплывчато, что оно совершенно не можетъ опредѣлить понятія земельной монополіи; если же принять опредѣленіе монополіи, дѣлаемое неоманчестерской школой, то, вообще, съ трудомъ можно найти экономическую монополію въ современномъ хозяйствѣ.

Намъ кажется, что самая постановка спора грѣшитъ забвеніемъ основного методологическаго принципа изученія соціальныхъ и, особенно, экономическихъ явленій. Политическая экономія имѣетъ дѣло съ „тенденціями“, а не съ готовыми „состояніями“, поэтому, говоря о монополіи, мы, прежде всего, должны наблюдать, проявляется ли въ земельныхъ отношеніяхъ города тенденція къ ограниченію предложенія городскихъ строительныхъ участковъ, которая въ своемъ послѣдовательномъ развитіи можетъ повести, въ конкретныхъ случаяхъ, къ монопольному положенію продавца. Если мы находимъ факторы, обусловливающіе такую тенденцію, мы вправѣ говорить о монополіи земельной собственности въ городахъ, хотя бы здѣсь и не было земельного треста и земельная собственность была раздроблена между десятками и сотнями лицъ. Такимъ образомъ, центръ тяжести вопроса переходитъ на анализъ индивидуальныхъ условій экономическаго развитія города. ⁵¹⁾.

Мы уже видѣли, что тенденція къ монополіи земельной собственности въ современномъ быстро растущемъ городѣ обнаруживается довольно рельефно и потому, хотя нельзя сказать, что вся пригородная земля сосредоточена въ однихъ рукахъ, или что вся городская земля принадлежитъ единому тресту, мы вправѣ констатировать наличность монопольныхъ тенденцій на городскомъ земельномъ рынкѣ: своеобразныя условія экономіи города благоприятны для образованія монополіи земельныхъ собственниковъ.

⁵⁰⁾ Eberstadt—„Zur Preisbildung der Bodenwerte“ Internation. Wohnungskongress. Стр. 72.

⁵¹⁾ Путемъ иныхъ умозаключеній, но къ аналогичному выводу, приходитъ проф. Желѣзновъ въ послѣднемъ (1912 г.) изданіи своего учебника, гдѣ онъ подвергаетъ, анализу понятіе городской земельной ренты. «Очерки политической экономіи». 1912 г. Стр. 1135 сл.

Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ, такъ называемой, несовершенной монополіей⁵²⁾.

Точно также, на методологическомъ недоразумѣніи основывается и другое принципиальное возраженіе неоманчестерскѣй школы противъ возможности монопольной ренты и монопольныхъ цѣнъ. Ея представители утверждаютъ, что количество средствъ, удѣляемыхъ каждымъ общественнымъ слоемъ на квартиру опредѣленно и не можетъ быть увеличиваемо односторонней волей монополиста землевладѣльца⁵³⁾. Но на чемъ основано такое предположеніе объ окаменѣлости бюджета городского обывателя? Даже если стать на точку зрѣнія желѣзнаго закона заработной платы, надо будетъ признать, что въ конкретныхъ условіяхъ жизни она допускаетъ извѣстныя колебанія.

Гдѣ же доказательства, что лица, обладающія средствами, превышающими удовлетвореніе элементарнаго уровня необходимыхъ потребностей, не могутъ быть вынуждены отказаться отъ удовлетворенія тѣхъ или иныхъ потребностей подѣ вліяніемъ ограниченнаго предложенія на помѣщенія⁵⁴⁾.

⁵²⁾ Der Monopolpreis unterscheidet vom Preise bei freier Konkurrenz nicht dadurch, dass bei seiner Bildung ein Verkäufer einer Vielheit von Käufern gegenübersteht, das charakteristische Moment des Monopolpreises liegt vielmehr nur darin, dass nicht das ganze verfügbare Angebot auf den Markt geworfen. (Forchheimer, „Theoretisches zum unvollständigen Monopol“, Schmollers Jahrb. 1908. Bd. 32. стр. 3). Также Желѣзновъ, loc. cit.

⁵³⁾ См. напр. Филипповичъ. „Данныя отношенія дохода и жизненныя привычки опредѣляютъ сумму, которую можно израсходовать на квартирную плату. Каждый моментъ мы должны считаться съ такимъ опредѣленнымъ масштабомъ. Если мы въ данное время, скажемъ, расходуемъ 25% нашего дохода на жилища и отсюда получается земельная цѣна X, то она не можетъ быть, по произволу израсходована на X¹, такъ какъ вслѣдствіи этого, необходимое возрастаніе квартирныхъ платъ встрѣтило бы въ данномъ доходѣ трудно преодолимую границу. Verhandlungen des Ver. für Social Politik. 1901. Leipzig. 1902. Стр. 45.

„Цѣна еще не созрѣвшей къ застройкѣ земли въ области расположенія города никогда не можетъ превышать цѣну земли, созрѣвшей къ застройкѣ на границѣ строительнаго развитія города. Цѣна созрѣвшей къ застройкѣ земли опять таки находитъ свою высшую естественную границу въ доходѣ, который можетъ быть полученъ въ случаѣ застройки участка и который, съ своей стороны, зависитъ отъ платежеспособности квартирантовъ даннаго города. Pohle, „Die Wohnungsfrage“ II стр. 63.

⁵⁴⁾ Рядъ частичныхъ изслѣдованій (извѣстное изслѣдованіе Фрезе, данныя отчета за 1906 г. прусскаго горнаго управленія) показываетъ,

Конечно, распределение подчинено известным законам; закономерно также и потребление, но в числѣ факторовъ, опредѣляющихъ расходный бюджетъ той или другой группы, надо поставить не только привычки населенія, но и соотношеніе силъ борющихся на экономическомъ рынкѣ единицъ и общественныхъ группъ. Привычный уровень потребностей (въ известныхъ предѣлахъ) можетъ суживаться или расширяться.

Если „доходъ всего класса капиталистовъ или рабочихъ не данъ заранее, а является результатомъ суммированія доходовъ отдѣльныхъ рабочихъ или капиталистовъ“⁵⁵⁾, то тѣмъ болѣе расходы любой общественной группы, не представляють собой заранее опредѣленной величины, а колеблются въ зависимости отъ индивидуальныхъ условій.

что повышеніе заработной платы, въ значительной степени, поглощается ростомъ квартирныхъ цѣнъ. Въ Эрфуртскомъ и ГанOVERскомъ округѣ повышеніе заработной платы на 15—16% не вызвало никакого улучшенія въ положеніи рабочихъ вслѣдствіе роста квартирныхъ цѣнъ. Аналогичныя данныя получены въ округѣ Дюссельдорфскомъ. Въ округахъ Кельнскомъ и Потсдамскомъ повышеніе заработной платы оказалось недостаточнымъ для покрытія повышенія квартирныхъ цѣнъ (Karl Schürman „Arbeitslohn und Teuerung“ Preuss. Jahrbücher. 1907. Bd. 129. Hf. 2 Стр. 210).

Интересныя данныя Фрезе:

Въ %.

	1892 г.		1903 г.	
	Квартирн. плата.	Налоги.	Квартирн. плата.	Налоги.
У рабочихъ	14 ₄₁	0 ₃₁	16 ₅₃	0 ₈₈
„ чиновниковъ	16 ₄₇	1 ₈₉	14 ₉₄	1 ₈₅
„ предпринимателей . .	6 ₆₇	8 ₅₉	5 ₄₉	11 ₉₃

(Jahrbuch f. Bodenreform. V. I. Стр. 20). Аналогичныя данныя у Kleinwaechter'a Стр. 205 пр. 1.

Изъ представителей неоманчестерской школы только одинъ Веберъ идетъ на уступки въ этомъ вопросѣ, и въ известныхъ случаяхъ, допускаетъ возможность монопольныхъ цѣнъ и монопольной ренты: а) въ центрѣ города б) при неблагоприятныхъ географическихъ или юридическихъ условіяхъ расположенія города, — (если городъ не можетъ разрастаться по географическимъ условіямъ), или при ненормальномъ распредѣленіи земельной собственности; въ Дюссельдорфѣ на примѣръ 41% всей земли находятся въ собственности 52 собственниковъ. Веберъ допускаетъ возможность только временной монополии при неожиданно быстромъ развитіи города, по отношенію къ жилищамъ въ одну-двѣ комнаты приспособленнымъ для жизни бѣднѣйшихъ классовъ, сюда притокъ капиталовъ происходитъ медленно.

⁵⁵⁾ Шапошниковъ „Теорія цѣнности и распределенія“. Москва 1912. Стр. 54.

Можно только сказать, что чѣмъ культурнѣе населеніе, чѣмъ лучше оно организовано, чѣмъ болѣе развита общественная самодѣятельность, тѣмъ притязанія монополистовъ имѣютъ меньше шансовъ на успѣхъ, такъ какъ недостатокъ предложенія готовыхъ жилищъ и, само собой разумѣется, годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ можетъ быть возмѣщенъ въ извѣстныхъ предѣлахъ путемъ общественной инициативы и, въ особенности, мѣръ соціальной политики, направленныхъ не только къ увеличенію строительныхъ участковъ и жилищъ, но и къ правильному распредѣленію населенія по городской территоріи ⁵⁶⁾. Но мы не видимъ основаній для принципиальнаго отрицанія возможности монополевой ренты въ условіяхъ городского земельного рынка. Мы думаемъ, можно признать недоказаннымъ утвержденіе, что городская рента не можетъ быть монополевой рентой,—она одновременно является и дифференціальной и монополевой.

Признавая городскую земельную ренту, въ значительной степени, монополевой, мы должны, тѣмъ не менѣе, подчеркнуть ея своеобразие и равно ея относительность. Городская рента, вырастая, какъ мы видѣли, на почвѣ чрезвычайной интенсификаціи спроса на землю въ современномъ городѣ, представляетъ собой чрезвычайно сложное явленіе. Свообразие и интенсивность спроса на городскую землю является основной причиной возникновенія городской земельной ренты, какъ самостоятельной экономической „категоріи“. И въ этомъ смыслѣ можно сказать, что образованіе ренты является только отраженіемъ общихъ законовъ капиталистическаго хозяйства. Какъ совершенно правильно показалъ Поле, почвой, на которой развиваются земельныя отношенія современнаго города, служитъ промышленное развитіе, концентрирующее населеніе въ городахъ, и чрезвычайно поднимающее интенсивность спроса

⁵⁶⁾ Само собой разумѣется, основнымъ предположеніемъ монополеваго положенія городского землевладѣнія является вообще прогрессирующее развитіе городовъ. При ослабленіи темпа развитія городской жизни и тѣмъ болѣе при упадкѣ города, нельзя, конечно, говорить о монопольномъ положеніи землѣвладѣнія. Но какъ разъ для современныхъ крупныхъ городовъ Германіи типичнымъ является быстрый и непрерывный ихъ ростъ, несмотря на временныя задержки, создаваемые промышленными кризисами.

на землю. Различіе въ степени удовлетворенія жилищныхъ потребностей,—для жилищныхъ участковъ, и разница въ быстротѣ оборота капитала,—для торговыхъ участковъ, обусловливаетъ образованіе въ городахъ дифференціальной ренты. Вліяніе на процессъ ея образованія социальныхъ классовыхъ моментовъ, такъ превосходно охарактеризованное Визеромъ, только усложняетъ, но не измѣняетъ ея природу: въ основѣ распредѣленія социальныхъ классовъ на городской территоріи лежитъ качественное различіе земельныхъ участковъ.

Процессъ образованія земельной ренты осложняется правовыми условіями строительнаго развитія города. Благодаря вліянію послѣднихъ, характеръ ренты опредѣляется не только различіемъ въ свойствахъ участковъ разныхъ категорій, но и рѣзко выраженнымъ недостаткомъ худшихъ „предѣльныхъ“ участковъ. Собственники послѣднихъ получаютъ возможность монопольнаго властвованія на рынкѣ и, въ нѣкоторой степени, возможность обложенія городского населенія въ своихъ интересахъ⁵⁷⁾. Они только въ томъ случаѣ соглашаются измѣнить привычный способъ эксплуатаціи участка, и открыть ему доступъ на городской рынокъ, если добавочныя деньги, которыя уплачиваетъ городское населеніе за превращеніе сельско-хозяйственнаго участка въ строительный, достигаютъ максимальной высоты. (Мы видѣли выше⁵⁸⁾, какими сложными мотивами, которыя отчасти складываются подъ непосредственнымъ вліяніемъ условій сельско-хозяйственнаго производства, обусловливается у различныхъ категорій пригородныхъ собственниковъ эта готовность къ измѣненію характера эксплуатаціи земельного участка). Такъ, на почвѣ монополіи предложенія создается особая, по своей природѣ и источникомъ происхожденія, категорія ренты, которую, въ качествѣ монопольной, мы противопоставляемъ рентѣ дифференціальной. Это

⁵⁷⁾ Эта монополія ограничивается возможностью увеличенія предложенія жилищъ въ центрѣ города, путемъ вертикальнаго роста городскихъ зданій, но послѣдній имѣетъ свои предѣлы въ нормахъ права, техническихъ требованіяхъ и признакахъ населенія, и слѣдовательно, въ принципѣ монополіи пригороднаго землевладѣнія въ растущемъ городѣ допустима.

⁵⁸⁾ См. главу I.

противуположеніе носить, впрочемъ, относительный характеръ: монополія городского землевладѣнія — относительное понятіе. *Технически*, предложеніе для строительныхъ цѣлей „предѣльныхъ“ земельныхъ участковъ безгранично, границы устанавливаются социальнымъ и, главное, юридическимъ моментомъ развитія городской территоріи. Разумѣется, послѣдній, по своей природѣ, доступенъ воздѣйствію административной власти. Слѣдовательно, путемъ административнаго вмѣшательства, — въ данномъ конкретномъ случаѣ, путемъ усовершенствованія городского землеустройства, — открывается возможность борьбы съ монополіей пригороднаго землевладѣнія, и пониженія ренты предѣльныхъ участковъ, поскольку она носитъ „монопольный характеръ“.

Но относительность понятія „монополіи“, въ условіяхъ городского земельного рынка, не только опредѣляетъ условія вмѣшательства публичной власти въ стихійную игру спроса и предложенія, но указываетъ и предѣлы этого вмѣшательства.

Пока существуетъ городъ, будетъ существовать и дифференціальная рента. Разница въ положеніи земельныхъ участковъ чувствовалась бы и въ томъ случаѣ, если вся городская территорія была бы социализирована и принадлежала общинѣ или государству. Это различіе въ выгодахъ удобства положенія должно было бы получить свое экономическое выраженіе и только повышенное рентное обложеніе могло бы уравнивать экономическое положеніе различныхъ земельныхъ участковъ. Впрочемъ, современная финансовая теорія и практика, въ видѣ различныхъ формъ рентнаго обложенія, даютъ возможность перехода незаслуженнаго прироста цѣнности, являющагося слѣдствіемъ дифференціальной ренты, въ коллективную собственность. Но это не противорѣчитъ положенію, что дифференціальная рента имманентна городу, какъ особому экономическому организму. Городская монопольная рента связана гораздо болѣе съ нѣкоторыми, сравнительно второстепенными, моментами въ развитіи современнаго города, съ моментами, устранимыми, въ извѣстной мѣрѣ, путемъ планомѣрнаго вмѣшательства публичной власти.

Тѣсная связь развитія современнаго города не только съ общими экономическими, но и административными условіями жизни всего современнаго государства недостаточно подчеркивается большинствомъ ученій, разрабатывавшихъ

теорію городского земельного вопроса. Одни, какъ это дѣлаетъ, напримѣръ, Вагнеръ, слишкомъ изолируютъ экономическое развитіе города отъ процесса развитія всей жизни страны. Другіе подчеркиваютъ зависимость городского жилищнаго и земельного вопроса отъ общихъ условій капиталистическаго хозяйства, — въ этомъ заслуга неоманчестерской школы, — но совершенно позабываютъ, что развитіе современнаго города тѣсно связано не только съ экономическимъ процессомъ государственной жизни, но и со всей сложной эволюціей современнаго государства, съ правовыми нормами, съ той или иной постановкой административныхъ учреждений, съ направленіемъ классовой или партійной борьбы, накладывающей особый отпечатокъ на всю жизнь современнаго государства и не могущей, разумѣется, не отразиться и на „тонусъ“ жизни современнаго большого города.

Наконецъ, административная школа готова учестъ вліяніе административныхъ учреждений на ненормальный характеръ развитія земельныхъ отношеній, но сводитъ это вліяніе къ второстепеннымъ деталямъ механизма дѣйствующаго строительнаго права, какъ будто совершенно забывающая, что дѣятельность администраціи, органовъ мѣстнаго самоуправления, даже административныхъ судовъ, и въ самой узкой спеціальной сферѣ, всегда окрашивается въ опредѣленный цвѣтъ, въ зависимости отъ общихъ принциповъ политическаго строя даннаго государства, и, наконецъ, отъ соціальной окраски господствующаго класса.

Между тѣмъ, какъ ни спеціальна изучаемая нами область городского земельного вопроса, она тысячами нитей связана съ общими условіями экономической и правовой культуры каждаго отдѣльнаго государства, и методологической ошибкой большинства ученій является именно нежеланіе прослѣдить сложные, часто скрытыя и запутанныя, формы зависимости городскихъ земельныхъ отношеній отъ общихъ условій и указать связь между спеціальной областью земельной политики органовъ городского самоуправления и строительнымъ правомъ, непосредственно регулирующимъ дѣятельность послѣднихъ, съ одной стороны, и общими принципами, опредѣляющими дѣятельность административныхъ учреждений современнаго государства, съ другой.

Впрочемъ, въ послѣднее время подъ вліяніемъ интенсивныхъ требованій жизни, все настойчивѣе пробиваетъ себѣ дорогу и въ жизни и въ теоріи стремленіе связать специфическія причины неправильнаго дѣйствія спроса и предложенія на земельномъ рынкѣ съ общими экономическими условіями.

Таковы работы Линдемана⁵⁹⁾, Гирша⁶⁰⁾, Инама-Штернегга⁶¹⁾, Мангольдта⁶²⁾, Бюссельбергера⁶³⁾. Въ парламентахъ, въ городскихъ думахъ идетъ горячая дѣятельность въ пользу устраненія публично-правовымъ вмѣшательствомъ особенно печальныхъ послѣдствій стихійной игры экономическихъ силъ на земельномъ и жилищномъ рынкѣ. Въ этомъ пунктѣ объединяются стремленія консервативныхъ и демократическихъ элементовъ общества⁶⁴⁾. Съ этой точки зрѣнія, чрезвычайно характерно измѣненіе воззрѣній нѣмецкой соціалъ-демократіи на методы рѣшенія земельного и жилищнаго вопроса.

Взгляды нѣмецкихъ соціалистовъ на земельную проблему въ городахъ пережили ту-же эволюцію, что и вообще взгляды на практическую соціалистическую политику. Хотя

⁵⁹⁾ Hugo Lindemann—„Die deutsche Städterverwaltung“ (2 изданія).

⁶⁰⁾ P. Hirsch „Kommunale Wohnungspolitik“ 1906.

⁶¹⁾ Inama—Sternegg. «Städtische Bodenpolitik in neuer und alter Zeit.» Wien 1905.

⁶²⁾ Mangoldt—«Die Städtische Bodenfrage». Göttingen 1908. Эта много разъ цитируемая работа составляетъ цѣнный вкладъ въ нѣмецкую литературу вопроса. Особенно большое значеніе имѣетъ теорія узкаго кольца, на который мы подробно останавливались выше. Мангольдтъ требуетъ самаго широкаго примѣненія принудительнаго отчужденія къ землямъ пригороднаго кольца не по рыночной, а по справедливой оцѣнкѣ; при оцѣнкѣ должна приниматься цѣна земли не для строительныхъ, а для сельскохозяйственныхъ цѣлей.

⁶³⁾ Dr. W. Büsselberger „Die Erschliessung von städtischen Baugelände“. Berlin. 1910.

⁶⁴⁾ Берлинскій строительный регулятивъ 1891 и 1897 г., оказавшій такое громадное вліяніе на развитіе строительнаго права въ Германіи, былъ осуществленъ полицейскими мѣрами. Какъ мы еще не разъ убѣдимся ниже, представители консервативныхъ партій охотно поддерживали всѣ законопроекты, направленные къ ограниченію городской земельной собственности въ публичномъ интересѣ.

одинъ изъ первыхъ указалъ на важность жилищной проблемы Робертусъ, но даже въ 70-хъ гг. прошлаго вѣка видные социалистическіе авторитеты не выдѣляли жилищную и земельную проблему изъ общаго социального вопроса и принципиально отказывались, отъ всякихъ попытокъ ея практическаго рѣшенія на почвѣ существующаго порядка вещей. Въ этомъ отношеніи чрезвычайно характерна брошюра Энгеля „Жилищный вопросъ“ ⁶⁵).

Въ 70-хъ гг. социаль-демократъ А. Мюллербергеръ выдвинулъ предложеніе выкупать частные дома у собственниковъ и сдѣлать рабочихъ владѣльцами домовъ, въ которыхъ они живутъ. Работа Энгельса, направленная противъ идей Мюллербергера, въ сущности, была посвящена доказательствамъ невозможности „социальной реформы“ въ области жилищнаго вопроса внѣ реформы существующаго строя.

Отзвукомъ этого настроенія является интересное постановленіе берлинскаго социалистическаго собранія 1872 г., принципиально отрицавшее желательность вмѣшательства государства въ жилищныя и земельныя отношенія ⁶⁶).

Съ измѣненіемъ отношенія разсматриваемаго направленія къ практической социальной политикѣ вообще, измѣнилось отношеніе и къ жилищной и земельной политикѣ

⁶⁵) Fr. Engels „Zur Wohnungsfrage.“ 3 Hefte, S. Aufl. Leipzig 1872.

⁶⁶) Народное собраніе, засѣдавшее подъ предсѣдательствомъ Хозенклевера вынесло слѣдующее постановленіе: Народное собраніе объявляетъ предложеніе организатора собранія о выборѣ средствъ борьбы съ жилищной нуждой реакціоннымъ, такъ какъ оно имѣетъ цѣлью не только соблазнить (verleihen) народъ Германіи обратиться съ просьбой въ Рейхстагъ, хотя реакціонный составъ этого послѣдняго извѣстенъ, но и просить милости у современнаго государства и органовъ городского самоуправления. Собраніе отклоняетъ поэтому реакціонную попытку, цѣль которой только открыть для рабочихъ рабочій домъ (Ochsenkopflokalе). Наоборотъ, собраніе призываетъ всѣхъ рабочихъ Германіи вступить во всеобщій рабочій союзъ, что бы при его помощи свободно рѣшить рабочій вопросъ и вмѣстѣ, само собою разумѣется и жилищный вопросъ“. Цит. д. Adices «Zur Förderung des Arbeiterwohnungswessens», стр. 10.

Социаль-демократы въ своей жилищной программѣ требуютъ, какъ минимума, постройки жилищъ на городской счетъ и сдачи въ наемъ по своей цѣнѣ, подъ условіемъ арендаторовъ отъ всякой зависимости отъ общины.

въ городахъ. Современная соціалистическая литература не только признаетъ важность соціальныхъ экспериментовъ въ этой области (соціалъ-демократія высказывается за муниципализацію городской земли и домовъ), но въ ней наблюдается даже стремленіе и при существующемъ порядкѣ вещей выработать методы непосредственной практической дѣятельности.

Какъ ни относиться къ разсматриваемому направленію вообще, все же нельзя не указать, что не теряя изъ виду общей перспективы общественно-экономической эволюціи, оно удѣляетъ надлежащее вниманіе практическимъ реформамъ, требуемымъ и допускаемымъ политическими и соціальными условіями настоящаго ⁶⁷⁾.

⁶⁷⁾ См. Hugo, „Die Deutsche Städterverwaltung“, третья часть.

ГЛАВА ПЯТАЯ

Городское землеустройство, какъ методъ рѣшенія городского земельнаго вопроса.

Анализъ основныхъ ученій о природѣ городского земельного вопроса даетъ, намъ кажется, достаточное основаніе сказать, что сознательное вмѣшательство публичной власти въ стихійную игру спроса и предложенія на городскомъ земельномъ рынкѣ не противорѣчитъ законамъ экономіи города: вмѣшательство публичной власти оправдывается не только съ эстетической, технической и гигиенической точки зрѣнія, но и съ экономической и не только въ предѣлахъ городской территоріи, но и внѣ ихъ. Городу приходится вести борьбу за существованіе и съ пригороднымъ землевладѣніемъ сельскохозяйственнаго и спекулятивнаго типа. Отсюда потребность спеціальныхъ формъ вмѣшательства.

Признаніе за городской земельной рентой, въ извѣстной мѣрѣ, монопольнаго характера, даетъ экономическое обоснованіе для цѣлаго ряда административныхъ мѣръ систематическаго вмѣшательства публичной власти въ процессъ строительнаго развитія города въ условіяхъ, существующаго правопорядка.

Современный городъ представляетъ собой сложное социальное цѣлое: онъ является мѣстомъ для жизни и торговой и промышленной дѣятельности людей. Слѣдовательно, въ той мѣрѣ, въ какой, благодаря правильнымъ методамъ построенія города, публичная власть облегчитъ техническую возможность возникновенія новыхъ кварталовъ для жилищныхъ, торговыхъ и промышленныхъ цѣлей, и, благодаря цѣлесообразной планировкѣ, сдѣлаетъ излишней напрасную затрату силъ на передвиженіе отъ мѣста жизни къ мѣсту работы, она тѣмъ самымъ ослабитъ монопольное положеніе отдѣльныхъ участковъ и откроетъ дорогу для свободной игры спроса и предложенія.

Но территорія города разбита на отдѣльные участки, принадлежащіе отдѣльнымъ лицамъ на правѣ частной собственности и, слѣдовательно, въ процессѣ творческой дѣятельности публичной власти въ дѣлѣ созданія новаго города дѣлаются необходимыми различныя формы ограниченія права собственности.

Монопольное положеніе собственниковъ городскихъ участковъ объясняется, по общему правилу, ограниченностью запаса и слабостью притока на городской земельный рынокъ новыхъ строительныхъ участковъ. Это явленіе связано во 1-хъ, съ пространственной ограниченностью городской территоріи и, во 2-хъ, съ нежеланіемъ собственниковъ прилегающихъ къ городской территоріи земельныхъ участковъ выбрасывать ихъ на рынокъ иначе, какъ по чрезвычайно высокой цѣнѣ.

Публичная власть имѣетъ въ своемъ распоряженіи могущественное, хотя ограниченное въ своемъ дѣйствіи, средство борьбы съ искусственнымъ ограниченіемъ числа строительныхъ участковъ. Этимъ средствомъ является расширение и усовершенствованіе путей сообщенія, которые „на рельсахъ могутъ привезти землю въ городъ“, но встрѣчаютъ препятствіе въ нелюбви человѣка къ передвиженію.

Но, взятая изолировано, эти мѣры развитія городскихъ путей сообщенія могутъ послужить не столько коллективу, сколько интересамъ земельныхъ собственниковъ, увеличивая быстроту роста земельныхъ цѣнъ на окраинахъ.

Нужна, слѣдовательно, цѣлая сложная цѣпь мѣропріятій для того, что бы, если не уничтожить, то по крайней мѣрѣ, ослабить монопольное положеніе городского и пригороднаго землевладѣнія. Эту функцію, въ настоящее время, неудовлетворительно исполняемую частно-хозяйственной инициативой,—въ большихъ городахъ—организованной земельной спекуляціей,—постепенно берутъ и должны взять на себя органы публичной власти.

Творческое созданіе строительной земли, предоставленное исключительно частно-промышленной инициативѣ, требуетъ слишкомъ высокой оплаты, потому ли, какъ думаетъ административная школа, что спекулянты, создавая земельную монополію, получаютъ ненормально высокіе барыши, или потому, какъ доказываетъ Поле и Андре Фохтъ, что этотъ способъ созданія новыхъ городскихъ участковъ сопряженъ

съ слишкомъ большимъ рискомъ, вслѣдствіе трудности уловить нормальный темпъ развитія города, и по самой своей природѣ требуетъ высокой оплаты.

Мы не можемъ сейчасъ входить въ подробный разборъ справедливости той или другой оцѣнки частной спекуляціи въ развитіи земельныхъ отношеній въ городѣ, — это потребовало бы спеціальнаго экономического изслѣдованія, но не можемъ не указать, что уже теперь въ сферѣ городскихъ земельныхъ отношеній, — по крайней мѣрѣ, въ Германіи, наблюдается новое теченіе совершенно иного характера и иной тенденціи. Я разумѣю возникновеніе въ Германіи тѣхъ, элементарныхъ еще пока, формъ муниципальнаго управленія, которыя имѣютъ въ виду социализировать, (муниципализировать) процессъ созданія городской, годной къ застройкѣ, земли и внести систему въ тѣ отношенія, гдѣ недавно еще безраздѣльно господствовала свободная игра экономическихъ силъ. Едва ли можно согласиться съ мнѣніемъ представителей неоманчестерской школы, что такого рода попытки вмѣшательства административной власти въ эту область экономическихъ отношеній заранѣе и принципиально неприемлимы. Если даже стать на ту точку зрѣнія, что рѣшающую роль въ развитіи земельныхъ отношеній играетъ спросъ, регулируемый общими условіями развитія народнаго и даже мірового хозяйства, то изъ этого едва ли можно сдѣлать выводъ, что удовлетворить этому спросу, постоянно мѣняющемуся въ зависимости отъ ускользающихъ отъ строгаго учета условій, можетъ только напряженно работающій геній частной инициативы. И это по двумъ причинамъ.

Во-первыхъ, врядъ ли правильна та точка зрѣнія, что развитіе современнаго города совершается настолько неправильными скачками, что общественная власть не можетъ взять на себя риска удовлетворить растущей потребности въ строительной землѣ. Вѣдь легко же переносить подобный рискъ городъ въ дѣлѣ снабженія населенія основными предметами потребленія — водой, газомъ. Почему же аналогичная экономическая дѣятельность невозможна, правда, послѣ нѣкотораго опыта, въ сферѣ городского землеустройства? А во вторыхъ, признавая рѣшающимъ факторомъ въ развитіи городскихъ земельныхъ отношеній спросъ на городскую землю, обусловленный общими, иногда міровыми, факторами, мы не можемъ, по приведеннымъ выше сообра-

женіямъ, отрицать, что въ извѣстныхъ случаяхъ и неправильная организація предложенія городской земли, вызванная нѣкоторыми спеціальными явленіями жизни города, можетъ оказаться мѣстной причиной временнаго вздорожанія земельныхъ участковъ, независимо отъ измѣненій въ характерѣ и составѣ спроса на нихъ. (Сюда относятся: злонамѣренная спекуляція, техническія причины—неправильная планировка земельныхъ участковъ, нерѣдко неизбежная при превращеніи площади участковъ, распланированныхъ для сельско-хозяйственныхъ цѣлей въ строительные,—и причины юридическаго характера,—злоупотребленіе правомъ частной собственности, или ограниченность компетенціи городского самоуправления, или односторонній его составъ). Наконецъ, врядъ ли можно отрицать, опять таки признавая спросъ рѣшающимъ факторомъ, что самый характеръ спроса обусловливается опредѣленными историческими причинами и является равнодѣйствующей цѣлаго ряда социальныхъ факторовъ, къ которымъ можетъ быть отнесено и воспитывающее вліяніе государственной власти.

Поясню свою мысль примѣромъ. Однимъ изъ естественныхъ факторовъ созданія плохихъ скученныхъ жилищъ, дающихъ несоразмѣрно высокую ренту, является не только недостаточность средствъ у населенія, но и отсутствіе потребности въ культурномъ жилищѣ. Допуская, что послѣдній факторъ имѣетъ извѣстное значеніе, врядъ ли можно отрицать, что однимъ, изъ факторовъ, содѣйствующихъ воспитанію культурныхъ привычекъ, является и дѣятельность административной власти, направленная къ устраненію съ рынка жилищъ, не удовлетворяющихъ элементарнымъ требованіямъ санитаріи, и постепенно, такимъ образомъ, повышающая культурныя потребности населенія ¹⁾. Не

¹⁾ Въ этихъ предѣлахъ, можно въ извѣстной степени согласиться со Шмоллеромъ, настаивающимъ на необходимости подъема культурныхъ потребностей массъ городского населенія. Но Шмоллеръ значительно переоцѣниваетъ возможность и значеніе такого воспитанія. „Мы должны“, говоритъ онъ, обращаясь къ господствующимъ классамъ, воспитательно воздѣйствовать на нисшіе классы въ томъ смыслѣ, что бы они научились цѣнить значеніе хорошаго жилища. Они должны понять, что опаснѣе отказаться отъ хорошей комнаты, чѣмъ отъ стакана пива или воскреснаго удовольствія. Шмоллеръ, вообще, является сторонникомъ невмѣшательства государственной власти въ жилищныя отношенія и ищетъ рѣ-

подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что именно такое значеніе имѣли берлинскіе Bauordnung'и, сначала встрѣченныя несочувственно городскимъ самоуправленіемъ, а впоследствии имъ высоко оцѣниваемые именно съ этой точки зрѣнія.

Провѣрка общихъ теоретическихъ построеній чрезвычайно облегчается тѣмъ, что жизнь выработала рядъ социальныхъ опытовъ муниципальной земельной политики, и ихъ изученіе должно дать индуктивный отвѣтъ на вопросъ, въ какой мѣрѣ желательно и цѣлесообразно сознательное воздѣйствіе административной власти, и въ особенности, городского самоуправления на земельныя отношенія.

Если всюду публичная власть въ нормахъ строительнаго права обезпечиваетъ себѣ (по крайней мѣрѣ, по санитарнымъ и полицейскимъ противопожарнымъ соображеніямъ) право надзора за строительнымъ развитіемъ городовъ, то, во вторую половину 19 в., особенно большіе успѣхи сдѣлало вмѣшательство публичной власти въ строительство городовъ въ Германіи, гдѣ въ нормы строительнаго права проникли не только полицейскіе санитарно-гигіеническіе, но и социальные принципы.

Въ послѣдніе годы здѣсь наблюдается стремленіе со стороны многихъ нѣмецкихъ городскихъ самоуправленій не ограничиваться только контролемъ за дѣятельностью частной спекуляціи, хотя въ этой сферѣ полномочія городскихъ самоуправленій сравнительно широки, но и взять въ свои руки все дѣло городского „землеустройство“, муниципализировать городское землеустройство²⁾.

шенія жилищной проблемы въ нравственномъ взаимодействіи различныхъ социальныхъ классовъ. См. Jahrb. für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft in Deutschen Reich. N. F. Jahrg. XI. „Ein Mahnruf in der Wohnungsfrage“. 1887. Н. 2.

²⁾ Правильная планировка можетъ быть выгодна для собственниковъ и съ частнохозяйственной точки зрѣнія, такъ какъ можетъ свести къ минимуму напрасную трату земли подъ широкія улицы, хотя бы даже возможность застройки эксплоатаціи участка была сильно ограничена строительными нормами. Извѣстный архитекторъ Редлихъ выставилъ на послѣдней „гигіенической“ выставкѣ въ Дрезденѣ планъ, показывающій, что умѣлая индивидуализація улицъ и площадей въ большихъ городахъ облегчаетъ постройку небольшихъ домовъ-особняковъ, рассчитанныхъ на двѣ семьи. При этомъ, небольшая высота постройки даетъ

Особенно важное значеніе имѣютъ, въ данномъ случаѣ, нормы, такъ называемыхъ, строительныхъ плановъ, опредѣляющихъ характеръ и направленіе развитія города. По нѣмецкому праву, городское самоуправленіе управомочено въ интересахъ общественнаго блага [распланировать и незастроенную, но подлежащую въ будущемъ застройкѣ часть городской территоріи, примѣняясь къ многочисленнымъ потребностямъ городского населенія и, сообразно этому общему плану, ограничить предѣлы и установить форму застройки земельныхъ участковъ, находящихся въ частной собственности. Такимъ образомъ, городское самоуправленіе можетъ заранѣе предопредѣлить формы будущаго развитія города, прорѣзать кольцо владѣній спекулянтовъ и окраинныхъ собственниковъ. по крайней мѣрѣ, въ предѣлахъ территоріи города и открыть путемъ проведенія новыхъ улицъ доступъ

возможность экономить на ширинѣ улицъ, такъ что въ результатѣ площадь этажей при открытой стройкѣ только незначительно уступаетъ площади этажей при постройкѣ многоэтажныхъ домовъ.

Значеніе правильной планировки.

Общая поверхность.

	Старая система многоэтажн. дом.	Новая система.		
		Дома-особняки.		
Площадь.	5692	520	5172	5692
Улицы.	63408	29304	24976	54280
Площадь.	138708	55224	92612	247836
Площадь, дѣйствит. застроен.	72637	40908	47494	28402
Площадь.	290549	163632	126641	290283

См. также «Technisches Gemeindeblatt» 1910 Heft 22-24.

къ болѣе отдаленнымъ дешевымъ землямъ, и облегчить предложеніе годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ (въ томъ случаѣ, разумѣется, если оно къ тому времени располагаетъ усовершенствованными путями сообщенія). Такимъ образомъ, право установленія строительныхъ плановъ помимо важнаго соціаль-политическаго значенія имѣетъ еще важное значеніе экономическое. Ослабляя монопольное положеніе земельныхъ собственниковъ въ городѣ, оно содѣйствуетъ пониженію земельной ренты и является важнѣйшимъ элементомъ муниципальнаго землеустройства. Установленіе строительныхъ плановъ влечетъ за собой рядъ важныхъ ограниченій права собственности въ публичномъ интересѣ.

Но полномочія органовъ городского самоуправления въ области строительнаго права недостаточны для того, чтобы городское самоуправленіе, какъ органъ публичной власти, могло всецѣло взять въ свои руки процессъ строительнаго развитія города. Поэтому городскія самоуправления въ Германіи сами вступили на дорогу своеобразной земельной спекуляціи, сосредоточивая въ своихъ рукахъ значительныя земельныя богатства, открывающія имъ, если не господство, то, во всякомъ случаѣ, большое вліяніе на земельномъ рынкѣ. Такимъ образомъ, муниципальное землеустройство въ той формѣ, въ какой оно примѣняется въ практикѣ нѣмецкихъ городскихъ самоуправленій является сложнымъ понятіемъ.

Муниципальное землеустройство съ точки зрѣнія внутренняго управленія обнимаетъ рядъ дѣйствій органовъ городского самоуправления, которыя носятъ отчасти публично-правовой, отчасти частно-правовой характеръ. Въ 1-мъ случаѣ, городское самоуправленіе выступаетъ, какъ органъ публичной власти. Оно дѣйствуетъ на волю отдѣльныхъ собственниковъ путемъ условныхъ или безусловныхъ запретовъ и велѣній. Во 2-мъ случаѣ, его дѣятельность подчинена общимъ экономическимъ законамъ спроса и предложенія и общимъ нормамъ гражданскаго права. Но единой цѣлью всѣхъ этихъ разнообразныхъ, по своей юридической природѣ, актовъ городского самоуправления является обезпеченіе правильнаго распоряженія общественной власти земельной территоріей, составляющей необходимое условіе правильнаго развитія городского организма.

Выступая, какъ органъ публичной власти, городское

самоуправленіе направляетъ по опредѣленному пути, въ цѣляхъ общаго блага, волю отдѣльныхъ собственниковъ или, по крайней мѣрѣ, ограничиваетъ дѣйствія этихъ индивидуальныхъ волей, противныя общему интересу. Этой цѣли служатъ различныя формы ограниченія свободы застройки, которыя имѣютъ своимъ источникомъ законъ, и, главнымъ образомъ, распоряженія мѣстной административной власти и статуты органовъ самоуправления.

Но само собой разумѣется, изученіе всѣхъ формъ права застройки не можетъ насъ интересовать въ одинаковой мѣрѣ.

Уже при обзорѣ теорій городскихъ земельныхъ отношеній мы имѣли возможность указать, что въ дѣлѣ городского землеустройства имѣютъ особенное значеніе тѣ формы ограниченія свободы застройки, которыя являются слѣдствіемъ установленія строительныхъ плановъ и регулируютъ взаимоотношенія между строительными участками въ предѣлахъ территоріи даннаго города въ интересахъ его развитія. Нормы, регулирующія застройку каждаго отдѣльнаго участка, какъ ни существенно ихъ соціальное и гигиеническое значеніе, съ интересующей насъ сейчасъ точки зрѣнія отступаютъ на второй планъ. Онѣ только дополняютъ, индивидуализируютъ общую схему строительнаго развитія городского организма, намѣтитъ которую составляетъ задачу строительнаго плана.

Но ограниченіе правъ земельной собственности не исчерпывается только ограниченіемъ права свободы застройки. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, городское самоуправленіе вынуждается, къ полному (принудительное отчужденіе) или только къ временному (*Umlegung*—городскіе предѣлы) уничтоженію права частной собственности.

Изученіе института принудительнаго отчужденія, которое въ Германіи сравнительно мало примѣняется къ дѣлу городского землеустройства, [въ] значительной степени, лежитъ за рамками настоящаго изслѣдованія и можетъ быть вовлечено въ него лишь въ той мѣрѣ, въ какой онъ непосредственно связанъ съ землеустроительной дѣятельностью городского самоуправления. Конечно, нельзя этого сказать объ *Umlegung*. Составляя своеобразную форму воздѣйствія публичной власти на волю земельныхъ собственниковъ, институтъ городскихъ предѣловъ, который по своимъ техни-

ческимъ условіямъ нерѣдко является необходимымъ предположеніемъ нормальной застройки городской территоріи, заслуживаетъ особаго вниманія со стороны юриста и экономиста, изучающихъ городскія земельныя отношенія.

Но воздѣйствіе публичныхъ органовъ городского самоуправления юридически допустимо только въ предѣлахъ городской территоріи, какъ необходимаго публично-правового элемента самоуправляющейся корпораціи. Опытъ показываетъ, что единство мѣръ, направленныхъ къ ограниченію права частныхъ собственниковъ въ интересахъ общаго блага, неизбѣжно нарушается, если источникамъ этихъ мѣропріятій являются воли отдѣльныхъ корпорацій, территоріи которыхъ соприкасаются одна съ другой, но которыя сохраняютъ самостоятельное юридическое значеніе.

Вопросъ о предѣлахъ территоріи города въ публично-правовомъ смыслѣ, объ ея распространеніи на всѣ новыя поселенія, возникшія около стараго городского ядра, экономически и соціально представляющія съ нимъ единое цѣлое, но, по общему правилу, являющіяся юридически самостоятельными корпораціями, говоря точнѣе, вопросъ объ инкорпораціи предмѣстевъ, представляетъ собою важную главу въ изученіи современнаго городского землеустройства.

Исторія соціальнаго законодательства учитъ, что органы публичной власти нерѣдко оказываются безпомощными передъ злоупотребленіемъ правомъ частной собственности до тѣхъ поръ, пока они не вмѣшиваются непосредственно въ игру экономическихъ силъ, не только какъ представители публичной власти, но и какъ могущественныя экономическія организаціи.

Такое явленіе наблюдается и въ сферѣ городского землеустройства.

Какъ мы увидимъ ниже, органы городского самоуправления, по весьма сложнымъ соображеніямъ полицейскимъ, санитарнымъ и административнымъ, не могутъ ограничиться только сферой публично-правового воздѣйствія на земельныя отношенія.

Они вынуждены, подчиняясь общимъ законамъ спроса и предложенія, сосредоточить въ своихъ рукахъ значительныя земельныя богатства. Но, само собою разумѣется, что, несмотря на частно-правовой методъ накопленія этихъ земельныхъ богатствъ въ рукахъ городского самоуправления,

и на этой формѣ его дѣятельности не могла не отразиться его публично-правовая природа. И способъ организаціи капитала, необходимаго для покупки земель, и способъ эксплуатаціи земельныхъ богатствъ нерѣдко, если не всегда, и съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе, проникаются публично-правовыми принципами и, такимъ образомъ, представляютъ значительный интересъ съ точки зрѣнія науки внутренняго управленія, отчасти административнаго права, — въ той мѣрѣ, въ какой здѣсь наблюдается или образованіе новыхъ правовыхъ институтовъ, или своеобразная новая комбинація старыхъ.

Такимъ образомъ, наше изслѣдованіе естественно распадается на двѣ части: 1) выясненіе методовъ осуществленія строительныхъ плановъ и неизбежно связанныхъ съ нимъ формъ ограниченія права частной собственности (строительный запретъ, городскіе передѣлы и принудительное отчужденіе); 2) изученіе частно-правовыхъ и публично-правовыхъ методовъ расширенія городского землевладѣнія (расширеніе территоріи въ публично-правовомъ смыслѣ — инкорпорація) и увеличеніе и преобразование городского землевладѣнія (земельные фонды и земельная политика въ узкомъ смыслѣ слова). Настоящій томъ нашей работы будетъ посвященъ изслѣдованію дѣятельности городского самоуправления въ области правильнаго построенія города — городскому землеустройству въ точномъ смыслѣ этого слова.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Строительное право, какъ факторъ городского землеустройства.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Историческій очеркъ развитія нѣмецкаго строительнаго права и его
основные источники.

Въ предшествующей главѣ мы познакомились съ факторами строительнаго развитія современнаго города. Мы видѣли, что здѣсь, на ряду со стихійными экономическими силами играетъ значительную роль и сознательное воздѣйствіе органовъ публичной власти. Въ различныя историческія эпохи это вмѣшательство выражается въ различныхъ юридическихъ формахъ, но неизбѣжно всегда приводитъ къ болѣе или менѣе существеннымъ ограниченіямъ права собственности.

Первые зародыши ограниченій права застройки въ Германіи, являющіеся отраженіемъ общихъ экономическихъ условій, наблюдаются еще въ эпоху господства родовой общины. Для регулированія пользованія общиннымъ лѣсомъ установлено было, что каждый общинникъ обязанъ былъ заявлять о своемъ намѣреніи строить и брать необходимый для постройки матеріалъ изъ общественнаго лѣса¹⁾. Такимъ образомъ, застройка участка, хотя косвенно, была поставлена въ зависимость отъ общественной власти. Но эти ограниченія не являются, конечно, строительно-полицейскими ограниченіями: они преслѣдуютъ общія экономическія цѣли,

¹⁾ Mayer, „Geschichte der Markenverfassung in Deutschland“. Erlangen 1856, стр. 126 и сл.; Schanz, „Die Baugenehmigung in Bayern“. München. 1901, стр. 3.

а не устраненіе опасности отъ неправильной застройки. Естественной средой, въ которой ограниченія свободы застройки получили болѣе или менѣе законченный характеръ, являются города среднихъ вѣковъ, гдѣ строительныя отношенія требовали извѣстной регламентации и гдѣ зародился современный правопорядокъ вообще²⁾.

Впрочемъ, ограниченія носили здѣсь элементарный характеръ и, по скольку они не вызывались политическими соображеніями, устанавливались вначалѣ исключительно въ интересахъ сосѣдей и могли быть устранены по соглашенію съ послѣдними. Такимъ образомъ, они принадлежали скорѣе къ области гражданскаго права. Но уже къ концу среднихъ вѣковъ выяснилось, что при постоянныхъ пожарахъ, являвшихся неизбѣжнымъ слѣдствіемъ строительной скученности средневѣкового города, сжатаго укрѣпленіями, нельзя обойтись безъ вмѣшательства публичной власти и созданія нормъ, которыя не могли бы быть отмѣнены по соглашенію.

Развитіе публично-правовыхъ ограниченій явилось результатомъ роста городовъ и интенсивнаго скопленія населенія на ограниченномъ пространствѣ городской территоріи.

На исходѣ среднихъ вѣковъ органы городского самоуправления начинаютъ издавать статуты, открывающіе возможность публично-правового вмѣшательства въ строительныя отношенія. Такимъ образомъ, исторически первымъ источникомъ строительнаго права является автономія городскихъ общинъ. Въ 15 в. почти во всѣхъ сколько-нибудь значительныхъ городахъ были изданы подробныя постановленія, опредѣлявшія конструкцію, матеріаль строеній и устанавливавшія обязанность испрашивать предварительное разрѣшеніе на постройку³⁾.

²⁾ Lœning, — „Baupolizei Handw. der Staatswissensch“. 2-ое изданіе, стр. 517.

³⁾ Lœning, „Verwaltungsrecht“, стр. 456, G. Meyer. V. R. I, стр. 199. Одинъ изъ самыхъ старыхъ Münchener Bau — und Kundschaftsordnung. 1840 г. Какъ образчикъ см. въ слѣдующемъ отдѣлѣ средневѣковый строительный регулятивъ Берлина. Иногда эти средневѣковые регулятивы являются живыми источниками права. Такъ О. V. G. въ рѣшеніи 3 іюня 1901 г. В. 40, стр. 399, обосновываетъ право полиціи заботиться объ эстетическомъ развитіи города и ограничиваетъ право собственности въ этихъ цѣляхъ для Пруссіи на основаніи § 66 A. L. R., а для франкфурта

Съ исчезновеніемъ самостоятельности городовъ право изданія аналогичныхъ постановленій сосредоточилось (въ 17 в.) въ рукахъ полицейскаго государства, которое вырабатало общіе принципы строительнаго права⁴⁾, отчасти сохранившіе свое значеніе до нашего времени, несмотря на то, что постановленія эпохи полицейскаго государства исходили изъ совершенно другихъ основаній, чѣмъ современное строительное право. Принципъ неприкосновенности права собственности былъ чуждъ полицейскому строю, по крайней мѣрѣ, по отношенію къ государственной власти. Право собственности на строительную землю носило условный характеръ, и незастроенныя земли, расположенныя въ предѣлахъ городской территоріи, передавались, по усмотрѣнію органовъ государственной власти, лицамъ, желающимъ строиться, нерѣдко съ субсидіей отъ государства⁵⁾.

(стр. 404) на основаніи Th. VIII Cit. I § V Франкфуртской реформаци 1611 г., обязывавшей собственника заботиться объ украшеніи своего зданія, также на основаніи строительнаго статута 1801 г. и законовъ 9-го мая 1853 г. и 17 мая 1884 г. Цитированный § Франкфуртской реформаци гласитъ: Wenn auch eines ziemlichen Vermögens ist, der sollte aufs wenigsten den understen Stock, zu den Gemeinen Strassen, oder Gassen mit gehauenen Stein sein Mauerwerk auffbauwen lassen. Von Oven „Baugesetze Baupolizeiverordnungen für Frankfurt a. M.“. Bd. III, стр. 35 и сл., а также § XXI. Такое замѣчаніе было для своего времени типично. Какъ говоритъ Orth въ „Anmerkungen über die sogenannte erneuerte Reformation den Stadt Frankfurta. M.“. 1751. B. IV стр. 406 „Wie dann diese theils zum zierate der Stadt, theils wider die feuersgefahr dienende gute Verordnung auch an anderen orten vorgeschrieben worden“.

Такимъ образомъ, средневѣковые города оставили намъ не только эстетическія традиции, которыми пользуются современные архитекторы (см. Zitte «L'art de bâtir les villes, Buls — „L'Esthetique des villes“), но и традиции юридическія, оживающія въ практикѣ современныхъ судовъ.

⁴⁾ Первымъ явилось Bauordnung Württemberg'a 1 марта 1568 г.— 1655 г., затѣмъ „Kursachsen Dorffeuerverordnung“, 15 февр. 1775 года. Въ Пруссіи „Edict“ 20 ноябр. 1706 года и „Allg. L. R. T. I. tit. 8. §§ 66 и 69“ позднѣе Hessische Bauordnung“ 17 марта 1772 г.

⁵⁾ Въ Гессенѣ указомъ отъ 10 іюня 1673 г. предоставляется чиновникамъ заботиться не только о томъ, чтобы дома и другія зданія были въ хорошемъ состояніи, но и о томъ, чтобы они своевременно ремонтировались, а разрушенныя и пришедшіе въ упадокъ зданія снова отстраивались въ опредѣленный срокъ. Въ случаѣ несостоятельности собственниковъ эти строительные участки должны были передаваться по опредѣленной таксѣ другимъ лицамъ, желающимъ строить, или конфисковались. По указу 30 сент. 1690 г. безъ княжескаго разрѣшенія, под-

Впрочемъ, вообще, въ полицейскомъ государствѣ всѣ виды ограниченія права собственности, включая экспроприацию, представляли собой только обычную административную мѣру⁶⁾. Правда, уже въ XVIII в. принципъ неприкосновенности собственности былъ, въ извѣстной степени, воспринятъ гражданскимъ уложеніемъ⁷⁾, но, по преимуществу, въ области частно-правовой; по отношенію къ государству на первый планъ выдвигалось не право, а обязанности гражданъ, и вопросъ о правѣ собственности оставался открытымъ.

Въ конституціонную эпоху, признавшую принципъ свободы собственности однимъ изъ основныхъ устоевъ современнаго правопорядка, неизбѣжно должно было измѣниться содержаніе права собственности на строительные участки. Это отраженіе измѣненія основныхъ началъ законодательства въ строительномъ правѣ можно прослѣдить на развитіи Гессена, гдѣ, непосредственно послѣ введенія конституціи, устанавливающей § 27-мъ принципъ неприкосновенности собственности, былъ изданъ законъ о принудительномъ отчужденіи для общественныхъ цѣлей. Законъ 27 м. 1821 г. устанавливаетъ положеніе, что никто не можетъ быть принужденъ къ отчужденію собственности для общественныхъ

данный не могъ ни разрушить собственнаго дома, ни перенести его за предѣлы государства. Pfaff, „Die allgemeine Bau-Ordnung für das Grossherzogthum Hessen. Mainz. 1899, стр. 3. Этотъ указъ былъ еще разъ, и въ болѣе строгой формѣ, подтвержденъ указомъ 1 марта 1783 года и отмѣненъ послѣ въ конституціонную эпоху указомъ 3 іюля 1827 г. Аналогично значеніе прусскаго эдикта 1722 г. подъ характернымъ названіемъ: *Edict das die In Städten Annoch befindlichen Wusten Stellen mit den dabey verhandenen Pertinentzien so gleich denen welche solche bebauen wollen Gerichtlich angewiesen aber wozu sich vor Weynachten dieses Jahres keine Annehmer angeben, Dem Publico zum besten so lange verprachtet werden sollen bis sich dazutüchtige Annehmer finden.* Sub dato Berlin den 24 Octobr 1722 Berlin. Gedruckt bei Gotthard Schleichtiger Königl. Preussisch. Hof-Buchdr. Интересную характеристику жилищной политики Гогенцоллерновъ въ восемнадцатомъ вѣкѣ даетъ Пауль Фохтъ въ цитированной работѣ.

⁶⁾ Layer—Principen des Eigentumsrechts. Leipzig 1902 стр. 135.

⁷⁾ Codex Maximilianeus bavaricus civilis 1756 г. IV, Kap. 3. § 2.

„Das österreichische bürgerliche Gesetzbuch“ 1816, § 355. Последнее вводитъ принципъ справедливаго вознагражденія.

цѣлей иначе, какъ подъ условіемъ формальнаго рѣшенія правительства и вознагражденія ⁸⁾).

Съ 50-хъ гг. свобода собственности лежитъ въ основѣ всего правового строя въ Германіи ⁹⁾, и всѣ современные строительные уставы отправляются отъ признанія этого принципа; поэтому ограниченія права собственности приобрѣтають гораздо болѣе сложный характеръ. Между тѣмъ, во вторую половину XIX в., съ развитіемъ и усложненіемъ городской жизни, потребность въ регулированіи строительныхъ отношеній чувствуется острѣе и дѣлаетъ необходимымъ вмѣшательство публичной власти. „Чѣмъ тѣснѣе живетъ населеніе, тѣмъ необходимѣе регулировать публичнымъ правомъ строительныя отношенія (Bauwesen), при болѣе простомъ укладѣ жизни превосходно регулируемыя гражданскимъ правомъ“ ¹⁰⁾.

Строительное право этой эпохи, ограничивая собственность въ публичномъ интересѣ, вкладываетъ въ это понятіе новое содержаніе ¹¹⁾: въ средніе вѣка строительныя ограниче-

⁸⁾ См. Pfaff., — „Die Allgem. Bauordnung für d. Grossherzogthum Hessen“ 1899. Einl. стр. 3.

⁹⁾ Erich Neuhaus, — „Die Unverletzlichkeit des Eigentums“. Breslau 1902. III. Kap. стр. 33 и сл.

¹⁰⁾ Leuthold. „Das deutsche Baupolizeirecht“. Annalen des deutschen Reichs. 1879, стр. 812.

„Тамъ, гдѣ дома по большей части заняты собственникомъ и его семьей и застроены не черезчуръ тѣсно, для борьбы съ опасностями, проистекающими изъ близкой постройки домовъ, достаточно права жалобы сосѣдей, которые, въ данномъ случаѣ, являются наиболѣе заинтересованными лицами. Съ ростомъ интенсификаціи стройки, съ появленіемъ домовъ-казармъ, эти частно-правовыя ограниченія представляются недостаточными и замѣняются, въ извѣстной части, публично-правовыми нормами, предоставляющими публичной власти право на устраненіе опасностей (Leuthold., — „Sachs. Verwaltungsrecht“ § 9, стр. 54 (Прим. 11)).

¹¹⁾ Понятіе публичнаго интереса, по самой своей природѣ, лишено опредѣленнаго юридическаго содержанія. „Самое понятіе общественнаго интереса или общественной пользы“, говоритъ проф. Цытовичъ, „страдаетъ большой неопредѣленностью. Съ какими именно цѣлями можно признать связаннымъ общественный интересъ или общественную пользу? Теорія даетъ на это весьма неопредѣленный отвѣтъ, и едва ли можно винить ее въ этомъ, такъ какъ такая неопредѣленность проистекаетъ изъ самого существа дѣла. Все, что можетъ дать въ этомъ отношеніи теорія это—предостеречь отъ слишкомъ узкаго пониманія общественнаго интереса“. (Цытовичъ. „Принудительное отчужденіе и аграрный вопросъ“. К. 1907, стр. 18—19). Другой русскій полицеистъ, проф. Ивановскій, даетъ

нія собственности, главнымъ образомъ, имѣли въ виду борьбу съ пожарами; позднѣе къ нимъ присоединились соображенія санитарныя и, наконецъ, къ началу XX в. ограниченія собственности получаютъ уже болѣе широкое содержаніе и преслѣдуютъ соціаль - политическія цѣли.¹²⁾ Говоря словами Ленинга, „полицейское строительное право дѣлается частью соціального законодательства“. Такимъ образомъ, отношенія государства къ институту собственности чрезвычайно усложняются. Содержаніе этихъ ограниченій углубляется и расширяется, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, право собственности, сообразно основнымъ принципамъ современнаго правопорядка, получаетъ гарантіи противъ произвольнаго и необоснованнаго вторженія государственной власти. Такимъ образомъ, въ этой узкой сферѣ жизни, на чисто практической почвѣ, ставятся [и рѣшаются] важнѣйшіе вопросы конституціоннаго и административнаго права.

Въ Пруссіи основнымъ источникомъ строительнаго права являются до сихъ поръ Allgemeines Landrecht и обязательныя полицейскія постановленія, издаваемые на основаніи закона 11 марта 1850 года.

По полицейскому уставу Баваріи задачей строительной

понятію публичнаго интереса чисто формальное опредѣленіе, какъ цѣли, признаваемой государствомъ въ качествѣ общаго интереса. (Проф. В. В. Ивановскій, „Вопросы государствовѣдѣнія, соціологіи и политики“, стр. 105).

Понятіе публичнаго интереса, говоритъ въ свою очередь Флейнеръ, колеблется и измѣняется. Большая опредѣленность не достигается тѣмъ, что законодатель пытается точнѣе его опредѣлить указаніями на „общественный порядокъ, безопасность и нравственность, на общее или всеобщее благо“. Fleiner «Einzelrecht und öffentliches Interesse», 1908, стр. 3. Цитируемый авторъ совершенно справедливо думаетъ, что понятіе публичнаго интереса не допускаетъ всеобъемлющаго опредѣленія („Institutionen des deutschen Verwaltungsrecht“, 1911, стр. 120). Слѣдовательно, задачей изслѣдованія должно быть точное опредѣленіе понятія публичнаго интереса, какъ оно формулируется позитивнымъ законодательствомъ, и детальное изученіе условій, опредѣляющихъ въ каждой отдѣльной области содержаніе публичнаго интереса (см. работы Neumann „Die Steuer und öffentliche Interesse“ 1887; Leuthold, „Oeffentliches Interesse und öffentliche Klage im Verwaltungsrecht“ (Annalen d. Deutsch. Reichs. 1884, стр. 321 и сл.); M. Lauer, „Principien des Enteignungsrechtes“. Leipzig 1902, стр. 176 и сл. (подробная сводка опредѣленій понятія публичнаго интереса); Bredt, Die Zonenenteignung und ihre Zulässigkeit in Preussen. 1909, стр. 122, глава „öffentliches Interesse und Kommunale Bodenpolitik“.

¹²⁾ См. далѣе характеристику типичной эволюціи берлинскаго строительнаго регулятива.

полиціи, главнымъ образомъ, является установленіе линіи застройки въ городахъ и селахъ, предупрежденіе опасностей, происходящихъ отъ недостаточно прочныхъ или опасныхъ въ пожарномъ отношеніи сооружений, и воспрещеніе скульптурныхъ или пластическихъ изображеній, противныхъ общественной нравственности¹³). На этомъ основаніи были изданы регулятивъ для Мюнхена въ 1863 году, замѣненный нынѣ регулятивомъ 1904¹⁴), и Allgemeine Bauordnung для всей остальной части Баваріи, замѣненный новымъ строительнымъ уставомъ (Allgemeine Bauordnung) 19 сентября 1881 г. и позднѣе уставомъ 1901 и 1910 г. Въ существенномъ, Баварскій уставъ совпадаетъ съ лучшими прусскими мѣстными Bauordnung'ами даже въ расположеніи матеріала. Его отличительной чертою является только то, что онъ цѣликомъ распространяется на всѣ поселенія королевства, какъ бы ни были разнообразны ихъ экономическія условія¹⁵).

Совершенно аналогичный процессъ развитія наблюдался и въ Баденѣ. И здѣсь полицейскій уставъ уполномочиваетъ органы строительной власти наказывать штрафомъ, или тюрьмой, или арестомъ всякаго, кто нарушаетъ предписанія обязательныхъ постановленій о соблюденіи красныхъ линій или требованіи прочности, огнеупорности и гигиены. На этомъ основаніи сначала былъ изданъ рядъ мѣстныхъ строительныхъ регулятивовъ, а въ 1907 году общій Bauordnung (Badische Landesbauordnung v. I Sept. 1907¹⁶).

¹³) Art. 180 и сл. d. «Polizeistrafgesetzbuchs v. 10 Nov. 1861.

¹⁴) По нѣмецкой терминологіи терминъ Bauordnung употребляется безразлично, — для обозначенія строительнаго устава, изданнаго въ административномъ или законодательномъ порядкѣ для всей территоріи государства и для обозначенія строительнаго обязательнаго постановленія, изданнаго полицейской властью или органами самоуправления для территоріи того или другого административнаго подраздѣленія. Во избѣжаніе недоразумѣній Bauordnung, дѣйствующій на протяженіи всей территоріи государства, мы будемъ переводить терминомъ „строительный уставъ“, мѣстный Bauordnung, изданный полицейской властью, — «регулятивъ», и изданный органомъ самоуправления — «статутъ».

¹⁵) См. Englert «Bauordnung v. 17 Februar 1901—3 August 1910. 4 изд. München. 1910. Steinhauser Münchner Staffelbauordnung v. 20 April 1904». München. 1909.

¹⁶) Но нужно отмѣтить, что въ то время, какъ прусскіе Bauordnung'и въ 90-хъ гг. были значительно измѣнены и усовершенствованы, бавар-

Въ Вюртембергѣ уже въ 1872 г. былъ изданъ строительный уставъ въ формѣ специального закона, замѣненный въ 1910 г. новымъ, болѣе полнымъ уставомъ¹⁷⁾. Въ Гессенѣ въ 1881 году также особымъ закономъ былъ изданъ строительный уставъ, считавшійся до появленія саксонскаго устава образцовымъ¹⁸⁾. Въ Саксоніи вплоть до 1900 года строительное право основывается на рядѣ административныхъ распоряженій, которыя, впрочемъ, открываютъ широкій просторъ въ дѣлѣ изданія строительныхъ обязательныхъ постановленій органамъ мѣстнаго самоуправления. Съ давнихъ поръ это королевство богато мѣстными обязательными строительными постановленіями, которыя, по детальности и по объему своихъ предписаній, превосходили аналогичные статуты сосѣднихъ государствъ. Нынѣ дѣйствующій Allgemeines Baugesetz für das Königr. Sachsen отъ 1 іюля 1900 г., лучший изъ строительныхъ уставовъ во всей Германіи, въ значительной степени представляетъ собой кодификацію этихъ обязательныхъ постановленій¹⁹⁾. Впрочемъ, какъ мы увидимъ ниже, во всѣхъ государствахъ Германіи—цѣлая важная категория ограниченій права собственности, именно, ограниченія, связанные съ установленіемъ строительнаго плана, уже изъяты изъ компетенціи органовъ полицейской власти. Неизбѣжное съ ростомъ города и городского населенія усложненіе ограниченій права собственности, при дѣйствующемъ порядкѣ, основанномъ на принципѣ неприкосновенности собственности, оказалось несовмѣстимымъ съ полицейскимъ усмотрѣніемъ и повело къ созданію специального законодательства, дающаго болѣе устойчивыя гарантіи для заинтересованныхъ собственниковъ. Такъ, на примѣръ, даже и въ Пруссіи, гдѣ строительныя отношенія регулируются мѣстными полицейскими обязательными постановленіями, и въ Баденѣ, гдѣ строительный уставъ, являющійся источникомъ строительныхъ нормъ, изданъ въ порядкѣ верховнаго управленія,—порядокъ и условія изданія строительныхъ плановъ опредѣляются особыми законами (въ Пруссіи—«Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in

ское право осталось до сихъ поръ безъ измѣненія и совершенно не удовлетворяютъ современнымъ условіямъ городской жизни.

¹⁷⁾ Комментарій: Liebmann'a. Штутгартъ 1910.

¹⁸⁾ Комментарій: Pfaff, 3-te Auflage. Mainz. 1899.

¹⁹⁾ Комментарій: Rumpelt, Sächsisches Baugesetz. Leipzig. 4 Aufl 1911.

Städten und ländlichen Ortschaften» ²⁰⁾; въ Баденѣ—«Das Badische Ortsstrassengesetz von 15 Oktober 1908» ²¹⁾. Нужно, въ всякомъ случаѣ, отмѣтить, что нѣмецкое строительное право, какова бы ни была степень его юридическаго совершенства въ отдѣльныхъ государствахъ Германіи, по общему правилу, является мѣстнымъ правомъ. Законъ или указъ указываютъ предѣлы или направление творчества строительныхъ нормъ, но самое творчество передано органамъ мѣстнаго управленія при непремѣнномъ участіи мѣстнаго самоуправленія или непосредственно послѣднему.

Перечислимъ важнѣйшіе источники нѣмецкаго строительнаго права.

I) Общеимперскія нормы. Гражданское уложение (Bürgerliches Gesetzbuch 1900 §§ 903—924).

Уголовное уложение (Strafgesetzbuch §§ 222—305, 330, 367—369).

Промышленный уставъ Reichsgewerbeordnung §§ 16—21, 49, 147. Reichsgesetz betr. der Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen v. 21 December 1871.

II) Законодательныя нормы отдѣльныхъ государствъ. Пруссія: Allgemeines Landrecht §§ 35—62 (Tit. 8 Teil I). Ansiedlungsgesetz v. 10 August 1904 (GS, стр. 227); Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften; Gesetz gegen die Verunstaltung landschaftlich hervorragender Gegenden v. 2 Juni 1902; Gesetz gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragender Gegenden. v. 15 Juli 1907.

Королевство Баварія. Königliche Verordnung, die Bauordnung betreffend vom 17 Februar 1901 (Gesetz-und Verordnungsblatt, стр. 87). Entschliessung v. 1 Januar 1904 Denkmalpflege betref.

²⁰⁾ Комментаріи: Friedrich v. Strauss und Torney 1905. W. Saran Berlin 1911.

²¹⁾ Roth, „Badisches Landes—Bauordnung“, II Auflage. 1909. и комментарий О. Flad'a. Karlsruhe 1909.

Королевство Вюртембергъ. Bauordnung für das Königreich Württemberg v. 28 Juli 1910.

Королевство Саксонія. Allgemeines Baugesetz für das Königreich Sachsen, vom 1 Juli 1900 (Gesetz-und Verordnungsbl., стр. 381); Das Gesetz gegen die Verunstaltung von Stadt und Land v. 10 März 1909.

Большое герцогство Баденъ. Ortsstrassengesetz vom 6 Juli 1896, (Gesetzes-und Verordnungsbl. 1896, стр. 213.)

Большое герцогство Гессенъ. Gesetz, betreffend die Allgemeine Bauordnung, vom 27 Mai 1881. (Regierungsbl. стр. 71); Gesetz den Denkmalschutz betreffend. v. 16 Juli 1902.

Большое герцогство Саксонія. Gesetz, die polizeiliche Beaufsichtigung der Bauten betreffend. v. 11 Mai 1869 (Gesetz-Samml. 1869, стр. 211). Всѣ строительные законы герцогства собраны въ работѣ Wedemann'a, „Bau-Gesetz im Grossherzogtum Sachsen“. 1910.

Большое герцогство Ольденбургъ. Gesetz für das Herzogtum Oldenburg, betreffend Anlegung oder Veränderung von Strassen und Plätzen in den Städten und grösseren Orten. v. 25 März 1879 (Gesetzblatt für das Herzogtum Oldenburg B. 25, стр. 148). In der Fassung des Gesetzes v. 27 Apr. 1897 (ebenda Bd. 31, стр. 569).

Большое герцогство Мекленбургъ-Шверинъ. Sammlung der das Bauwesen und Feuerlöschwesen des Grossherzogtums Mecklenburg-Schwerin betreffenden Landesgesetze v. Jahre 1786 bis 1910 и Baupolizeiordnung für die Haupt-und Residenzstadt Neustrelitz d. d. 18 Dezember 1899.

Герцогство Брауншвейгъ. Gesetz, betreffend Bauordnung f. das Herzogtum Braunschweig. v. 13 März 1899 (Gesetz-und Verordnungssammlung № 25, стр. 165). См. также Ortsbaustatut für die Stadt Braunschweig v. 8 Dez. 1905. (№ 23).

Герцогство Саксенъ — Мейнингенъ. Ausschreiben des Herzoglichen Staatsministeriums, Abteilung des Innern, betreffend die Bauordnung. v. 24 Januar 1896 (Sammlung der Ausschreiben der landesherrlichen Oberbehörden Bd. 23, стр. 3). Ergänzt durch

Bekantmachung Herzoglichen Staatsministeriums v. 26 Iuli 1902 und das Ausschreiben v. 17 August 1905.

Герцогство Саксенъ — Альтенбургъ. Gesetz, betreffend die Anlegung, Veränderung und Bebauung von Strassen und Plätzen. 25 Nov. 1897, (Gesetz Samml., стр. 117); Baugesetz für die Städte des Herzogtums Sachsen — Altenburg. v. 14 Jan. 1901; Baugesetz für die Dörfer des Herzogthums Sachsen — Altenburg. v. 14 Jan. 1901.

Герцогство Сакс.—Кобургъ и Гота. Bauordnung für das Herzogtum Gotha. v. 15 Iuni 1884 (Gesetz-Samml. für Gotha, стр. 35), geändert durch Gesetz v. 20 Januar 1899, (Gesetz—Samml., стр. 3).

Герц. Ангальтъ. Bauordnung für das Herzogtum Anhalt. См. изд. Teichmüller'a. Dessau 1908.

Княж. Шварцбургъ-Рудольштадтъ. Neue Bauordnung für das Fürstentum-Schwarzburg-Rudolstadt. v. 20 Apr. 1894. (Gesetz-Samml., стр. 93).

Княж. Рейссъ (мл. линія). Baupolizeiordnung für die Stadt Gera vom 24 Dezemb. 1879.

Графство Липпе. Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Strassen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortsschaften v. 13 Dez. 1899. (Gesetz-Samml. Bd. 22, стр. 593 и сл. v. 1 Okt. 1900).

Свободный ганзейск. городъ Любекъ. Gesetz, betreffend den Anbau an Strassen und Plätzen in den Vorstädten der Stadt Lübeck v. 15 Iuli 1899 (Sammlung der Verordnungen und Bekanntmachungen, стр. 74). Bauordnung f. d. St. Lubeck, deren Vorstädte und Vororte v. 25 Mai 1903. Общее собраніе строительныхъ законовъ см. въ Lübeckische Baugesetz Sammlung. Verlag v. Gebrüder Borchers.

Свободный ганзейск. городъ Бременъ. Bauordnung für die St. Bremen und das Landgebiet v. 21 Oktob. 1906 (Gesetzbl. № 47, 1906, послѣдующія измѣненія: Gesetzbl. № 44, 1906;

№№ 4, 26, 29, 1908; №№ 28, 30, 31, 43, 1909; № 34, 1910;
№№ 10, 20, 21, 1911.

Свободный ганзейск. городъ Гамбургъ. Baupolizeigesetz
f. d. St. Hamburg, die Vorstadt Pauli und die Vororte. v, 23 Juni
1882 (Gesetz-Samml. 1 Nr. 19). См. изд. Н. Olshausen u. I.
Classen. 1909.

Эльзасъ-Лотарингія. Французскій законъ объ улучше-
ніе гигиеническихъ условій нездоровыхъ жилищъ 13 апр.
1850 (B. des L. Ser. XI № 2068).

Baupolizeiordnung für die Fürstentümer Waldeck und Pyr-
mont.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Нормы, ограничивающія застройку отдѣльныхъ участковъ, анализъ ихъ юридической природы и соціаль-политическаго значенія.

Мы познакомились въ общихъ чертахъ съ основными моментами развитія и важнѣйшими источниками нѣмецкаго строительнаго права. Но нормы строительнаго права по своему содержанію и по своимъ формальнымъ особенностямъ могутъ быть разбиты на двѣ самостоятельныя категоріи: нормы, регулирующія условія застройки каждаго отдѣльнаго участка, и нормы, опредѣляющія застройку всего города въ цѣломъ и намѣчающія, какіе участки вообще допускаются строительнымъ правомъ къ застройкѣ, т.-е. регулирующія осуществленіе самаго права на стройку. Въ то время, какъ изданіе нормъ перваго типа въ значительной группѣ государствъ, въ томъ числѣ и Пруссіи, ввѣрено органамъ полиціи, на основаніи принадлежащихъ послѣдней общихъ полномочій по охранѣ общественнаго порядка и благосостоянія, творчество нормъ послѣдней категоріи всюду осуществляется спеціальнымъ законодательствомъ, создающимъ законченныя правовыя отношенія въ области строительнаго права между индивидомъ и государствомъ. Анализу этихъ послѣднихъ, и характеристикѣ ихъ осуществленія въ дѣйствительной жизни, будетъ главнымъ образомъ, посвящена вторая часть нашего изслѣдованія. Но, въ виду того громаднаго значенія, которое имѣютъ нормы, регулирующія условія застройки отдѣльныхъ участковъ, мы позволимъ себѣ дать характеристику важнѣйшихъ типовъ строительныхъ регулятивовъ и представить данныя для оцѣнки ихъ соціальнаго значенія. Юридическая природа полицейскаго вмѣшательства въ право частной собственности наиболѣе опредѣленно выяснена въ судебно-административной практикѣ Пруссіи. Поэтому мы считаемъ себя вынужденными посвятить нѣсколько страницъ ея изученію.

Съ формальной стороны процессъ развитія строительнаго права здѣсь еще не закончился. Указъ и административное распоряженіе еще играютъ самостоятельную роль, хотя въ регулированіи важнѣйшихъ вопросовъ на первый планъ уже выдвигается законъ.

Въ Пруссіи громадное значеніе въ дѣлѣ творчества новыхъ нормъ строительнаго права принадлежитъ административной власти въ противоположность Гессену, Вюртембергу и Саксоніи, гдѣ основнымъ источникомъ является специальный законъ: въ этихъ государствахъ строительные уставы, изданные въ законодательномъ порядкѣ, регулируютъ строительныя отношенія во всей ихъ совокупности.

Прусское строительное право чрезвычайно несовершенно съ формальной стороны. Строительное законодательство, въ сколько-нибудь развитомъ видѣ, почти отсутствуетъ. Болѣе детально, хоть и очень элементарно и несовершенно, разработаны лишь два пункта строительныхъ отношеній: право осѣдлости и законодательство о красныхъ линіяхъ (Baufluchtliniengesetz). Между тѣмъ, Пруссія пережила эпоху превращенія изъ сельскохозяйственной страны въ страну съ развитымъ городскимъ населеніемъ и право не могло не откликнуться на важнѣйшіе вопросы строительнаго роста городовъ. Развитие прусскаго строительнаго права пошло своеобразнымъ путемъ толкованія нормъ стараго законодательства и путемъ дополненія его обязательными полицейскими постановленіями. На его развитіи ярко отразились, такимъ образомъ, и новыя потребности, вырастающія на почвѣ усложнившейся городской жизни, и новыя завоеванія гігіены и науки построенія городовъ. Но, съ юридической точки зрѣнія, развитіе строительнаго права путемъ административнаго творчества представляетъ, можетъ, быть, еще большій интересъ: оно ставитъ на очередь вопросъ, въ какой мѣрѣ органы полиціи самостоятельно управомочены на ограниченіе права собственности въ публичномъ интересѣ, неизбежное въ современномъ строительномъ правѣ, и, отчасти, даетъ на него отвѣтъ. Въ виду того, что вопросъ о полномочіяхъ органовъ администраціи въ дѣлѣ ограниченія права собственности есть одинъ изъ важнѣйшихъ вопросовъ строительнаго права, мы считаемъ полезнымъ остановиться на анализѣ исторіи развитія прусскихъ полицейскихъ строительныхъ постановленій.

Основнымъ принципомъ современнаго публичнаго пра-

ва является признаніе свободы личности и свободы собственности. Такимъ образомъ, въ правовомъ государствѣ господствуетъ презумпція о свободѣ индивидуума отъ государственнаго принужденія и о свободѣ личности и собственности, ограничиваемой, впрочемъ, требованіями публичнаго интереса. Въ Германіи общія полномочія по охранѣ публичнаго интереса отъ нарушенія отдѣльными лицами ввѣряются полиціи. Въ Пруссіи полномочія полиціи опредѣлены въ извѣстной формулѣ A.L.R. (Allgemeines Landrecht). Въ компетенцію полиціи входитъ охрана общественной безопасности, спокойствія и порядка и устраненіе опасности, угрожающей обществу въ цѣломъ или отдѣльнымъ его членамъ¹⁾ (A.L.R. Teil II, Titel 17, § 10).

Другимъ источникомъ полномочій органовъ полицейской власти является законъ 1850 г., изданный въ эпоху реакціи á l'outrance²⁾. Законъ 11 марта 1850 г. уполномачиваетъ органы полицейской власти на изданіе обязательныхъ постановленій, нарушеніе которыхъ обложено опредѣленной санкціей, въ самыхъ разнообразныхъ областяхъ жизни. Не удовлетворяясь подробнымъ перечисленіемъ отдѣльных предметовъ, доступныхъ этой формѣ полицейскаго воздѣйствія, § 6 закона въ пунктѣ і относитъ къ компетенціи полиціи „все другое, что можетъ быть объектомъ дѣятельности полиціи въ особомъ интересѣ общины и ея членовъ“. Такимъ образомъ, полиціи предоставлены безгранично широкія полномочія, но именно при столкновеніи съ правомъ собственности прежде всего выяснилось несоотвѣтствіе широкаго полицейскаго усмотрѣнія съ элементарнымъ правовымъ порядкомъ, и толкованіемъ высшаго административнаго суда³⁾ былъ положенъ предѣлъ безграничности полномочій полиціи. Отправнымъ пунктомъ для толкованія O.V.G. (Oberverwaltungsgericht) послужила выше приведенная формула A.L.R. и, по ироніи судьбы, законодательство полицейскаго государства открыло возможность для ограниченія произвола, допускаемаго

¹⁾ Какъ отмѣчаетъ Флейнеръ („Institutionen“, стр. 314) эта формула является характерной для полицейскихъ полномочій во всѣхъ государствахъ Германіи.

²⁾ Блестящую характеристику эпохи 50-хъ годовъ, эпохи ликвидаціи конституціи административными мѣрами, даетъ старая, но до сихъ поръ сохранившая живой интересъ диссертация Назимова „Реакція въ Пруссіи“. Ярославль 1886.

законами конституційної епохи. Іменно, ґрунтуючись на приведеному вище визначенні компетенції поліції по А. Л. Р., вищий адміністративний судь установивъ въ рядѣ рѣшень чисто отрицательный характеръ ея полномочій. Раз'ясненія суда имѣють тѣмъ больше значенія для строительнаго права, что, какъ мы уже говорили, въ Пруссіи строительныя отношенія въ значительной степени регулируются полицейскими обязательными постановленіями.

Руководящее значеніе имѣеть рѣшеніе 14 іюня 1882 г.³⁾

³⁾ Этимъ рѣшеніемъ полицейское распоряженіе *Die Polizeiverordnung des Polizeipräsidiums* отъ 10 марта 1879 г., которое ввело ограниченіе высоты построекъ въ окрестностяхъ *Nationaldenkmals* въ Берлинѣ въ цѣляхъ эстетическихъ, было признано юридически ничтожнымъ. См. рѣшеніе О. V. G. 14 іюня 1882 г. Ent. Bd. 9, стр. 353, получившее для практики руководящее значеніе. (См. также рѣшеніе О. V. G. Bd. 26 и 39, стр. 349 и 278.)

Въ рѣшеніи отъ 7 мая 1892 (Bd. XXIII S. 392, 398) съ ссылкой на прежнія рѣшенія (Bd. XI 370 ff., Bd. XII S. 84; Bd. XV, 439) опредѣленно проводится принципъ, что распоряженія поліції законны постольку, поскольку они не выходятъ за предѣлы охраны безопасности и устраненія опасностей (§ 10 Tit. 17; Th. II A. L. R.). Охрана благосостоянія только въ той мѣрѣ признается функціей поліції, въ какой на это есть спеціальное указаніе въ законѣ.

Въ Пруссіи, впрочемъ, даже въ области строительной поліції оказались элементы политической поліції. Не лишено интереса для характеристики функцій не только строительной поліції, но и роли поліції въ Пруссіи вообще рѣшеніе отъ 14 декабря 1899 г. (Bd. XXXVI s. 403). 15 февр. 1899 г. Берлинскій *Polizeipresident* отказалъ въ разрѣшеніи на постройку новой входной двери на кладбищѣ, находящемся въ собственности города, на томъ основаніи, что, судя по характеру преній въ Думѣ и характеру зданія, городъ хотѣлъ почтить память павшихъ 18 марта, и, слѣдовательно, имѣлъ въ виду политическую демонстрацію. Городъ обжаловалъ это постановленіе на томъ основаніи, что городское самоуправленіе, во 1-хъ, не имѣло цѣлью нарушеніе общественнаго порядка и, во 2-хъ, въ задачи строительной поліції не можетъ входить охрана общественнаго порядка. О. V. G. призналъ, что задачей поліції не можетъ быть оцѣнка мартовскихъ событій или оцѣнка нравственнаго значенія жертвъ 1848 г. Тѣмъ не менѣе, предполагаемое сооруженіе по обстоятельствамъ дѣла можетъ возбудить революціонное настроеніе, независимо отъ субъективныхъ желаній городского самоуправления и, такимъ образомъ, нарушаетъ общественный порядокъ и спокойствіе. Поэтому О. V. G. нашелъ отказъ въ разрѣшеніи сооруженія правильнымъ и призналъ полномочія мѣстныхъ полицейскихъ органовъ на охрану общественнаго порядка и спокойствія, даже при осуществленіи функцій строительной поліції. Съ другой стороны, О. V. G. подтвердилъ, что, хотя полицейская власть имѣеть право на устраненіе опасностей, угро-

Въ мотивахъ O.V.G. указываетъ, что закономъ 11 м. 1850 г. право изданія обязательныхъ постановленій было дано полиціи только „для тѣхъ областей жизни, въ сферѣ которыхъ полицейское воздѣйствіе имѣло мѣсто по установившимся понятіямъ и правовымъ принципамъ и до изданія этого закона“. Законодатель въ 1850 г. не имѣлъ намѣренія расширить полномочія полицейской власти за предѣлы, указанные въ § 10 A.L.R., и распространить ее на всю область благосостоянія (Wohlfartspflege). Въ § 6, содержащемъ основныя нормы закона, предметы, приведенные подъ буквами отъ а до h, должны находиться въ предѣлахъ упомянутого § 10 A.L.R. Далѣе, по общей конструкціи § 6-го, какъ и по мотивамъ къ нему ⁴⁾, норма подъ і должна служить только для восполненія пропусковъ. На этой точкѣ зрѣнія стояла и практика прежняго прусскаго обертрибунала ⁵⁾.

Такимъ образомъ § 6 зак. 11 м. 1850 г. толкуется въ предѣлахъ § 10 Т. II Tit. 17 A.L.R. Точно такъ же ограничительно судъ толкуетъ понятіе общественнаго порядка, спокойствія и безопасности.

На основаніи § 10 ALR и § 6 полиція имѣетъ право на созданіе полицейскихъ регулятивовъ въ области охраненія общественнаго порядка и спокойствія и устраненія опасностей, угрожающихъ всему обществу или отдѣльнымъ его членамъ. Подъ понятіемъ общественнаго порядка нельзя понимать „alles was Interessen des öffentlichen Wohles des Gemeinwohles angeht“. „Общественный порядокъ“—есть *terminus technicus* и долженъ толковаться въ ограничительномъ смыслѣ, какъ онъ и понимается рядомъ прусскихъ законовъ. Наконецъ, анализируя исторію A.L.R., O.V.G. и здѣсь находитъ доказательство для пониманія функціи полиціи въ чисто отрицательномъ смыслѣ. Здѣсь O.V.G. основывается на исключеніи изъ окончательнаго текста закона въ § 8 Tit. 5 abs. III Т. I, словъ „öffentliche Wohlstand“ (общественное благосостояніе), имѣвшихся въ первоначальномъ проектѣ перечня основаній, открывающихъ возможность полицейскаго вмѣшательства.

жающихъ публикѣ, но ея полномочія не простираются на охрану собственности противъ дѣйствій, на осуществленіе которыхъ имѣются юридическія основанія (8 Nov. 1900. Bd. XXXVIII, стр. 295).

⁴⁾ Sten. Ber. d. I Kammer 1849/1850, стр. 2329.

⁵⁾ Entsch. des Obertribunals отъ 8 ноября 1864 г. и 8 мая 1865 г. Ent. Bd. 55, стр. 16.

Включение понятія „öffentliche Wohlstand“ чрезвычайно расширило бы понятіе полиціи, и, пользуясь выраженіемъ рѣшенія O.V.G., 10 дек. 1879 г., создало бы ей безграничныя полномочія, при которыхъ „гражданская свобода и, въ частности, право распоряженія собственностью всецѣло зависѣло бы отъ усмотрѣнія властей⁶⁾. По толкованію высшаго административнаго суда, понятіе строительной полиціи—чисто отрицательное⁷⁾. Строительная полиція имѣетъ своей задачей регулированіе строительныхъ отношеній (Bauwesen) исключительно съ точки зрѣнія устраненія опасностей для

⁶⁾ В. VI, стр. 353.

⁷⁾ Е. 13 35, 382, 13 39. 278. Однако, «фритредерская» точка зрѣнія O. V. G. встрѣчаетъ и оппозицію. Во главѣ послѣдней стоитъ Розинъ, который расширяетъ до безграничности функціи полиціи. (Rosin, „Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen“, § 21 и 26, также «Verwaltungsarchiv», Bd. III, стр. 312 и сл.) По мнѣнію Розина § 10, II, 17 d. A. L. R. имѣетъ значеніе только для установленія объема полицейской принудительной компетенціи, въ предѣлахъ которой полицейская власть уполномочена ограничивать свободу самоопредѣленія подданнаго, и образуетъ исключительно основаніе для отдѣльныхъ полицейскихъ распоряженій, имѣющихъ своей задачей, въ противоположность полицейскимъ указамъ, регулировать только конкретные случаи и keine generelle Regelung. Право полицейскихъ указовъ есть Majestätsrecht и такъ же мало ограничено, какъ право полицейскаго распоряженія. Розинъ хочетъ истолковать положенія закона 11 марта 1850 г. совершенно независимо отъ нормъ A. L. R. и считаетъ задачей полиціи безопасности не только отрицательныя, но и положительныя функціи, опираясь на § 6 пунктъ i закона 11 марта 1850 г. Для него пунктъ i опредѣляетъ главное содержаніе закона въ то время, какъ пункты a—h имѣетъ значеніе только введенія и примѣровъ. Къ точкѣ зрѣнія Розина примкнуло меньшинство писателей, между прочими Sarvey („Allgemeines Verwaltungsrecht“ въ „Handbuch“ Marquardsen, стр. 3 и 63). Большинство нѣмецкихъ юристовъ того мнѣнія, что законъ 11 марта 1850 г. отнюдь не имѣлъ тенденціи расширить рамки полицейскихъ полномочій по A. L. R. и распространить ихъ на всю область полиціи безопасности. Пунктъ i § 6 толкуется въ томъ смыслѣ, что внутри этихъ границъ могутъ быть изданы полицейскіе указы относительно тѣхъ предметовъ, которые аналогичны перечисленнымъ въ A—h. По мнѣнію этихъ писателей «Polizeiverordnung» можетъ имѣть своимъ объектомъ только охраненіе общественнаго порядка и спокойствія. Polizeiverordnung'и, преслѣдующіе исключительно содѣйствіе благосостоянію, недопустимы. Bornhak, — „Verwaltungsrechtliches in Städtebau“. 1910, стр. 9. Baltz — „Preussisches Baupolizeirecht“, стр. 3; Arnstedt, — „Preussisches Polizeirecht unter Benutzung der Entscheidungen von Verwaltungs sowie Gerichts Behörden“ 1905, стр. 430; Bierman, — „Privatrecht und Polizei“. 1897, стр. 16 и сл.; Löning, — „Verwaltungsrecht“, стр. 237; Von Stengel, — „Staatsrecht des Königreichs Preussens“. III, § 53, стр. 192.

жизни и здоровья, и дѣятельность ея не распространяется на устраненіе обремененій (Belästigungen) или экономическихъ убытковъ для третьихъ лицъ. Эту точку зрѣнія О. V. G. проводилъ въ рядѣ рѣшеній.

Судебно-административной практикѣ не удалось однако удержаться на чисто отрицательномъ опредѣленіи функцій полиціи: потребность активного принудительнаго вмѣшательства возрастала вмѣстѣ съ ростомъ городского населенія. Неопредѣленность понятія „опасности“, которымъ и теоретически и въ позитивномъ нѣмецкомъ законодательствѣ отграничиваются полномочія полиціи отъ другихъ функцій административнаго управленія, облегчала высшему административному суду признаніе закономѣрности въ осуществленіи органами строительной полиціи функцій „полиціи благосостоянія“. Рѣшительный толчокъ къ измѣненію практики былъ данъ полицейскимъ регулятивомъ 1892 для предмѣстьевъ Берлина, ограничивающимъ въ неодинаковой степени право застройки въ различныхъ округахъ города, и создавшимъ отдѣльные округа домовъ - особняковъ и округа, предназначенные для чисто промышленныхъ цѣлей, однимъ словомъ, вносившимъ ограниченія права застройки, отнюдь не могущія быть поставленными въ связь съ устраненіемъ *непосредственной* опасности ⁸⁾. Исходнымъ пунктомъ для изданія упомянутаго регулятива послужило признаніе, что интенсификація застройки въ предмѣстьяхъ Берлина, въ предѣлахъ, допущенныхъ для самого Берлина, является опасной для населенія съ гигиенической точки зрѣнія.

О. V. G. призналъ, что „опасность“, отъ интенсивной застройки на окраинахъ, препятствуя притоку свѣта и воздуха въ центральныя части города, даетъ достаточное основаніе для ограниченій права застройки болѣе значительныхъ, чѣмъ въ центрѣ, такъ что воспрещеніе постройки многоэтажныхъ зданій и назначеніе опредѣленныхъ округовъ подъ кварталы виллъ отнюдь не выходитъ изъ компетенціи органовъ строительной полиціи ⁹⁾.

⁸⁾ «Die Vorortsbauordnung v. 25 Dez. 1892». Основныя положенія напечатаны у Baltz'a «Baupolizeirecht». Vierte Aufl., стр. 573. Подробный анализъ см. въ слѣд. главѣ настоящей работы.

⁹⁾ О. V. G. Bd. 26, стр. 335, рѣшеніе отъ 13 января 1894. Позднѣе О. V. G. высказался въ томъ смыслѣ, что хотя при этомъ видѣ ограниченій права собственности на первомъ планѣ должна стоять полицей-

Такое широкое толкованіе формулы A. L. R.—объ охранѣ общественнаго порядка отъ опасности,—равносильно признанію за полиціей права на положительныя дѣйствія, что, казалось бы, противорѣчитъ всѣмъ предшествующимъ толкованіямъ O. V. G. Оно можетъ быть понято только въ связи съ общимъ развитіемъ законодательства о внутреннемъ управленіи въ Пруссіи, которое разложило старое неопредѣленное понятіе полиціи безопасности на опредѣленныя функціи управленія, ввѣренныя полиціи, и дало болѣе или менѣе точное догматическое опредѣленіе этимъ функціямъ¹⁰⁾. Въ этомъ направленіи дѣйствовали и рѣшенія высшаго административнаго суда. Лебенсъ, на основаніи ряда законодательныхъ новеллъ и судебныхъ рѣшеній пытающійся опредѣлить конкретное содержаніе полиціи безопасности въ современной Пруссіи, приходитъ къ выводу, что охрана жизни и здоровья составляетъ интегральную часть задачъ „полиціи безопасности“ по дѣйствующему прусскому праву. Близко къ Лебенсу примыкаетъ Аккерманъ, считающій возможнымъ, въ противоположность Бирману, вывести самыя суровыя ограниченія права собственности обязательными постановленіями полиціи изъ ея полномочій на охраненіе должнаго порядка¹¹⁾. Значить ли это, что современное прусское административное право возвращается къ принципамъ полицейскаго государства? Отнюдь нѣтъ. Во-первыхъ, полномочія полиціи, въ общемъ, опредѣляются специальнымъ законодательствомъ, и если, путемъ толкованія по аналогіи, выходятъ за рамки, намѣченныя буквой закона, то

ская точка зрѣнія, — соображенія общаго интереса, — но что, съ другой стороны, полицейская власть должна считаться съ существовавшимъ раньше положеніемъ вещей и принимать во вниманіе экономическія отношенія (O. V. G. Bd. 34, стр. 383). Но уже эта оговорка указываетъ, какъ, въ данномъ случаѣ, тѣсно переплетается полицейская точка зрѣнія съ экономической и соціаль-политической. Какія бы оговорки не дѣлались, нельзя не признать, что въ данномъ случаѣ O. V. G., оставаясь формально на старой точкѣ зрѣнія «устраненія опасности», произвелъ маленькую революцію въ отношеніяхъ между собственностью и административной властью. Неопредѣленность понятія опасности (см. Guderian *Kriminelles und polizeiliches Unrecht. Zeitschrift für Strafrechts wissenschaft* 1901, стр. 828) открываетъ для этого полную возможность.

¹⁰⁾ Lebens. «Zur neueren Siecherheits-und Wohlfahrtspolizei in Städten» Preuss. Verwalt. Bl. B. 23, стр. 625 и сл.

¹¹⁾ Ackerman, «Das Baukonsens». 1910, стр. 40—41.

во всякомъ случаѣ, строгое соблюденіе духа и смысла закона обезпечено контролемъ независимаго административнаго суда: формальныя гарантіи возмѣщаютъ недостаточность и отсталость матеріальнаго права. Нужно, вдобавокъ, отмѣтить, что французскій *recours pour détournement du pouvoir*, обезпечивающій административнымъ судамъ право контроля даже надъ дискреціонными дѣйствіями администраціи, пересаженъ на прусскую почву въ чрезвычайно практичной и детализированной формѣ ¹²⁾.

Во-вторыхъ, нельзя забывать, особенно при условіи указанныхъ гарантій, что центръ тяжести активной дѣятельности перемѣщается изъ политической области въ социальную, гдѣ полицейское принужденіе, нейтрализуя принужденіе социальной среды, содѣйствуетъ, какъ и вообще вмѣшательство государства въ социальномъ законодательствѣ, освобожденію личности.

Переходя къ анализу социаль-политическаго значенія строительныхъ нормъ изучаемаго типа, мы должны обратить особое вниманіе на изученіе поясныхъ регулятивовъ или статутовъ.

Во всѣхъ новыхъ городскихъ Bauordnung'ахъ проявляется на первомъ планѣ стремленіе уменьшить для внѣшнихъ округовъ плотность населенія квартиръ путемъ ограниченія строительной способности земельныхъ участковъ и введеніемъ такъ называемаго Bauivichszwang (принудительнаго разстоянія между постройками) улучшить притокъ свѣта и воздуха въ жилища и обезпечить для областей открытаго типа стройки (домовъ-особняковъ) спокойную жизнь путемъ воспрещенія устройства фабрикъ. Точно такъ же во многихъ Bauordnung'ахъ обращено вниманіе на то, чтобы облегчить менѣе состоятельнымъ жителямъ постройку собственныхъ домовъ ¹³⁾. Эта цѣль достигается или менѣе совершеннымъ путемъ — изданіемъ для отдѣльныхъ округовъ города спеціальныхъ строительныхъ нормъ, или болѣе совершеннымъ — изданіемъ законченныхъ поясныхъ строительныхъ регулятивовъ или статутовъ.

¹²⁾ Otto Mayer, „Verwaltungsrecht“, французское изданіе В. I, стр. 247, Fleiner. „Enzelrecht und öffentliches Interesse“, стр. 12.

¹³⁾ Какъ бы ни была различна ихъ юридическая природа, — въ однихъ государствахъ они издаются полиціей, въ другихъ автономной волей органовъ самоуправленія, — по содержанію они однородны и сравнимы.

Индивидуализація строительныхъ нормъ для отдѣльныхъ округовъ выражается, главнымъ образомъ, въ предписаніяхъ о степени допустимой застройки земельныхъ участковъ, о высотѣ зданій и числѣ этажей.

Значительное число городовъ (15), хотя не издало никакихъ систематическихъ поясныхъ статутовъ, спеціальными постановленіями опредѣлило особыя условія застройки для отдѣльныхъ округовъ города, имѣя, главнымъ образомъ, въ виду, во-первыхъ, созданіе особыхъ кварталовъ виллъ, во-вторыхъ, запрещая, особенно на окраинахъ города, появленіе большихъ домовъ-казармъ и облегчая постройку небольшихъ одно-и двухсемейныхъ домовъ¹⁴⁾. Большое вниманіе удѣляютъ *Bauordnung* и предписаніямъ о высотѣ зданій и свободному промежутку между послѣдними, потому что этими двумя факторами опредѣляется доступъ свѣта и воздуха въ квартиры. Въ большинствѣ статутовъ мы встрѣчаемъ постановленія, что высота зданій не можетъ превышать ширину улицы. Кромѣ того, обычно устанавливается максимальная высота зданій. При этомъ нерѣдко къ ширинѣ улицы присчитывается ширина полисадовъ¹⁵⁾.

Въ городахъ съ поясными статутами мы находимъ болѣе строгія требованія къ окраиннымъ поясамъ. Такъ, въ Позенѣ, наряду съ приведенными выше постановленіями, устанавливается максимальная высота зданія: въ 1-мъ строительномъ классѣ—20 метр., во 2-мъ—17¹/₂, въ 3-мъ—15. По-

¹⁴⁾ Такія постановленія мы находимъ въ рядѣ общихъ строительныхъ уставовъ: Баварія—K.V. v. 17 febr. 1901, Саксонія—A. B. G. v. 1 Juli 1900, Баденъ—BL. v. 1 Sept. 1907, Ангальтъ—L. B. O. Въ болѣе раннихъ *Bauordnung*'ахъ мы встрѣчаемъ менѣе строгія постановленія. По Гессенскому *Landes Bauordnung* 27 мая 1881 г. высота зданій не можетъ превышать ширины улицъ, включая тротуары и *Vorgärten*, больше, чѣмъ на 2 метра. По *Landes Bauordnung*. Брауншвейга отъ 13 марта 1899 г. высота зданій не можетъ превышать ширины улицъ больше, чѣмъ на 4¹/₂ метр. Высота зданій измѣряется, обыкновенно, начиная отъ земли до карниза крыши (*Oberkante des Dachgesimses*).

¹⁵⁾ Кенигсбергъ, Позенъ, Бромбергъ, Греславль, Магдебургъ, Галле, Альтона, Дортмундъ, Франкфуртъ на М., Дюссельдорфъ, Эльберфельдъ, Обергаузенъ, Рейдтъ, Рейсъ, Кобленцъ. Приведенные въ текстѣ данныя основываются на результатахъ официальной анкеты, обработанной имперскимъ статистическимъ бюро. „*Wohnungsfürsorge in deutschen Städten, bearbeitet im Kaiserlichen Statistischen Amte. 1910, I. Bau und Wohnungspolizeilichen Massnahmen. A. Allgemeiner Teil.* Здѣсь же сводная таблица строительныхъ постановленій нѣмецкихъ городовъ.

добныя постановленія встрѣчаются еще въ рядѣ другихъ городовъ ¹⁶⁾. Въ цѣломъ рядѣ городовъ высота зданій не должна превышать только извѣстную ширину улицъ. Высоту надворныхъ строеній большинство городовъ ставитъ въ зависимость отъ площади двора. Высота зданій (въ меньшинствѣ городовъ) не должна превосходить площади двора или превосходить его не больше, чѣмъ на 3, 5, 6 метр. и даже въ $1\frac{1}{2}$ раза. Допустимое число этажей въ городахъ съ пояснымъ планомъ обыкновенно уменьшается отъ центра къ окраинамъ и въ нѣкоторыхъ городахъ стоитъ въ зависимости отъ ширины улицъ. Обычно число этажей надворныхъ строеній не больше, чѣмъ въ главныхъ зданіяхъ, хотя нерѣдко встрѣчается предписаніе о меньшемъ числѣ этажей надворныхъ строеній, чѣмъ выходящихъ на улицу. Въ Кенигсбергѣ число этажей надворныхъ построекъ поставлено въ зависимость отъ длины и отъ глубины двороваго участка (въ болѣе глубокихъ участкахъ число этажей увеличивается на одинъ). Масштабомъ допустимой степени застраиваемости площади земельныхъ участковъ является или максимумъ застраиваемости участка или минимумъ незастроенной поверхности двора; иногда соединяются оба эти принципа. Для угловыхъ земельныхъ участковъ допускается высшая степень строительной эксплуатаціи.

Въ большинствѣ городовъ (37) допускается застраивать $\frac{3}{4}$ общей площади всего земельного участка. Большая степень ($\frac{4}{5}$) застройки допускается въ очень небольшомъ количествѣ городовъ (Гессенъ, Любекъ, Мюльгаузенъ и Мецъ). Встрѣчается и меньшая степень дозволяемой эксплуатаціи: $\frac{7}{10}$ въ 4 городахъ, $\frac{2}{3}$ въ 15 городахъ и, наконецъ, $\frac{1}{2}$ —въ части Берлинскихъ предмѣстievъ (Шарлоттенбургъ, Шенебергъ, Риксдорфъ, Деучъ, Вильмерсдорфъ и Лихтенбергъ). Въ Берлинѣ и рядѣ другихъ городовъ при установленіи степени интенсивности застройки мысленно дѣлятъ площадь земельного участка на рядъ полосъ, причемъ первая полоса можетъ быть застраиваема вполнѣ, а каждая послѣдующая все съ меньшей степенью интенсивности. Въ другихъ городахъ, при опредѣленіи степени застраиваемости участка, устанавливается минимальное количество незастроенной поверхности двора.

¹⁶⁾ Въ Кенигсбергѣ, Бреславлѣ, Килѣ, Фленсбургѣ, Галле, Франкфуртѣ на М., Касселѣ, Дюссельдорфѣ, Эссенѣ, Кельнѣ, Маннгеймѣ, Фрейбургѣ.

Въ городахъ, въ которыхъ соединены оба масштаба допустимой интенсификаціи застройки, въ большинствѣ случаевъ, опредѣляется минимальная площадь двора при известной мѣрѣ въ длину или ширину,—такъ въ Берлинѣ требуется площадь двора въ 80 кв. метр. при 6 метр. минимальной мѣры въ ширину или длину. Въ среднемъ, въ городахъ требуется, чтобы площадь двора была не меньше 40 кв. метр. Чрезвычайно сложный масштабъ установленъ въ Эссенѣ, гдѣ минимальная площадь двора стоитъ въ зависимости отъ пояса, а внутри cadastral пояса—отъ числа этажей. Кроме того, въ Bauordnung'ахъ содержатся постановленія, имѣющія весьма важное санитарное значеніе—о площади оконъ, о минимальныхъ размѣрахъ квартиръ, о характерѣ чердачныхъ и подвальныхъ помѣщеній, объ условіяхъ постройки жилищъ и пользованіи ими,—вообще о жилищномъ надзорѣ. Детальный анализъ приведенныхъ строительныхъ постановленій выходитъ за предѣлы поставленной нами себѣ задачи: изученіе земельной политики городовъ въ связи съ общими принципами земельного права.

Съ интересующей насъ точки зрѣнія важно выяснитъ, какъ глубоко проникаетъ дифференціація строительныхъ требованій въ современную экономическую жизнь города и какъ она отражается на земельныхъ цѣнахъ. Благотворное санитарное значеніе ограниченія застройки не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, но, какъ мы видѣли, существуетъ очень сильное теченіе противъ значительныхъ ограниченій права стройки на томъ основаніи, что они удорожаютъ цѣнность земли, повышаютъ квартирные цѣны и обостряютъ, такимъ образомъ, жилищный вопросъ. Хотя, такъ-называемые, поясные Bauordnung'и представляютъ собой попытку компромисса между требованіями гигиены и требованіями экономии, создавая значительныя ограниченія права стройки только въ тѣхъ округахъ, гдѣ цѣны на землю сравнительно низки, но все же противъ нихъ, какъ мы видѣли, раздаются возраженія со стороны экономистовъ неоманчестерской школы.

Поскольку позволяютъ намъ матеріалы, мы постараемся выяснитъ, въ какой степени существующая тенденція къ созданію Bauordnung'овъ по поясамъ подтверждаетъ предположеніе объ ихъ вліяніи на ростъ земельныхъ цѣнъ. Для этого, при недостаточности матеріаловъ, мы вынуждены воспользоваться методомъ монографическаго изслѣдованія мѣстнаго строительнаго права.

Изученіе развитія прусскихъ Bauordnung'овъ, представляя нѣкоторый матеріаль для рѣшенія невыясненнаго вопроса объ экономическомъ значеніи административнаго вмѣшательства, для насъ особенно интересно. До сихъ поръ въ нѣмецкой литературѣ опубликовано чрезвычайно мало фактическихъ данныхъ, которыя позволили бы высказаться за или противъ вмѣшательства. Важнѣйшія изъ этихъ данныхъ заимствованы Фохтомъ ¹⁷⁾ изъ саксонской жизни (см. заявление лейпцигскаго бургомистра о повышеніи цѣнъ вслѣдствіе установленія поясного Bauordnung'a и жалобы Плауенскаго союза представителей промышленности на то, что поясные Bauordnung'и въ Саксоніи, создавъ слишкомъ большія ограниченія права застройки, повысили цѣны на квартиры для рабочихъ). На этихъ двухъ фактахъ Фохтъ, главнымъ образомъ, и основываетъ свои филиппики противъ поясныхъ регулятивовъ.

Къ сожалѣнію, наши попытки выяснить этотъ вопросъ въ Саксоніи, гдѣ строительные планы раньше, чѣмъ въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ, вошли въ жизнь, не увѣнчались успѣхомъ. Ни въ матеріалахъ, полученныхъ нами изъ М. В. Д. (строительное отдѣленіе), ни въ данныхъ, доставленныхъ благодаря любезному распоряженію Дрезденской городской Управы, ни въ документахъ, хранящихся въ библіотекахъ Gehe-Stiftung и городской, мы не нашли фактическихъ свѣдѣній, могущихъ дать удовлетворительный отвѣтъ на поставленный выше вопросъ объ экономическомъ значеніи поясныхъ Bauordnung'овъ ¹⁸⁾. Правильнымъ методомъ полученія фактическихъ данныхъ для разрѣшенія спорнаго вопроса представляется детальное изученіе важнѣйшихъ прусскихъ регулятивовъ и сравненіе ихъ съ лучшимъ саксонскимъ статутомъ — дрезденскимъ.

Современный Берлинъ созданъ подъ вліяніемъ Bauordnung'овъ различнаго принципіальнаго содержанія. Bauordnung 1887 года, вводя значительныя ограниченія собственности

¹⁷⁾ А. Voigt, «Wie um die Bauordnung gekämpft wird». 1911.

¹⁸⁾ Въ частной бесѣдѣ и представители теоріи, проф. Шефферъ и проф. Вудтке, и практическіе работники, представители М. В. Д., Дрезденскій бургомистръ Кретчмаръ обыкновенно указывали, что саксонскій строительный уставъ существуетъ слишкомъ недолго, для того, чтобы можно было выяснить вліяніе поясныхъ плановъ, допускаемыхъ имъ въ широкомъ размѣрѣ.

исключительно въ санитарныхъ цѣляхъ, въ то же время не только не ограничивалъ интенсивную застройку земли (многоэтажные дома съ многочисленными надворными постройками), но въ нѣкоторой степени содѣйствовалъ ей. Напротивъ, Bauordnung 1892 г. вводитъ глубоко идущія ограниченія собственности въ цѣляхъ соціально-политическихъ, — ограничиваетъ, частью исключаетъ, возможность постройки многоэтажныхъ домовъ-казармъ на окраинахъ города, вводитъ дѣленіе территоріи города въ строительномъ отношеніи на классы, однимъ словомъ послѣдовательно осуществляетъ всѣ принципы поясного регулированія застройки. Оба послѣднихъ Bauordnung'а вызвали значительную литературу, обсуждались въ публичныхъ засѣданіяхъ городской Думы, — Bauordnung 1892 г. былъ предметомъ неоднократнаго обсуждения даже въ Прусскомъ Ландтагѣ. Поэтому, въ извѣстныхъ предѣлахъ, возможно не только прослѣдить развитіе берлинскаго строительнаго права, но выяснить, отчасти, его соціальное и экономическое значеніе. Такое же значеніе имѣетъ изученіе Bauordnung'а во Франкфуртѣ, гдѣ поясной регулятивъ былъ созданъ стараніями извѣстнаго спеціалиста по городскому землеустройству обербургомейстера Адикеса, и пережилъ за 20 лѣтъ своего существованія интересную эволюцію. Съ другой стороны, Дрезденъ, — въ противоположность Берлину, развившемуся необычайно быстро, — развивался органически и постепенно съ 70-хъ гг., подъ вліяніемъ статута, систематически проводившаго принципы поясныхъ ограниченій собственности и строительной децентрализаціи. Поэтому, можно ожидать, что сравненіе съ Берлинскими условіями облегчитъ разрѣшеніе интересующаго насъ вопроса.

Переходимъ къ анализу развитія берлинскаго, франкфуртскаго и дрезденскаго строительнаго права.

До 50-хъ годовъ въ Берлинѣ имѣлъ практическое значеніе, на ряду съ A. L. R., и спеціальныи Bauordnung der Stadt Berlin v. 30 Nov. 1641, дополненный, конечно, позднѣйшими судебными рѣшеніями¹⁹⁾. Этотъ Bauordnung посвященъ почти исключительно сосѣдскому праву и формулируетъ наивнымъ языкомъ элементарныя требованія земельно-

¹⁹⁾ См. Mathis, «Monatschrift» II Bd. 3, стр. 7.

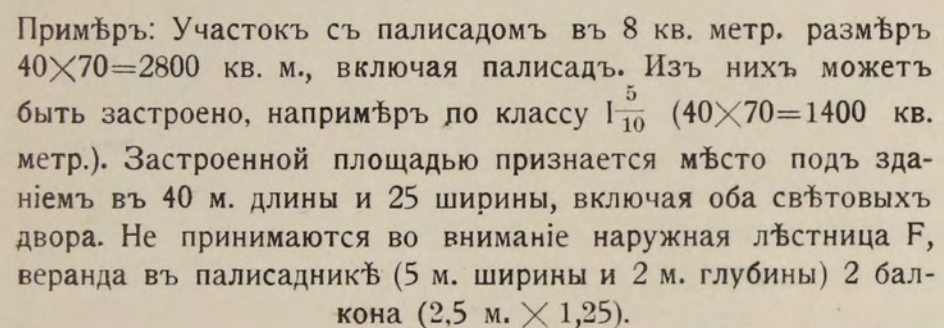


Схема групповой постройки. Длина не больше 40 метр. Высота 3 этажа (15 метр.).

40,0m

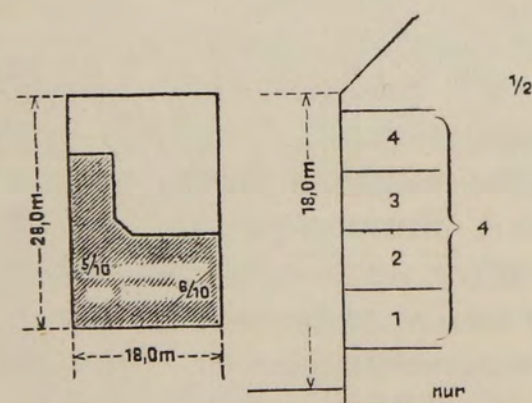
15,0m

3

2

1

Устройство жилыхъ помѣщений
на чердакахъ и подвалахъ
воспрещено.



Строительный классъ II.

Строительный классъ I, застройка $\frac{5}{10}$ площ. двора, на угловыхъ участкахъ— $\frac{6}{10}$. Зданіе не выше 18 метр. 4 этажа, чердачныя помѣщенія цѣликомъ или на половину могутъ быть использованы какъ жилища. Подвалы не болѣе 60 кв. м., могутъ быть использованы подъ квартиры (не больше одной).

Строительный классъ II, застройка $\frac{4}{10}$ площ. двора, на угловыхъ участкахъ $\frac{5}{10}$. Зданіе не выше 15 метр., чердаки и подвалы какъ въ предъидущ. могутъ быть использованы.

Схема различных типов интенсивной застройки (Берлинский регулятивъ 1907 года).

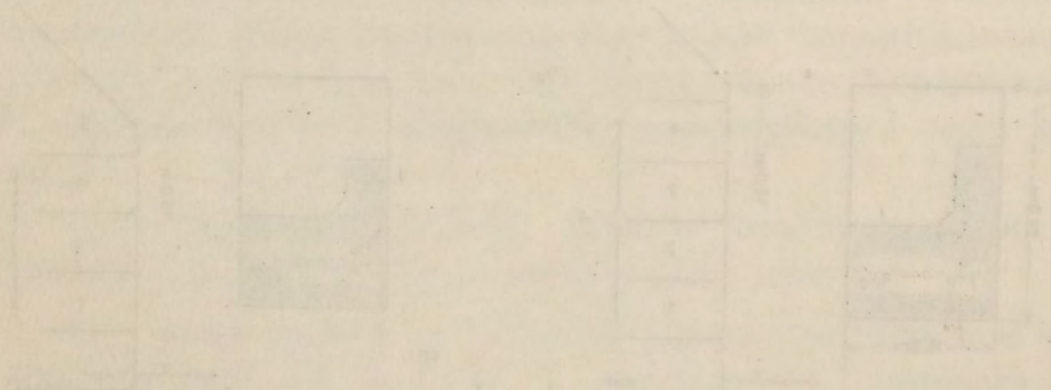
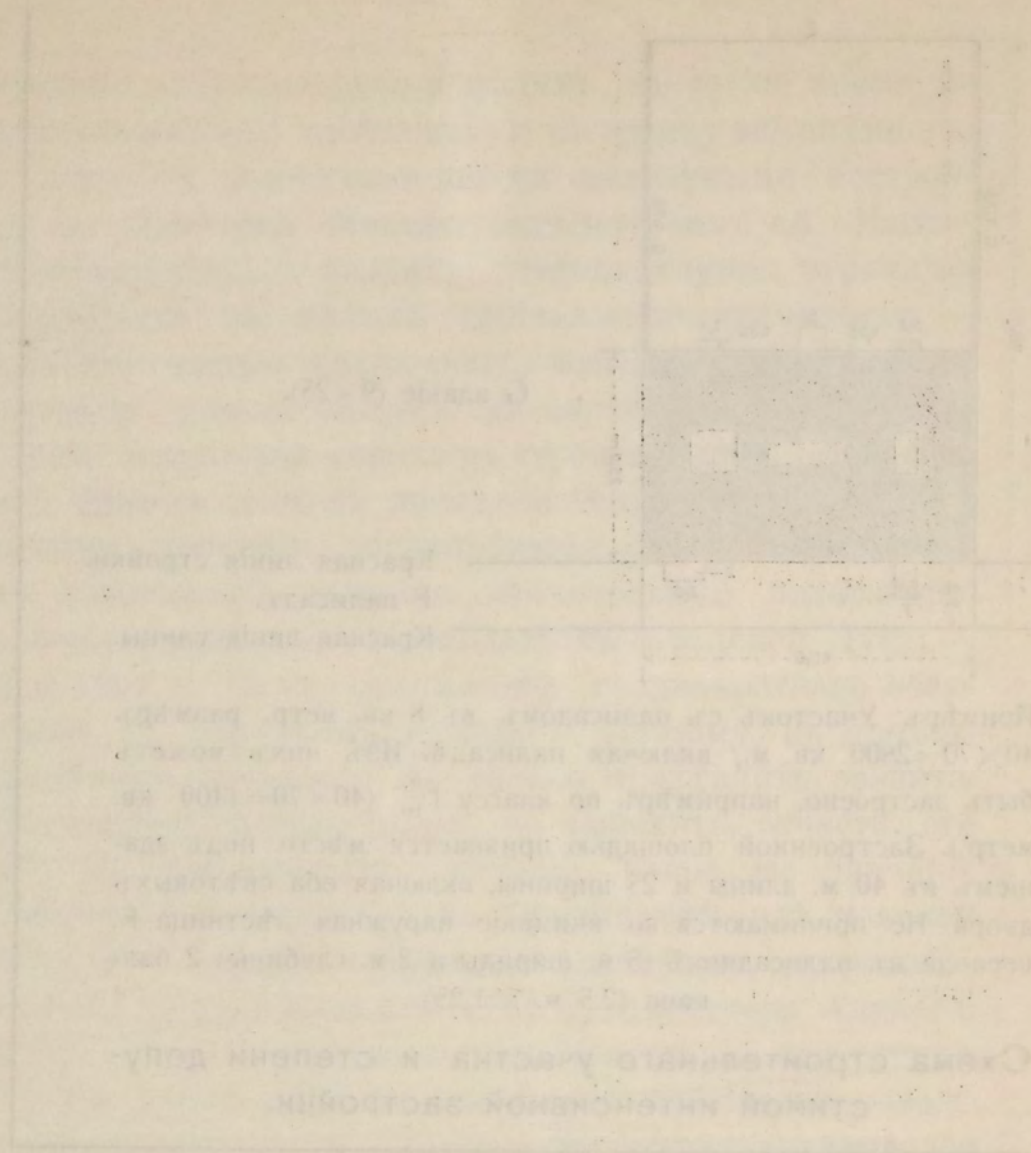


Схема строения здания I

Схема строения здания II

Схема размещения помещений (Результат работы 1907 года)

сосѣдскихъ отношеній города XVII вѣка. Впрочемъ, здѣсь мы уже видимъ зародышъ публичнаго строительнаго права. Такъ, §§ 2 и 3 устанавливають элементы понятія *Fluchtlinien*, § 4 запрещаетъ строить по улицѣ свинные хлѣва. Въ позднѣйшемъ къ нему дополненіи— „*Verordnung der Luftlöcher und Fenster in nachbarlichen Häusern*“ v. 3 Juli, 6 August 1733,—чувствуется значительное вліяніе римскаго права: этотъ указъ оперируетъ съ понятіями римскаго права, вводитъ понятія *servitut'овъ* (*servitus luminum et ne luminibus officiatur, prospectus* и нѣкоторые другіе и общаго блага—*interesse publicum*²⁰⁾). Но впервые опредѣленно создаетъ элементы публичнаго строительнаго права A.L.R., намѣтившій, въ извѣстной мѣрѣ, понятіе неприкосновенности права собственности и предѣлы вмѣшательства строительной полиціи въ права частныхъ собственниковъ въ интересахъ общаго блага.

Въ XIX вѣкѣ дѣятельность строительной полиціи въ Берлинѣ оживляется, но каждый шагъ впередъ въ дѣлѣ регулированія государствомъ земельно-строительныхъ отношеній совершается съ трудомъ, отчасти вслѣдствіе недовѣрія органовъ городского самоуправления къ центральной власти, сосредоточивавшей до послѣдняго времени въ своихъ рукахъ функціи строительной полиціи, отчасти вслѣдствіе преобладающаго вліянія въ органахъ самоуправления земельныхъ собственниковъ, недружелюбно относящихся ко всякому ограниченію собственности. Во всякомъ случаѣ, строительныя ограниченія регулятивовъ 1853, 1887 и 1892 гг. были введены центральной властью противъ желанія органовъ самоуправления. Тѣмъ не менѣе, просматривая въ хронологическомъ порядкѣ сохранившіеся проекты строительныхъ постановленій и самыя постановленія, мы убѣждаемся, что полицейскія ограниченія собственности систематически развиваются въ ширь и въ глубь. Противопожарныя требованія усложняются санитарными и, въ концѣ вѣка, социаль-политическими и экономическими. Въ теченіе многихъ десятилѣтій дѣло оздоровленія города и созданія нормальнаго строительнаго устава не выходитъ изъ стадіи благихъ пожеланій и проектовъ. Такъ, уже въ проектѣ 50-хъ гг.²¹⁾

²⁰⁾ Sachs, „Special Bau Reglement für die Stadt Berlin“. Mit Erläuterungen versehen von Sachs. Berlin 1838.

²¹⁾ Vorschläge zu einem neuen statutarische Cesetze für Berlin, 2 Aug. 1833 г.

наблюдается стремление обезпечить притокъ свѣта въ дома и квартиры, при чемъ этотъ проектъ, опираясь на старый, цитированный уже нами, „Bauordnung d. Stadt Berlin de dato Cöln an d. Spree den 30 Nov.“, и, вступая въ противорѣчіе съ A. L. R., (Th. I, Tit. 8), расширяетъ, во-первыхъ, сосѣдскія права въ цѣляхъ опредѣленія условій доступа свѣта, а, во-вторыхъ, обезпечиваетъ исключительную компетенцію суда въ вопросѣ о строительныхъ ограниченіяхъ. Другой проектъ той же эпохи (Entwurf, bearbeitet von der seitens des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung ernannten Deputation 23 Sept. 1835) представляетъ собой для своей эпохи довольно законченный юридическій памятникъ строительной полиціи (Bauordnung für die Stadt Berlin. 1835). Здѣсь (§ 21) точно устанавливается понятіе красныхъ линій, детально опредѣляется компетенція полицейскихъ властей, и, на ряду съ нормами о гарантіяхъ противопожарности и прочности зданій, все еще сохраняющими преобладающее значеніе (§§ 44—125) вводятся параграфы (6 и 7), направленные къ охранѣ требованій гигиены и обезпечивающіе безопасность рабочихъ при стройкѣ. Точно такъ же изданный, наконецъ, въ 1853 г. „Baupolizeiordnung für d. St. Berlin und dessen Baupolizei Bezirk“ ¹⁾ начинается съ точнаго установленія принципа, что право застройки можетъ быть осуществлено только съ разрѣшенія полицейской власти. Для насъ интересны нормы, регулирующія планъ развитія города (§§ 10—25, частью 26—31). Здѣсь бросается въ глаза элементарность требованій В. О. и чрезвычайный просторъ, предоставленный полицейской власти. Такъ, хотя § 11 гласитъ, что красныя линіи опредѣляются полицей-президіумомъ, но, по § 12, послѣдній по своему усмотрѣнію можетъ даже разрѣшать постройки всякаго рода, выходящія за предѣлы красныхъ линій.—Берлинъ развился подъ дѣйствіемъ этого несовершеннаго законодательства, и понадобилось еще 34 года для того, чтобы сдѣлать еще шагъ впередъ и выработать новый строительный регулятивъ. Такая медленность законодательства еще болѣе бросается въ глаза, если вспомнить, что какъ разъ на эти годы приходится особенно интенсивный ростъ Берлина. Это объясняется, въ значительной степени, оппозиціей берлинской думы,—какъ указываетъ Stumpf ²²⁾, „непримиримыми противорѣчіями между

²²⁾ Stumpf, „Vademecum von Verordnungen und Bekanntmachungen per Baugewerbe-Strassen Polizei für Stadt Berlin“. 1879. Vorrede.

справедливыми притязаніями жилищной гігіены и интересами землевладѣнія. Въ этомъ лежитъ внутреннее основаніе конфликтовъ между *Polizei-präsidium*’омъ, который представляетъ интересы общественной гігіены и городскимъ самоуправленіемъ, а въ предѣлахъ послѣдняго, между магистратомъ, несущимъ на себѣ функціи строительной полиціи, являющимся элементомъ *Ortspolizei Verwaltung*, и думой, преобладающее большинство которой въ силу трехклассной системы состоитъ изъ домовладѣльцевъ“.

Такимъ образомъ, мы опять приходимъ къ выводу, что ненормальныя условія строительнаго развитія Берлина, въ значительной степени, объясняются особенностями постановки прусскаго мѣстнаго самоуправления, опредѣляющими его одностороннюю соціальную окраску.

Періодъ 1850—90-хъ гг. характеризуется господствомъ строительнаго плана 1862 г. и регулятива 1853 г. Первый, продолжая собой традиціи полицейскаго государства, обусловилъ чрезвычайную централизацию плана застройки, расточительное расходованіе городской земли (широкія улицы и площади) и полное игнорированіе индивидуальных потребностей отдѣльныхъ предмѣстьевъ. Второй имѣлъ въ виду исключительно противопожарныя цѣли и принималъ мѣры къ ограниченію частнаго домовладѣнія и строительной спекулятивной дѣятельности, лишь поскольку это было необходимо въ противопожарныхъ цѣляхъ. Этой идеей были проникнуты и всѣ §§, имѣющіе непосредственное отношеніе къ застройкѣ земельныхъ участковъ. „Если бы“,—говоритъ Бриксъ въ своей извѣстной работѣ,—„понятіе „пироманія“ не было уже устранено современной наукой уголовного права, можно было бы въ него повѣрить, читая берлинскій *Baupolizeiordnung*. Къ послѣднему больше подходило бы названіе *Feuer-Polizeiordnung*. Даже опредѣленія, которыя, повидимому, касаются охраны здоровья населенія, имѣютъ болѣе глубокое основаніе въ борьбѣ съ пожарной опасностью. Такъ знаменитый „семнадцатифутовый дворъ“ былъ созданъ за тѣмъ, что бы можно было удобно „поворачиваться съ любой пожарной машиной“. Этимъ одностороннимъ направленіемъ объясняется и отсутствіе въ „*Bauordnung*’ѣ“ указаній на предѣльную максимальную высоту надворныхъ построекъ, и черезчуръ неопредѣленные границы вышины построекъ, выходящихъ на большія улицы (до 1887 г.) и отсутствіе нормъ, опредѣляющихъ отношеніе застроенной площади земли къ незастроенной, и

отсутствіе нормъ, запрещающихъ жить въ подвальныхъ помѣщеніяхъ ²³⁾. Въ результатъ такого длительного бюрократизированія города и создались современные центральные кварталы Берлина. На бюрократически скученный, не гигиенический и, въ социаль-политическомъ отношеніи, вредный типъ постройки Берлина не разъ указывалось въ послѣднее время. Но думаемъ, что всѣ послѣдующія характеристики были заранѣе въ значительной степени исчерпаны архитекторомъ, проф. Semper'омъ, въ статьѣ „Bedenklechen Seiten des Baulichen Enwickelungs Berlins“, въ которой онъ сравниваетъ нормы берлинскаго строительнаго права съ „бюрократическимъ корсетомъ, сжавшимъ гигантское тѣло нѣмецкой столицы и сковавшимъ съ дѣтскихъ лѣтъ его дальнѣйшее развитіе“ ²⁴⁾.

Объ оригинальной самостоятельной застройкѣ не можетъ быть и рѣчи: однообразныя широкія улицы и скучныя прямоугольныя площади строительнаго плана находились въ полномъ соотвѣтствіи съ элементарностью регулятива и предопредѣлили собой казарменный типъ Берлина. Уже съ тѣхъ поръ Берлинъ „боленъ большими улицами“. Тѣмъ не менѣе ростъ населенія и интенсификація постройки до предѣловъ, несовмѣстимыхъ съ требованіями гигиены и публичнаго интереса, настойчиво требовали усовершенствованія и усложненія нормъ строительнаго права. „Уже въ теченіе долгаго времени сложилось убѣжденіе“,—говоритъ специалистъ по строительному праву этой эпохи Вискъ,—„что старыя требованія совершенно не удовлетворяютъ гигиенѣ и нуждаются въ измѣненіяхъ“ ²⁵⁾, и съ 1863 г. начались приготовленія къ измѣненію Bauordnung'a.

И социаль-политическія, и санитарныя, и эстетическія соображенія требовали новаго Bebauungsplan'a и новаго Bauordnung'a. Но отношеніе городской думы къ принципиальнымъ вопросамъ новаго Bauordnung'a и къ создаваемымъ имъ ограниченіямъ права собственности оказалось безусловно враждебнымъ, какъ это отчетливо обрисовалось при обсужденіи этого проекта городской думой и ея комиссіей.

По прусскому праву Polizeipräsidium уполномоченъ на

²³⁾ Brix, „Berlins bauliche Zukunft“ стр. 100.

²⁴⁾ «Vossische Zeitung». 1870. № 126.

²⁵⁾ Wick, Die Neue Baupolizei und die Wohnungsverhältnisse. Berlin.

изданіе обязательныхъ постановленій (внѣ предѣловъ полиціи безопасности) только подѣ условіемъ непремѣннаго соглашенія съ магистратомъ, но въ данномъ случаѣ Магистратъ своей властью передалъ проектъ строительнаго регулятива на обсужденіе думы. Въ думѣ на первый планъ выступили опасенія чрезмѣрнаго расширенія полномочій полиціи и, главное, опасеніе убытковъ, связанныхъ съ вводимыми Bauordnung'омъ ограниченіями права собственности²⁶⁾. Такъ уже въ засѣданіи 8 января гласный Штрикъ заявилъ, „что берлинское землевладѣніе понесетъ 20.000.000 убытку, если ограниченія новаго Bauordnung'a войдутъ въ силу“²⁷⁾. Д-ръ Викъ въ своемъ докладѣ указывалъ, что, какъ ни благотѣльны могутъ быть результаты новаго Bauordnung'a въ области санитаріи, они обойдутся населенію слишкомъ дорого и потому экономически нежелательны. Этотъ лейтъ-мотивъ современнаго манчестерскаго направленія въ жилищномъ вопросѣ настолько подробно разработанъ Викою, что современные представители этой школы только развиваютъ ^{разрабатываютъ} выраженные имъ идеи²⁸⁾. Поэтому мы позволимъ себѣ привести выдержку изъ его рѣчи. Характеризуя §§ 1—3 и 37 проекта, имѣющаго своей задачей ограничить права стройки на земельныхъ участкахъ до $\frac{2}{3}$ и $\frac{3}{4}$, Викъ приходитъ къ выводу, что „въ будущемъ, на этихъ участкахъ, сможетъ жить на $\frac{1}{3}$ меньше людей, чѣмъ при условіяхъ, опредѣленныхъ старымъ Bauordnung'омъ, и что это имѣетъ значеніе не только для тѣхъ участковъ, которые теперь незастроены, но и для тѣхъ, которые уже застроены и, согласно новому Bauordnung'у, могутъ впредь застраиваться только до $\frac{3}{4}$. Для этихъ послѣднихъ установлены компетентными органами точные и подробные расчеты“. Отсюда слѣдуетъ, что и на этихъ участкахъ будетъ жить на $\frac{1}{3}$ меньше людей, чѣмъ теперь. Въ результатѣ должно имѣть мѣсто расширеніе города, съ его ростомъ неизбежно расширеніе сѣти городскихъ улицъ, увеличеніе расходовъ на канализацію, водоснабженіе и поддержаніе улицъ, при чемъ увеличившіеся расходы падутъ на

²⁶⁾ См. особенно рѣчи Вика и Зингера.

²⁷⁾ „Amtlich. Stenogr. Bericht über die Stadtverordneten-Versammlung v. 8 Juni. 1885, стр. 22.

²⁸⁾ Тѣ же идеи подробно развиты въ работѣ Wick'a, — „Die neue Baupolizeiordnung und die Bauverhältnisse“. Berlin 1887.

число жителей, уменьшившееся на $\frac{1}{3}$, такъ что доля каждого увеличится. Дальнѣйшимъ результатомъ такого уменьшенія числа жителей, могущихъ жить на одномъ участкѣ, будетъ паденіе доходности земельного участка и стремленіе домовладѣльцевъ вознаградить себя, во 1-хъ, повышеніемъ квартирной платы, а, во 2-хъ, пониженіемъ размѣровъ квартиры. Такимъ образомъ, законъ достигнетъ обратной цѣли. Другой докладчикъ называлъ даже ограниченія собственности, вводимыя Bauordnung'омъ, „частичной конфискаціей собственности“²⁹⁾. Какъ незаслужена такая квалификація скромнаго проекта полицейскаго регулятива, намъ будетъ очевидно, если мы сравнимъ предположеніе Bauordnung'a, выработаннаго Polizeipräsidium'омъ, и предположенія самой берлинской думы.

Площадь „застроенныхъ“ участковъ, по проекту Р.Р.³⁰⁾, могла быть застраиваема только до $\frac{2}{3}$, по проекту думы — до $\frac{4}{5}$; высота зданій, по проекту Р. Р., допускалась до 22 м., по предположеніямъ думской комиссіи — до 24 м.; число этажей въ первомъ проектѣ—5, во второмъ—6. Далѣе, думская комиссія расширяла права домовладѣльцевъ на постройку внѣ красныхъ линій застройки (Baufuchtlinien). Не лишены типичности и нѣкоторыя измѣненія въ Tit. III „Besondere Bestimmungen über die Benutzung von Gebäuden. Al. 2. § 37 въ редакціи проекта Р. Р. гласить: „Всѣ помѣщенія, предназначенныя для длительного пребыванія людей, должны быть сухи и обезпечены свѣтомъ *черезъ окна достаточныхъ размѣровъ и целесообразно расположенныя*“. Подчеркнутую фразу думская комиссія желала вычеркнуть. Затѣмъ, комиссія предлагала допустить помѣщеніе для прислуги въ такихъ частяхъ зданія, которыя, по общему правилу, не предназначены для постоянного пребыванія тамъ людей, совершенно устраняла нѣкоторыя нормы, направленные къ улучшенію полуподвальныхъ этажей, и т. д.³¹⁾. Сказаннаго достаточно, чтобы увидѣть справедливость словъ извѣстнаго соціалъ-демократа Зингера. „Какъ мнѣ ни больно“,—говорилъ послѣдній въ засѣданія 11 м. 1885 г., сравнивая проектъ Р. Р. съ думскимъ,—„но я дол-

²⁹⁾ Amtl. Sten. Bericht. Стр. 102.

³⁰⁾ Polizeipräsidium.

³¹⁾ См. „Vorlagen f. d. Stadtverordnetenversammlung zu Berlin“. 1885, № 18—167, стр. 168 и сл.

женъ сказать, что проектъ, предложенный магистратомъ, соотвѣтствуетъ принципамъ гуманности больше, чѣмъ тотъ, который выработанъ комиссіей“³²⁾.

Зингеръ объяснилъ это такъ же, какъ и цитированный выше Штумфъ. „Собраніе гласныхъ, которое, по закону, наполовину состоитъ изъ землевладѣльцевъ, меньше всего приспособлено къ рѣшенію подобныхъ вопросовъ, такъ какъ вполне понятно и естественно, что интересы землевладѣльцевъ здѣсь превалируютъ, интересы же городского населенія не могутъ быть достаточно приняты во вниманіе регулятивомъ“. Впрочемъ, Зингеру была ясна и другая сторона вопроса — необходимость обезпечить право собственности отъ произвольнаго усмотрѣнія полицейской власти. Такъ, онъ выражаетъ полное согласіе съ докладчикомъ, что „предоставленное полиціи право дѣлать исключенія изъ общихъ требованій служить только ко вреду Берлина“. Онъ полагаетъ, что строительный регулятивъ долженъ быть возможно болѣе точнымъ, необходимость отступленій должна быть сведена къ минимуму, и отступленія, неизбежныя по самому ходу вещей, не могутъ быть поставлены въ зависимость отъ произвола полиціи, а должны находиться подъ контролемъ особаго института, самый составъ котораго гарантировалъ бы соблюденіе всѣхъ затронутыхъ интересовъ. Поэтому, онъ вполне присоединяется къ предложенію думской комиссіи, предположившей предоставить право исключеній магистрату³³⁾. Соглашенія между магистратомъ и Polizeipräsidium'омъ не послѣдовало, и Bauordnungsordnung была издана въ 1887 г. властью оберъ-президента³⁴⁾ съ нѣкоторыми незначительными измѣненіями, являющимися уступкой требованіямъ думы³⁵⁾.

Въ 1887 г. Bauordnung, ставившій ограниченіе права собственности въ публичномъ интересѣ на болѣе широкое

³²⁾ Amt. Sten. Ber., стр. 105.

³³⁾ Ibid. стр. 104.

³⁴⁾ На основаніи § 6 закона 11 м. 1850 г. über Polizeiverwaltung и §§ 43, 143 и 144 Gesetz über Allg. Landesverwaltung согласіе магистрата было замѣнено рѣшеніемъ оберъ-президента провинціи Бранденбургъ отъ 21 декабря 1886 г.

³⁵⁾ Земельные участки, раньше застроенные больше, чѣмъ на $\frac{2}{3}$, могутъ быть застраиваемы и впредь въ тѣхъ же размѣрахъ, хотя они подлежатъ ограниченіямъ въ высотѣ застройки и характерѣ пользованія.

основаніе, казался слишкомъ революціоннымъ. Черезъ 10 лѣтъ, когда дошла очередь до новаго Bauordnung'a и въ выработанномъ Polizeipresident'омъ проектъ процессъ ограниченія собственности въ городахъ сдѣлалъ еще одинъ шагъ впередъ, Bauordnung 1887 г. сталъ представляться защитникамъ интересовъ городскихъ землевладѣльцевъ верхомъ совершенства, и въ то же время создалась цѣлая школа, которая видѣла его основной порокъ именно въ *недостаточномъ* ограниченіи имъ права собственности и считала, что слишкомъ большой просторъ, оставляемый Bauordnung'омъ усмотрѣнію собственника, является чуть ли не главной причиной обостренія жилищной нужды.

Во всякомъ случаѣ, интересно сравнить заявленія, сдѣланныя въ городской думѣ въ 1897 г., по поводу новаго Bauordnung'a съ тѣми опасеніями, которыя онъ вызвалъ въ моментъ его введенія среди гласныхъ, особенно бережно относившихся къ интересамъ городскихъ землевладѣльцевъ.

Въ засѣданіи думы 3 іюня 1897 г. было признано, что Bauordnung 1887 г., „такъ сильно порицаемый въ свое время“, принесъ, однако, „великое благо“ (Grossen Segens). „Онъ былъ во многихъ отношеніяхъ совершенно недостаточенъ, во многихъ случаяхъ даже служилъ препятствіемъ, но, съ другой стороны, онъ создалъ намъ большіе дворы, далъ свѣтъ и воздухъ въ жилища, и мы должны признать, что особенно благотѣтельно оказалось дѣйствіе новаго Bauordnung'a на периферіи“³⁶⁾.

Такъ жизнь опровергла обвиненіе въ конфискаціи 20000000 м. и въ ухудшеніи жилищныхъ условій, которыя и въ думѣ, и въ заинтересованныхъ кругахъ ставились Bauordnung'у 1887 г. На этотъ разъ въ оцѣнкѣ значенія этого Bauordnung'a наблюдается полное единодушіе между городской думой и Polizeipräsidium'омъ.

Polizeipräsidium въ своемъ отчетѣ констатируетъ благотворное вліяніе Bauordnung'a 1887 г. на гигиеническія условія жилищъ и добавляетъ: „Значительные экономическіе убытки, которыхъ ожидали раньше, какъ послѣдствія введенія но-

³⁶⁾ Изъ рѣчи гл. Вольгемута, докладчика проекта новаго Bauordnung'a, яраго принципиальнаго противника всякихъ полицейскихъ строительныхъ ограниченій собственности. Но въ данномъ случаѣ онъ является убѣжденнымъ защитникомъ В. О. 1887 (Amtlich. Stenogr. Ber. über die Sitzung der Stadtverordneten Versammlung 3 Juni 1897, стр. 198).

ваго Bauordnung'a, въ дѣйствительности не имѣли мѣста, а въ тѣхъ отдѣльныхъ случаяхъ, гдѣ они наблюдались, въ значительной степени нейтрализовались выгодами общаго блага³⁷⁾.

Съ другой стороны, какъ мы ниже увидимъ, Bauordnung 1887 г. вызвалъ жестокія нападки именно за недостаточное проникновеніе интересами общаго блага и слишкомъ снисходительное отношеніе къ интересамъ городскихъ землевладѣльцевъ.

24 іюня 1887 г. дѣйствіе Bauordnung'a было распространено почти на всѣ предмѣстья Берлина и послужило толкомъ къ оживленію спекулятивной строительной дѣятельности,—по мнѣнію писателей административной школы,—къ вреду для населенія. Вотъ, напримѣръ, какъ изображаетъ П. Фохтъ вліяніе новаго Bauordnung'a на ростъ Берлина, несомнѣнно, впрочемъ, преувеличивая значеніе этого вліянія. „Результаты этого губительнаго шага (распространеніе Bauordnung'a на окраины) обнаружились очень быстро. Во всѣхъ окрестностяхъ Берлина развилась энергичная спекуляція, особенно въ западныхъ и юго-западныхъ предмѣстьяхъ, гдѣ началась постройка дороги въ Wannsee и проектировалось улучшеніе путей сообщенія. Рука объ руку со спекуляціей, которой содѣйствовалъ общій экономическій подъемъ, шло быстрое развитіе строительной дѣятельности, совершенно измѣнившее внѣшній видъ предмѣстievъ. На незастроенныхъ до сихъ поръ участкахъ были возведены пятиэтажные дома-казармы съ боковыми и задними флигелями, которые, то среди поля поднимали свои голыя стѣны замкнутой строительной массой, то врѣзывались между низкими домами старыхъ деревенскихъ улицъ. Старыя виллы и крестьянскіе дома были снесены и замѣнены новыми, высокими зданіями. Уютные садики исчезли и уступили мѣсто узкимъ дворамъ большого города. Естественное развитіе предмѣстievъ получило нежелательный характеръ въ гигиеническомъ и эстетическомъ отношеніяхъ. Особенно сильное измѣненіе къ худшему произошло въ ближайшихъ къ Берлину предмѣстьяхъ“³⁸⁾.

Уже изъ словъ самого Фохта видно, что не только

³⁷⁾ «Polizeipräsidium von Berlin v. d. Jahre 1891 bis 1900», 1902, стр. 453.

³⁸⁾ Paul Voigt. Op. cit., стр. 128—9, passim.

юридическія условія, создаваемые Bauordnung'омъ, но и рядъ экономическихъ факторовъ (экономическій ростъ Берлина) содѣйствовали успѣху завоеваній домовъ-казармъ.

Позднѣйшіе изслѣдователи, напримѣръ Келлеръ и Нитце, въ значительной степени находящіеся подъ вліяніемъ П. Фохта и Эберштадта, вынуждены притти къ выводу, что „точка зрѣнія Поля Фохта объ исключительномъ вліяніи Bauordnung'a 1887 г. на распространеніе домовъ-казармъ въ предмѣстьяхъ Берлина вызываетъ сомнѣнія“³⁹⁾.

Правда, распространеніе Bauordnung'a на предмѣстья имѣло отрицательное значеніе: всѣ нормы этого Bauordnung'a были выработаны примѣнительно къ условіямъ жизни городского центра съ тѣсно живущимъ населеніемъ, съ высокими цѣнами на землю, и потому распространеніе этихъ нормъ на предмѣстья создавало ненормальныя условія для ихъ строительнаго развитія (напримѣръ, уничтожая существовавшее раньше, съ 1872 г., обязательство домовладѣльцевъ оставлять, въ противопожарныхъ цѣляхъ, незастроенное пространство между домами въ 65 метр.), но сводить только къ одному этому моменту лихорадочный спекулятивный темпъ застройки Берлина не позволяетъ фактическій матеріаль. И раньше полиція имѣла полномочіе, путемъ диспенсациі, давать въ отдѣльныхъ случаяхъ право (и, какъ удостовѣряетъ П. Фохтъ, этимъ правомъ широко пользовались) на замкнутую постройку. Такимъ образомъ, распространеніе Bauordnung'a на предмѣстья имѣло значеніе только для облегченія (что, конечно, довольно важно) процесса развитія домовъ-казармъ, а отнюдь не для созданія его. Установленіе этого факта имѣетъ большое принципиальное значеніе. Теорія такъ-называемой административной школы однимъ изъ самыхъ важныхъ фактическихъ своихъ устоевъ считаетъ завоеваніе Берлина домами-казармами, являющееся исключительнымъ результатомъ ошибочнаго примѣненія Bebauungsplan'a и Bauordnung'a. Слѣдовательно, разъ связь между казарменнымъ типомъ домовъ Берлина и Bauordnung'омъ не установлена, то построенія школы много теряютъ въ своей достовѣрности.

Во всякомъ случаѣ, быстрое обостреніе жилищнаго вопроса, ростъ квартирныхъ и земельныхъ цѣнъ, ненормаль-

³⁹⁾ Keller und Nitze, „Gross-Berlin's bauliche Zukunft“ 1910, стр. 37.

ное и нездоровое развитие спекуляціи обратили, наконецъ, на себя вниманіе правящихъ круговъ, которые и рѣшили, идя по линіи наименьшаго сопротивленія, бороться съ жилищной нуждой простѣйшимъ путемъ — исправленіемъ ошибокъ Bauordnung'a. Въ 1892 г. былъ изданъ новый Bauordnung для предмѣстьевъ Берлина, составившій эпоху въ развитіи строительнаго права въ Германіи, по крайней мѣрѣ въ Пруссіи, а въ 1897 г. былъ опять изданъ новый Bauordnung для Берлина въ, собственномъ смыслѣ, измѣнявшій и усложнявшій регулятивъ 1887 г.

Внѣшній толчокъ къ измѣненію Bauordnung'a 1887 г. былъ данъ опредѣленіемъ о раздѣленіи земельныхъ участковъ на застроенные и незастроенные.

Застроенными участками по Bauordnung'у 1887 г. считались тѣ, которые въ день публикованія этого положенія были застроены жилыми помѣщеніями. Такимъ образомъ, даже самая незначительная постройка сильно повышала цѣнность участка, расширяя его способность къ застройкѣ. И чѣмъ дальше назадъ отступалъ моментъ опубликованія Bauordnung'a, тѣмъ труднѣе становилось установить, когда именно было выстроено на данномъ участкѣ зданіе, расширяющее его строительную способность.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, О. V. G. чрезвычайно расширилъ понятіе застроеннаго участка. Всякій участокъ, на которомъ были въ моментъ опубликованія Bauordnung'a 1887 г. построены зданія, хотя бы онъ былъ очень великъ и позднѣе новой планировкой улицъ раздѣленъ на много мелкихъ участковъ, по рѣшенію О. V. G., рассматривался, какъ застроенный и, слѣдовательно, могъ быть интенсивно застраиваемъ (до $\frac{3}{4}$) и въ будущемъ. Такимъ образомъ, на окраинѣ города, иногда получали права интенсивной застройки громадныя участки въ 20 моргеновъ. Эта возможность открытаго обхода закона и дала толчокъ къ пересмотру Bauordnung'a 1887 г.

Въ 1891 г. начались засѣданія комиссіи изъ представителей М. В. Д. и Polizeipräsidium'a для выработки проекта новаго Bauordnung'a. Проектъ былъ переданъ на обсужденіе специальныхъ техническихъ обществъ (союза берлинскихъ архитекторовъ и союза представителей строительной промышленности), еще разъ рассматривался комиссіей въ расширенномъ составѣ и переданъ магистрату, согласіе котораго необходимо при опубликованіи полицейскихъ обязатель-

ныхъ постановлений. Магистратъ, передавши проектъ на обсужденіе думы, отказалъ въ согласіи, и это согласіе опять таки было восполнено оберъ-президентомъ провинціи Бранденбургъ.

Принципіально примыкая къ Bauordnung'у 1887 года, Bauordnung 1897 г. ⁴⁰⁾ вноситъ рядъ важныхъ измѣненій. Дѣленіе на застроенные и незастроенные участки уничтожается. По примѣру Франкфурта, Кельна, Магдебурга Bauordnung слѣдуетъ принципу дѣленія территоріи по поясамъ: въ центральныхъ частяхъ города, съ болѣе интенсивной застройкой, болѣе интенсивной населенностью, болѣе высокой цѣной земли Bauordnung 1897 года разрѣшаетъ болѣе интенсивную застройку, на окраинахъ — менѣе интенсивную.

Этотъ принципъ проведенъ детально. Bauordnung также принялъ во вниманіе и другой характерный для современнаго города процессъ, такъ-называемый Citybildung.

Такъ какъ въ Берлинѣ, какъ и всюду, въ центральныхъ частяхъ города, появились зданія, всецѣло предназначенныя для дѣловыхъ цѣлей, то здѣсь были разрѣшены нѣкоторыя своеобразныя формы застройки, не вполне желательныя для примѣненія къ жилымъ помѣщеніямъ. Напримѣръ, въ зданіяхъ, предназначенныхъ не для жизни, а исключительно для дѣловыхъ цѣлей (т.-е. не для гостиницъ, гдѣ потребность въ воздухѣ особенно интенсивна), разрѣшается покрывать дворъ стеклянной крышей ⁴¹⁾, что имѣетъ значеніе для банковъ, конторъ, создавая удобныя помѣщенія для публики. По тѣмъ же мотивамъ для незначительныхъ по размѣрамъ участковъ допущена застройка безъ дворовъ. Такіе участки, какъ удостовѣряетъ Бальцъ, главнымъ образомъ, встрѣчаются въ центральныхъ частяхъ города.

Принципъ „поясовъ“ примѣняется не только къ опредѣленію интенсивности застройки различныхъ частей города, но и отдѣльныхъ земельныхъ участковъ.

Большую трудность (какъ и вездѣ) представляло точное установленіе понятія центра и окраины. Естественная

⁴⁰⁾ Лучшій комментарий берлинскаго Bauordnung 1897 даетъ работа Baltz. „Preussische Baupolizeirecht. Unter besonderer Berücksichtigung des Baupolizeirechts f. d. Landespolizeibezirk Berlin“. 4-te Aufl. Berlin. 1910.

⁴¹⁾ Не больше, чѣмъ наполовину.

граница была дана только на югѣ (Landwerkanal). Поэтому Bauordnung воспользовался исторической границей, принявъ за разграничительную линію центральныхъ и внѣшнихъ частей линію старой городской стѣны.

При опредѣленіи застраиваемости участковъ исходнымъ пунктомъ была принята улица, такъ какъ улица является важнѣйшимъ источникомъ свѣта и воздуха, находящимся внѣ сферы вліянія частнаго произвола. Да и въ чисто экономическомъ отношеніи части дома, выходящія на улицу, имѣютъ большее значеніе. Это соображеніе, въ связи съ наибольшою выгодностью построекъ, непосредственно прилегающихъ къ улицѣ, въ дѣйствительности обычно приводитъ къ возможно большому выдвиганію зданія на линію улицы, такъ что застройка становится тѣмъ менѣе интенсивна, чѣмъ дальше уходитъ въ глубь двора. На этомъ принципѣ построенъ и Bauordnung 1897 г.

Земельный участокъ дѣлится на пояса линіями, идущими параллельно линіи улицы. Первая полоса идетъ на 6 метр. глубины, вторая на 32 метр. Первая полоса можетъ быть застроена вполнѣ ($\frac{10}{10}$), вторая—на $\frac{7}{10}$. Въ участкахъ глубже 32 метр., если они лежатъ внутри городской стѣны, поверхность можетъ быть застроена на $\frac{6}{10}$, внѣ городской стѣны—только на $\frac{5}{10}$. Застройка можетъ распространиться и на $\frac{7}{10}$, если высота зданій, окружающихъ вторую полосу, не превышаетъ 10 метр. Дѣленіе на полосы имѣетъ только принципиальное значеніе масштаба для опредѣленія интенсивности застройки даннаго участка.

Сравнительно съ Bauordnung'омъ 1887 г. способность къ застройкѣ неглубокихъ участковъ увеличивается, глубокихъ—уменьшается. Это имѣетъ цѣлью содѣйствовать дробленію земельныхъ участковъ, въ гигиеническомъ отношеніи представляющему значительныя выгоды.

Съ цѣлью смягчить невыгоды для домовладѣльцевъ, вызванныя ограниченіемъ интенсивности застройки, Bauordnung 1897 г. допускаетъ нѣкоторое смягченіе требованій техническаго характера сравнительно съ прежнимъ. Но, во всякомъ случаѣ, ограниченія права собственности по регулятиву 1897 г. получили гораздо болѣе интенсивный характеръ. Благотворное значеніе строительныхъ ограниченій, создаваемыхъ новымъ регулятивомъ, не вызываетъ сомнѣній. Не такъ взглянула на дѣло берлинская городская дума, которая опасалась, что проектируемая огра-

ниченія права собственности нанесуть слишкомъ тяжелый ущербъ интересамъ городскихъ землевладѣльцевъ и поэтому выдвинула противъ проектируемаго регулятива сложный аппаратъ возраженій юридическаго и экономическаго содержания.

Дума, при обсужденіи проекта, съ одной стороны, указала на неправильную постановку изданія обязательныхъ постановленій въ Пруссіи, гдѣ полиціи предоставлена рѣшающая роль, а съ другой, опять изъ чисто эгоистическихъ соображеній, попыталась смягчить ограниченія права собственности: большинство измѣненій, предлагаемыхъ думой, сводилось къ расширенію интенсивности застройки и къ менѣе точной формулировкѣ требованій новаго строительнаго регулятива.

При обсужденіи берлинской думой проекта Bauordnung'a, выработаннаго берлинскимъ Polizeipräsidium'омъ въ 1897 г., выдвигались аргументы, совершенно однородные съ тѣми, какіе формулировались въ думѣ въ 1887 г. Правда, Bauordnung 1887 г. привѣтствуется теперь докладчикомъ, признающимъ неосновательность возраженій, выдвинутыхъ противъ него десять лѣтъ назадъ⁴²⁾, но это ничуть не мѣшаетъ ему повторять тѣ самыя возраженія, только въ нѣсколько измѣненной формѣ, противъ новаго проекта. Здѣсь мы опять встрѣчаемся съ принципиальной борьбой противъ всякихъ полицейскихъ ограниченій права собственности. Приведемъ наиболѣе типичное мѣсто изъ рѣчи докладчика Вольгемута.

„Я уже говорилъ, что своеобразие нашего положенія заключается въ томъ, что мы безправны. Отчужденіе каждаго кусочка собственности, признаваемой современнымъ правопорядкомъ неприкосновенной, ограничено во всѣхъ направленіяхъ, и каждое нарушеніе права собственника открываетъ права на вознагражденіе. Здѣсь, напротивъ, мы видимъ, что къ большому кругу населенія,—земельнымъ собственникамъ,—отчужденіе можетъ быть примѣнено простымъ распоряженіемъ президента полиціи и, если даже магистратъ не даетъ своего согласія, всякое опредѣленіе, которое президентъ полиціи устанавливаетъ относительно застраиваемости участка, все же получаетъ законную силу. Если земельный участокъ совсѣмъ не можетъ быть застроенъ, то это

⁴²⁾ Amt. Sten. Ber. 1897. стр. 200.

несомнѣнно значить, что отнимается у владѣльца вся собственность, если не можетъ быть застроенъ на $\frac{1}{3}$ или на $\frac{2}{3}$, то экспроприруется онъ частично.

Комиссія признаетъ, что существуетъ основаніе въ общественномъ интересѣ для такой частичной экспроприации. Мы только желали бы, чтобы это право отчужденія подлежало заключенію организаціи представительства гражданъ, такъ какъ, къ сожалѣнію, Ландтагъ не входитъ въ обсужденіе этого вопроса. Но это отчужденіе должно производиться въ интересахъ общаго блага и не можетъ быть осуществлено по произволу отдѣльными лицами и за предѣлами цѣли“⁴³⁾.

Bauordnung 1897 г. замѣнилъ старый принципъ застраиваемости $\frac{2}{3}$ участка и $\frac{3}{4}$ участка своеобразнымъ новымъ дѣленіемъ территоріи Берлина на пояса и, вмѣстѣ съ тѣмъ, усиливалъ ограниченія права стройки. Экономическое значеніе этого нововведенія магистратъ вычислилъ въ слѣдующихъ цифрахъ:

На принадлежащихъ городу земельныхъ участкахъ по старому Bauordnung'у (B. P. O) подлежало застроекъ.	($\frac{2}{3}$ и $\frac{3}{4}$)—363.000 кв. метр.
По Bauordnung'у 1897 г.—(Zonenbauordnung).	— —310.000 „ „
	— — 53.000 кв. метр.

Считая, въ среднемъ, 75 мар. за кв. метръ, магистратъ вычислилъ убытокъ въ 4 мил. мар., а все землевладѣніе Берлина, исходя изъ этихъ расчетовъ, понесло убытку 542 мил. мар.⁴⁴⁾.

Вычисленія магистрата вызвали возраженія со стороны одного изъ гласныхъ, Кульмана, тоже противника слишкомъ значительныхъ ограниченій права земельной собственности, который нашелъ эти подсчеты преувеличенными. Впрочемъ и, по его даннымъ получалась колоссальная сумма убытковъ, граничащая почти съ разореніемъ берлинскаго землевладѣнія.

⁴³⁾ Stenogr. Bericht über Stadtverordneten Versammlung. 1897, стр. 200.

⁴⁴⁾ Vorlagen f. die Stadtverordneten Versammlung. 1897, стр. 373.

По В. О. 1887 г. оставалось незастроенной 30% всей территории Берлина (улицы, каналы, жел. дор., кладбища), застроенной—70%. В. О. 1897 года уменьшил застраиваемую поверхность на 3%. „Эти 3% означают 85 гект. или 355 морген., т.-е. десять таких парковъ, какъ паркъ Викторія“. Кульманъ считаетъ преувеличеннымъ подсчетъ магистрата, оцѣнивая убытки землевладѣнія въ 100.000.000 мар.

При отсутствіи какихъ-либо точныхъ данныхъ мы лишены возможности провѣрить правильность этихъ вычисленій. Какъ далеко до разоренія и послѣ введенія регулятива, 1897 г. берлинское домовладѣніе, показываютъ слѣдующія цифры:

Движеніе земельныхъ цѣнъ въ Берлинѣ.

Годы.	Валовой доходъ.	Валовой доходъ незастр. участк.	Валовой доходъ застр. участк. за вычет. расх. и % на страхован.	Капитализированный чистый доходъ.	% капитализаціи.	Цѣна на квадрат. метръ.
1868	67953426	408900	55285732	1105714640	5	98 ₁₄
1873	118612553	408900	101510559	2030211180	5	154 ₂₆
1878	161983841	462057	134430199	2682455790	5 ₀₁	161 ₂₂
1883	175979686	624254	143290013	2870565740	4 ₉₉	149 ₄₆
1887	216656427	719669	179075211	3649689600	4 ₉₀	178 ₀₀
1891	280291918	602446	234546116	5099505000	4 ₅₉	232 ₈₃
1892	288760965	617439	240847278	5291305800	4 ₅₅	234 ₇₀
1896	302461054	949753	246642118	5571975850	4 ₄₂	214 ₄₈
1900	351305946	915124	287792837	6668464050	4 ₃₁	242 ₉₁
1904	407848831	602360	334720397	7878224640	4 ₂₄	270 ₉₇

Statistisches Jahrbuch d. St. Berlin. 1907, стр. 115. Данныя о ростѣ земельныхъ цѣнъ съ 30-хъ до 70-хъ гг. приведены выше въ таблицѣ Энгеля. Ср. таблицу о движеніи земельныхъ цѣнъ въ Берлинѣ, составленную А. Фохтомъ за періодъ съ 30-хъ г. по 1898. „Schriften d. Vereins für Socialpolitik“ Bd. 95, стр. 342 и сл.

Такимъ образомъ, ростъ цѣнъ на городскую земельную собственность продолжался, несмотря на ограниченія ея въ общественномъ интересѣ, осуществляемые В. О. Опасенія одностороннихъ и близорукихъ защитниковъ собственности оказались столько-же неправильными въ 1897 г. какъ и въ 1887 г. Последняя безпристрастная инстанція—время,—доказала полную несостоятельность ихъ опасеній разоренія берлинскаго домовладѣнія строительными ограниченіями собственности. Къ тѣмъ самымъ выводамъ приводитъ изученіе гораздо болѣе сложныхъ нормъ строительнаго права,—строительныхъ регулятивовъ для предмѣстievъ Берлина.

Идея, положенная въ основаніе регулятива 1892 года для предмѣстievъ Берлина, чисто экономическая. Регулятивъ исходитъ изъ того принципа, что на окраинахъ, въ силу относительной дешевизны земли, ограниченія права собственности въ публичномъ интересѣ менѣе чувствительны, чѣмъ въ центрѣ. Отсюда во внѣшнихъ округахъ право застройки ограничивается болѣе интенсивно ⁴⁵⁾.

Но построить всецѣло планъ по этому принципу поясовъ оказалось невозможнымъ. Развитіе великаго Берлина нельзя себѣ представить въ видѣ послѣдовательнаго нарастанія концентрическихъ круговъ, причемъ въ каждомъ послѣдующемъ кругѣ земля была бы дешевле. Поэтому и полный регулятивъ не представляетъ собой ряда концентрическихъ поясовъ съ разной степенью допустимой интенсивности застройки.

Пригороды Берлина развились безсистемно и беспорядочно въ зависимости отъ развитія путей сообщенія. Поэтому при созданіи поясовъ приходилось примѣняться къ индивидуальнымъ условіямъ застройки отдѣльных предмѣстievъ ⁴⁶⁾.

Дѣленіе территоріи на пояса замкнутой и открытой стройки осложнилось еще гигиеническими соображеніями. Съ точки зрѣнія гигиены, постройка многоэтажныхъ зданій могла быть допущена только тамъ, гдѣ въ противовѣсъ ненормальнымъ условіямъ городской жизни существуютъ ка-

⁴⁵⁾ «Erläuterung zur Baupolizeiverordnung für die Vororte von Berlin» 1892. Оттискъ изъ оффиц. журн. Мин-ва Обществен. Работъ.

⁴⁶⁾ Это осложненіе системы географическихъ поясовъ неизбежно и типично для современнаго нѣмецкаго города. Въ Кельнѣ въ первый классъ (наиболѣе интенсивной застройки) отнесены не только центральные округа, но и 5 наиболѣе оживленныхъ радіальныхъ улицъ.

нализация и водопроводъ. Такимъ образомъ, наличие этихъ сооружений должна была¹ быть принята во вниманіе при опредѣленіи характера стройки.

Регулятивъ 1892 г. различаетъ округа интенсивной застройки и округа домовъ виллъ. Территорія, гдѣ допущена интенсивная постройка, въ свою очередь распадается на два класса въ зависимости отъ того, проведены ли въ данной мѣстности канализація и водопроводъ (первый классъ) или нѣтъ (второй). Округа, гдѣ допустима постройка фабричныхъ зданій, выдѣлены въ особую категорію⁴⁷⁾.

Общій принципъ, что высота домовъ не должна превышать ширины улицъ, оставленъ въ силѣ. Но изъ соображеній общественной гигиены оказалось неизбѣжнымъ предписать подобное же отношеніе между размѣрами двора и высотой всѣхъ окружающихъ зданій, въ противоположность берлинскому регулятиву, который ставитъ ширину двора въ зависимость отъ высоты только заднихъ и боковыхъ зданій, не принимая въ расчетъ высоту передняго дома.

Неизбѣжное вліяніе сосѣднихъ зданій другъ на друга уже раньше привело къ заключенію, что было бы чрезвычайно цѣлесообразно, если бы сосѣди входили въ соглашеніе, въ силу котораго характеръ застройки двухъ сосѣднихъ участковъ былъ бы координированъ такимъ образомъ, чтобы облегчать доступъ свѣта и воздуха въ оба участка. Но на осуществленіе такихъ соглашеній можно было бы рассчитывать только въ томъ случаѣ, если бы сосѣди получали еще какую нибудь выгоду въ смыслѣ использованія участка. Такіе выгоды и предоставляетъ „институтъ общности двора“, допускающій болѣе интенсивную застройку, если сосѣди вза-

⁴⁷⁾ Въ округахъ домовъ-особняковъ могутъ быть застроены $\frac{4}{10}$ площади участка. Число этажей ограничено 2-мя, постройка должна отстоять отъ линіи улицы и отъ границъ сосѣднихъ участковъ, по крайней мѣрѣ, на 4 метра. Въ округахъ интенсивной застройки участки перваго класса могутъ быть застроены до $\frac{5}{10}$, угловые даже до $\frac{6}{10}$; допустимое число этажей не болѣе 4-хъ, максимальная высота равняется 15 метр.; во-второмъ классѣ разрѣшенная степень застройки— $\frac{4}{10}$ — $\frac{5}{10}$ площади участка, число этажей—3, предѣльная высота—15 метр. По подсчетамъ Гуго Линдемана, округа интенсивной стройки занимаютъ площадь въ 46.600 гект. округа домовъ особняковъ—26.480 гект. Lindeman, „Die deutsche Städteverwaltung“ 1901. стр. 429

имно обяжутся къ цѣлесообразному типу застройки прилегающихъ участков⁴⁸⁾.

Регулятивъ для пригородовъ содержитъ значительныя облегченія сравнительно съ Берлиномъ въ смыслѣ смягченія чисто техническихъ требованій (числа и типа лѣстницъ, допущенія деревянныхъ построекъ и т. д.). Особенно далеко идутъ эти облегченія для построекъ типа коттеджей, имѣя цѣлью удешевить постройку такихъ домовъ.

Оцѣнка регулятива 1892 г. далеко не однородна. Съ одной стороны, официальные источники, признавая значительность устанавливаемыхъ регулятивомъ ограниченій права собственности, настаиваютъ на ихъ благотворномъ вліяніи; съ другой, заинтересованные землевладѣльцы видятъ въ ограниченіяхъ права стройки не только полицейскій произволъ, но и мѣру, въ социаль-политическомъ смыслѣ, довольно сомнительную. Опубликованные мотивы регулятива становятся, главнымъ образомъ, на полицейскую точку зрѣнія, доказывая необходимость расширенія округовъ открытаго типа стройки чисто полицейскими соображеніями,—необходимостью обезпечить притокъ свободнаго воздуха въ центръ города устраненіемъ многоэтажныхъ домовъ на окраинахъ, особенно на западѣ Берлина.

Въ Берлинѣ господствуютъ западные вѣтры. Они могутъ приносить въ центръ города тѣмъ больше чистаго и

⁴⁸⁾ Публично-правовыя предположенія для установленія общности двора, допущенной въ 1897 г. и въ старомъ Берлинѣ такъ сформулированы Бальцемъ: участки принадлежащіе отдѣльнымъ собственникамъ должны находиться по сосѣдству. Границація ихъ части должны быть незастроены, по крайней мѣрѣ на 6 кв. м. и образовать, такимъ образомъ, сплошную незастроенную площадь. Эта свободная отъ застройки площадь можетъ давать больше свѣта и воздуха, чѣмъ это было бы при устройствѣ отдѣльныхъ дворовъ; высота стѣны, раздѣляющей оба двора не должна превосходить 2 м. Заинтересованные землевладѣльцы должны заключить договоръ, въ силу котораго они, при точномъ опредѣленіи площадей, предназначенныхъ для установленія общаго двора, взаимно обяжутся не измѣнять ихъ характера къ невыгодѣ заинтересованныхъ лицъ. Это обязательство должно быть внесено въ земельную книгу и удостовѣреніе въ этомъ представлено органамъ полицейской власти. Этотъ институтъ принятъ и другими нѣмецкими строительными уставами. См. напримѣръ, § 101-ый саксонск. стр. уст. § 54 Вюртембергскаго. Юридическую конструкцію см. въ обстоятельной статьѣ Kretzschmar'a «Hofgemeinschaft im sächsischen Baurecht», въ Fischers «Zeitschrift f. Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung» Bd. 39. Heft. 1—2 Leipzig. 1911.

богатаго кислородомъ воздуха, чѣмъ менѣе интенсивна постройка въ западныхъ предмѣстьяхъ, чѣмъ больше здѣсь принимаются мѣры къ развитію растительности—парковъ и садовъ. Цитируемый офиціальныи документъ не согласенъ съ мнѣніемъ, что регулятивъ отводитъ для кварталовъ виллъ, на территоріи великаго Берлина мѣста больше, чѣмъ это вызывается потребностями населенія. Въ дѣйствительности для кварталовъ этого типа только на западѣ и востокѣ отведены сколько-нибудь пространственно значительные округа; они, вдобавокъ, по преимуществу, примыкаютъ къ рѣдко застроеннымъ площадямъ и расширены лишь въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для охраны уже существующихъ округовъ экстенсивной застройки. Наконецъ, и съ чисто экономической точки зрѣнія, авторы регулятива считаютъ такой типъ стройки чрезвычайно желательнымъ: участки, расположенные среди парковъ и садовъ, будутъ представлять со временемъ чрезвычайно высокую цѣнность. Тамъ же, гдѣ въ отдѣльных мѣстахъ уже получила распространѣніе интенсивная застройка, можно путемъ диспенсаціи придти на помощь частнымъ интересамъ. „На сѣверѣ, востокѣ и югѣ города округа, предназначенные для домовъ виллъ занимаютъ скромное мѣсто сравнительно съ строительными участками 1-го и 2-го классовъ. Регулятивъ не создаетъ сколько нибудь важныхъ ограниченій для будущей постройки фабрикъ и заводовъ, по крайней мѣрѣ, если это не вызывается необходимостью для охраны существующихъ колоній виллъ. Линіи желѣзныхъ дорогъ идутъ почти исключительно черезъ области, которыя доступны для застройки общаго характера“... Такимъ образомъ, по мнѣнію офиціальныхъ мотивовъ регулятива, послѣдній въ достаточной степени индивидуализированъ и приспособленъ къ экономическимъ особенностямъ отдѣльных предмѣстьевъ.

Также оптимистически оцѣниваетъ (въ частномъ письмѣ) значеніе поясного регулятива д-ръ Мюнстербергъ одинъ изъ виднѣйшихъ специалистовъ по строительному праву въ Пруссіи, всегда и въ парламентѣ выступавшій отъ имени правительства при обсужденіи вопросовъ, связанныхъ съ строительнымъ правомъ. Иную оцѣнку даютъ регулятиву представители домовладѣльческихъ и промышленныхъ круговъ. Такъ Клементъ настаиваетъ на томъ, что, въ дѣйствительности, регулятивъ отвелъ подъ исключительную по-

стройку домовъ виллъ, обслуживающихъ, главнымъ образомъ, зажиточные классы населенія, больше мѣста, чѣмъ надо, и въ результатѣ эти „виллы“ превращаются въ дома, населенные многочисленными семействами (заселяются чердаки, подвалы; квартиры дѣлятся между многими семьями) и, такимъ образомъ, регулятивъ не только несправедливо и незаконно ограничиваетъ право собственности, но и ухудшаетъ и обостряетъ жилищную нужду. Хотя работа Клемента носитъ въ значительной степени тенденціозный характеръ, но масса приведенныхъ въ ней фактовъ дѣйствительно указываетъ на недостаточное соотвѣтствіе опредѣленій регулятива 1892 г. съ индивидуальными условіями отдѣльныхъ округовъ и съ социальнымъ расчлененіемъ послѣднихъ ⁴⁹⁾. Въ извѣстной степени эти жалобы подтверждаются парламентскими документами.

Прусскому Ландатагу много разъ приходилось имѣть дѣло съ петиціями городскихъ самоуправленій и землевладельцевъ, такъ или иначе реагирующихъ на этотъ Bauordnung ⁵⁰⁾.

Все эти петиціи болѣе или менѣе однороднаго характера ⁵¹⁾. Петиціонеры просятъ, главнымъ образомъ, о разрѣ-

⁴⁹⁾ Клементъ, въ предисловіи, такъ характеризуетъ создаваемые В. О. предѣлы распоряженія частной собственностью и, вмѣстѣ съ тѣмъ, тенденцію регулятива: „Простымъ полицейскимъ постановленіемъ не менѣе 26000 гект. въ окрестностяхъ Берлина, т.-е. область въ четыре раза превышающая размѣры берлинской территоріи и во сто разъ — берлинскаго Тиргартена, объявлена округомъ виллъ, тогда какъ потребность въ такомъ типѣ домовъ значительно ниже“, „Die Berliner Bauordnung v. 5 dez. 1892 und Lex Adickes“. Berlin. 1894 стр. 15. По словамъ Емке, особенно тяжело отозвался новый регулятивъ на собственникахъ въ тѣхъ предмѣстьяхъ, гдѣ раньше былъ введенъ берлинскій регулятивъ 1887 г.; теперь здѣсь новый регулятивъ разрѣшаетъ постройку только домовъ коттэджей. Застраиваемость этихъ участковъ уменьшилась съ $\frac{2}{3}$ площади до $\frac{3}{10}$. („Die Bebaubarkeit in diesen Baugebieten wurde annähernd von zwei Drittel der Gesamtfläche des einzelnen Grundstückes auf drei Zehntel, also etwa um 100 Proz., herabgesetzt.“). Oehmcke, „Gesundheit und weiträumige Stadtbebauung“. 1904. Berlin. 1904, стр. 55.

⁵⁰⁾ См. „Bericht vom 27 apr. 1895 (№ 162 der Drucksachen für 1895), 17 apr. и 11 mai 1896 (Nr. 155 und 217 der Drucksachen für 1896), 31 mai 1899 (Nr. 314 der Drucksachen für 1896/97) und 2 mai 1898 (Nr. 182 der Drucksachen für 1898) также № 206 der Drucks. für 1902. Въ общемъ засѣданіи палаты вопросъ о Bauordnung обсуждался 10 Juni 1896. (Stenogr. Bericht 1896 стр. 2298, до 2315.

⁵¹⁾ См. петиціи Adlershof, Schmargendorf, Pankof, Steglitz, Rixdorf. Петиціи обычно направлены противъ тѣхъ опредѣленій Baupolizei-

шеніи болѣе интенсивной постройки, ссылаясь на экономическое оживленіе мѣстности, вслѣдствіе возникновенія по близости новыхъ центровъ экономической дѣятельности— вокзала и гавани, указывая на невозможность выгодно эксплуатировать землю, предназначенную для открытой постройки на томъ основаніи, что состоятельный элементъ не хочетъ селиться въ данномъ предмѣстьи, а для менѣе состоятельныхъ лицъ дома типа открытой постройки недоступны. Рѣже попадаются ходатайства собственниковъ общинъ, гдѣ живутъ представители состоятельныхъ слоевъ населенія. Они просятъ, напротивъ, о томъ, чтобы возможно болѣе удалить отъ предѣловъ даннаго предмѣстья замкнутый типъ постройки, дома-казармы, мотивируя свои ходатайства тѣмъ, что въ данной колоніи (см. напр., ходатайство Грюневальда ³²), преобладающій типъ стройки дома-коттэджи и земля находится въ рукахъ владѣльцевъ, которые хотятъ жить здѣсь комфортабельно со своими семьями, а не дѣлать свои участки предметомъ спекулятивныхъ сдѣлокъ. Ходатайства наиболѣе заинтересованной стороны, квартиронанимателей, почти совершенно отсутствуютъ, такъ что нѣкоторыя свѣдѣнія объ отношеніи этихъ общественныхъ группъ къ желательному типу застройки городовъ мы можемъ почерпнуть только изъ франкфуртскихъ и дрезденскихъ данныхъ.

Комиссія второй палаты, въ которой сильно представлены городскіе владѣльческіе элементы, обнаружила скорѣе враждебное отношеніе къ Bauordnung'у и годъ за годомъ повторяла требованія о необходимости регулировать строительное право путемъ изданія самостоятельнаго закона.

Вообще, регулятивъ для предмѣстьевъ Берлина подвергся суровой и пристрастной критикѣ заинтересованныхъ круговъ. Но, если въ суровыхъ и несправедливыхъ отзывахъ была значительная доля преувеличенія, все же критика довольно вѣрно отмѣтила два существенныхъ недочета регулятива 1892 г. Одинъ—это чрезмѣрное стремленіе къ шаблону, другой — безграничная вѣра въ возмож-

ordnung'a для предмѣстьевъ Берлина, которые ограничиваютъ строительное использование земельныхъ участковъ. При этомъ особенно часто возбуждали вниманіе нормы, касающіяся площади застраиваемости и числа этажей. (Ibid. 2964).

³²) Abgeordnetenhaus. 10 Sess. 1902. Aktenst. № 206, стр. 2939.

ность, путемъ искусственнаго давленія сверху, — насадить дома типа коттэджей не только, какъ жилище для сравнительно зажиточныхъ элементовъ, но и, вообще, какъ господствующій типъ жилого дома и, такимъ образомъ, полицейскими мѣрами произвести социальную реформу. „Какъ ни односторонни нападки на регулятивъ“, говорятъ по этому поводу Келлеръ и Нитце, всѣ симпатіи которыхъ лежатъ несомнѣнно на сторонѣ земельной реформы, „но нельзя не признать ихъ справедливости въ одномъ отношеніи: составители регулятива 1892 года дѣйствительно просмотрѣли, что отдѣльные дома особняки слишкомъ дороги для широкихъ массъ. Для послѣднихъ на первомъ мѣстѣ должна быть поставлена сплошная застройка хотя бы и немногэтажныхъ домовъ („Reihenhaus“) ⁵³⁾. Вполнѣ естественно, при этихъ условіяхъ, что введеніе регулятива 1892 г. не привело къ ожидаемымъ результатамъ, и, если мы прослѣдимъ эволюцію регулятива по 1910 г., мы увидимъ, что онъ подвергся значительнымъ измѣненіямъ именно въ смыслъ большей индивидуализаціи и отчасти расширенія области интенсивной постройки. Распространяясь все шире и шире на окрестности Берлина регулятивъ индивидуализируется, и въ то-же время расширяется область, доступная для сравнительно интенсивной застройки.

Такъ уже Verordnung 31 мая 1894 г. расширяя компетенцію регулятива на новую область — Мюгельгеймъ, допустилъ область замкнутой стройки въ нѣсколькихъ новыхъ пунктахъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, регулятивъ нѣсколько усложнилъ самую постановку вопроса, онъ ввелъ новый типъ, „открытой“ стройки. Въ извѣстныхъ областяхъ, предназначенныхъ исключительно для типа домовъ-виллъ, было допущено три жилыхъ этажа, вмѣсто двухъ, зато, воспрещено пользованіе чердакомъ въ качествѣ жилого помѣщенія. Пользованіе подваломъ для жилищныхъ цѣлей было допущено.

Еще рѣзче ту-же тенденцію обнаружилъ Verordnung 27 авг. 1897 г. Наконецъ Bauordnung 1903 послѣдовательно развила обѣ намѣчавшіяся тенденціи; а) индивидуализацію типовъ застройки отдѣльныхъ округовъ ⁵⁴⁾ и б) расширеніе об-

⁵³⁾ Keller и Nitze, „Gross-Berlins bauliche Zukunft“. стр. 41. 1910.

⁵⁴⁾ Заслуживаетъ особаго вниманія методъ опредѣленія округовъ, гдѣ допустимъ только открытый типъ стройки. Какъ сообщаетъ мнѣ

ласти сравнительно интенсивной застройки. Регуплятивъ 1903 г. кромѣ двухъ классовъ интенсивной застройки (I и II), создалъ четыре строительныхъ класса открытаго типа стройки (A, B, C, D.)⁵⁵⁾.

Итакъ, можно сказать, что, въ общемъ, новый регулятивъ повышалъ интенсификацію застройки на урегулированныхъ улицахъ на $\frac{1}{10}$ и на не урегулированныхъ на $\frac{1}{10}$, увеличивая въ то-же время число этажей на урегулированныхъ улицахъ на 2, а на неурегулированныхъ на 1. Въ отдѣльныхъ округахъ эта интенсификація объяснялась необходимостью дать пріютъ фабричнымъ предпріятіямъ⁵⁶⁾.

д-ръ Мюнстерберъ, которому я приношу глубокую благодарность за доставленіе свѣдѣній о берлинскихъ регулятивахъ, въ этомъ случаѣ руководствовались: а) предшествовавшимъ характеромъ строительнаго развитія б) положеніемъ отдѣльныхъ округовъ по отношенію къ лѣсу, рѣкѣ, существующимъ путямъ сообщенія. Если въ данномъ округѣ земли дешева и хорошо обезпечено сообщеніе съ промышленными и торговыми округами Берлина—онъ относился къ классу домовъ открытой стройки.

⁵⁵⁾ Классъ C соотвѣтствуетъ въ общемъ прежнему классу открытой постройки; напротивъ, въ классахъ A и B допускаются большая, (0,5—0,4) интенсивность застройки и большее число этажей (3 и даже 4). Далѣе, здѣсь допускается групповая постройка въ 40—50 метровъ длины, и при угловыхъ постройкахъ въ 80—100 метровъ. Такимъ образомъ, оба эти класса представляютъ собой своеобразный типъ высокой интенсивной стройки, но съ обязательными перерывами (Bauwiczwang).

⁵⁶⁾ Для регулятива 1903 года въ нашемъ распоряженіи имѣются данныя, которыя позволяютъ дать экономическую оцѣнку устанавливаемыхъ имъ ограниченій права собственника. Область, охваченная регулятивомъ 21 апр. 1903 г., достигала 125050 гект. и въ двадцать пять разъ превышала территорію самаго Берлина. Изъ нихъ на интенсивную застройку приходилось 39087 гект., на открытую—85972 гект. Послѣдніе распредѣлялись такимъ образомъ, что на классы A и B падало 2095 гект., на C.—29463 гект. и на D.—43414 гект. („Zentralblatt der Bauverwaltung“, № 42, 1903, стр. 263). Интересный подсчетъ, сдѣланный журналомъ „Grund-eigentum“, (1903 г.) позволяетъ выяснить экономическое значеніе устанавливаемыхъ регулятивомъ ограниченій. Участокъ въ 1250 кв. метровъ, можетъ быть застроенъ въ Берлинѣ пятиэтажнымъ зданіемъ на пространствѣ 875 кв. метр., — въ предмѣстьяхъ на такомъ же участкѣ (классъ D.) можетъ быть выстроенъ домъ только въ 3 этажа, и вообще его застройка допустима только въ размѣрѣ 375 кв. метровъ. Различіе въ допустимой степени интенсивности застройки выразится въ пропорціи 4250 : 1125 или 38 : 10;—окраинные участки могутъ быть застроены въ 4 раза менѣе интенсивно.

Такая разница въ осуществленіи права строить, естественно вызвала у землевладѣльцевъ берлинскихъ предмѣстievъ враждебное отношеніе къ регулятиву. Такъ какъ и самый регулятивъ былъ построенъ

Но и такая индивидуализация оказались недостаточной; дома коттэджи, при существующих путях сообщения и господствующем характере строительного промысла, не находили для себя достаточного рынка: процесс превращения домовъ-коттэджей въ „нелегальные“ дома-казармы продолжался.

Въ регулятивѣ 1907 г. первоначальныя требованія были еще разъ усложнены и частью смягчены. Компетенція современного регулятива для предмѣстievъ Берлина простирается на 122.310 г., изъ нихъ около $\frac{1}{5}$ предназначены для замкнутой высокой застройки, а $\frac{4}{5}$ могутъ быть застроены только экстенсивно, открыто.

Область, предназначенная для открытой застройки разделена на 5 классовъ, которые различаются по степени интенсивности застраиваемости⁵⁷⁾. Для того, чтобы постройка домовъ стала доступнѣе для менѣе зажиточныхъ элементовъ общества сдѣланы облегченія при постройкѣ односемейнаго

безъ достаточнаго предварительнаго изученія мѣстныхъ условій, то это враждебное отношеніе могло облекаться въ объективную форму указаній на его техническіе недостатки.

⁵⁷⁾ Введенъ новый строительный классъ—Е, специально предназначенный для богатыхъ округовъ. (Здѣсь запрещено приспособленіе подваловъ и мансардъ для жилищныхъ цѣлей), кромѣ того, созданы спеціальныя нормы для постройки односемейныхъ домовъ и для сооруженія «рядовыхъ» домовъ (Reihenhäuser) на территоріи класса С, допущены въ рядѣ классовъ такъ называемые „двойные“ дома (см. чертежи). Въ допущеніи Reihenhäuser въ классѣ С выразилось отступленіе отъ принципа открытой постройки, но эти Reihenhäuser строятся группами, блоками, прерываемыми свободными незастроенными пространствами, (не менѣе 14 метр. (см. чертежъ)). Вмѣстѣ съ тѣмъ институтъ общности двора получилъ большее значеніе: къ опредѣленному типу застройки обязываются уже собственники всей группы примыкающихъ участковъ. Это обязательство заносится въ земельныя книги. „Zentralblatt d. Bauverwaltung“. 1907 № 64, стр. 421. Детальныя измѣненія V. В. О. 1907 г. не лишены значенія. Смягчены формальности, — на примѣръ, пользованіе вновь отстроеннымъ домомъ, и, главное, внесенъ рядъ техническихъ облеченій: дома могутъ строиться не только параллельно красной линіи (§ 10); больше свободы предоставлено въ выборѣ типа устройства заборовъ (§ 11³); облегчено устройство полисадовъ, измѣнены условія опредѣленія застраиваемости участка; облегчена интенсификація путемъ причисленія къ незастроенной поверхности всей площади полисада (§ 12); смягчено требованіе, о разстояніи между зданіями. Приняты мѣры къ тому чтобы подвалами пользовались не для жизни, а для заранѣе опредѣленныхъ служебныхъ цѣлей (§ 18, 9, 11, обезпечено ихъ приспособленіе къ назначенію). § 48 запрещаетъ въ рядѣ округовъ устройство фабричныхъ предпріятій.

дома. (Verordn. 15 м. 1910). Аналогичныя требованія примѣнены и къ предмѣстьямъ, лежащимъ внѣ окружной городской желѣзной дороги.

Пережитая берлинскимъ строительнымъ правомъ эволюція всего лучше характеризуется оффиціальными мотивами регулятива 1903 г.⁵⁸⁾

Цитируемый документъ констатируетъ, что „теперь никто не возражаетъ противъ поясныхъ регулятивовъ съ точки зрѣнія ихъ противорѣчія принципу неприкосновенности права частной собственности“, и пытается отразить упреки въ ихъ недостаточной индивидуализаціи. Указывая, что „не было недостатка въ нападеніяхъ на предоставленіе слишкомъ обширныхъ и неприспособленныхъ областей для кварталовъ-виллъ“, объяснительная записка дѣлаетъ рядъ замаскированныхъ уступокъ и объявляетъ неправильнымъ представленіе, будто регулятивъ 1892 г. имѣлъ въ виду создать поселенія исключительно типа виллъ, по образцу Груневальда, которыя доступны только для зажиточныхъ элементовъ. Записка утверждаетъ, будто, съ самаго начала, регулятивъ имѣлъ въ виду создать постройку многоквартирныхъ домовъ, которые позволили бы за относительно небольшую наемную плату имѣть помѣщеніе вдали отъ шума большого города. Впрочемъ объяснительная записка готова допустить, — что поводомъ къ неправильному пониманію первоначальныхъ намѣреній регулятива было не вполне правильное обозначеніе этого родастройки, какъ „landhausmässig“, — „въ то время, какъ имѣлась въ виду *открытая* постройка въ противоположность *закрытой*“. Точно такъ же, объяснительная записка соглашается съ необходимостью большей индивидуализаціи строительныхъ нормъ и заявляетъ, что, при созданіи новаго регулятива, обращено было особое вниманіе на то, чтобы поставить ихъ въ соотвѣтствіе съ измѣнившимися, въ силу измѣненія условій передвиженія, жилищными отношеніями отдѣльныхъ округовъ⁵⁹⁾“.

Но эволюція регулятива для предмѣстievъ Берлина не исчерпывается только приспособленіемъ къ эволюціи эконо-

⁵⁸⁾ Zentralblatt d. Bauverwaltung. 1903. № 41, стр. 261.

⁵⁹⁾ Въ теченіи послѣднихъ лѣтъ, вслѣдствіе созданія сѣти электрическихъ трамваевъ, проникшихъ на самыя окраинныя предмѣстья, такъ же какъ развитія желѣзнодорожнаго пригороднаго сообщенія и централизаціи фабричныхъ предпріятій, характеръ жизни предмѣстievъ рѣзко измѣнился.

мической жизни города. Кроме этого, происходит систематическое дробление строительных классов и облегчение интенсивного типа стройки в экономически оживленных округах.

Основным недостатком берлинских регулятивов является все-таки недостаточно внимательное отношение к потребностям широких масс населения. Индивидуализируются главным образом нормы, имѣющія въ виду дома виллы; многоэтажный домъ сравнительно мало интересуется регулятивъ. Въ результатѣ, богатые кварталы все болѣе и болѣе обособляются и по характеру стройки, а для бѣднѣйшихъ массъ населенія не вырабатывается „компромисснаго“ типа жилища. Съ другой стороны, *берлинскій типъ* дома казармы, который допускается регулятивомъ въ кварталы, населенные рабочими массами, отчасти подъ вліяніемъ экономической необходимости, отчасти, подъ давленіемъ заинтересованныхъ землевладѣльцевъ, вторгается въ неизмѣнномъ видѣ въ предмѣстье. Большая индивидуализація многоэтажнаго дома, созданіе новыхъ компромиссныхъ видовъ открытой стройки (сплошные дома, полукрытая стройка, т.-е. постройка домовъ группами) ⁶⁰⁾—вотъ требованія которыя предъявляетъ жизнь къ строительнымъ нормамъ. Но нельзя сомнѣваться, въ этомъ случаѣ, что усовершенствованный болѣе комфортабельный и болѣе гигиеническій типъ жилищъ только при томъ условіи будетъ доступенъ широкимъ массамъ населенія, если кооперація и мѣстное самоуправленіе выступятъ самостоятельно на дорогу строительства домовъ для рабочихъ и если будетъ организована широкая система кредита, облекающая постройку этого типа домовъ ⁶¹⁾. Лица, наиболѣе склонныя защищать берлинскій регулятивъ въ его цѣломъ, вынуждены признать, что широкія массы населенія остаются внѣ сферы его *непосредственнаго* вліянія (въ смыслѣ выработки новаго типа жилищъ) и что высшимъ слоямъ рабочаго класса домъ коттеджъ становится доступенъ въ томъ случаѣ, если онъ создается сознательными усиліями

⁶⁰⁾ Здѣсь могло бы оказаться полезнымъ установленіе по примѣру Бадена и нѣкоторыхъ прусскихъ городовъ (Дюссельдорфа, Позена, Кенигсберга) задней красной линіи, позволяющей устанавливать предѣлы застраиваемости дворовъ въ зависимости отъ интересовъ цѣлаго округа.

⁶¹⁾ Keller und Nitze op. cit. стр. 89 сл.

общественной инициативы. Частно-хозяйственный интерес здѣсь безсиленъ.

Исторія развитія берлинскаго мѣстнаго строительнаго права приводитъ къ любопытнымъ выводамъ. Сознательное вмѣшательство общественной власти въ стихійный процессъ развитія современнаго города настолько необходимо, что даже та элементарная форма его, которую мы наблюдаемъ въ Берлинѣ, оказалась полезной ⁶²⁾. Правда, чувствуется, что недостаточно систематическое и детальное обслѣдованіе отдѣльныхъ округовъ привело къ отсутствію твердо выработаннаго масштаба, который сразу былъ бы положенъ въ основу индивидуализаціи строительныхъ нормъ,—отсюда, рядъ колебаній въ принципахъ мѣстнаго строительнаго права. Правда, что, какъ показываетъ исторія развитія Bauordnung'a, соотвѣтствіе между развитіемъ строительныхъ нормъ и движеніемъ городского населенія, въ значительной степени, опредѣляемое развитіемъ сѣти городскихъ трамваевъ, нерѣдко достигалось *post factum*, когда несоотвѣтствіе строи-

⁶²⁾ Какъ настойчиво стучится въ дверь именно *публично-правовая* форма ограниченія права стройки, сведенная, кромѣ того, къ извѣстнымъ общимъ принципамъ, всего лучше показываетъ примѣръ мюнхенскаго строительнаго регулятива. Здѣсь регулятивъ 1895 не индивидуализировалъ нормъ по округамъ. Но потребность въ такой индивидуализаціи сильно чувствовалась и вызвала со стороны городского управленія созданіе болѣе 100 различныхъ строительныхъ типовъ путемъ установленія частно-правовыхъ сервитутовъ, или путемъ отдѣльныхъ полицейскихъ распоряженій. Но является спорнымъ самый вопросъ, можетъ ли установленіе сервитута служить не матеріальнымъ цѣлямъ (высшій кассаціонный гражданскій судъ рѣшилъ этотъ вопросъ отрицательно) По рѣшенію Reichsgericht'a (U. 11 ноября 1905 г. см. работы Bierman'a, «Die Zulässigkeit von Dienstbarkeiten zum Vorteile der Allgemeinheit». Festschrift Otto Gierke zum 70 ter Geburtstag, стр. 89 и сл.) непременнымъ условіемъ сервитута долженъ быть экономическій интересъ для лица управомоченнаго. Что же касается до индивидуализаціи типовъ стройки отдѣльными распоряженіями, то здѣсь въ юридическомъ отношеніи отсутствуетъ самая элементарная гарантія интересовъ собственника,—общность устанавливаемыхъ ограниченій собственности, а въ социаль-политическомъ—всякая общая идея. Поэтому только съ изданіемъ въ 1904 году пояснаго регулятива дѣло приспособленія строительныхъ нормъ къ индивидуальнымъ особенностямъ различныхъ городскихъ округовъ двинулось значительно впередъ. См. о Мюнхенскомъ регулятивѣ Steinhauser, „Münchener Staffellaubordnung v. 20 April 1904 mit einer allgemeiner Uebersicht über die wichtigeren baupolizeilichen Vorschriften der Königlichen Haupt-und Residenzstadt München, 1904.

тельныхъ нормъ съ индивидуальными экономическими условіями того или другого предмѣстья, могло неблагоприятно отразиться на интересахъ населенія (напр. застройка кварталовъ, предназначенныхъ для домовъ-виллъ, домами, населенными рабочимъ классомъ, приводила къ ухудшенію жилищныхъ условій, такъ какъ, „виллы“ превращались въ перенаселенные дома, мало приспособленные къ нуждамъ живущаго здѣсь населенія), все же нельзя не признать, что поясной регулятивъ въ Берлинѣ сдѣлалъ свое дѣло, обезпечивъ по крайней мѣрѣ, среднимъ и высшимъ классамъ населенія удобныя условія жизни и избавивъ рабочіе кварталы отъ наиболѣе важныхъ санитарныхъ недочетовъ ⁶³⁾. Само собой разумѣется, нельзя преувеличивать значенія этихъ регулятивовъ въ рѣшеніи сложнаго жилищнаго вопроса; по преимуществу, они все же имѣютъ отрицательный характеръ и ихъ цѣлью является „устраненіе санитарной опасности“. Домовъ-казармъ они не уничтожили ⁶⁴⁾, сколько нибудь замѣтнаго вліянія на пониженіе цѣнности земли въ общемъ (кромѣ, нѣкоторыхъ отдѣльныхъ кварталовъ) не оказали. Впрочемъ отсутствіе единого административнаго органа власти, который могъ бы регулировать сложное хозяйство великаго Берлина, являлось до послѣдняго времени важнымъ факторомъ, препятствовавшимъ согласованію экономической жизни города съ юридическими нормами. Созданіе земской единицы изъ округовъ великаго Берлина несомнѣнно будетъ имѣть нѣкоторое значеніе въ этомъ отношеніи.

Мы остановились такъ внимательно и такъ подробно на исторіи Берлинскаго регулятива потому, что его вліяніе

⁶³⁾ См. Oehmcke, „Bauordnung f. Grossstadterweiterungen und Weitraümigkeit. Mit besonderer Berücksichtigung Berlins. Berlin. 1906.

⁶⁴⁾ Въ этомъ отношеніи чрезвычайно поучительна статистическая таблица о средней населенности берлинскаго владѣнія.

Въ 1861 — приходилось на кажд. заселен. уч.	46	жит.
—64	”	”
—75	”	”
95	”	”

Какъ ни мало совершенны эти данныя, таблица все же показываетъ, что интенсивность заселенія Берлина мало поддается воздѣйствію регулятива. Уплотненіе населенія совершается тѣмъ же темпомъ. Keller u. Nitze, Op. cit., стр. 55.

на развитие нѣмецкаго строительнаго права было громадно: отдѣльныя попытки создать поясной планъ были и раньше ⁶⁵⁾, но послѣ относительно удачнаго опыта берлинскихъ регулятивовъ,—этотъ типъ дѣлается преобладающимъ. ⁶⁶⁾.

Бальцъ называетъ берлинскій регулятивъ „учебникомъ строительнаго права“ ⁶⁷⁾.

На ряду съ берлинскимъ, по общественному значенію, можно поставить франкфуртскій регулятивъ развитие котораго только подтверждаетъ выводы предшествовавшаго изложенія. ⁶⁸⁾.

Bauordnung Франкфурта является однимъ изъ наиболѣе совершенныхъ регулятивовъ. Онъ различаетъ внутренній и внѣшній городъ; послѣдній распадается на внѣшній и внутренній пояса, внутри которыхъ строительный уставъ

⁶⁵⁾ Первый строительный уставъ такого типа былъ созданъ въ Будапештѣ въ 1874 г. и вскорѣ вызвалъ подражаніе въ Германіи, сначала въ Дрезденѣ (1878 и 91), затѣмъ въ Эрфуртѣ (1879), Мюнхенѣ (1880), Альтонѣ (1882), Дармштадтѣ (1886), Бреславлѣ, Висбаденѣ и Кельнѣ (1888), Франкфуртѣ (1891) и, наконецъ, въ Берлинѣ (1892). О социаль-политическомъ значеніи подобнаго рода Bauordnung'овъ см. выше, гл. I.

⁶⁶⁾ Die Berliner Bauordnung besitzt eine allseitig anerkannte, weit über die Grenzen von Gross-Berlin hinausreichende Bedeutung. Die in Berlin bewirkte Regelung des Bauordnungswesens ist durch Übertragung der Berliner Vorschriften für eine grosse Anzahl von Städten in Deutschland und im Auslande vorbildlich und bestinmend geworden. Über den Wert der mit fortschreitender Entwicklung mehrfach ergänzten Bauordnung kann kein Zweifel sein.“ R. Eberstadt, B. Möhring, R. Petersen. 1910, стр. 71. «Gross-Berlin». Ein Programm für die Planung der neuzeitlichen Grossstadt. При централизаціи полицейской власти, В. О., издаваемые органами берлинской полиціи для столицы государства, дѣлаются обычно образцами для остальныхъ крупныхъ городовъ страны. Такъ, Положеніе 1853 г. было горячо рекомендовано для подражанія остальнымъ прусскимъ городамъ (см. Min. Erl. v. 6 Okt. 1853, M. B. I. стр. 247). Точно то-же было и съ В. О. 1887 г. Дѣйствующія нынѣ Положенія 1897 г. для Берлина, и для пригородовъ—1892—907 г.г., построенныя на принципѣ раздѣленія территории города по поясамъ, также сыграли рѣшающую роль въ опредѣленіи типа городскихъ В. О. «Der Erlass der Bauordnung von 1892 hat den wertvollen Anstoss dazu gegeben, dass zahlreiche deutsche Grossstädte Bauordnungen nach dem Grundsatz der abgestuften Bebauung für ihre Umgebungen einführten». Oehmke, „Gesundheit und weiträumige Stadtbebauung“. 1904, стр. 55.

⁶⁷⁾ Baltz, цитированная работа, 3 изд. Vorrede I и VIII.

⁶⁸⁾ Оффиціальныи Отчетъ Министерства Обществ. Работъ, особенно подчеркиваетъ значеніе франкфуртскаго регулятива. „Die Verwaltung der öffentlichen Arbeiten in Preussen“ Bericht. 1901.

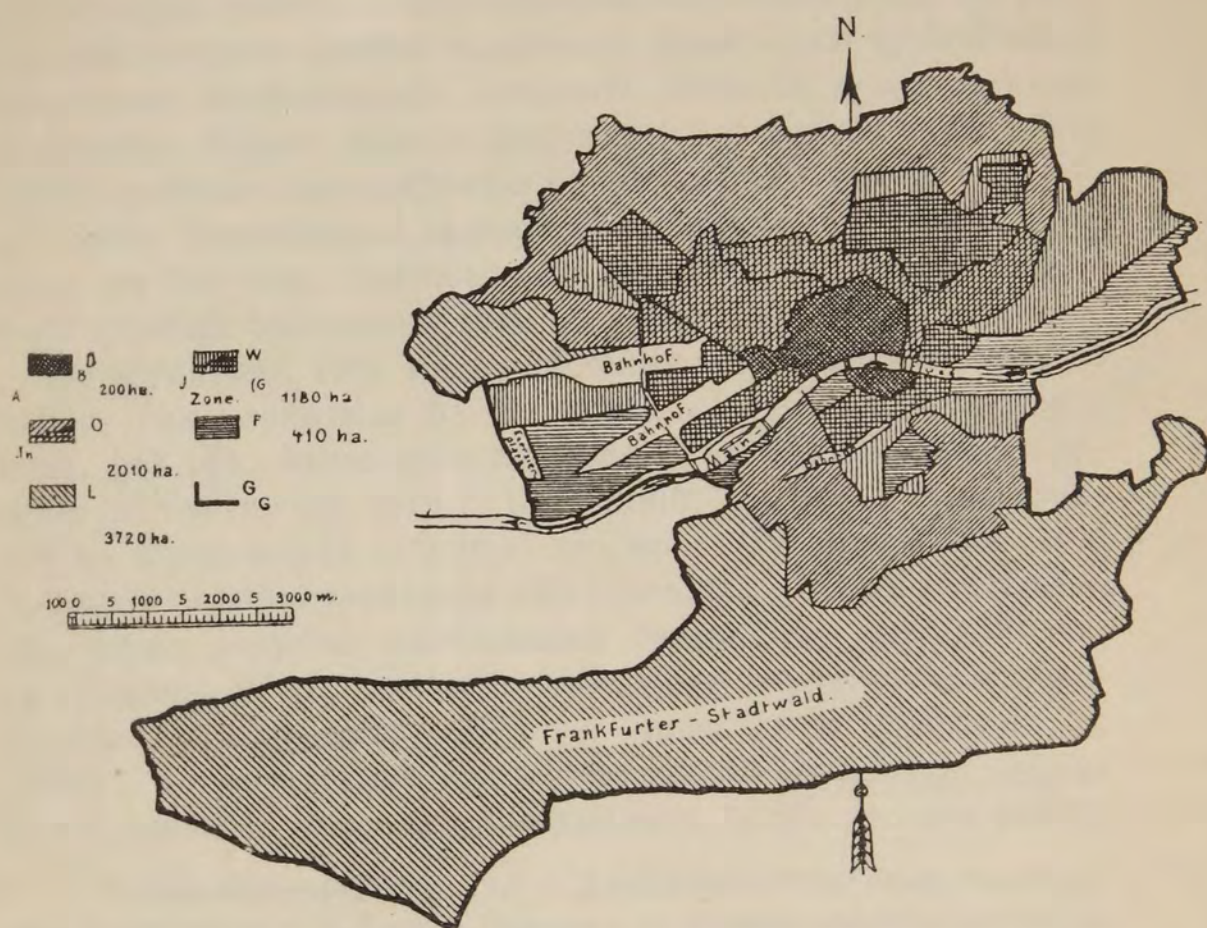


Fig. 11. Z

Схема поясного регулятива во Франкфуртѣ на М.

- D. Интенсивная застройка.
W. Внешний пояс—менѣ интенсивная застройка. Смѣшанные кварталы.—1180 гект.
O. Внешний пояс—открытая постройка.
F. Внутренний пояс.—Фабричные кварталы.
L. Кварталъ домовъ—коттеджей.
G.G. Границы общины.

опять различаетъ, съ точки зрѣнія предъявляемыхъ требований, „жилищные“, „смѣшанные“ и „фабричные“ округа. Въ жилищныхъ кварталахъ, во внутреннемъ поясѣ, уставъ предписываетъ оставлять разстояніе между постройками въ 3 метр., во внѣшнемъ—отъ 4-хъ до 6-ти, и здѣсь замкнутые дома-казармы разрѣшаются только въ видѣ исключенія. Устройство фабричныхъ зданій въ жилыхъ кварталахъ чрезвычайно затруднено требованіемъ оставлять большія незастроенныя разстоянія. Жилые дома въ фабричныхъ кварталахъ должны имѣть особенно широкіе дворы⁶⁹⁾. Внутренній поясъ, гдѣ допускается интенсивная застройка, занималъ въ 1891 г. площадь въ 260 гект., смѣшанный—1180 гект. и для открытаго типа стройки оставалось 2010 гект.⁷⁰⁾.

Регулятивъ 1891 года, постоянно дополнялся и измѣнялся, (мы насчитали 20 частичныхъ новеллъ) пока, наконецъ, всѣ эти частичныя измѣненія не были кодифицированы регулятивомъ 1910 г. Послѣдній, сохраняя традиціонное во Франкфуртѣ дѣленіе на пояса, стремится къ еще большей индивидуализаціи строительныхъ нормъ и дѣлаетъ нѣкоторыя уступки интенсивной застройкѣ, „чтобы опять, въ большей мѣрѣ, привлечь солидныя строительныя предприятия къ стройкѣ, особенно, маленькихъ квартиръ“⁷¹⁾. „Фактъ, что внутренний поясъ теперешней территоріи города почти всецѣло застроенъ, вынуждаетъ допустить для внѣш-

⁶⁹⁾ Baupolizeiverordnungen für d. Stadtgemeinde mit einem Bauzonensplan. Neubearbeitet v. d. Kanzlei. Поводомъ къ изданію поясного регулятива послужила неудовлетворительность стараго регулятива 1884 г., допускающаго безгранично интенсивную застройку, которая грозила превратить окраины города, въ неправильно и интенсивно застроенные и перенаселенные кварталы (Bericht der gemischten Alignements-und Bauordnungs Kommission die Revision der Stadtbaupläne und der Bauordnung betr. v. 20 juni 1891.

⁷⁰⁾ Deutsches Vierteljahrschrift für öffentliche Gesundheitspflege 1890, стр. 5.

⁷¹⁾ Polizeiverordnung betr. des Bauen in der Aussenstadt Frankfurt a. M. (докладъ магистрата 8 апрѣля 1910, стр. 10. Недостаточная индивидуализація нормъ и не вполне внимательное отношеніе къ условіямъ постройки односемейныхъ домовъ регулятива 1891 г. дали основанія для протеста франкфуртскому союзу квартиронанимателей. (См. брошюру, изданную послѣднимъ. «Die Wohnungserhältnisse der ärmsten Klassen in Frankfurt a. M. und ihre Reform durch Kommunale Fürsorge». Цитировано въ работѣ «Die Stadtgarte Stadterweiterung mit volkswirtschaftlichen, hygienischen und künstlerischen Gutachten», 1901, стр. 118. Послѣдняя работа, изданная штуттгартскимъ городскимъ самоуправленіемъ, представляетъ собой цѣнный вкладъ въ литературу предмета.

нихъ поясовъ болѣе интенсивную застройку (*eine weitergehende Bebauung*) и удалить тѣ существовавшія ограниченія застройки, которыя или не достигли цѣли, или не оправдываются гигиеническими и противопожарными соображеніями⁷²⁾.

Въ частности, къ существовавшему раньше дѣленію на жилищные кварталы, смѣшанные и фабричные прибавленъ еще кварталъ виллъ (домовъ-особняковъ); жилищный и смѣшанный округи дѣлятся теперь не только на внѣшній и внутренній пояса, но и на кварталы виллъ. Сравнительно интенсивная застройка допущена въ нѣкоторыхъ новыхъ округахъ, смягчены требованія объ обязательномъ разстояніи между зданіями (съ 4-хъ до 3-хъ метровъ), разрешено устройство жилыхъ чердачныхъ помѣщеній (*Dachgeschosse*) и еще болѣе смягчены строительныя требованія къ постройкѣ домовъ съ дешевыми квартирами. Однимъ словомъ, допущенъ рядъ отступленій, показывающихъ что полицейскія ограниченія права застройки, при современномъ преобладаніи въ составѣ городского населенія недостаточныхъ элементовъ, не могутъ рассчитывать на рѣшительный успѣхъ, если одновременно общественныя власти не развиваютъ широко экономической дѣятельности, направленной къ увеличенію предложенія дешевыхъ жилищъ. Но эти смягченія строительныхъ нормъ не были сдѣланы въ ущербъ требованіямъ гигиены, и дѣйствующій нынѣ регулятивъ систематически и послѣдовательно ограничиваетъ право стройки. Основныя его требованія таковы: принципъ, что высота зданій не можетъ превышать ширины улицъ, оставленъ въ силѣ (къ ширинѣ улицы присчитывается также $\frac{1}{3}$ палисада); вмѣстѣ съ тѣмъ, установлена максимальная допустимая высота зданій,—для внутренняго города 20 метровъ, (при ширинѣ улицъ менѣе 9 метровъ допустимая высота—11 метровъ); въ жилыхъ кварталахъ максимальная высота—9 метровъ. Число этажей въ внутреннемъ городѣ больше (4, кромѣ подвального этажа) и допустимая интенсивность постройки выше ($\frac{3}{4}$ площади участка), чѣмъ во внѣшнемъ городѣ (3 этажа и $\frac{1}{2}$ — $\frac{3}{5}$ площади участка).

Строительное развитіе Дрездена представляетъ со-

⁷²⁾ См. докладъ управы 19 марта 1910 г. „*Städtische Baupolizei. Revision der Bauordnung betr.*“.

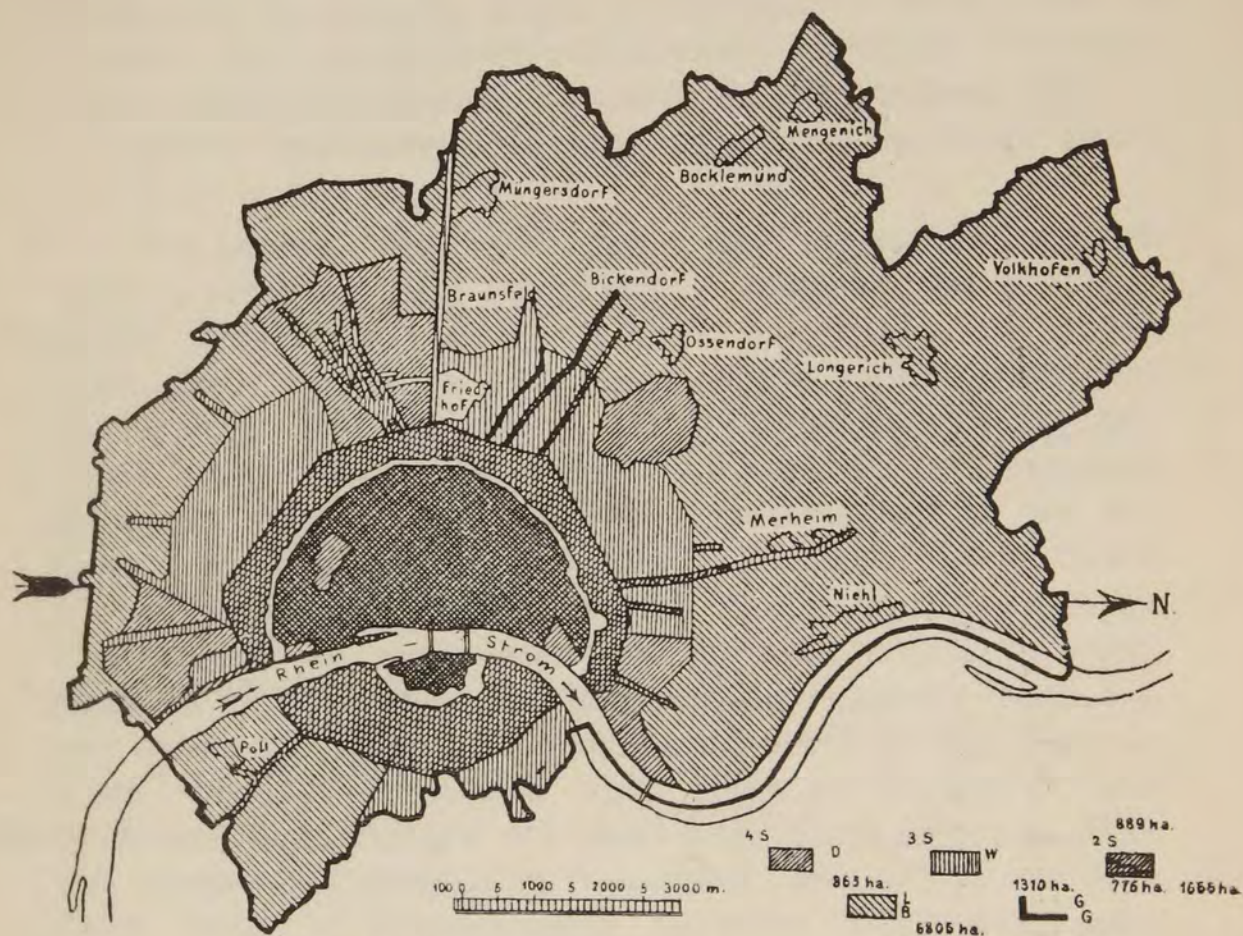


Fig. 12 Z

Схема поясного регулятива въ Кельнѣ.

- D. (интенсивная застройка). 4 этажа—863 гект.
W. (менѣ интенсивная застройка) 3 этажа—1310 гект.
S. открытая стройка—2 этажа—1665 гект.
L. дома-коттеджи—6805 гект. (Zand haus viertel).
G. Границы общинныя.

бой любопытный социальный экспериментъ. Органический процессъ развитія города, и,—мѣстный факторъ, но имѣющій чрезвычайно важное значеніе, планомѣрная муниципальная трамвайная политика, сдѣлали возможнымъ дѣйствительное и систематическое осуществленіе въ жизни совершенныхъ формъ строительнаго права. Органичность развитія нашла отраженіе въ развитіи нормъ строительнаго права. Уже съ давнихъ поръ въ Дрезденѣ наблюдалось стремленіе къ индивидуализаціи послѣднихъ. Дѣленіе на строительные классы по степени интенсивности встрѣчается уже въ 18-мъ вѣкѣ, въ регулятивѣ 1736 г.⁷³⁾

Въ 19 вѣкѣ эта идея нашла свое выраженіе въ рядѣ общихъ строительныхъ статутовъ и специальныхъ распоряженій, такъ что въ Allgemeine Bauordnung 1897 г. мы встрѣчаемъ этотъ принципъ дѣленія на округа уже въ законченномъ видѣ. Въ результатѣ, въ Дрезденѣ уже съ давнихъ поръ, осуществилось расселеніе жителей на относительно обширной площади. Во многихъ частяхъ города мы видимъ цѣлые кварталы, гдѣ дома окружены, по большей части, настоящими садами вмѣсто палисадниковъ, которые мы обыкновенно встрѣчаемъ въ другихъ большихъ городахъ. Вслѣдствіе этого въ Дрезденѣ наблюдается такое малое использование застраиваемости площади въ горизонтальномъ направленіи, какого нѣтъ почти ни въ какомъ другомъ большомъ городѣ. Эта черта выступаетъ особенно рѣзко при сравненіи Дрездена съ Берлиномъ, въ особенности, если взять годы до инкорпорации первымъ большихъ предместьевъ. Въ Берлинѣ въ 1900/1 г. при общей территоріи въ 6349₄₇ гект. и населеніи въ 1889040 чел. было застроено 3000 гект., т. е. 47₂₃ % съ населеніемъ 629₀ ч. на гектаръ, тогда какъ въ Дрезденѣ при общей территоріи въ 4016₂₂ гект., и населеніи въ 379.000 жит., застроено было лишь 1375₁₆ гект.; т. е. 34₂₄ %, съ населеніемъ 275₇ ч. на гект. Такимъ образомъ, въ Берлинѣ на одну единицу площади жило въ 2₂ раза болѣе людей, чѣмъ въ Дрезденѣ; и, если принять во вниманіе, что число этажей домовъ въ Берлинѣ не могло быть вдвое больше числа этажей дрезденскихъ домовъ, придется придти къ выводу, что использование

⁷³⁾ Verwaltungsgeschichte der Stadt Dresden von dr. Otto Richter. Dresden. 1871. B. I, стр. 339.

застроенной поверхности въ горизонтальномъ направленіи въ Берлинѣ гораздо интенсивнѣе, на дворы и въ особенности на сады приходится значительно меньшая часть площади ⁷³⁾. Такой благопріятный для Дрездена результатъ получился, во-первыхъ, благодаря опредѣленіямъ Bauordnung'a, который уже издавна отвелъ очень большую часть территории подъ открытый типъ застройки, а, во-вторыхъ, благодаря цѣлесообразному развитію дрезденскихъ путей сообщенія, которые облегчали заселеніе предмѣстievъ, такъ какъ соединяли послѣднія съ центромъ города. вмѣстѣ съ тѣмъ, и сѣтъ городскихъ путей сообщенія становилась все шире. За десятилѣтіе,—съ 1890 г. по 1900 г.,—длина дрезденскихъ трамваевъ выросла съ 58₆ килом. до 117₇, при чемъ новыя линіи, начинаясь въ одномъ предмѣстьѣ, проходили черезъ центръ города и проникали въ другія, прорѣзывая еще незастроенные участки земли ⁷⁴⁾. Этимъ организація путей сообщенія въ Дрезденѣ выгодно отличается отъ организаціи ихъ во Франкфуртѣ на М., гдѣ соединеніе внутреннихъ частей города хорошо обезпечено трамваями, но (до послѣдняго, по крайней мѣрѣ, времени) большинство линій доходило лишь до границъ застроеннаго города, оставляя окраины безъ достаточно развитой сѣти дорогъ. Въ предмѣстьяхъ Bauordnung'омъ разрѣшался, по преимуществу, открытый типъ постройки. За періодъ съ 1900 по 1905 г. всего сильнѣе увеличилось число жителей, живущихъ въ домахъ этого типа,—съ 76.647 до 165.030 жит. и въ домахъ групповой открытой постройки,—съ 8.287 до 24.431 ж., тогда какъ въ частяхъ города съ замкнутой постройкой населеніе увеличилось лишь съ 213.361 до 235.543 ж., а въ густо населенныхъ участкахъ даже уменьшилось,—86212 до 80323 жит. ⁷⁵⁾. Конечно, увеличеніе числа жителей въ мѣстахъ съ открытымъ типомъ стройки, частью, можно объяснить инкорпораціей

⁷³⁾ Statistisches Jahrb. deutsch. Städte, 11 Jahrgang., стр. 9 и 107.

⁷⁴⁾ Въ эпоху, когда сѣтъ трамваевъ не была еще развита, общество Дрезденскихъ квартиронанимателей протестовало противъ ограниченій интенсивности стройки. См. жалобы «Dresdener Mietbewohner Verein», а въ „Bekanntmachung Einbau von Wohnungen in Dachräume betreffend, Dresden am 14 Sept. 1864 г.“. Въ настоящее время, квартиронаниматели горячо борются за расширеніе открытаго типа стройки. См. напр. «Dresdener Mieterzeitung» 1911. № 5.

⁷⁵⁾ Dresdens Entwicklung in den Jahren 1903, bis 1909 Dresden. 1910., стр. 70.

предмѣстевъ, но, частью, въ этомъ сказывается и стремленіе населенія жить въ домахъ этого типа. Такъ, если мы прослѣдимъ положеніе жилищнаго рынка, то замѣтимъ, что общее количество незанятыхъ квартиръ упало съ 7₃₄^{0/0} въ 1904 г. до 1₉₂ въ 1907 г., при чемъ въ центрѣ города этотъ запасъ упалъ съ 7₈₁ до 2₉₂, въ ближайшихъ къ центру частяхъ съ 7₂₆ до 2₀₈, а на окраинахъ — съ 7₄₃ до 1₁₃. При этихъ условіяхъ Bauordnung f. d. St. Dresden v. 29 Desemb. 1905 г., детально осуществляющій принципъ индивидуализаціи строительныхъ нормъ по поясамъ, нашелъ себѣ уже подготовленную почву. По § 48 устава территорія города раздѣляется на 5 классовъ интенсивной застройки и на 8—открытаго типа стройки. Основаніе для классификаціи чрезвычайно сложно. При раздѣленіи на классы принимается во вниманіе высота переднихъ зданій, степень допустимой застройки двора, высота и отдаленность флигелей и заднихъ построекъ, — при интенсивномъ типѣ застройки и, кромѣ того, разрывы и степень допустимости групповой постройки — для открытаго типа. Классы распределены такъ, что „интенсивность постройки постепенно уменьшается отъ внутреннихъ кварталовъ города къ внѣшнимъ“⁷⁶⁾. Прилагаемая таблица показываетъ, какъ размѣстилось населеніе въ рамкахъ, создаваемыхъ статутомъ 1905 года. Очень значительный процентъ населенія, — 25₃₃^{0/0}, — живетъ въ домахъ открытаго типа (въ кварталахъ съ интенсивной стройкой живетъ 305915). Въ предмѣстьяхъ въ домахъ открытаго типа живетъ 69728 ч. (83₉₂^{0/0}), а въ многоэтажныхъ — всего 13358.

Сравнивая результатъ административнаго вмѣшательства въ Берлинѣ, Франкфуртѣ и Дрезденѣ, мы должны признать, что въ послѣднемъ городѣ административное вмѣшательство оказалось удачнымъ не только съ гигиенической, но и съ экономической точки зрѣнія: типъ открытой постройки начинаетъ вытѣснять многоэтажный домъ (см. приведенныя выше цифры). Исчерпать всѣ причины этого интереснаго явленія въ нашемъ краткомъ очеркѣ невозможно, но несомнѣнно, что большую роль

⁷⁶⁾ Dr. Kretschmar, „Bauordnung für die Stadt Dresden“. 1906, стр. 101. Детальный анализъ нормъ дрезденскаго статута мы даемъ въ приложеніи, гдѣ приводимъ сравнительную таблицу важнѣйшихъ строительныхъ постановленій германскихъ городовъ.

Распределение населенія въ Дрезденѣ по округамъ различныхъ строительныхъ классовъ.

	Строитель- ные классы.	Застроен- ная площадь гект.	Число населен- ныхъ участковъ.	Число жителей.	Число жителей на гект.
Интенсивная застройка	I	93,0	1059	28622	308
	II	471,2	4513	168033	357
	III	156,1	1504	62203	399
	IV	125,0	715	28069	225
	V	69,6	635	18988	273
Открытая застройка	A—A ₁ .	86,3	219	2298	27
	B—B ₁ .	121,4	403	6005	49
	C—C ₁ .	64,5	348	4392	68
	D—F ₁ .	713,3	3333	92192	129
Округа съ особыми строительными опредѣленіями.		61,7	183	5050	82
Предмѣстья. {	Закрытый типъ стройки.	39,1	384	13358	342
	Открытый.	527,9	2413	69728	132

въ этомъ отношеніи играли факторы чисто мѣстнаго значенія: 1) муниципализація трамваевъ и цѣлесообразная трамвайная политика; 2) систематически проводимая инкорпорація предмѣстьевъ (объ этомъ ниже); 3) большее совершенство и бѣольшая индивидуализація нормъ строительнаго права; 4) единство въ построеніи нормъ, какъ регулирующихъ застройку отдѣльныхъ участковъ, такъ и опредѣляющихъ развитіе всего города. Въ то время, какъ въ Берлинѣ строительные регулятивы издаются полицейскою властью и проникнуты тенденціей ограничить интенсивность застройки, а строительный планъ, издаваемый городской думой, стремится, путемъ увеличенія ширины улицъ, облегчить интенсификацію застройки отдѣльныхъ участковъ, въ Дрезденѣ все дѣло творчества строительныхъ нормъ сосредоточено въ рукахъ мѣстнаго самоуправления. Избирательное коммунальное право здѣсь совершеннѣе, чѣмъ въ Пруссіи, а, слѣдовательно, и весь механизмъ управленія болѣе чутокъ къ вопросамъ соціальныхъ реформъ⁷⁷⁾. Конечно, и бѣольшая органичность развитія города,—Дрезденъ былъ большимъ городомъ уже въ средніе вѣка, тогда какъ Берлинъ выросъ сравнительно недавно,—и, можетъ-быть, бѣольшая зажиточность населенія облегчили успѣшное дѣйствіе административнаго вмѣшательства, но, во всякомъ случаѣ, строительное развитіе Дрездена показываетъ, что мѣры строительной полиціи, согласованныя съ общими условіями экономической эволюціи города, могутъ рассчитывать на блестящій успѣхъ.

⁷⁷⁾ Интересныя данныя о Саксонскомъ коммунальномъ избирательномъ правѣ см. въ работѣ Lindeman'a и Hirsch'a, „Das Kommunale Wohlfrecht“ 1911, стр. 34 и сл.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Законодательство о строительных планах и развитие гарантий права собственности в этой сфере публичного права.

Въ нашемъ краткомъ очеркѣ исторіи развитія строительнаго законодательства мы видѣли, какъ постепенно усложняется строительное право. На ряду съ нормами гражданскаго права, почти всецѣло регулирующими строительныя отношенія въ средніе вѣка, возникаютъ въ эпоху полицейскаго государства нормы публичнаго права, регулирующія строительныя отношенія въ публичномъ интересѣ и являющіяся, въ сущности, нормами чисто полицейскими. Наконецъ, въ наше время публично-правовыя нормы дѣлятся на полицейскія, создаваемыя органами строительной полиціи въ силу общихъ полномочій на охрану публичнаго интереса, и административныя, создаваемыя специальнымъ законодательствомъ и порождающія законченныя юридическія отношенія между органами публичной власти и гражданами ¹⁾).

Послѣднія нормы всецѣло регулируютъ важнѣйшіе вопросы строительнаго права въ городахъ, именно общія условія застройки городской территоріи, опредѣляютъ самое осуществленіе важнѣйшей функціи городской земельной собственности—права стройки и создаютъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, рядъ гарантій для права собственности въ области строительнаго права. Съ этими гарантіями, какъ и съ юридическими отношеніями, возникающими на почвѣ дѣятельности органовъ городского самоуправления въ дѣлѣ регулированія строительныхъ отношеній и творчества новаго

¹⁾ О различіи административныхъ и полицейскихъ нормъ, см. проф. Елистратовъ, „Учебникъ русскаго административнаго права“, 1910, В. I., стр. 47.

строительнаго права, мы познакоимся въ дальнѣйшемъ изложеніи.

Современный городъ представляетъ собой своеобразную, очень сложную форму коллективной жизни людей и предполагаетъ специальное приспособленіе его территоріи къ расселенію человѣческихъ массъ на ограниченномъ пространствѣ. Интенсивная концентрація населенія въ городахъ и связанная съ нимъ чрезвычайная интенсивность застройки городской территоріи дѣлаетъ необходимой особую конфигурацію земельныхъ участковъ, предназначенныхъ для постройки зданій; требуетъ особой организаціи общественныхъ дорогъ, которыя въ то же время служили бы источникомъ свѣта и воздуха для прилегающихъ домовъ; вызываетъ выдѣленіе земельныхъ участковъ для общественныхъ цѣлей: парковъ, площадей для общественныхъ сооружений, отдыха, игръ; вызываетъ планомѣрную дифференціацію городской территоріи и пр. Отсюда—безусловная необходимость планомѣрнаго регулированія строительнаго развитія города путемъ планировки городской территоріи для публичныхъ и частныхъ цѣлей. Принципы такой планировки, выработанные специальными дисциплинами,—общественной гигиеной, санитарной техникой, архитектурой, политической экономіей,—составляютъ содержаніе такъ-называемыхъ городскихъ плановъ застройки ²⁾).

Но городская земля въ современномъ городѣ раздроблена на отдѣльные участки, находящіеся въ частной собственности отдѣльныхъ лицъ, которыя при осуществленіи права застройки руководятся индивидуальными, а не публичными интересами, и далеко не склонны подчинять первые послѣднимъ. Поэтому, социаль-политическія требованія строительнаго плана только тогда получаютъ реальное значеніе въ жизни, если имъ будетъ сообщена обязательная сила, и они особымъ актомъ государственной власти будутъ превращены въ принудительныя нормы публичнаго права, подчиненіе которымъ для отдѣльныхъ собственниковъ обязательно.

Въ Германіи, въ послѣднюю четверть XIX в., вмѣстѣ съ интенсивнымъ развитіемъ городской жизни, создалось специальное законодательство, посвященное выработкѣ юридическихъ условій обязательности городскихъ плановъ, кото-

²⁾ См. ч. I.

рые, такимъ образомъ, получили значеніе юридическаго основанія застройки городовъ³⁾.

³⁾ Нормы, регулирующія осуществленіе строительныхъ плановъ, содержатся въ самостоятельныхъ законахъ (такъ, въ Пруссіи—*Baufluchtliniengesetz*. v. 2 Juli 1875, въ Баденѣ, — *Das badische Ortsstrassengesetz* v. 15 okt. 1908), или составляютъ только особый раздѣлъ общихъ строительныхъ уставовъ (напримѣръ въ Саксоніи—*Allgem. Bauordnung*, II u III Abschnitt, §§ 8-38; Вюртембергъ—*Bauordnung f. das Königreich Württemberg*, II Abschnitt, Anlage der Orte und Ortsstrassen, Art. 7—28; Баварія — *Die bayerische Bauordnung* 1901, §§ 1—11). Законодательство о строительныхъ планахъ распадается на три самостоятельныхъ категоріи. Оно даетъ, во 1-хъ, органамъ мѣстнаго самоуправленія опредѣленные полномочія на ограниченія права стройки въ публичномъ интересѣ; во 2-хъ, устанавливаетъ гарантіи собственности противъ незаконнаго вторженія органовъ публичной власти, и, въ 3-хъ, регулируетъ специальное обложеніе собственниковъ въ цѣляхъ сооруженія улицъ и площадей. Последняя категорія нормъ, тѣсно связанная съ вопросами финансовой науки и финансового права, не будетъ затронута въ настоящемъ томѣ нашего изслѣдованія (этотъ вопросъ разработанъ въ книгѣ проф. П. П. Гензеля, «Новый видъ мѣстныхъ налоговъ», (Петербургъ. 1902, стр. 138 и сл.). Намъ придется коснуться ихъ, когда мы будемъ говорить о положительной дѣятельности органовъ городского самоуправления въ дѣлѣ городского землеустройства, теперь же мы ограничимся только характеристикой принциповъ этого вида специального обложенія.

Въ Германіи господствуетъ принципъ, что расходы на сооруженіе новыхъ улицъ, которое обычно повышаетъ цѣнность примыкающихъ къ нимъ участковъ, должны падать на собственниковъ послѣднихъ. Для осуществленія этого принципа законодательство или возлагаетъ обязанность оборудованія улицъ прямо на того, кто хочетъ возводить зданіе на новой улицѣ, ставя разрѣшеніе постройки въ зависимость отъ предварительнаго сооруженія всей улицы, или только части ея (*S. G. § 39 ff. Bayer. B. O. § 62 Abs. 3*), или возлагаетъ обязанность постройки улицъ на общину, уполномочивая послѣднюю разложить эти расходы на землевладѣльцевъ, когда они, благодаря постройкѣ зданій, начинаютъ извлекать пользу отъ улицы (въ Пруссіи, Баденѣ, Гессенѣ и Вюртембергѣ — *Bad. G. Art. 22, 23, 24; Würt. G. Art. 24; Hes. G. Art. 21. Прусскій Baufluchtliniengesetz, § 15*). Объемъ, въ которомъ это право принадлежит органамъ общиннаго самоуправления въ различныхъ странахъ, постепенно расширяется. Большую сдержанность при опредѣленіи права общины на взносы обнаруживаетъ старый Вюртембергскій уставъ (1872 г.); нѣсколько дальше идетъ Гессенъ (1881). Въ расширенномъ объемѣ существуетъ право общинъ въ Пруссіи и Баденѣ. По уставу 1910 въ Вюртембергѣ, общины могутъ вмѣстѣ съ общими издержками на сооруженіе улицъ переложить, въ известной степени, на примыкающихъ землевладѣльцевъ издержки по содержанию улицъ. Въ Баденѣ взносы могутъ быть получены даже со зданій, сооруженныхъ раньше проведенія улицъ. Баденскій, Вюртембергскій и Гессенскій уставы даютъ также возможность одновременно въ формѣ

Признаніе за нормами городскихъ плановъ принудительной силы имѣло своимъ слѣдствіемъ особыя ограниченія права собственности на земельные участки, расположенные въ предѣлахъ городской территоріи, именно, спеціальныя ограниченія права стройки. Такимъ образомъ, объектомъ этого вида строительнаго законодательства являются спеціальныя ограниченія права собственности въ публичномъ интересѣ,—ограниченіе права стройки въ цѣляхъ осуществленія городского строительнаго плана и детальное регулированіе юридическихъ отношеній, возникающихъ, въ силу установленія городского плана, между органами публичной власти и собственниками земельныхъ участковъ.

Правовое положеніе землевладѣнія въ городахъ Германіи характеризуется извѣстнымъ дуализмомъ. Строительная земля, какъ мѣсто для постройки зданій, подлежитъ одновременно дѣйствію нормъ гражданскаго и публичнаго права. Основнымъ принципомъ гражданскаго права является безусловное признаніе свободы стройки. „По общему правилу, каждый собственникъ уполномоченъ занимать землю строе-ніями и по своему усмотрѣнію измѣнять послѣднія“ (A. L. R. Tit. 8, Teil I, § 65). Точно такъ же опредѣленно признается это право и строительными уставами⁴⁾. Этотъ принципъ свободы стройки вполне согласуется съ § 903 Гражд. Улож., въ силу котораго собственникъ управомоченъ пользоваться своей землею по своему усмотрѣнію, поскольку этому не

вносовъ получить возвращеніе затратъ за канализаціонныя сооруженія, обслуживающія примыкающія усадьбы (Bad. G. Art. 20 abs. 2). По общему правилу законодательство предоставляетъ распредѣленіе издержекъ на сооруженіе улицъ общинной автономіи.

⁴⁾ См. A. L.—R. Tit. 8. Teil I § 65. „In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt“. Также § 903 B. G. B. Наиболѣе общую формулу даетъ Art. I Bauordn. für das. Königr. Württemberg. „Die privatrechtliche Befugnis, auf einem Grundstück zu bauen, unterliegt nur den öffentlich rechtlichen Beschränkungen, die durch Gesetz festgestellt sind. Als Gesetz gilt jede Rechtsnorm“. Иначе редактованъ § 1 Вюртембергскаго строительнаго устава 1872 г. „Der Eigentümer eines Grundstücks ist berechtigt, auf demselben innerhalb seiner Eigentumsgrenze nach seinem Ermessen zu bauen sofern er nicht durch Reichsgesetz oder durch die in gegenwärtigen Gesetz begründeten und Nachbarrechtlichen Vorschriften beschränkt ist. Право застройки здѣсь можетъ быть послѣдствіемъ не только права собственности, но и другихъ вещныхъ правъ Гражданскаго Уложенія. См. также Hess. A. B. O. art. 1 и другіе строительные уставы.

противорѣчатъ законъ или права третьихъ лицъ. Но осуществленіе собственникомъ полномочій на застройку участка не можетъ не касаться интересовъ всего общества,—публичнаго интереса: отсюда неизбежность публично-правовыхъ ограниченій права стройки, и самое осуществленіе этого права ставится въ зависимость отъ предварительнаго разрѣшенія специальныхъ органовъ публичной власти (въ Германіи явочный порядокъ примѣняется въ этой области только гамбургскимъ строительнымъ уставомъ и то лишь въ исключительныхъ случаяхъ). Въ виду дуализма землевладѣнія въ городахъ опредѣленіе юридической природы права стройки представляетъ чрезвычайныя затрудненія.

Сложность такого опредѣленія бросается въ глаза, если вспомнить, какъ велики ограниченія этого принципа государственной властью. Въ извѣстныхъ случаяхъ они могутъ дойти до полного отрицанія права частнаго собственника застраивать владѣніе.

Господствующая теорія ⁵⁾ исходитъ изъ признанія извѣстной двойственности природы строительнаго права, его дѣленія на публичное и частное. Право стройки въ частно-правовомъ смыслѣ имманентно, какъ это указываетъ Ремъ, вещному праву на землю и осуществляется по принципамъ Гражданскаго Уложенія. На ряду съ этими частно-правовыми полномочіями собственника стоятъ публично-правовыя полномочія на стройку, источникомъ которыхъ являются разрѣшенія строительной полиціи, создающей, такимъ образомъ, субъективное публичное право земельныхъ собственниковъ. Содержаніе этого субъективнаго права выражается въ томъ, что собственникъ получаетъ полномочія на осуществленіе извѣстныхъ дѣйствій, воспрещенныхъ другимъ. Однимъ словомъ, съ этой точки зрѣнія разрѣшеніе на стройку приравнивается къ концессіи, а свобода стройки опредѣляется, какъ субъективное публичное право, охраняемое всѣмъ аппаратомъ судебно-административныхъ учреждений. Но сближеніе выдачи разрѣшеній на стройку съ концессіей вызываетъ сильныя возраженія.

⁵⁾ См. особенно G. Meyer — „Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts“. Bd. 1 стр. 201. и Rehm — „Die rechtliche Natur der Gewerbs-Koncession“. München 1889.

Концессія и полицейское разрѣшеніе, какъ это доказалъ О. Майеръ, по своей юридической природѣ различны⁶⁾.

Концессія является правообосновывающимъ актомъ органовъ управленія и вызываетъ къ жизни субъективное публичное право⁷⁾. Слѣдствіемъ выдачи концессій является обязательство другихъ лицъ признать опредѣленное право исключительнымъ правомъ концессіонера и, слѣдовательно, влечетъ за собою ограниченіе дѣятельности другихъ лицъ; напримѣръ, предоставленіе желѣзнодорожной концессіи даетъ исключительное право на сооруженіе желѣзной дороги тому или другому лицу. Полученіе полицейскаго разрѣшенія не влечетъ за собой такихъ послѣдствій, и его результатомъ не можетъ быть возникновеніе субъективнаго публичнаго права: въ этомъ случаѣ власть констатируетъ только, что осуществленіе права не влечетъ за собой опасности для публичнаго интереса. Именно такое юридическое значеніе имѣетъ административный актъ, разрѣшающій стройки. Возможность строить здѣсь не является полномочіемъ, которое собственникъ получаетъ отъ объективнаго права или отъ органовъ публичной власти. Люди строили зданія прежде, чѣмъ существовалъ организованный правовой порядокъ и осуществленіе этой возможности юридически безразлично до тѣхъ поръ, пока оно не угрожаетъ интересамъ другихъ гражданъ или общаго блага⁸⁾. Разрѣшеніе на стройку не создаетъ поэтому новаго права, а только констатируетъ, что свобода дѣйствій гражданина не представляетъ опасности для публичнаго интереса. Понятіе „свободы стройки“ лишено юридически опредѣленнаго положительнаго содержанія и представляетъ въ этомъ отношеніи аналогію со свободой промышленности. „Свобода промышленности“, — говоритъ Лабандъ, — „не является понятіемъ съ опредѣленнымъ правовымъ содержаніемъ, но отрицаніемъ ограниченія свободы дѣйствій въ промышленной сферѣ“⁹⁾.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, свободу стройки трудно признать только рефлекторнымъ отраженіемъ дѣйствующаго права, какъ это

⁶⁾ О. Mayer, „Theorie des französischen Verwaltungsrechts“, стр. 210. Онъ же — „Verwaltungsrecht“. Bd. I, стр. 287, прим. 1-е.

⁷⁾ О. Mayer „Verwaltungsrecht“. Bd. II, стр. 147, прим. 1-е.

⁸⁾ Schanz, „Die Baugenehmigung in Bayern“. 1901, стр. 30.

⁹⁾ D. St. Recht 2 Aufl. Bd. II, стр. 201 I.

дѣлаетъ Аккерманъ ¹⁰⁾). Низведеніе права застройки только на степень рефлекторнаго права непримиримо съ дѣйствующимъ законодательствомъ, устанавливающимъ свободу стройки, какъ основной принципъ нѣмецкаго публичнаго и частнаго права (Waltz) и какъ самостоятельное послѣдствіе права собственности. Дѣйствительно, свобода застройки есть не рефлекторное право, а длящееся отношеніе собственника къ государству, правовое состояніе, status, которое служитъ основаніемъ отдѣльныхъ правовыхъ притязаній ¹¹⁾). Пользуясь терминологіей Еллинека, можно сказать, что свобода стройки является „отрицательнымъ состояніемъ“, status negativus собственника. Въ той сферѣ его дѣятельности, гдѣ онъ осуществляетъ строго индивидуальныя цѣли, онъ свободенъ отъ вмѣшательства государственной власти. Вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ имѣетъ къ власти только „общее притязаніе на признаніе“, которое не пробудилось еще къ правовой дѣятельности. Это пробужденіе совпадаетъ съ возбужденіемъ ходатайства передъ органами публичной власти о разрѣшеніи стройки, когда открывается притязаніе на опредѣленные дѣйствія администраціи (разсмотрѣніе ходатайствъ съ установленными процессуальными формами на изданіе административнаго акта, опредѣляющаго, разрѣшается ли производство стройки и на какихъ условіяхъ). Возбуждая ходатайство, собственникъ или субъектъ вещнаго права на участокъ переходитъ изъ отрицательнаго состоянія въ состояніе активное ¹²⁾). Эта точка зрѣнія распутываетъ узелъ непримиримыхъ противорѣчій принципа свободы застройки, охраняемаго всѣмъ правовымъ механизмомъ современнаго государства, съ суровыми ограниченіями этой свободы государственной властью.

Ограниченія могутъ быть самаго различнаго характера и исходить изъ самыхъ разнообразныхъ соображеній. Намъ теперь важно выяснитъ цѣли и содержаніе тѣхъ ограни-

¹⁰⁾ Ackerman, — „Der Baukonsens und die polizeilichen Beschränkungen der Baufreiheit nach preussischem Recht“, Berlin. 1910.

¹¹⁾ Iellinek „System der subjectiven öffentlichen Rechte“. 1905, стр. 87. Характеристику основныхъ теорій германскихъ государствовѣдовъ на природу субъективныхъ публичныхъ правъ даетъ проф. В. Θ Матвѣевъ въ книгѣ „Право публичныхъ собраній“. Петербургъ. 1909, стр. 3—5.

¹²⁾ V. Gehe въ Fischers „Zeitschrift für Praxis der Gesetzgebung und Verwaltung“. B. 39. H. 3/4, стр. 107. Leipzig. 1911. „Inwieweit lassen sich aus dem Allgemeinen Baugesetze subjektive öffentliche Rechte ableiten?“.

чений, которыя вызываються признаніемъ публично-правового характера за нормами городского плана застройки.

Переходя къ анализу содержанія ограниченій права стройки, создаваемыхъ строительнымъ планомъ, мы должны прежде всего остановиться на установленіи понятія этого послѣдняго.

Основнымъ элементомъ *городского плана застройки* является улица. Только проведеніе улицъ придаетъ городскимъ земельнымъ участкамъ строительныя свойства и только законченное образованіе сѣти улицъ создаетъ изъ городской территоріи органическое цѣлое. Поэтому естественно, что городскіе планы, какъ бы ни усложнялось ихъ содержаніе, прежде всего заключаютъ въ себѣ установленіе принциповъ, по которымъ городская территорія дѣлится на участки, приспособленные къ застройкѣ путемъ проведенія улицъ и площадей ¹³⁾. Слѣдовательно, основнымъ элементомъ городского плана является улица, и ея юридическое опредѣленіе необходимо для выясненія юридической природы строительнаго плана въ цѣломъ.

Улица служитъ по преимуществу: а) цѣлямъ общественнаго передвиженія и в) цѣлямъ застройки. Такимъ образомъ, прежде всего она есть особый видъ публичныхъ дорогъ, основнымъ назначеніемъ которыхъ является служеніе цѣлямъ публичнаго передвиженія.

Юридическая природа публичныхъ дорогъ достаточно выяснена въ литературѣ ¹⁴⁾. Публичная дорога предназначена для цѣлей всеобщаго пользованія. Она есть своеобразная форма публичной собственности, вещь публичнаго права (*chose publique*) и не можетъ находиться во власти отдѣльнаго лица, которое распоряжалось бы ею въ собственныхъ интересахъ. Такою же вещью публичнаго права является и улица. Своеобразный характеръ понятія улицы, какъ вещи публичнаго права, опредѣляетъ собой характеръ юридиче-

¹³⁾ Eberstadt, „Handbuch des Wohnungswesens und der Wohnungsfrage“. „Der Bebauungsplan ist eine Planzeichnung; er enthält die Gesamtheit derjenigen Festsetzungen, die sich auf die Aufteilung des städtischen Baulandes durch die Strassenzüge, durch öffentliche Plätze und durch Verkehrslinien beziehen. Durch den Bebauungsplan werden demnach insbesondere festgestellt die Zahl und die Führung der Strassen und die Einteilung der einzelnen für den Häuserbau dienenden Grundstücksblöcke“. Стр. 173.

¹⁴⁾ См. Germershausen, Wegerecht; здѣсь же указана литература. О. Mayer—op. cit. §§ 35 и 37.

скихъ отношеній, возникающихъ между собственникомъ и государствомъ по поводу улицы. Но это опредѣленіе родового понятія улицы недостаточно. Оно только указываетъ, что основной элементъ строительнаго плана, улица, принадлежитъ къ области вещнаго публичнаго права, но совершенно оставляетъ въ сторонѣ ея видовые признаки ¹⁵⁾, обуславливающіе, въ конечномъ счетѣ, своеобразную природу строительныхъ плановъ.

Обратимся къ анализу этихъ видовыхъ признаковъ. Улица есть разновидность публичной дороги. Всякая улица есть дорога, но не всякая дорога—улица. Улицей можетъ считаться только та публичная дорога, которая предназначена для цѣлей планомѣрной застройки и служить не только артеріей передвиженія, но и резервуаромъ воздуха для прилегающихъ зданій, т.-е. дорога, приспособленная къ жилищнымъ цѣлямъ. Этимъ послѣднимъ признакомъ характеризуется понятіе улицы, какъ объекта строительнаго права въ противоположность праву дорожному. Отсюда—обособленіе дорожного права и права строительнаго и проникновеніе въ послѣднее принциповъ опредѣленно выраженаго соціальнаго характера. Двойственный характеръ понятія улицы наиболѣе расплывчато формулированъ въ прусскомъ строительномъ правѣ и наиболѣе точно въ позднѣйшихъ законодательствахъ. Въ Пруссіи понятіе улицы, въ смыслѣ закона 2 іюля 1875 г., охватываетъ не только улицы, предназначенныя для застройки, но также всѣ артеріи, служащія для внутренняго передвиженія, хотя бы застройка ихъ и была невозможна. Такимъ образомъ, здѣсь мы встрѣчаемъ только противоположеніе улицъ внутренняго передвиженія публичнымъ дорогамъ, служащимъ цѣлямъ сообщенія одного поселенія съ другимъ. По опредѣленію O. V. G. E. 23 января 1873 г., „улицы суть такія дороги, которыя предназначены для застройки или, по крайней мѣрѣ, должны служить для внутренняго передвиженія, какъ составные элементы сѣти застроенныхъ улицъ“ („Strassen sind solche Wegestrecken, die entweder für den Anbau bestimmt sind, oder wenigstens als Glieder in dem Netze der bebauten Strassen dem inneren Verkehr dienen sollen“).

¹⁵⁾ Ср. Schultzenstein въ P. V. Bl. — 30, стр. 705, Lebens, тамъ же т. 18, стр. 454.

По законодательству Бадена, Вюртемберга и Гессена понятие улицы (Ortsstrasse) уже, но точнее. Оно охватывает только улицы, служащія цѣлямъ передвиженія и застройки. Такъ, § 1 баденск. зак. 15 окт. 1908 г. даетъ точное догматическое опредѣленіе улицы, какъ публичной дороги, находящейся въ предѣлахъ общины и служащей цѣлямъ застройки¹⁶⁾. Такимъ образомъ, этимъ опредѣленіемъ, въ противоположность прусскому закону, не охватываются дороги, не предназначенныя къ застройкѣ, напр. дороги, ведущія къ мѣстамъ, откуда открывается красивый видъ, или узкія дороги для пѣшеходовъ (Staffelaufgänge). Публичные дороги послѣдняго типа не являются сами по себѣ улицами, въ смыслѣ строительнаго законодательства, слѣдовательно, къ нимъ не могутъ примѣняться упрощенный порядокъ отчужденія и нормы о привлеченіи подлежащихъ собственниковъ къ покрытію издержекъ на ихъ устройство. Потребовалось специальное указаніе закона (abs. V § 2-го) для того, чтобы сдѣлать возможнымъ включеніе въ строительные планы дорогъ, застройка которыхъ не допускается и, вмѣстѣ съ тѣмъ, разрѣшить примѣненіе къ нимъ упрощенныхъ формъ отчужденія (§ 8) и ограниченія права застройки (§ 9). Но на этотъ типъ дорогъ не распространяется весь объемъ понятія Ortsstrasse, напримѣръ, нормы о разложеніи издержекъ по постройкѣ улицъ на прилегающихъ собственниковъ. Если основной элементъ строительнаго плана, городская улица, предназначена служить не только цѣлямъ передвиженія, но и жилищнымъ, слѣдовательно, въ извѣстной мѣрѣ, социаль-политическимъ, то вполне естественно, что строительный планъ долженъ служить задачамъ и этой послѣдней категоріи. Слѣдовательно, ограниченія частной собственности, налагаемыя „въ публичномъ интересѣ“ для осуществленія городского плана, по самой логикѣ вещей могутъ налагаться не только по мотивамъ полицейскаго (устраненіе опасности), но и по мотивамъ чисто социаль-политическаго характера. Дѣйствительно, нѣмецкое законодательство о строительныхъ планахъ развивается въ этомъ направленіи. Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія

¹⁶⁾ Въ баденскомъ правѣ впервые даетъ опредѣленіе Ortsstrasse законъ 1908 г. по настоянію комиссіи 1-й камеры. Основныя понятія этого закона выработаны судебно-административной практикой (см. M. d. I Geschäftsbericht für 1897/1905, S. 201).

административнаго права, строительный планъ можно опредѣлить, какъ совокупность административныхъ нормъ, ограничивающихъ право стройки на отдѣльныхъ городскихъ участкахъ въ цѣляхъ обезпеченія нормальныхъ условій строительнаго развитія города.

Самое элементарное опредѣленіе строительнаго плана дается прусскимъ законодательствомъ. „Bebauungsplan“, читаемъ мы въ мотивахъ къ закону 2 іюля 1875 г., „есть не что иное, какъ заблаговременное установленіе по единому плану красныхъ линій, которое опредѣляло бы направление улицъ и сооруженіе общественныхъ площадей. Онъ создаетъ только правильную группировку тѣхъ линій, которыя при застройкѣ отдѣльныхъ участковъ въ области, охватываемой планомъ, устанавливались бы, въ спеціальныхъ случаяхъ, полицейскою властью, если бы планъ не существовалъ“ ¹⁷⁾.

Такимъ образомъ, Bebauungsplan, по намѣренію законодателя, есть только установленіе заранѣе и по единому плану красныхъ линій. Мало-по-малу, впрочемъ, особенно благодаря широкому толкованію § 12 закона, понятіе плана значительно усложнилось.

По буквѣ прусскаго закона объектомъ строительнаго плана является только установленіе направленія улицъ и площадей въ самыхъ элементарныхъ цѣляхъ, главнымъ образомъ въ цѣляхъ обезпеченія нормальныхъ условій передвиженія и противопожарныхъ. Но такое узкое опредѣленіе строительнаго плана не согласуется съ отмѣченной нами двойственной природой основного элемента строительнаго плана улицы, которая служить не только цѣлямъ передвиженія, но и жилищнымъ,—слѣдовательно, сложнымъ социальнымъ цѣлямъ. Недостатокъ закона былъ нѣсколько восполненъ толкованіемъ высшаго административнаго суда. Въ результатѣ, какъ отмѣчаетъ Katz ¹⁸⁾, „даже прусское Fluchtlinienrecht (право красныхъ линій) есть не дорожное право, но строительное. Его главное значеніе лежитъ въ послѣдней, а не въ первой области, оно трактуетъ строительно-правовые вопросы въ связи съ остальнымъ публичнымъ строительнымъ правомъ“. Такимъ образомъ, законъ 2 іюля 1875 г., который по первоначальному своему содержанію имѣлъ

¹⁷⁾ Motive zum Ges. vom 2 Juli 1875, стр. 10. O. V. G. E. 5. 383.

¹⁸⁾ Katz, Ueber Preussisches Fluchtlinienrecht, Berlin. 1908, стр. 10.

цѣлью обезпечить устройство улицъ, въ дѣйствительности получилъ гораздо болѣе широкое содержаніе и далъ правовое основаніе для примѣненія къ постройкѣ городовъ нѣкоторыхъ новѣйшихъ соціалъ-политическихъ требованій (дифференцированія кварталовъ по соціальному характеру обитателей и, такъ-называемыхъ, поясныхъ плановъ)¹⁹⁾. Разумѣется, толкованіе можетъ расширить примѣненіе закона только въ извѣстныхъ, болѣе или менѣе тѣсныхъ предѣлахъ.

Узкое опредѣленіе цѣлей плана закономъ является само по себѣ отрицательнымъ факторомъ развитія городского строительства, который не можетъ быть вполнѣ устраненъ судебно-административной практикой²⁰⁾.

¹⁹⁾ Примѣры приведены у Піутти въ книгѣ „Das kommunale Bauverbot“, Piutti und Bredt. Marburg, стр. 33 и сл.

²⁰⁾ Прусскій законъ слишкомъ узко опредѣляетъ не только цѣль, но и самый объектъ городскихъ плановъ застройки, объявляя таковымъ, какъ видно изъ приведеннаго выше разъясненія О. V. G., только улицы или площади, предназначенныя для цѣлей передвиженія. Между тѣмъ, наука о построеніи городовъ за послѣдніе 30 лѣтъ показываетъ, что необходимо расширить полномочія, вытекающія для городскихъ самоуправленій изъ права на установленіе строительныхъ плановъ на площади, предназначенныя для общественныхъ цѣлей, и на регулированіе земельныхъ участковъ, находящихся въ частной собственности. Эта точка зрѣнія нашла себѣ, въ извѣстной мѣрѣ, отраженіе въ пожеланіяхъ и нѣкоторыхъ прусскихъ городскихъ самоуправленій, вообще чрезвычайно осторожныхъ въ вопросѣ объ ограниченіяхъ частной собственности, неизбѣжно связанныхъ со всякимъ расширеніемъ содержанія строительнаго плана. Висбаденъ выражаетъ, на примѣръ, пожеланіе, чтобы городъ получилъ полномочія, открываемыя закономъ, и для такихъ площадей, которыя предназначены для постройки общественныхъ зданій. Какъ отмѣчаетъ бургомейстеръ Вильмсъ, это расширеніе понятія для практики городского самоуправления имѣло бы важное значеніе, такъ какъ для правильнаго развитія плана города имѣетъ существенное значеніе устройство публичныхъ зданій на подходящихъ мѣстахъ и въ соотвѣтствующихъ кварталахъ (Umgebung). Самоуправленіе Бармена тоже высказывается за расширеніе объекта примѣненія закона для того, чтобы городское самоуправленіе имѣло возможность опредѣлять условія устройства улицъ и площадей не только для передвиженія и стройки, но и площадей для отдыха и игръ.

Расширеніе объекта строительнаго плана предположно проектомъ прусскаго закона объ улучшеніи жилищныхъ условій. Законопроектъ даетъ городамъ право при установленіи общихъ плановъ застройки принимать мѣры къ созданію площадей разнаго типа и къ устройству строительныхъ участковъ требуемыхъ размѣровъ. Verhandlung. d. 4 ten Preus. Städtetage.

Это признають и мотивы къ прусскому жилищному законопроекту 1904 г., который уполномачиваетъ городскія самоуправленія при установленіи строительныхъ плановъ руководиться не только интересами передвиженія и пожарной безопасности, но также соображеніями объ упорядоченіи жилищныхъ отношеній.

Строительныя законодательства послѣдняго времени опредѣляютъ гораздо шире, чѣмъ прусское, цѣли и содержаніе строительныхъ плановъ. Такъ, по § 18 саксонскаго устава органы публичной власти при установленіи строительныхъ плановъ должны руководствоваться не только интересами полицейскаго характера (пожарной безопасности, общественнаго передвиженія и гигиены), но и интересами социаль-политическими, принимая при этомъ во вниманіе „условія будущаго развитія поселенія и мѣстныя жилищныя условія“. Точно такъ же по саксонскому, баденскому, вюртембергскому законамъ, при установленіи плановъ, нужно принимать въ расчетъ не только обще-полицейскія требованія, какъ въ прусскомъ законѣ, но и жилищныя потребности и другія экономическія отношенія жителей (§ 2 баденскаго, § 11 вюртембергскаго устава).

Саксонское законодательство, указывая матеріальные принципы, изъ которыхъ органы администраціи должны исходить при выработкѣ плана, чрезвычайно широко опредѣляетъ его содержаніе и даетъ болѣе или менѣе законченную программу дѣятельности органовъ администраціи въ дѣлѣ строенія городовъ. Особенно подробныя нормы даетъ § 18 саксонскаго устава ²¹⁾.

При установленіи плановъ застройки надѣ приниматъ во вниманіе требованія гигиены, безопасности отъ огня, предполагаемаго публичнаго движенія, цѣлесообразное водоснабженіе и канализацію, а также и положеніе и условія развитія всего поселенія или только данной его части, жи-

²¹⁾ Мы приводимъ подробно содержаніе § 18, который даетъ опредѣленныя указанія о матеріальномъ содержаніи плановъ застройки, и такимъ образомъ является живой иллюстраціей превращенія социаль-политическихъ требованій въ юридическія нормы. Хотя такое опредѣленіе содержанія плановъ застройки принадлежитъ по саксонскому строительному уставу органамъ мѣстнаго самоуправления, но § намѣчаетъ извѣстныя минимальныя требованія, и даетъ опредѣленныя директивы органамъ надзора.

личныя потребности, соотвѣтствующія мѣстнымъ отношеніямъ, наконецъ, надо имѣть въ виду, чтобы улицы и площади отвѣчали требованіямъ эстетики (*nicht verunstaltet werden*). Прежде всего нужно обратить вниманіе на слѣдующее: а) при расположеніи строительныхъ блоковъ и красныхъ линій должно приспособляться къ индивидуальнымъ особенностямъ территоріи такимъ образомъ, чтобы было обеспечено достаточное освѣщеніе солнцемъ жилыхъ помѣщеній; б) отдѣльные строительные блоки должны имѣть такіе размѣры, чтобы было возможно цѣлесообразное использование земли; в) ширина улицъ и тротуаровъ должна опредѣляться сообразно потребностямъ мѣстнаго движенія и значенію улицы (главной, второстепенной или предназначенной только для жилищныхъ цѣлей); ширина улицъ съ открытой застройкой, если онѣ не служатъ для сообщенія одной части города съ другой, можетъ быть ограничена 8-ю метр. Тѣ улицы, на которыхъ въ будущемъ нужно ожидать развитія сквозного движенія, въ особенности устройства конно-желѣзныхъ дорогъ, и которыя поэтому могутъ нуждаться въ расширеніи, должны быть снабжены по обѣимъ сторонамъ палисадниками соотвѣтствующей глубины. Улицы съ открытымъ типомъ стройки и умѣреннымъ проѣзднымъ движеніемъ, также и всѣ улицы съ закрытымъ типомъ стройки должны имѣть не менѣе 12 метр. ширины; тѣ, на которыхъ дѣловое или проѣздное движеніе очень сильно,—не менѣе 17 метр.; д) подъемъ улицъ долженъ быть постепеннымъ; надо избѣгать, по возможности, слишкомъ крутыхъ подъемовъ и срѣзовъ улицъ, а также слишкомъ строгой прямолинейности на большомъ протяженіи ихъ; е) при установленіи направленія улицъ надо обращать вниманіе на кратчайшее и цѣлесообразное соединеніе улицъ между собою и между главными пунктами движенія; ф) свободныя площади и публичныя насажденія по своимъ размѣрамъ, расположенію и числу должны находиться въ соотвѣтствіи съ потребностями движенія и требованіями общественной пользы. Должно заботиться о сооруженіи въ достаточномъ числѣ площадей для церквей и школьных зданій такъ же, какъ для общественныхъ игръ и отдыха; г) при опредѣленіи типа застройки и допустимости фабрикъ и промышленныхъ заведеній должно обращать вниманіе на прежній характеръ поселенія или данной его части. Нужно заботиться о томъ, чтобы интенсивный характеръ стройки,

если онъ не исключенъ мѣстными обязательными постановленіями, былъ прерываемъ улицами съ открытой постройкой и чтобы во внѣшнихъ кварталахъ была цѣлесообразно ограничена строительная и жилищная плотность; h) палисады, если они устраиваются не единственно въ цѣляхъ позднѣйшаго расширенія улицы, должны быть не менѣе 45 метр. въ ширину; i) допустимое число этажей должно быть поставлено въ зависимость отъ характера поселенія и ширины улицы... Во внутреннихъ кварталахъ большихъ городовъ, на особенно широкихъ улицахъ, площадяхъ или на набережныхъ, допускается 5 этажей; k) внутри строительныхъ кварталовъ нужно обезпечивать сады и дворы путемъ предписаній объ ихъ величинѣ и положеніи, въ случаѣ необходимости,—путемъ установленія задней красной линіи; l) что касается застройки двора (Hinterlandes), то нужно ее ставить въ зависимость отъ величины двора или сада; для жилищныхъ цѣлей позволять ее только въ томъ случаѣ, если всѣмъ окнамъ задняго строенія обезпечено паденіе свѣта, по крайней мѣрѣ, подъ угломъ въ 45° , и если на пространствѣ, находящемся между переднимъ и заднимъ зданіемъ, разбить садъ. Исключеніе допускается только при особыхъ условіяхъ и только во внутреннихъ кварталахъ большихъ городовъ. Ни въ какомъ случаѣ заднія строенія не должны образовывать замкнутого ряда на протяженіи цѣлой улицы; т) органы полицейской власти уполномачиваются, по ходатайству заинтересованныхъ лицъ, разрѣшать на большихъ и къ тому приспособленныхъ строительныхъ блокахъ проведеніе улицъ, на которыхъ, однако, могутъ допускаться къ постройкѣ дома только открытаго типа и не выше 3 этажей. Отступленіе отъ нормальныхъ требованій § 18 возможно, но лишь въ видѣ исключенія и то подъ условіемъ доказательства, что такое отступленіе необходимо.

Аналогичныя постановленія находимъ также въ баденскомъ и вюртембергскомъ законахъ, которые ограничиваются, впрочемъ, гораздо болѣе сжатыми формулами. Такъ, они предписываютъ заботиться о томъ, чтобы было достаточное количество общественныхъ площадей разнаго типа, и чтобы ширина улицъ и глубина строительныхъ участковъ видоизмѣнялись соотвѣтственно мѣстнымъ отношеніямъ и потребностямъ. Кромѣ того, оба эти закона впервые точно опредѣляютъ эстетическія задачи строительныхъ пла-

новъ, требуя, чтобы были приняты мѣры къ охранѣ памятниковъ, важныхъ въ историческомъ и художественномъ отношеніяхъ, красивыхъ улицъ и красивыхъ видовъ ²²⁾.

Въ строительные планы могутъ быть включаемы требованія сооруженія „палисадовъ“ (Vorgärten) передъ домами (съ оговоркой, что, въ случаѣ необходимости, они могутъ быть присоединены къ полосѣ улицы), допущенія застройки улицъ только съ одной стороны (§ 2 баденскаго устава и § 11 вюртембергскаго). Вюртембергскій законъ уполномочиваетъ городскія самоуправленія принимать мѣры къ охранѣ незастроенныхъ или только въ извѣстной мѣрѣ застроенныхъ пространствъ внутри строительныхъ участковъ.

Такимъ образомъ, съ усложненіемъ содержанія городскихъ плановъ ограниченія собственности получаютъ все болѣе и болѣе разностороннее содержаніе. Собственность ограничивается не только во имя полицейскихъ требованій чисто отрицательнаго характера (устраненіе опасностей, угрожающихъ общественному порядку), но и во имя положительныхъ требованій общественнаго блага, опредѣленнаго соціальнаго значенія („жилищныя потребности“, „экономическія нужды“ городского населенія).

Если строительное право ограничиваетъ право собственности сильнѣе, чѣмъ это наблюдается въ какой-либо другой сферѣ отношеній ²³⁾, то въ особенности это надо сказать объ ограниченіяхъ, налагаемыхъ городскими планами застройки. Въ самомъ дѣлѣ, возможность застройки, — проявленіе самой существенной функціи городской земельной собственности, — обусловливается прежде всего строительнымъ планомъ, который опредѣляетъ, какіе участки городской территоріи подлежатъ застройкѣ, какія — нѣтъ. Неудивительно, поэтому, что гарантіи права собственности здѣсь развиты наиболѣе законченно, чѣмъ во всякой другой области строительнаго законодательства, и что источникомъ нормъ, регулирующихъ установленіе строительныхъ плановъ, повсюду является специальный законъ. Уже въ 60-хъ гг. прошлаго

²²⁾ Въ Саксоніи и Пруссіи соотвѣтствующія полномочія получены органами самоуправления на основаніи особыхъ законовъ о Verunstaltung.

²³⁾ „Nach keiner Richtung hin ist das Recht des Eigenthümers an Grund und Boden rechtlich so sehr beschränkt, als in der Befugnis. Gebäude auf demselben aufzuführen und einzurichten“. Loening — «Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts», 1884. Стр. 451. Leipzig.

столѣтія, въ мотивахъ къ баденскому закону 1868 г., этой первой попытки регулировать законодательнымъ путемъ строительныя отношенія, мы читаемъ, что правительство имѣло бы право вводить строительныя ограниченія административной властью, такъ какъ Landrecht даетъ право ограничивать королевскимъ указомъ свободное распоряженіе земельной собственностью въ цѣляхъ застройки, но „великогерцогское правительство предпочитаетъ основываться на законѣ для изданія тѣхъ нормъ, осуществленіе которыхъ невозможно безъ значительныхъ ограниченій права собственности, сохраняя за собой право указа только для ограниченій менѣе значительныхъ“ ²⁴⁾. При отсутствіи закона въ землеустроительныхъ отношеніяхъ городовъ царилъ полный безпорядокъ, какъ слѣдствіе произвольныхъ дѣйствій администраціи ²⁵⁾.

Тотъ же процессъ чрезвычайно отчетливо обнаружился въ Пруссіи въ 70-ые годы, съ которыхъ начинается быстрое развитіе прусскихъ городовъ. До 1875 г. въ Пруссіи не существовало еще спеціальнаго законодательства о застройкѣ городовъ. Право на изданіе строительныхъ плановъ принадлежало органамъ полицейской власти на основаніи A. L. R. Th. Tit. 8, §§ 65 и сл., въ силу которыхъ не могутъ быть предпринимаемы постройки безъ предварительнаго разрѣшенія полиціи, и на полицію же возлагалась обязанность слѣдить, чтобы постройки не служили ко вреду или обезображиванію городовъ (такимъ же основаніемъ для дѣятельности полиціи въ этомъ направленіи могъ служить законъ 1 марта 1850 г.). Но эти дискреціонныя полномочія, предоставленныя полиціи, имѣли невыгодныя стороны, которыя, конечно, особенно сильно стали ощущаться съ развитіемъ городской жизни.

Жалобы на печальныя послѣдствія неопредѣленности полномочій полицейской власти проходятъ, напримѣръ, красной нитью черезъ всѣ пренія въ Ландтагѣ по поводу законопроекта 1875 г. Дискреціонныя полномочія полиціи создавали, жаловались депутаты, правовую неопредѣленность и полную необезпеченность собственности. Никто не могъ съ

²⁴⁾ Verhandlungen der Ständeversammlung des Grossherzog. Badens. 6-es Beilagesheft. 1868, стр. 347—348.

²⁵⁾ Ibid., см. докладъ депутата Закса.

точностью сказать, что дозволено и что нѣтъ; дозволенное въ одномъ округѣ было недозволено въ другомъ.

И самый законъ 1875 года, по существу, какъ мы увидимъ ниже, сильно ограничивающій права собственности, разсматривался и правительствомъ и депутатами, какъ гарантія права собственности противъ усмотрѣнія полицейской власти. Закономъ 1875 г. полномочія полиціи значительно ограничиваются и вводятся въ опредѣленные рамки²⁶⁾, при чемъ она отодвигается на задній планъ, а существенныя полномочія по изданію строительныхъ плановъ передаются органамъ самоуправления. Такимъ образомъ, если представители городской земельной собственности добиваются, благодаря изданію спеціальнаго закона о строительныхъ планахъ, извѣстныхъ процессуальныхъ и формальныхъ гарантій, ограниченія правъ полиціи и передачи ея полномочій органамъ самоуправления, связаннымъ въ своей дѣятельности спеціальнымъ закономъ,—то и органы самоуправления, получая существенныя полномочія по ограниченію права земельной собственности въ цѣляхъ осуществленія строительныхъ плановъ, приобрѣтаютъ возможность поставить дѣло развитія городовъ на твердую почву.

Аналогичный процессъ развитія строительнаго законодательства наблюдается и въ Вюртембергѣ. Опытъ дѣйствовавшихъ до 70-хъ годовъ Bauordnung'a 1665 г. (съ дополненіями 1808 г.), и General Baupolizeiordnung (13 Apr. 1808) показалъ, что „слишкомъ широкія полномочія, предоставленныя полиціи, ведутъ къ неравенству въ примѣненіи закона и необезпеченности, которая существенно вредитъ дѣйствию закона въ цѣломъ. Между тѣмъ, для желающаго строиться (Baulustig) чрезвычайно важно знать заранее, что дозволено и что запрещено, для того, чтобы при осуществленіи своихъ плановъ возможно меньше зависѣть отъ полицейскаго произвола“²⁷⁾. Главной заслугой Bauordnung'a 1872 г., который является первымъ сколько-нибудь законченнымъ Bauordnung'омъ, стоящимъ на уровнѣ современныхъ требованій и вводящимъ систематическія ограниченія собственности въ общественныхъ интересахъ, было, наравнѣ съ

²⁶⁾ „Durch die Vorlage wird nun eine gesetzliche Sieicherheit für die Kommunen und für die bauenden geschaffen“ Stenographische Berichte über die Verhände des Haus. d. Abgeordn 1875, стр. 72—75.

²⁷⁾ Begründung zum Entwurf einer Bauordnung 1907. Beil. 38, стр. 100—101.

техническими улучшениями, также установление болѣе прочнаго правового порядка.

Далѣе, мотивы видятъ основной смыслъ вошедшаго нынѣ въ силу Bauordnung'a въ томъ, что онъ создаетъ, на ряду съ гарантіями охраны общаго блага, необходимыми въ общественномъ интересѣ (im öffentlichen Interessen gebieten Gewährschaften für die Wahrung der Rücksichten der allgemeinen Wohlfahrt), и охрану личности противъ полицейскаго произвола ²⁸⁾. И всѣ попытки правительства расширить въ этой сферѣ компетенцію указа насчетъ закона и автономіи мѣстнаго самоуправления потерпѣли полную неудачу. Дебаты по поводу строительнаго закона и въ Комиссіи ²⁹⁾ и въ Ландтагѣ ³⁰⁾ превратились въ общіе дебаты о взаимоотношеніи законодательной и исполнительной власти въ государствѣ. Въ концѣ-концовъ правительство уступило и отношенія между закономъ и указомъ были опредѣлены точнѣе ³¹⁾.

Послѣдній саксонскій уставъ 1900 г. тоже явился компромиссомъ между стремленіемъ центральной власти расширить полномочія полиціи въ сферѣ строительныхъ ограниченій права собственности и защитой права собственности земельвладѣльческими элементами въ Ландтагѣ и мѣстномъ самоуправленіи. Впрочемъ, во всѣхъ, особенно позднѣйшихъ, законодательствахъ удѣлено много вниманія гарантіямъ права собственности, формальнымъ условіямъ, въ которыхъ должно осуществляться ограниченіе земельной собственности въ цѣляхъ осуществленія строительныхъ плановъ ³²⁾.

Эти гарантіи могутъ быть сведены къ слѣдующимъ категоріямъ: а) возложеніе полномочій по изданію строительныхъ плановъ на органы самоуправления; б) точное опредѣленіе закономъ условій, при которыхъ органы самоуправле-

²⁸⁾ Ibid., стр. 100.

²⁹⁾ Протоколы Комиссіи W. II Kammer. Beilage 181 v. 8 Mai 1908, стр. 149.

³⁰⁾ W. II Kam. 92 Sitz. 22 Mai 1908.

³¹⁾ W. II Kam. Beilage 38. 1907 и art. 2 зак. 28 мая 1910.

³²⁾ Можно сказать, что, въ общемъ, содержаніе законовъ о строительныхъ планахъ болѣе, чѣмъ наполовину, сводится къ опредѣленію тѣхъ формальностей, которыя гарантировали бы право собственности противъ произвольныхъ ограниченій. Такъ, прусскій зак. 1875 г. 10 §§ изъ 18 посвящаетъ процессуальнымъ условіямъ выработки строительныхъ плановъ.

нія уполномочены и даже обязаны приступить къ изданію строительных плановъ; с) выработка особыхъ процессуальныхъ формъ изданія строительных плановъ, гарантирующихъ права и интересы отдѣльныхъ лицъ (публичность, контроль судебно-административныхъ органовъ); d) созданіе и развитіе особыхъ институтовъ административнаго права („административный договоръ“ и диспенсація), имѣющихъ цѣлью приблизить общія нормы закона къ индивидуальнымъ строительнымъ отношеніямъ и, въ возможно большей степени, примирить принципъ свободы застройки съ ограниченіями права собственности въ публичномъ интересѣ.

Предоставленіе права изданія строительных постановленій органамъ мѣстнаго самоуправления обеспечиваетъ возможно бѣльшую индивидуальность этихъ нормъ и, слѣдовательно, гарантируетъ отъ бесполезныхъ, не вызванныхъ общественными интересами ограниченій правъ собственности, и въ то же время открываетъ возможность двойного контроля за законностью и цѣлесообразностью изданія строительных плановъ, во 1-хъ, со стороны мѣстнаго населенія и, во 2-хъ, со стороны центрального правительства.

Опредѣленіе условій, при которыхъ органы самоуправления могутъ приступать къ изданію строительных плановъ, и созданіе процессуальныхъ формъ обеспечиваютъ заинтересованныя группы населенія отъ нецѣлесообразныхъ и произвольныхъ дѣйствій органовъ публичной власти въ разсматриваемой сферѣ. Наконецъ, административный договоръ и диспенсація облегчаютъ приспособленіе общихъ нормъ къ индивидуальнымъ конкретнымъ отношеніямъ.

Обратимся къ анализу этихъ формъ гарантій права собственности въ ихъ своеобразномъ примѣненіи къ строительнымъ отношеніямъ. Право изданія строительных плановъ по законодательству большинства нѣмецкихъ государствъ предоставлено органамъ мѣстнаго самоуправления и осуществляется ими въ формѣ „мѣстнаго законодательства“ (по терминологіи саксонскаго права), въ формѣ изданія обязательныхъ постановленій (по русской терминологіи). Установленіе плана является, такимъ образомъ, проявленіемъ воли самоуправляющагося союза (общины), основанномъ на законѣ, а нормы строительнаго плана—объективными нормами публичнаго права, которыя связываютъ всѣ органы власти такъ же, какъ всякая другая норма объективнаго права. „Не подлежитъ ни-

какому сомнѣнію“,—говоритъ Арнштедтъ ³³⁾), „что окончательное установленіе красныхъ линій создаетъ для соответствующаго участка новое строительное право“.

Reichsgericht видитъ въ формально установленномъ планѣ составную часть конституціи общины ³⁴⁾). Такимъ образомъ, право изданія строительныхъ плановъ представляетъ собой одну изъ существенныхъ формъ проявленія принципа автономіи въ области мѣстнаго управленія. „Автономія“, по терминологіи нѣмецкаго права, есть право организованнаго союза, отличнаго отъ государства, издавать обязательныя юридическія нормы для регулированія особыхъ отношеній въ предѣлахъ территоріи этого союза и въ границахъ закона ³⁵⁾). Принципу автономіи ничуть не противорѣчитъ надзоръ со стороны государства за осуществленіемъ органами мѣстнаго самоуправленія принадлежащихъ имъ правъ, если онъ осуществляется въ законченныхъ правовыхъ формахъ. „Совершенно свободенъ отъ нормирующаго воздѣйствія высшаго организма только организмъ, не вчлененный ни въ какое другое социальное тѣло“ ³⁶⁾), но, во всякомъ случаѣ, отношенія между высшимъ и низшимъ организмомъ могутъ быть всецѣло построены на началахъ права. Даже наиболѣе элементарная форма нормирующаго воздѣйствія высшаго организма на низшій — утвержденіе можетъ быть согласовано съ идеей самостоятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія, если это право утвержденія осуществляется органами административной власти съ соблюденіемъ процессуальныхъ формъ и подъ контролемъ независимаго судебно-административнаго учрежденія. Но наиболѣе юридически законченной формой надзора за дѣйствіями мѣстнаго самоуправления является система, основанная на предоставленіи органамъ администраціи права опротестовывать по опредѣлен-

³³⁾ Arnstedt, «Das Preussische Polizeirecht unter Benutzung der Entscheidung. von Verwaltungs sowie Gerichts Behörden». I Bd. Berlin. 1905.

³⁴⁾ R. G. E. 3 Civilsenaten 28 Nov. 1891, O. V. G. 28 Febr. 1901. B. 40, стр. 385.

³⁵⁾ Kinne—„Die Autonomie der Kommunalverbände in Preussen“, 1908, стр. 18.

³⁶⁾ Preuss, «Das städtische Amtsrecht in Preussen. Berlin», 1902, стр. 150 и сл. „Кто имѣетъ право управлять“, говоритъ Блодигъ, „тотъ долженъ имѣть право односторонне создавать юридическія нормы, опредѣляющія конкретную дѣятельность управленія“. Blodig, «Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff». 1897, стр. 15.

нымъ юридическимъ основаніямъ постановленія органовъ мѣстнаго самоуправления. При этой системѣ нѣтъ мѣста усмотрѣнію органовъ надзора: рѣшающая роль принадлежитъ независимому судебнo-административному учрежденію, которое одно только и можетъ отмѣнить незаконное постановленіе³⁷⁾. Мѣстному самоуправленію, при регулированіи строительныхъ отношеній, пришлось столкнуться съ институтомъ права частной собственности, что и сдѣлало необходимыми нѣкоторыя отклоненія отъ принципа автономіи. Эти общіе принципы автономіи, въ примѣненіи къ строительному праву, подверглись значительнымъ измѣненіямъ подъ вліяніемъ своеобразной природы отношеній, которыя подлежатъ въ данномъ случаѣ автономному регулированію органовъ мѣстнаго самоуправления. Въ различныхъ государствахъ эти отклоненія неодинаковы. Но формы этихъ послѣднихъ и ихъ причины всего лучше мы выяснимъ, если познакоимся съ тѣми условіями, въ какія законодательство важнѣйшихъ нѣмецкихъ государствъ ставитъ органы мѣстнаго самоуправления въ дѣлѣ изданія строительныхъ плановъ.

Наиболѣе послѣдовательно и систематично охраняется автономія органовъ мѣстнаго самоуправления въ строительномъ правѣ Саксонскаго королевства. Саксонское законодательство принципиально относитъ строительное право къ компетенціи органовъ самоуправления³⁸⁾ и посвящаетъ принципу автономіи цѣлый раздѣлъ саксонскаго устава 1900 г. Но даже и здѣсь мы встрѣчаемъ значительныя отклоненія отъ этого принципа. Право изданія строительныхъ плановъ всецѣло предоставлено органамъ мѣстнаго самоуправления (§§ 15, 17, 19), но право обязательныхъ постановленій осуществлено въ примѣненіи къ строительному праву въ нѣсколько своеобразной формѣ.

По § 8 А.В.О. обязательныя постановленія могутъ отступать отъ установленныхъ закономъ нормъ не только въ случаяхъ, указанныхъ закономъ, но и тогда, если это требуется „мѣстными условіями“. § 182 принципиально допускаетъ даже существованіе строительныхъ обязательныхъ постановленій

³⁷⁾ Preuss, „Das städtische Amtsrecht in Preussen“—стр. 156. Ср. Blodig, «Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff», 1897, стр. 15; Oertel—«Die St. O. vom. 30 Mai 1853 (3 Aufl. 1900)», стр. 165—7; Gierke, «Genossenschaftstheorie», стр. 721; Rosin, «Recht d. öffentlich. Genossenschaft», стр. 116.

³⁸⁾ См. сакс. уставъ 1900 absch. II §§ 8—15.

(Ortsbauordnungen, Ortsgesetze), противорѣчащихъ закону, если они были изданы раньше устава 1900 г. Точно такъ же саксонское строительное право допускаетъ исключенія изъ общаго принципа, что обязательныя постановленія, изданныя данной единицей мѣстнаго самоуправления, имѣютъ силу только въ предѣлахъ ея территоріи. Ростъ городовъ приводитъ нерѣдко къ несоотвѣтствію между территоріей города въ юридическомъ и экономическомъ смыслѣ, напримѣръ, къ сліянію нѣсколькихъ юридически самостоятельныхъ единицъ въ одно экономически цѣлое и дѣлаетъ необходимымъ единство строительнаго права для единаго строительнаго комплекса, юридически раздробленнаго между отдѣльными общинами. Подъ вліяніемъ этого фактора строительное право вноситъ нѣкоторыя измѣненія въ общее земское положеніе.

По общему земскому положенію обязательныя постановленія имѣютъ силу только въ границахъ общинной территоріи. Но развитіе города не считается съ границами территоріи въ юридическомъ смыслѣ. Нерѣдко случается, что на границѣ расположена улица, одна сторона которой принадлежитъ территоріи другой общины. Значительныя издержки по сооруженію улицы падаютъ на первую общину, тогда какъ владѣльцы прилегающихъ участковъ сосѣдней, по общему праву, могутъ получать выгоды благоустроенной улицы, не неся соотвѣтственныхъ издержекъ и совершенно не считаясь съ принципами строительнаго права той общины, которой фактически улица принадлежитъ³⁹⁾.

По строительному уставу 1900 г. (§ 11) строительное обязательное постановленіе можетъ имѣть юридическую силу не только для территоріи общины, которая издала это постановленіе, но и для прилегающей части сосѣдней (утвержденіе такого постановленія можетъ состояться только послѣ опроса этой сосѣдней общины и заинтересованныхъ земле-владѣльцевъ).

Той же цѣли—облегчить единство строительнаго плана отдѣльныхъ общинъ—служитъ § 11 А.В.О., предусматривающій право на изданіе группой общинъ коллективныхъ обязательныхъ постановленій подъ условіемъ единогласнаго рѣшенія компетентныхъ органовъ самоуправления (въ изданіи такого коллективнаго постановленія могутъ принимать участіе и

³⁹⁾ Begründung. § 8.

владѣльцы гутсбецирковъ, путемъ выраженія своего согласія). Наконецъ, то же стремленіе обезпечить единство строительныхъ нормъ лежитъ, по преимуществу, въ основѣ „октроирования“ строительныхъ постановленій административной властью. Органы надзора, по общему земскому положенію, не имѣютъ права ни издавать собственной властью новыя обязательныя постановленія, ни измѣнять уже существующія; между тѣмъ, въ сферѣ строительныхъ отношеній это можетъ быть иногда необходимо или въ цѣляхъ согласованія строительнаго права многихъ общинъ⁴⁰⁾, или, наконецъ, для того, чтобы сломить эгоистическое нежеланіе городскихъ самоуправленій вмѣшаться въ экономическія отношенія. Этимъ правомъ октроирования статутовъ вооружены органы надзора (§ 13 A.B.V.)—Kreis und Bezirksausschuss, въ случаѣ крайней необходимости⁴¹⁾. Саксонскій Ландтагъ, отчасти по принципальнымъ соображеніямъ охраны принципа самоуправления, отчасти изъ нежеланія ослаблять положеніе землевладѣльцевъ, которымъ въ общинномъ представительствѣ принадлежитъ видное мѣсто, неохотно соглашается на суженіе принципа автономіи. Рѣшающимъ моментомъ, обусловившимъ согласіе Ландтага, явилось соображеніе, что принудительное изданіе обязательныхъ постановленій осуществляется все-таки при содѣйствіи органовъ мѣстнаго самоуправления высшаго порядка; увѣренность, что понятіе „крайняя необходимость“ не будетъ толковаться расширительно⁴²⁾, и, наконецъ, что, замѣняя органъ самоуправления, министерство не будетъ выходить изъ рамокъ строительнаго устава. Изданное на основаніи § 13 обязательное постановленіе не

⁴⁰⁾ Право октроирования статутовъ извѣстно въ спеціальныхъ случаяхъ и имперскому законодательству (см. § 48 des Krankenversicherungsgesetzes) и саксонскому (см. § 3 des Gesetzes, die Pensionsberechtigung der berufsmässigen Gemeindebeamten in den Städten mit der Städteordnung für mittlere und kleinere Städte, sowie in den Landgemeinden betr., v. 30 Apr. 1890).

⁴¹⁾ Содержаніе § 13. Въ случаѣ крайней необходимости общинное представительство можетъ быть приглашено комитетомъ Kreis'a или Bezirk'a къ изданію или измѣненію обязательнаго постановленія согласно требованіямъ строительнаго устава... Если компетентное общинное представительство не исполнитъ этого требованія въ теченіе извѣстнаго срока, обязательное постановленіе можетъ быть издано М. В. Д.

⁴²⁾ Mitteilungen über die Verhandlungen des Landtags 1899/1900 II Kammer.

является полицейскимъ распоряженіемъ, которое можетъ быть отмѣнено простымъ актомъ административной власти, а обязательнымъ постановленіемъ въ смыслѣ § 8—15 А.В.О. и можетъ быть аннулированъ только съ соблюденіемъ обычныхъ, указанныхъ А. В. О., формальностей.

Далѣе, по общему земскому положенію гутсбецирки, т.-е. помѣстья частныхъ владѣльцевъ, являющіяся въ то же время единицами мѣстнаго управленія, лежатъ внѣ области „мѣстнаго законодательства“, гдѣ нѣтъ органа власти, уполномоченнаго на изданіе обязательныхъ постановленій. Въ помѣстьяхъ, лежащихъ вблизи городскихъ поселеній и втянутыхъ въ сферу вліянія городскихъ экономическихъ отношеній, это могло повести къ нежелательнымъ послѣдствіямъ: здѣсь могли возникнуть поселенія городского типа, совершенно не считаясь съ нормами строительнаго права, принятыми въ сосѣднемъ городѣ. Это, разумѣется, съ точки зрѣнія городской строительной политики, было нежелательно, такъ какъ могло ослабить значеніе самаго лучшаго строительнаго плана, выработаннаго городомъ; рядомъ съ послѣднимъ могла вырасти колонія городского типа, выстроенная безъ соблюденія какихъ бы то ни было санитарныхъ и гигиеническихъ требованій.

Строительный уставъ (§ 9) позволяетъ поэтому, въ предѣлахъ самостоятельныхъ гутсбецирковъ, только постройку зданій, предназначенныхъ для жилищныхъ и хозяйственныхъ цѣлей самого владѣльца и его рабочихъ. Постройки другого типа допустимы только послѣ инкорпораціи помѣстья общиной. „Но было бы чрезчуръ несправедливо“, говоритъ цитированная нами объяснительная записка, „если бы владѣлецъ гутсбецирка, для приданія помѣстью свойствъ городского строительнаго участка и для осуществленія строительнаго плана, который требуетъ многихъ лѣтъ усилій, долженъ былъ отказаться отъ самостоятельности своего помѣстья“. Чтобы дать возможность застройки самостоятельныхъ гутсбецирковъ, строительный уставъ предоставилъ Bezirkausschuss'у права издавать, по предварительному ходатайству землевладѣльца и въ соотвѣтствіи съ общими принципами закона, обязательныя постановленія строительнаго характера и строительныя планы. вмѣстѣ съ этимъ открывается возможность застройки помѣстья. Такимъ образомъ, и въ этомъ случаѣ, имѣющемъ, впрочемъ второстепенное значеніе, общіе принципы мѣстнаго самоуправленія при-

способляются къ особенностямъ строительныхъ отношеній. Мы познакомились съ тѣми отклоненіями отъ общихъ принциповъ автономіи, которые выработаны саксонскимъ строительнымъ правомъ подъ вліяніемъ, главнымъ образомъ, техническихъ соображеній въ силу необходимости приспособить общіе принципы права мѣстнаго самоуправления къ строительнымъ отношеніямъ. При изученіи строительнаго права въ Пруссіи и Вюртембергѣ мы увидимъ, что въ рядѣ случаевъ законодатель вынужденъ отклониться отъ общихъ принциповъ автономіи, по мотивамъ соціальнаго характера, подъ вліяніемъ необходимости бороться съ классовыми тенденціями органовъ мѣстнаго самоуправления, въ которыхъ видная роль предоставлена представителю земельной собственности. Нужно, впрочемъ, указать, что нигдѣ органамъ мѣстнаго самоуправления не предоставлено такъ много значенія въ дѣлѣ творчества строительныхъ нормъ, какъ въ Саксоніи. Вюртембергскій строительный уставъ предоставляет органамъ мѣстнаго самоуправления меньшій просторъ въ изданіи обязательныхъ постановленій, чѣмъ саксонскій законъ 1901 г. Здѣсь принципиальная постановка вопроса иная, и, пожалуй, болѣе правильная: господство закона обеспечено болѣе послѣдовательно. Согласно § 2 „Bauordnung für das Königreich Württemberg“, „органы самоуправления (общины) призваны, въ случаѣ необходимости по мѣстнымъ условіямъ, лишь создавать болѣе детальныя нормы путемъ изданія обязательныхъ постановленій и устанавливать болѣе значительныя ограниченія права стройки, чѣмъ тѣ, которые установлены общимъ строительнымъ уставомъ“. Такимъ образомъ, вюртембергское законодательство суживаетъ автономію мѣстнаго самоуправления сравнительно съ саксонскимъ. Община можетъ только дополнять и развивать нормы, установленныя закономъ, тогда какъ въ Саксоніи органы общиннаго самоуправления могутъ отступать отъ нормъ общаго строительнаго устава (правда, въ исключительныхъ случаяхъ).

Полномочія общины, въ области творчества строительныхъ нормъ, непосредственно опредѣленны закономъ. Первоначальный проектъ значительно расширялъ полномочія администраціи въ области строительнаго права и ставилъ проявленіе общинной автономіи въ строительномъ правѣ въ зависимость отъ указа. § 2 проекта гласилъ, что „общины уполномочены издавать обязательныя поста-

новленія въ предѣлахъ закона и издаваемого для его осуществленія указовъ⁴³⁾.

Но такая редакція встрѣтила принципиальное возраженіе со стороны народнаго представительства и, послѣ выясненія природы обязательныхъ постановленій, была отвергнута. „Область примѣненія указа“, говорилъ докладчикъ, въ засѣданіи комиссіи 9 мая 1908 г., „принципиально отличается отъ сферы примѣненія строительныхъ статутовъ. Первая обнимаетъ нормы, которыя имѣютъ значеніе для всей страны и только по внѣшнимъ мотивамъ (такъ какъ содержатъ техническія детали и могутъ быстро подвергнуться измѣненіямъ) не включены въ законъ. Строительный статутъ, напротивъ, содержитъ развитіе общаго права примѣнительно къ мѣстнымъ условіямъ (*Locale Ausgestaltung des algem. Landesrecht*). И для указа и для статутовъ необходимо специальное уполномочіе законодателя и въ тѣхъ областяхъ, въ которыхъ таковое уполномочіе дано; вмѣшательство указа принципиально исключается. Безусловно необходимо отвести каждому изъ этихъ правовыхъ источниковъ принадлежащую ему область, а не создавать конкуренцію между ними, какъ это дѣлаетъ законопроектъ, имѣя въ виду въ необходимыхъ случаяхъ ограничить дѣйствіе общинной автономіи⁴⁴⁾. Правительственный законопроектъ представлялъ отношенія между источниками права такимъ образомъ, что, на ряду съ закономъ, строительныя отношенія самостоятельно нормируются указомъ, поскольку это специально закономъ не воспрещено, и статуты основываются на нормахъ закона и указа въ равной степени.

Народное представительство стало на ту точку зрѣнія, что указъ можетъ быть признанъ самостоятельнымъ источникомъ юридическихъ нормъ только по специальному полномочію закона и что обязательныя постановленія дѣйствуютъ (также въ предѣлахъ закона), какъ самостоятельный источникъ правовыхъ нормъ. Подъ вліяніемъ народнаго представительства статутъ, въ дѣлѣ изданія строительныхъ нормъ, получилъ самостоятельное значеніе въ окончательной редакціи общины, призванной къ изданію обязательныхъ постановленій въ предѣлахъ закона. Указъ утратилъ значеніе конкурирующаго источника права.

⁴³⁾ Entwurf einer Bauordnung W. II K. Beil. 38.

⁴⁴⁾ W. II. K. Beil. 181, стр. 151.

Вюртембергскій Bauordnung не даетъ административной власти ни права принуждать органы самоуправления къ изданію обязательныхъ постановленій, ни права октроировать обязательныя постановленія собственной властью даже въ тѣхъ случаяхъ, когда община, вопреки необходимости, отказалась это сдѣлать. Мотивы—уваженіе къ принципу автономіи самоуправления, отчасти увѣренность, что предоставленныя органамъ строительной полиціи дискреціонныя полномочія, при утвержденіи ходатайствъ о разрѣшеніи права стройки, достаточны.

При изданіи обязательныхъ строительныхъ постановленій законъ 1901 г. предусматриваетъ особый порядокъ, гарантирующий (§ 3 abs I) цѣлесообразность постановленія и, въ особенности, права и интересы собственниковъ (§ 3 abs II и § 4). Обязательное постановленіе требуетъ единогласнаго рѣшенія Gemeinderat'a. Къ обсужденію обязательныхъ постановленій привлекаются спеціалисты-техники и, вообще, спеціалисты по строительному дѣлу (инженеры, художники и т. д.). Проектъ публикуется во всеобщее свѣдѣніе.

Подробно регулируются Вюртембергскимъ строительнымъ уставомъ условія утвержденія строительныхъ обязательныхъ постановленій, имѣющія такое важное принципиальное и практическое значеніе.

По старому уставу 1872 г. и по первоначальному проекту 1901 г. министерству предоставлено было дискреціонное право утвержденія строительныхъ статутовъ. Народное представительство придало этому праву юридическій характеръ, поставивъ опредѣленныя условія для его осуществленія, все въ тѣхъ же цѣляхъ гарантіи права собственности. Министерство внутреннихъ дѣлъ (§ 4 устава) имѣетъ право и даже обязано отказать въ утвержденіи, если обязательныя постановленія стоятъ въ противорѣчій съ закономъ, вредятъ общественному благу, нарушаютъ безъ достаточнаго основанія интересы третьихъ лицъ, или если не соблюдены требованія объ ихъ изданіи и публикаціи. При утвержденіи принимаются во вниманіе возраженія заинтересованныхъ лицъ; отклоненіе утвержденія должно быть мотивировано.

Такимъ образомъ, принципиально право утвержденія обставлено юридическими условіями. Но это только принципиально, практически же эти юридическія условія почти лишены значенія. Во 1-хъ, по формальнымъ соображеніямъ—право

обжалованія (Rechts beschwerde — въ административный судъ) предоставлено только въ случаѣ неутвержденія обязательнаго постановленія вслѣдствіе его несогласія съ закономъ (art. 6). Въ остальныхъ случаяхъ опредѣленные процессуальныя гарантіи отсутствуютъ ⁴⁵⁾).

Во 2-хъ, матеріальныя условія утвержденія формулированы закономъ не вполне опредѣленно и фактически открываютъ полный просторъ усмотрѣнію Мин—ва.

Что означаютъ противорѣчія общественному благу (§ 4 abs II), или „значительный ущербъ, нанесенный безъ достаточнаго основанія третьимъ лицамъ“, которыя законъ ставитъ какъ условія, обязывающія и уполномачивающія М—во къ неутвержденію строительныхъ обязательныхъ постановленій? Понятіе общественного блага по самой своей природѣ неопредѣленно. Каждый моментъ, каждая общественная группа вкладываютъ въ него свое содержаніе и, по совершенно справедливому замѣчанію Линдемана, каждая норма Bebauungsplan'a или Bauordnung'a неразрывно связана съ существеннымъ ущербомъ для землевладѣльцевъ. Естественно, благодаря только что приведеннымъ нормамъ закона, право утвержденія получаетъ въ дѣйствительности дискреціонный характеръ, хотя, принципиально, въ текстѣ закона оно носитъ все же значительно болѣе юридическій характеръ, чѣмъ въ первоначальномъ проектѣ.

Не лишены интереса причины, почему попытки Ландтага внести принципъ законѣрности въ процессъ утвержденія строительныхъ постановленій потерпѣли неудачу и отразились только въ принципиальномъ улучшеніи первоначальной редакціи соответствующаго характера. Причины эти лежатъ въ социальномъ составѣ органовъ мѣстнаго самоуправления Вюртемберга, гдѣ значительную роль играютъ представители одностороннихъ землевладѣльческихъ интересовъ.

Односторонность состава городскихъ самоуправленій не гарантировала безпристрастности примѣненія нормъ строительнаго законодательства, содержаніе которыхъ, въ суще-

⁴⁵⁾ Допущеніе права обжалованія даже въ этомъ ограниченномъ объемѣ встрѣтило было протестъ со стороны первой палаты, находившей, что, благодаря этому допущенію, нарушены принципы раздѣленія властей. (Bericht der Komm. I Kam., стр. 15, Verhandlungen I Kam., стр. 102).

ственномъ, сводится именно къ ограниченію собственности и дѣлаетъ неизбѣжнымъ ограниченіе права самоуправленія въ пользу принципа централизаціи.

На первоначальной стадіи обсужденія законопроекта представители всѣхъ общественныхъ направленій Ландтага высказались за полное невмѣшательство центральной власти въ изданіе органами самоуправления обязательныхъ постановленій, за замѣну утвержденія опротестованіемъ, что предполагаетъ болѣе широкую возможность обжалованія, и за передачу въ цѣломъ рядѣ случаевъ полномочія утвержденія высшей самоуправляющей единицы—Bezirkrat'y.

Но эти принципы, сами по себѣ безусловно правильные, оказались не всецѣло осуществимыми въ данной соціальной обстановкѣ, въ силу односторонняго соціального состава органовъ вюртембергскаго самоуправления ⁴⁶⁾.

Какъ компромиссъ борьбы партійныхъ группъ въ Ланд-

⁴⁶⁾ См. рѣчь Мангольдта и Линдемана—Verh. W. II Kam. 1908, стр. 2431, и рѣчь Линдемана,—ibid., стр. 2458 и сл., 2485 и сл. Какъ выяснили въ Ландтагѣ представители с.-демократической фракціи, устраненіе центральной власти отъ утвержденія и передача этой функціи Bezirksrat'амъ можетъ повлечь за собой чрезвычайно нежелательныя послѣдствія. Bezirkkrat состоитъ изъ государственныхъ чиновниковъ и 6 выборныхъ членовъ. Послѣдніе выбираются Amtsversammlung Bezirk, который въ свою очередь избирается общинными коллегіями. Такимъ образомъ, члены Bezirkkrat'a избираются по двухстепенной системѣ. Въ результатѣ, какъ это особенно подчеркивали въ Ландтагѣ с.-демократы, въ Bezirkkrat'ѣ не достаточно представлены всѣ группы населенія. Большинство Bezirkkrat'овъ состоитъ изъ Ortsvorsteher'овъ, далѣе идутъ фабриканты, купцы, ремесленники и лица свободныхъ профессій. Въ общемъ, на 284 Ortsvorsteher'овъ насчитывается 180 лицъ другихъ профессій.

Ortsvorsteher'ы принадлежатъ, главнымъ образомъ, къ національно-либеральной партіи или къ народной, въ католическихъ мѣстахъ Вюртемберга—къ центру. Такимъ образомъ, въ силу партійной окраски членовъ Bezirkkrat'овъ, послѣдніе не въ той мѣрѣ независимы отъ мѣстныхъ вліяній, въ какой это необходимо для безпристрастной оцѣнки издаваемыхъ общиннымъ самоуправленіемъ строительныхъ статутовъ и строительныхъ плановъ: борьба мѣстныхъ интересовъ всегда будетъ отражаться на ихъ рѣшеніяхъ. Землевладѣльцы, господствующіе въ общинѣ и проводящіе тамъ свои интересы, безусловно не найдутъ въ Bezirkkrat'ахъ независимаго противодѣйствія, которое можетъ быть необходимо въ интересахъ общаго блага. Поэтому, с.-демократы, послѣ того какъ ихъ предложеніе предоставить утвержденіе строительныхъ обязательныхъ постановленій административнымъ судамъ (что, принципиально, было бы наиболѣе правильно) было отклонено, стали поддерживать предложеніе правительства о передачѣ права утвержденія М—ву В. Д.

тагѣ, явились § 4 и 9, въ силу которыхъ право утвержденія строительныхъ статутовъ предоставлено министерству, такъ же, какъ и право утвержденія строительныхъ плановъ въ большихъ общинахъ; за *Bezirkrat*‘ами послѣднее сохранено только въ меньшихъ общинахъ, „въ которыхъ, по общему правилу, изданіе строительныхъ плановъ не имѣетъ мѣста“ ⁴⁷⁾. Если, такимъ образомъ, принципъ централизаціи и нѣкотораго расширенія дискреціонной власти правительства побѣдилъ, въ данномъ случаѣ, благодаря поддержкѣ с.-демократовъ, то, въ то же время эта фракція сдѣлала не лишнюю принципиальнаго интереса попытку поставить болѣе тѣсный предѣлъ примѣненію такой власти. Такъ они предлагали дать право отказа въ утвержденіи не при пораженіи существенныхъ частныхъ *интересовъ*, а лишь при пораженіи *правъ* частныхъ лицъ, на томъ основаніи, что всякій строительный планъ и всякій строительный уставъ непременно ограничиваютъ интересы представителей землевладѣнія, понижая доходность земельныхъ участковъ, и поэтому необходима болѣе точная юридическая формулировка поводовъ неутвержденія закономъ. Но это предложеніе не прошло, и законъ былъ принятъ въ приведенной выше формулировкѣ. Контролирующей инстанціей для строительныхъ статутовъ и для строительныхъ плановъ въ большихъ общинахъ является М—во Вн. Д. Контроль осуществляется въ формѣ утвержденія, но это право утвержденія связано приведенными выше условіями.

Въ Вюртембергѣ недостаточное безпристрастіе общиннаго самоуправленія въ дѣлѣ изданія плановъ выяснилось при обсужденіи нынѣ дѣйствующаго *Bauordnung*‘а въ 1908—1900 гг. ⁴⁸⁾.

Отсюда возникла естественная тенденція къ централизаціи, которая нашла свое выраженіе, напримѣръ, въ вюртембергскомъ законопроектѣ 1907 г., суживающемъ компетенцію автономіи общины въ строительномъ мѣстномъ законодательствѣ и подчинившемъ ее строгому надзору М. В. Д.

⁴⁷⁾ Линдеманъ, «*Kommunale Praxis*». 1908, стр. 1156.

⁴⁸⁾ „По всей странѣ“, говорилъ консервативный депутатъ Краузь, „раздаются жалобы, что строительные планы составляются такимъ образомъ, чтобы они наиболѣе соотвѣтствовали интересамъ членовъ общинныхъ совѣтовъ“. Эти слова получили косвенное подтвержденіе въ рѣчахъ либеральнаго депутата Гаусса и соц.-демократа Линдемана.

Но врядъ ли такой исходъ является желательнымъ. Уже IV съѣздъ городскихъ самоуправленій въ Пруссіи выяснилъ, что М. В. Д., централизуя въ своихъ рукахъ дѣло жилищнаго и строительнаго законодательства, беретъ на себя задачу не по силамъ.

Но еще подробнѣе вопросъ о значеніи централизаціи былъ освѣщенъ въ преніяхъ вюртембергскаго Ландтага, изъ которыхъ явствуетъ, что централизація надзора за строительными планами въ М. В. Д. ведетъ къ шаблонизированію застройки городовъ (что очень порицается современными авторитетами въ дѣлѣ постройки городовъ) и не гарантируетъ отъ незаконнаго вмѣшательства частныхъ интересовъ (протекціи и т. д.⁴⁹). Вюртембергскій уставъ пытается найти выходъ въ томъ, что онъ ввѣряетъ право утвержденія строительныхъ плановъ въ меньшихъ общинахъ высшимъ единицамъ органовъ самоуправления, въ большихъ—М. В. Д. Такой компромиссъ между отдѣльными теченіями въ вюртембергскомъ Ландтагѣ едва ли можно считать удовлетворительнымъ послѣ той характеристики, которая была тамъ сдѣлана органамъ самоуправления и Мин—ву Внутреннихъ Дѣлъ, какъ органамъ надзора.

Единственнымъ правильнымъ исходомъ является под-

⁴⁹) Во время преній въ Ландтагѣ обнаружилось, что если рѣшенія общинныхъ совѣтовъ въ области строительнаго законодательства нерѣдко диктуются личными и партійными интересами, то и строительный отдѣлъ М. В. Д. является далеко не объективной инстанціей. Здѣсь открытъ широкій просторъ личнымъ вліяніямъ и протекціи.

Интересно привести по этому поводу слова Лишинга. „По моему мнѣнію дѣятельность строительнаго отдѣла М. В. Д. вредна. Особенно вредна она въ дѣлѣ утвержденія строительныхъ статутовъ, такъ какъ подъ давленіемъ М—ва развитіе формъ строительной дѣятельности въ странѣ не соотвѣтствуетъ индивидуальнымъ условіямъ отдѣльныхъ общинъ и городовъ“. Приводя рядъ данныхъ о постороннихъ вліяніяхъ на докладчиковъ М—ва въ области строительныхъ дѣлъ, Лишингъ заключаетъ: „М. В. Д. не является объективно стоящей властью; наоборотъ, дѣятельность органовъ самоуправления, доступная публичной критикѣ, гораздо объективнѣе, чѣмъ дѣятельность высшихъ чиновъ М. В. Д.“ (Würtemb. II Kamm. Stenogr. Bericht., стр. 2504). Заявленіе Лишинга въ комиссіи осталось неопровергнутымъ. Докладчикъ Гауссъ (ibid. стр. 2498) также сомнѣвается въ объективности М. В. Д. „гдѣ все находится въ рукахъ одного или нѣсколькихъ лицъ. Каждый, кто имѣлъ дѣло въ Штуттгартѣ съ этими отношеніями, знаетъ, что заинтересованныя лица находятъ очень часто дорогу въ М—во и умѣютъ оказывать тамъ большое давленіе“.

чиненіе городского самоуправления, въ дѣлѣ изданія строительныхъ статутовъ вообще и строительныхъ уставовъ—въ частности, контролю административныхъ судовъ, дѣйствующихъ независимо и съ соблюденіемъ процессуальныхъ формъ, гарантирующихъ необходимое безпристрастіе. Такое предложеніе было сдѣлано с.-демократической фракціей въ вюртембергскомъ Ландтагѣ, но не было принято.

По общему правилу, и въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ строительные планы, если они издаются органами самоуправления, подлежатъ утвержденію М—ва В. Д. Тенденція къ централизаціи наиболѣе сильно проявилась въ Пруссіи, но, впрочемъ, здѣсь полномочія городского самоуправления по изданію строительныхъ плановъ формулированы чрезвычайно неопредѣленно. По § 1-му прусскаго закона 2 іюля 1875 года, регулирующаго условія изданія строительныхъ плановъ, эти полномочія принадлежатъ магистрату (Gemeindevorstand) въ согласіи съ общиннымъ представительствомъ и мѣстной полицейской властью. Согласіе полицейской власти является существеннымъ моментомъ въ изданіи строительнаго плана. Оно представляетъ собой дискреціонный актъ ⁵⁰⁾ (и можетъ быть взято обратно до момента формальнаго установленія плана) административной власти, на который органы самоуправления не могутъ оказывать никакого вліянія. Въ то же время мѣстная полицейская власть можетъ требовать установленія плана, если находитъ это необходимымъ въ силу представленныхъ ею обоснованныхъ „полицейскихъ соображеній“, органы же строительной полиціи лишены какихъ бы то ни было средствъ получить согласіе общиннаго представительства. „Замѣна“ же этого согласія постановленіемъ органовъ администраціи не можетъ имѣть мѣста въ виду отсутствія въ текстѣ закона соотвѣтствующаго пункта.

Такимъ образомъ, здѣсь компетенція полиціи и органовъ самоуправления не вполне обособлена, что ведетъ къ цѣлому ряду недоразумѣній и практическихъ, — при примѣненіи закона, и теоретическихъ, — при конструированіи юридическихъ отношеній, возникающихъ на его почвѣ.

Такая сложность построенія объясняется отчасти политическими, отчасти историческими причинами. Правитель-

⁵⁰⁾ R. G. 27 Mai 1903. Gruchot 47, стр. 1119.

ственный первоначальный проект закона 1875 г. выдвигалъ на первый планъ полицію въ дѣлѣ изданія строительныхъ плановъ, мотивируя предоставленіе полиціи широкихъ полномочій, главнымъ образомъ, отсталостью сельскихъ органовъ мѣстнаго самоуправления. Министерство указывало, что въ большинствѣ деревенскихъ общинъ, на которыя также распространяется законъ, органы самоуправления слишкомъ инертно относятся къ своимъ обязанностямъ ⁵¹⁾. Точку зрѣнія М-ства поддерживали вліятельные либеральные депутаты, Вирховъ и Микель, отстаивавшіе широкія полномочія строительной полиціи. Характеризуя прусское самоуправленіе рассматриваемой эпохи, — въ деревенскихъ общинахъ всецѣло находившееся въ рукахъ землевладѣльцевъ, въ городахъ — еще въ рукахъ домовладѣлецъ, — Вирховъ говорилъ, „что пройдетъ много времени, пока прусское правительство сможетъ передать органамъ самоуправления, особенно деревенскимъ, заботу объ охранѣ общественнаго здоровья“ (что, въ значительной степени, имѣется въ виду рассматриваемымъ закономъ). Онъ намекалъ даже, что расширеніе функций государства въ данномъ вопросѣ будетъ невыгодно землевладѣльцамъ ⁵²⁾. Въ концѣ-концовъ въ Ландтагѣ побѣдило недовѣріе къ прусской полиціи, или, быть-можетъ, нежеланіе социальныхъ элементовъ, тождественныхъ въ Пруссіи и въ органахъ самоуправления и въ народномъ представительствѣ выпустить изъ своихъ рукъ власть, въ такомъ существенно важномъ экономическомъ вопросѣ и § 2 былъ принятъ въ редакціи комиссіи, которая всецѣло передавала дѣло изданія строительныхъ плановъ органамъ мѣстнаго самоуправления.

Исходя изъ той же точки зрѣнія — охраны правъ индивидуальной собственности, большинство, вслѣдъ за докладчикомъ Зелле, высказалось за сохраненіе контроля въ рукахъ высшихъ органовъ самоуправления, — *Provinciaलाuschluss* и *Bezirkalauschluss* ⁵³⁾.

Но при третьемъ чтеніи правительству всетаки удалось настоять на принятіи поправки, дающей полиціи право требовать установленія красныхъ линій, если это необходимо по полицейскимъ соображеніямъ ⁵⁴⁾. Слѣдовательно, въ Прус-

⁵¹⁾ Stenogr. Bericht über die Verhandl. der Haus. der Abgeordn. 2035.

⁵²⁾ Ibid., стр. 2039.

⁵³⁾ Ibid. стр. 2043.

⁵⁴⁾ Эта поправка отчасти мотивировалась опасеніемъ односторонняго увлеченія органовъ самоуправления исключительно хозяйственными.

сії тоже, въ дѣлѣ творчества строительныхъ нормъ, принципъ автономіи значительно ограниченъ полицейскимъ усмотрѣніемъ; Какъ и въ другихъ государствахъ, централизація, пробила себѣ дорогу въ строительное законодательство.

Какъ мы видѣли выше, специальное законодательство о строительныхъ планахъ, предоставляя органамъ мѣстнаго самоуправления право изданія послѣднихъ, въ значительной степени, имѣло въ виду создать гарантіи права собственности противъ измѣненій и нецѣлесообразныхъ ограниченій. Но принципъ автономіи въ полномъ объемѣ оказался непримѣнимымъ въ данной сферѣ, главнымъ образомъ потому, что, въ силу односторонности соціального состава органовъ мѣстнаго самоуправления, предоставленіе послѣднимъ широкихъ полномочій въ дѣлѣ выработки строительныхъ плановъ грозило бы или обреченіемъ закона на бездѣйствіе или односторонностью его примѣненія.

Но централизація трудно совмѣстима съ индивидуализированіемъ сложныхъ жизненныхъ отношеній и легко можетъ повести къ нарушенію правъ и интересовъ отдѣльныхъ собственниковъ; слѣдовательно, приходится признать, что первоначальная цѣль строительнаго законодательства — создать особыя гарантіи права собственности путемъ возложенія полномочій по изданію строительныхъ плановъ на органы самоуправления — не вполне осуществилась и, при составѣ современнаго городского самоуправления въ Германіи, не могла осуществиться.

Мы уже видѣли раньше, что законодатель постоянно расширяетъ содержаніе и объектъ строительнаго плана, что расширяется понятіе цѣлей, ради которыхъ допускается созданіе строительнаго плана и, слѣдовательно, вызываемыя имъ ограниченія права собственности. То же самое надо сказать и по отношенію къ условіямъ, при наличности которыхъ органы административной власти имѣютъ право ограничивать право частной собственности для осуществленія

соображеніями (рѣчь Тидемана, стр. 2116), отчасти технической необходимостью дать полиціи нѣкоторое вліяніе въ той сферѣ дѣятельности, которая тѣсно соприкасается съ другими областями (рѣчь Микеля, 1119). Заслуживаютъ вниманія два предложенія Вирхова: одно—о предоставленіи права отдѣльнымъ гражданамъ инициативы въ вопросѣ о своевременности установленія *Bebauungsplan*'а, во избѣжаніе „*Gemeindetyranie*“, (стр. 2116), и другое,—о созданіи особыхъ комиссій изъ специалистовъ, которые контролировали бы цѣлесообразность дѣйствій органовъ полицейскаго управленія (*Ibid.*, стр. 2040).

строительнаго плана. Но въ то же время, въ позднѣйшихъ законодательствахъ наблюдается стремленіе дать этимъ условіямъ болѣе точное опредѣленіе и, такимъ образомъ, поставить дѣятельность самоуправленія въ опредѣленныя рамки.

По старому законодательству даже эти условія толковались ограничительно. Такъ по прусскому закону 1875 г., строительный планъ можетъ быть установленъ только въ предѣлахъ предвидимыхъ потребностей ближайшаго будущаго (*nach dem voraussichtlichen Bedürfniss der näheren Zukunft*). Та же самая формулировка была принята старымъ баденскимъ закономъ 20 февр. 1868 года ⁵⁴⁾. Мотивировка „интересами ближайшаго будущаго“ вызвано бережливымъ отношеніемъ къ интересамъ землевладѣнія ⁵⁵⁾.

Несмотря на свою эластичность, эта формула оказалась слишкомъ тѣсной. Историческій опытъ показалъ, что для правильнаго развитія города необходимо за много лѣтъ впередъ опредѣлить направленіе этого развитія и обезпечить его осуществленіе принудительными мѣрами. Отсюда расширеніе въ позднѣйшихъ законодательствахъ формулы, опредѣляющей условія, при которыхъ городскія самоуправленія могутъ приступать къ изданію строительныхъ плановъ.

Баденскій законъ 1908 г. даетъ въ этомъ отношеніи администраціи *carte blanche*. „Планы должны быть устанавливаемы въ объемѣ, соотвѣтствующемъ предполагаемымъ потребностямъ“ ⁵⁶⁾. Гарантіей права собственности является здѣсь своевременное опубликованіе плана. „Строительный планъ и красныя линіи издаются соотвѣтственно потребностямъ“ ⁵⁷⁾ Но процессъ расширенія полномочій органовъ публичной власти въ позднѣйшее время получилъ еще болѣе закон-

⁵⁴⁾ Спеціалисты толкуютъ это „ближайшее будущее“ лѣтъ въ 30.

⁵⁵⁾ Слова *nach dem voraussichtlichen Bedürfniss der näheren Zukunft*, указываютъ на то, чтобы строительные планы не были устанавливаемы на слишкомъ продолжительные сроки, въ виду могущей встрѣтиться необходимости измѣненія и чтобы земельные собственники не были преждевременно и бесполезно ограничены въ эксплоатаціи земельной собственности“. *Saran op. cit.*

⁵⁶⁾ *Bad. Ortsstr. 9 § 2 abs. I.*

⁵⁷⁾ *B. O. L. d. N. A. § 9 R. S. w.* „Земельные собственники и общество заинтересованы въ томъ, что бы быть освѣдомленными о планѣ застройки общины, въ подлежащее учету будущее. (Рѣчь Министра *Freiherr von und zu Bodenand* въ I Kamepr. Sten Ber. стр. 668).

ченный характеръ. Въ позднѣйшее время законодатель считаетъ городской планъ застройки столь важнымъ регуляторомъ и столь существенной юридической основой нормальнаго развитія городского организма, что не довольствуется передачей полномочія городскому самоуправленію на издачіе плановъ, но *обязываетъ* ихъ къ этому въ опредѣленныхъ случаяхъ.

По саксонскому праву строительные планы *должны* быть изданы въ случаяхъ застройки раньше незастроенной части территоріи, (саксонскій строительный уставъ § 15). Обязательные планы могутъ быть издаваемы и для застроенной территоріи. По ангальтскому строительному уставу органы надзора имѣютъ право принудить общины къ созданію строительныхъ плановъ, если предполагается застройка значительной части незастроенной раньше территоріи, если идетъ рѣчь о новой застройкѣ строительныхъ участковъ послѣ пожара или аналогичнаго событія и если необходимо въ предѣлахъ общинной территоріи устройство новыхъ улицъ и площадей. (§ 6 abs. I a, b, c).

Наиболѣе гибкую формулировку условій, при которыхъ издачіе плановъ обязательно для самоуправления общины даетъ вюртембергское законодательство, связывающее обязательство издачія плана съ фактомъ процесса развитія города. Общаго обязательства строительный уставъ не даетъ и города, медленно развивающіеся, не обязаны издавать плана застройки. Наоборотъ, издачіе плана обязательно, если предвидится значительное распространеніе постройки на еще незастроенныхъ площадяхъ городской территоріи, если, вслѣдствіе безпрестаннаго роста населенія или по другимъ причинамъ, не оказывается на существующихъ или, по плану, предполагаемыхъ улицахъ достаточнаго числа строительныхъ участковъ, годныхъ къ застройкѣ зданіями, предназначенными для жилищъ, или, если существуетъ потребность и поводъ къ расширенію существующихъ улицъ, особенно, если поднимается вопросъ о перестройкѣ цѣлыхъ кварталовъ, вслѣдствіе полного ихъ разрушенія, и отстройка домовъ по старому плану противорѣчитъ общественнымъ интересамъ (art. 7. abs. III и IV).

Вмѣстѣ съ болѣе точнымъ опредѣленіемъ условій, при которыхъ городскія самоуправления уполномочены, или обязаны издавать строительные планы современное законода-

тельство совершенствуетъ и усложняетъ формальныя и процессуальныя гарантіи собственниковъ противъ произвольныхъ дѣйствій органовъ публичной власти.

Благодаря развитію спеціальнаго законодательства о красныхъ линияхъ и строительныхъ планахъ, ограниченія права собственности, вызываемыя установленіемъ послѣднихъ, устанавливаются въ формѣ не полицейскаго, а административнаго акта, въ которомъ даются особыя гарантіи противъ усмотрѣнія органовъ управленія.

Процессъ установленія плана въ развитомъ видѣ распадается на двѣ стадіи: 1) предварительное установленіе юридическихъ и техническихъ данныхъ, составляющихъ необходимое содержаніе плана, — изъ нихъ нѣкоторые играютъ столь существенную роль, что законодатель придаетъ имъ обязательное значеніе, и 2) собственно формальный процессъ установленія плана. И та и другая стадіи имѣютъ своей задачей созданіе формальныхъ гарантій противъ произвола органовъ мѣстнаго самоуправления. Но классовой характеръ послѣднихъ и здѣсь нерѣдко ведетъ къ установленію строительныхъ плановъ въ эгоистическихъ интересахъ отдѣльныхъ группъ собственниковъ, случайно получившихъ большинство въ распорядительномъ органѣ. Въ видѣ самостоятельной гарантіи баденское законодательство устанавливаетъ еще особый формальный процессъ для установленія строительныхъ плановъ *противъ* желанія городского самоуправления. Эта мѣра вызвана необходимостью бороться съ партійными тенденціями самоуправленій въ установленіи городскихъ плановъ⁵⁸⁾.

⁵⁸⁾ Баденскій законъ предусматриваетъ особый видъ установленія плана по ходатайству частныхъ лицъ, если планъ устанавливается помимо желанія общины частными предпринимателями на принадлежащихъ имъ земельныхъ участкахъ. Къ прямому отказу общины приравнивается неполученіе въ теченіе 3 мѣсяцевъ отвѣта заинтересованными лицами на обращеніе къ общинѣ ходатайствъ объ установленіи плана застройки. Bezirksrat рѣшаетъ предварительный вопросъ, имѣетъ ли проектируемое частными предпринимателями установленіе плана общественный интересъ? Въ этомъ случаѣ, община принуждается къ установленію плана въ порядкѣ надзора. Заинтересованная община должна быть выслушана Bezirksrat'омъ. Нормы процесса здѣсь почти тождественны съ нормами общаго процесса установленія плана, но мѣсто общины занимаютъ

Съ формальной стороны, нормы, регулирующія установленіе плановъ, могутъ быть разбиты на двѣ категоріи: обязательныя, несоблюденіе которыхъ ведетъ за собой юридическую ничтожность всего плана застройки, и инструкціонныя, установленныя законодателемъ только для руководства органамъ административной власти. Въ прусскомъ законѣ, технически вообще мало совершенномъ, такое дѣленіе, выработанное, главнымъ образомъ, судебно-административной практикой, въ позднѣйшемъ законодательствѣ проведено въ самомъ законѣ.

Переходимъ къ анализу различныхъ стадій процесса. Техническимъ предположеніемъ юридическаго значенія плана застройки является точное соотвѣтствіе его содержанія съ объективными данными, т.-е. съ топографическими усло-

частные предприниматели. Отклоненія отъ общаго порядка заключаются лишь въ привлеченіи общины къ процессу установленія плана съ правомъ исключительно совѣщательнаго голоса и съ возложеніемъ на инициаторовъ особыхъ обязательствъ: они должны обезпечить устройство и содержаніе улицъ и переходъ ихъ въ собственность общины. Эти мѣры имѣютъ задачей исключить возможность установленія плана съ чисто спекулятивными цѣлями (всякое установленіе плана повышаетъ цѣнность планируемой земли) и устранить опасенія, что предприниматели, ограничившись формальнымъ моментомъ установленія плана, не выполнятъ своихъ обязательствъ по его осуществленію въ натурѣ.

Въ разсматриваемомъ нами случаѣ, баденскій законъ рѣзко отступаетъ отъ принципа нѣмецкаго законодательства, въ силу котораго установленіе общихъ основаній плана застройки, играющее рѣшающую роль въ будущемъ развитіи города, ввѣряется всецѣло органамъ публичной власти. Но и здѣсь это отклоненіе было вызвано одностороннимъ составомъ городскихъ общинъ и стремленіемъ гарантировать обывателей отъ партійности въ привлеченіи новыхъ частей территоріи къ застройкѣ. Разсматриваемая форма процесса, введенная комиссіей Ландтага въ законъ, еще въ 1868 г. (тогда, впрочемъ, больше изъ преклоненія предъ принципомъ частной промышленной инициативы), сохранена, несмотря на протесты баденскихъ общинъ (см. *Eingabe der Städte vom 27 Juni 1905. Regierungsvorlage mit Begründung des Gesetzentwurfs 1908*, стр. 93) и въ дѣйствующемъ законѣ по слѣдующимъ соображеніямъ: „нельзя оспаривать,—поскольку законъ имѣетъ значеніе не только для большихъ городовъ,—что въ нѣкоторыхъ общинныхъ органахъ отдѣльныя группы интересовъ приобрѣтаютъ вліяніе, несовмѣстимое съ устраненіемъ жилищной нужды“. Разсматриваемая мѣра является „коррективомъ“, „предохранительнымъ клапаномъ“, освобождая въ то же время органы надзора отъ сложнаго и хлопотливаго дѣла принужденія общины къ установленію плана въ порядкѣ надзора („*Kommissionsbericht d. I Kammer der badischen Landstände*“, 1908, стр. 136). Въ саксонскомъ уставѣ та же цѣль достигается предоставленіемъ органамъ административной власти права октроирования строительныхъ плановъ (§§ 13 и 16).

віями мѣстности и раздѣленіемъ ея на самостоятельныя юридическія владѣнія⁵⁹). (Въ этомъ пунктѣ, какъ во многихъ другихъ, процессъ установленія плана примыкаетъ къ процессу отчужденія). Точное выполненіе послѣдняго требованія считается обычно обязательнымъ, а его несоблюденіе влечетъ за собою признаніе всего плана ничтожнымъ. Точно такъ же, обязательнымъ является требованіе, чтобы на планѣ было показано присоединеніе планируемой мѣстности и устроенныхъ здѣсь канализаціонныхъ и водопроводныхъ сооружений къ уже застроенной части города. Эта мѣра имѣетъ чрезвычайно важное значеніе, такъ какъ обезпечиваетъ органическую связь новой части города съ общей системой улицъ, водопроводныхъ и канализаціонныхъ сооружений, и заранѣе уничтожаетъ возможность недобросовѣстной спекуляціи.

Предварительный процессъ установленія плана заключается въ опредѣленіи этихъ объективныхъ данныхъ, которыя должны дать отчетливое представленіе о фактическихъ отношеніяхъ до и послѣ установленія строительнаго плана.

Съ юридической точки зрѣнія, основнымъ моментомъ является вторая стадія процесса — выставленіе проекта во всеобщее свѣдѣніе⁶⁰). Цѣль выставленія плана заключается въ томъ, чтобы дать возможность каждому, а особенно городскимъ земельнымъ собственникамъ, получить изъ плана представленіе о предполагаемомъ направленіи красныхъ линій и обезпечить заинтересованнымъ лицамъ возможность обжалованія. Невыставленіе плана или его недостаточная публичность дѣлають планъ юридически ничтожнымъ, такъ какъ тѣмъ самымъ уничтожается одна изъ существенныхъ гарантій процесса⁶¹).

Если же установленіе новыхъ красныхъ линій затра-

⁵⁹) Пруссія,—зак. 2 іюля 1875 г., § 4; Саксонія,—А. В. § 17 Ausf. В. О. 1900 § 14; Баденъ,—§ 3 abs. II; Гессенъ,—art. 4 abs. III. Точное перечисленіе земельныхъ участковъ, охватываемыхъ планомъ, необходимо для того, чтобы изъ самаго плана можно было видѣть, въ какой мѣрѣ красныя линіи зарѣзываютъ весь участокъ или часть его. Еще при обсужденіи зак. 1875 г. комиссія прусскаго Ландтага доказала, что требованіе точныхъ данныхъ о планируемыхъ участкахъ необходимо въ интересахъ охраны права собственности. (Kamm. B., стр. 1705).

⁶⁰) Пруссія — §§ 7 и 8 abs. III; Саксонія — § 22 abs. I; Baden—§ 3 abs. III, Würtemb—art 8.

⁶¹) O. V. G. 22 Juni 1885 II 678 P. V. bl. 7. 69.

гиваетъ только отдѣльныхъ собственниковъ, то достаточно сообщенія заинтересованнымъ лицамъ ⁶²⁾.

Практическое значеніе выставленія проекта во всеобщее свѣдѣніе спорно и, какъ показываетъ опытъ, не вполне достигаетъ цѣли. Планъ детально и внимательно изучается только въ періоды земельной спекуляціи ⁶³⁾. Въ нормальное время нерѣдко наблюдается, что публичное выставленіе плана проходитъ совершенно незамѣтно для заинтересованныхъ лицъ, которыя узнаютъ о новыхъ измѣненіяхъ, внесенныхъ новымъ строительнымъ планомъ и часто въ корень разрушающихъ ихъ благосостояніе, только въ послѣдствіи, когда планъ уже вошелъ въ законную силу и измѣненію не подлежитъ. Въ тѣхъ случаяхъ, когда установленіе новыхъ красныхъ линій производится по ходатайству частныхъ лицъ, послѣднія иногда сознательно преслѣдуютъ спекулятивныя цѣли. Такъ, въ Берлинѣ многимъ строительнымъ обществамъ, при установленіи красныхъ линій новыхъ улицъ, удается провести утвержденіе такихъ строительныхъ плановъ, въ силу которыхъ новыя красныя линіи отдѣляются отъ прилегающихъ участковъ узкими полосами земли (такъ-называем. „масками“), принадлежащими этимъ обществамъ. Такимъ образомъ, послѣднія получаютъ возможность вынудить (aushungern) прилегающихъ собственниковъ къ покупкѣ этихъ „масокъ“ по чрезвычайно высокой цѣнѣ. „Практика показываетъ“, говоритъ Бюссельбергъ, приводя цитированные выше примѣры, „что публичное выставленіе плановъ не гарантируетъ заинтересованныхъ лицъ отъ убытковъ“ ⁶⁴⁾. Поэтому вполне цѣлесообразнымъ представляется усложненіе процесса, введенное въ Вюртембергѣ.

Спеціально въ цѣляхъ охраны интересовъ собственниковъ вюртембергскій законъ (§ 47) не удовлетворяется только

⁶²⁾ Согласно рѣшенію саксонскаго высшаго административнаго суда опросъ заинтересованныхъ лицъ имѣетъ цѣлью обезпечить административной власти возможно болѣе внимательное отношеніе къ публичнымъ и частнымъ интересамъ. Въ какомъ объемѣ можно считаться съ послѣдними въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, зависитъ отъ степени важности частнаго и публичнаго интереса, подлежитъ исключительно усмотрѣнію административныхъ властей и не можетъ входить въ компетенцію высшаго административнаго суда (Urt. vom 10 Febr., 1904, 44).

⁶³⁾ Abendroth — „Die Ausstellung und Durchführung von amtlichen Bebauungsplänen, стр. 59. 1905.

⁶⁴⁾ Wilhelm Büsselberg — „Die Erschliessung vom städtischen Baugelände“, Berlin 1910, стр. 26, 27. Графическое изображеніе „масокъ“ въ приложеніи.

выставленіемъ проекта строительнаго обязательнаго постановленія во всеобщее свѣдѣніе, но спеціально предусматриваетъ, чтобы „въ тѣхъ случаяхъ, когда новыя строительныя нормы, отступающія отъ общихъ, касаются отдѣльныхъ частей улицы или незначительной части территоріи, заинтересованные собственники, поскольку они находятся въ предѣлахъ германской имперіи, получали объ этомъ спеціальное увѣдомленіе“ ⁶⁵).

Въ теченіе опредѣленнаго срока, различнаго въ различныхъ законодательствахъ (отъ 1 до 4-хъ недѣль), противъ плана могутъ быть сдѣланы возраженія всякимъ гражданиномъ, а не только заинтересованными лицами ⁶⁶). Эти возраженія разсматриваются въ административномъ порядкѣ, т.-е. безъ соблюденія процессуальныхъ гарантій.

При разсмотрѣніи возраженій органы административной власти должны принимать во вниманіе индивидуальныя интересы. Мотивы саксонскаго строительнаго устава прямо рекомендуютъ улаживать недоразумѣнія путемъ добровольныхъ соглашеній съ заинтересованными собственниками. Но въ томъ случаѣ, если требованія публичнаго интереса въ установленіи плана не могутъ быть осуществлены

⁶⁵) Въ вюртембергскомъ Ландтагѣ депутатъ Ренгольдъ выяснилъ, что личное увѣдомленіе собственниковъ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ, безусловно необходимо, какъ гарантія противъ партійности рѣшенія городскихъ думъ. „Извѣстные кварталы города“, говорилъ онъ, „предназначенные строительнымъ планомъ подъ застройку виллами, застроены домами-особняками. Вдругъ въ думѣ побѣждаетъ другое мнѣніе, можетъ-быть, подъ вліяніемъ партійныхъ соображеній, такъ какъ не всегда городскія думы дѣйствуютъ объективно и въ интересахъ объективной справедливости“. Кварталы виллъ предназначаются для застройки фабриками. При этихъ условіяхъ необходимо, чтобы заинтересованные землевладѣльцы имѣли возможность отстаивать свои интересы, хотя бы они и не жили въ городѣ. То же самое *mutatis mutandis*, если рѣчь идетъ о запрещеніи строить фабричныя зданія въ кварталахъ, первоначально предназначенныхъ для такого рода застройки. Отсюда—необходимость личнаго увѣдомленія заинтересованныхъ владѣльцевъ. W. II Kamm. 92 Sitzung 1908, стр. 2424.

⁶⁶) Такимъ образомъ, мы здѣсь имѣемъ своеобразный административный *actio popularis*. Противъ его цѣлесообразности раздаются возраженія. Такъ Шарлоттенбургъ жалуется, что совершенно незаинтересованныя лица предъявляютъ возраженія не изъ серьезныхъ побужденій, а только изъ желанія доставить непріятности, и настаиваетъ на томъ, чтобы право возраженія было предоставлено только лицамъ, имѣющимъ несомнѣнные частные интересы въ установленіи плана. Съ этой точкой

съ соблюденіемъ всѣхъ частныхъ интересовъ, предпочтеніе отдается первымъ (Пруссія,—О. G. E. 18 марта 1904 г. Pr. Verw. Bl. 26, стр. 149, Саксонія,—рѣш. высшаго административнаго суда отъ 10 февраля 1904 г., 44, стр. 1).

Возраженія, по общему правилу, разсматриваются органами административной власти (только въ Вюртембергѣ—общиннымъ самоуправленіемъ, art 8 abs 3), въ Пруссіи—Bezirksausschuss'омъ (§ 8), въ Баденѣ—Besirkamt'омъ (§ 3 abs 4), въ Саксоніи—органами строительной полиціи (§ 23). Обжалованіе допустимо только въ іерархическомъ порядкѣ. Административный судъ здѣсь компетентенъ лишь въ рѣшеніи вопроса, въ какой мѣрѣ юридическая норма, созданная въ результатѣ установленія плана, согласуется съ матеріальнымъ содержаніемъ закона и не находится ли она въ противорѣчій съ объективнымъ правомъ. Но онъ не можетъ оцѣнивать планъ съ точки зрѣнія цѣлесообразности и входить въ разсмотрѣніе мотивовъ, вызвавшихъ его установленіе. „Такъ какъ законъ не требуетъ указанія мотивовъ“, говоритъ прусскій высшій административный судъ, „то это показываетъ, что судъ можетъ входить въ разсмотрѣніе не мотивовъ плана, а только созданныхъ имъ юридическихъ нормъ ⁶⁷⁾. Обжалованіе въ обще-судебныя учрежденія на уста-

зрѣнія трудно согласиться, тѣмъ болѣе, что жалобы Шарлоттенбурга являются единичными (см. Verhandl. 4 Preuss. Städtetags). Принципіально, надо привѣтствовать примѣненіе actio popularis. Въ развитіи административно-судебнаго процесса бросается въ глаза все большее значеніе, которое онъ приобрѣтаетъ, и его растущая роль въ дѣлѣ организаціи юридической защиты публичныхъ правъ гражданъ. Не даромъ, Редлихъ придаетъ такое выдающееся значеніе этому институту въ англійскомъ правѣ. Впрочемъ, вюртембергское право допускаетъ возраженія только отъ заинтересованныхъ лицъ (§ 3 abs. 3).

⁶⁷⁾ О. V. G. 25, стр. 387 24 Nov. 1893. Es ist in dieser Beziehung zwischen dem Resultate der Festsetzung und den Motiven derselben wohl zu unterscheiden. Durch die Festsetzung von Fluchtlinien wird im Resultate eine Rechtsnorm geschaffen, welche aber in materiellen Hinsicht nicht mit dem materiellen Inhalte des Ges. v. 2 Juli 1875 und dem sonst etwa auf die Sache bezugliches objectives Recht in Widerspruch stehen darf und Verwaltungsrichter ist wohl befugt zu prüfen, ob dieses der Fall ist oder nicht. Er ist dagegen nicht berechtigt zu untersuchen ob die Motive welche zuständige Behörde zur Festsetzung der Rechtsnorm geführt haben, richtig sind. Das Gesetz enthält nicht einmal eine Vorschrift darüber das die Behörden, welche in dem Festsetzungverfahren Entscheidungen zu treffen haben, verpflichtet sind, Motive dafür anzugeben, und schon dieses zeigt das es für die weitere Wirkung der Fluchtlinien Festsetzung nur auf das Resultat nicht auf die Motive ankommt. Къ такимъ же выводамъ, хотя инымъ путемъ, пришла

новленіе плана не допускается⁶⁸⁾. По истеченіи срока и ликвидаціи возраженій планъ утверждается административною властью⁶⁹⁾, публикуется во всеобщее свѣдѣніе и съ этого момента вступаетъ въ законную силу: возраженія противъ плана могутъ дѣлаться только на томъ основаніи, что предписанныя закономъ формальности не были соблюдены на существенной стадіи процесса (O. V D. E. 22 Juni 1885).

Пользуясь терминологіей Флейнера, можно было бы сказать, что здѣсь мы имѣемъ „res judicata“ въ формальномъ смыслѣ⁷⁰⁾. Но пожалуй будетъ осторожнѣе избѣгать здѣсь этого термина, такъ какъ онъ въ примѣненіи къ актамъ администраціи можетъ имѣть только очень условное значеніе. Измѣняется требованіе общественнаго интереса и актъ видоизмѣняется или уничтожается. Если жалобы вызовутъ значительныя измѣненія первоначальнаго проекта, то, по общему правилу, весь процессъ установленія плана долженъ быть возобновленъ. Установленіе плана юридически связываетъ органы администраціи только въ томъ отношеніи, что планъ, прошедшій всѣ процессуальныя стадіи, не можетъ быть уничтоженъ и измѣненъ иначе, какъ съ соблюденіемъ опредѣленныхъ формъ⁷¹⁾.

По соображеніямъ публичнаго интереса строительный планъ можетъ быть видоизмѣненъ или отмѣненъ, и его уничтоженіе или измѣненіе, при условіи соблюденія процессуальныхъ формъ, само по себѣ не создаетъ для собствен-

и баденская судебно-административная практика (см. рѣшеніе badisch. Verwaltungsgerichtshof въ „Zeitschrift für badische Verwaltung und Verwaltungspflege“, 1900, стр. 259 и 1905, стр. 79). Также цитированное выше рѣшеніе саксонскаго административнаго суда.

⁶⁸⁾ Судебное обжалованіе допустимо только въ вопросахъ матеріальнаго вознагражденія, связанныхъ съ установленіемъ красныхъ линій.

⁶⁹⁾ Въ Пруссіи утвержденія не требуется, но однимъ изъ существенныхъ моменовъ установленія плана является «согласіе» полицейской власти. Въ Саксоніи, — утверждающая власть — М. В. Д.; въ Гессенѣ — М. В. Д. и М. Ю. (§ 6); въ Баваріи — М. В. Д. (§ 58); въ Вюртембергѣ — М. В. Д. (art 9) — для большихъ и Bezirksrat — для меньшихъ общинъ.

⁷⁰⁾ Fleiner, „Institutionen“, стр. 165. Впрочемъ самъ Флейнеръ признаетъ, что понятіе res judicata, по отношенію къ административному акту, имѣетъ очень условное значеніе. Ibid., стр. 166 пр. 1.

⁷¹⁾ Пруссія, § 1; Саксонія, § 26; Вюртембергъ, § 8 abs. I; Гессенъ, art. 4, abs I, Баденъ, § 5. Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ о существенныхъ измѣненіяхъ.

никовъ никакихъ правъ на сохраненіе преимуществъ, получаемыхъ ими отъ даннаго плана.

Даваемая объективнымъ правомъ возможность пріобрѣтенія извѣстныхъ экономическихъ выгодъ, пока эта возможность не реализирована, не создаетъ субъективнаго права, устраненіе или ограниченіе котораго открывало бы притязаніе на вознагражденіе. Этотъ принципъ отчетливо формулированъ саксонскимъ строительнымъ уставомъ (§ 27). Тѣмъ менѣе, въ данномъ случаѣ можетъ итти рѣчь о пріобрѣтенныхъ правахъ ⁷²⁾.

Такая постановка вопроса оправдывается не только теоретическими, но и практическими соображеніями, ибо, по общему правилу, никакого масштаба для опредѣленія причиненнаго измѣненіемъ убытка не существуетъ и необходимы въ общественномъ интересѣ измѣненія могутъ быть поэтому задержаны чрезмѣрными и недобросовѣстными требованіями. Но такъ какъ измѣненія могутъ причинить извѣстный ущербъ землевладѣльцамъ, они должны быть обставлены извѣстными гарантіями.

Гарантіей является только связанность дѣйствій администраціи по измѣненію плана соображеніями общаго интереса ⁷³⁾. Обжалованіе измѣненій плана можетъ имѣть мѣсто постольку, поскольку не соблюдено это послѣднее требованіе. Правда, понятіе общаго публичнаго интереса постоянно эволюционируетъ, и въ строительномъ правѣ, какъ мы видѣли въ историческомъ очеркѣ, неизмѣнно расширяется, но самая возможность обжалованія создаетъ, тѣмъ не менѣе, существенную гарантію правъ и интересовъ собственника,

⁷²⁾ См. Stobbe «Handbuch des deutschen Privatrechts, Aufl. 3, стр. 209 (изъ отдѣла „Die Anwendung des Rechts in Rücksicht auf seine zeitlichen Grenzen“). „Als wohlerworbenen erscheinen im allgemeinen diejenigen Rechte, für welche sammtliche Thatssachen eingetreten sind, welche die betreffende Rechtswirkung hervorzubringen geeignet sind; sie stehen im Gegensatz gegen die für alle Personen zufolge einer allgemeiner Rechtsvorschrift bestehenden rechtlichen Zustände (s. g. gesetzliche Rechte) und gegen die Möglichkeiten, Aussichten und Hoffnungen durch eine juristische Thatssache auf Grund gesetzlicher Vorschriften ein Recht zu erwerben, die gesetzlichen Rechte und die blossen Möglichkeiten unterliegen dem neuen Recht“. Также см. Gerber, «Grundzüge des deutschen Staatsrechts», стр. 39, G. Meyer, «Der Staat und die erworbenen Rechte». 1895, стр. 13, отрицаетъ самое понятіе пріобрѣтеннаго права «jedes Recht ist ein erworbenes». Современномъ положеніи вопроса см. O. Mayer'a op. cit. t. I стр. 33.

⁷³⁾ См. напр. Berthelemy «Droit administratif». 1908, стр. 922.

Въ этомъ отношеніи особенно важное значеніе принадлежитъ правильной организаціи административной инстанціи, въ частности—нормальной постановкѣ судебна-административнаго иска. Какъ общее правило, установленіе и измѣненіе строительныхъ плановъ принципиально не подлежитъ, по нѣмецкому строительному праву, контролю административнаго суда, и, слѣдовательно, возможность обжалованія, въ данномъ случаѣ, т.-е. при измѣненіи разъ установленнаго плана, возникаетъ только въ той мѣрѣ, въ какой допустимо, по германскому праву, обжалованіе дискреціонныхъ актовъ администраціи. Французская судебная административная практика выработала для охраны интересовъ гражданъ отъ дискреціонныхъ дѣйствій администраціи особый искъ, такъ-называемый *recours pour excès du pouvoir*, открывающій возможность обжалованія дѣйствій администраціи, несогласныхъ со смысломъ закона. Гнейстъ далъ ему теоретическое освѣщеніе, а нѣмецкое, особенно прусское, законодательство, примѣняясь къ своимъ національнымъ условіямъ, придало ему особую законченность⁷⁴). Такъ, по прусскому праву, дискреціонные акты администраціи въ двоякой формѣ подлежатъ контролю органовъ высшаго административнаго суда,—фактическія предположенія, которыя по закону должны служить основаніемъ для дискреціоннаго акта администраціи, изслѣдуются высшимъ административнымъ судомъ вполнѣ (Отто Майеръ сравниваетъ въ этомъ отношеніи дѣятельность высшаго административнаго суда съ дѣятельностью суда апелляціоннаго); но въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ рѣчь идетъ о выборѣ средствъ, предоставленныхъ закономъ дискреціонному усмотрѣнію администраціи, роль высшаго административнаго суда значительно уже—онъ ограничивается только изслѣдованіемъ вопроса, не выходятъ ли дѣйствія, примѣненные въ данномъ конкретномъ случаѣ, за предѣлы мѣръ, которыя вообще могли бы быть примѣнены среднимъ „нормальнымъ администраторомъ“, Понятіе нормальнаго „приличнаго“ (*convenable*) администратора въ административномъ правѣ

⁷⁴) *Rechtsstaat* 1872 и второе изданіе—«*Der Rechtsstaat und Verwaltungsgerichte in Deutschland*», русскій переводъ Фустова—„Правовое государство и административные суды въ Германіи“, 1896.

⁷⁵) Пруссія, *L. V. G.* § 127. Текстъ прусскаго закона на русскомъ языкѣ напечатанъ въ приложеніи къ работѣ Дерюжинскаго, „Административные суды“, 1906.

О. Майеръ приравниваетъ по значенію къ понятію *bonus pater familias* права римскаго ⁷⁶⁾.

Само собой разумѣется, что въ интересующемъ насъ сейчасъ спеціальному вопросу возможность обжалованія дѣйствій администраціи по измѣненію строительнаго плана, если послѣднія обусловлены соображеніями, чуждыми требованіямъ общаго интереса, имѣетъ чрезвычайно важное значеніе, тѣмъ болѣе, что отдѣльные строительные уставы спеціально подчеркиваютъ, что измѣненіе строительнаго плана можетъ имѣть мѣсто только по соображеніямъ публичнаго интереса ⁷⁷⁾. Такимъ образомъ, можно сказать, что слѣдствіемъ формальнаго установленія строительнаго плана является возникновеніе своеобразныхъ публично-правовыхъ отношеній между органами публичной власти и собственниками: даже та группа отношеній, которая въ этой области управленія возникаетъ вслѣдствіе дискреціонныхъ актовъ администраціи, подлежитъ правовой охранѣ въ предѣлахъ, допускаемыхъ самой природой административной дѣятельности.

Каковы бы ни были индивидуальныя особенности процесса установленія плана въ отдѣльныхъ странахъ, вездѣ отчетливо выступаютъ его типическія черты: установленіе плана застройки есть актъ исполнительной власти, только съ формальной стороны подчиненный судебному контролю. вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ является актомъ одностороннимъ, не нуждается, по общему правилу, въ согласіи тѣхъ собственниковъ, по отношенію къ которымъ направленъ, но долженъ осуществляться съ соблюденіемъ извѣстныхъ процессуальныхъ формъ, гарантирующихъ права гражданъ и обезпечивающихъ соблюденіе общественныхъ интересовъ. Въ то же самое время, рассматриваемый актъ исполнительной власти имѣетъ конкретное содержаніе. Тогда какъ строительные статуты, наравнѣ съ законами, создаютъ юридическія нормы общаго характера, установленіе строительнаго плана имѣетъ своей цѣлью и результатомъ лишь

⁷⁶⁾ О. Mayer, *Op. cit.* французское изданіе I, стр. 249.

⁷⁷⁾ Баденъ—§ 5, abs 2; «Planänderungen nur aus triftigsten Gründen beschlossen werden». Саксонія—§ 28, abs. 2: „Es soll aber eine Aenderung festgestellter Fluchtlinien nur, wenn gewichtige öffentlichen Interessen vorliegen oder wenn keine Aussicht auf Durchführung des Planes in grösserer Ausdehnung vorhanden ist... vorgenommen werden».

опредѣленіе юридическихъ отношеній въ извѣстныхъ конкретныхъ случаяхъ ⁷⁸⁾). Слѣдовательно, актъ установленія строительнаго плана, только съ формальной стороны можетъ быть отнесенъ къ категоріи „мѣстныхъ законовъ“ (обязательныхъ постановленій), въ которыхъ проявляется автономія органовъ мѣстнаго самоуправленія. Формальное установленіе строительнаго плана порождаетъ или измѣняетъ опредѣленныя публично-правовыя отношенія между собственниками и органами публичной власти.

Такимъ образомъ, мы имѣемъ здѣсь дѣло съ публично-правовой аналогіей гражданской сдѣлки, съ административнымъ актомъ, въ строгомъ смыслѣ этого термина, какъ самостоятельнымъ источникомъ публично-правовыхъ отношеній между гражданиномъ и государствомъ ⁷⁹⁾).

По общему правилу, установленіе строительнаго плана носитъ характеръ односторонняго акта исполнительной власти, не нуждается въ признаніи со стороны гражданъ, къ которымъ онъ относится и получаетъ юридическую силу въ томъ случаѣ, если были соблюдены требуемыя закономъ формы. Его содержаніе опредѣляется въ соотвѣтствіи съ закономъ и не противорѣчитъ требованіямъ общаго интереса. Но въ то же самое время административный актъ, какъ самостоятельный источникъ публично-правовыхъ отношеній, какъ публично-правовая аналогія съ частно-правовой „сдѣлкой“ (Rechtsgeschäft) открываетъ широкую возможность для побочныхъ индивидуальныхъ условій, которыя осложняютъ предписанія закона и имѣютъ громадное практическое значеніе.

⁷⁸⁾ Laband das Staatsrechtd. D. K. II Aufl. стр. 690. „Die Verfügung ist das einseitige Rechtsgeschäft des öffentlichen Rechts“.

Анализъ понятія административнаго акта см. у О. Майера, Bd. I стр. 95 и слѣд. (французское изданіе стр. 120). Административный актъ есть „ein der Verwaltung zugehöriger obrigkeitlicher Ausspruch der dem Untertan gegenüber in Einzelfall bestimmt, was für ihm Rechtens sein soll“.

⁷⁹⁾ Управление состоитъ не только въ конкретизированіи правовыхъ нормъ, но также (и даже на первомъ мѣстѣ) въ свободной дѣятельности, подчиненной только соображеніямъ цѣлесообразности. Поэтому оно создаетъ собственныя формы, приспособленныя къ измѣняющимся потребностямъ обстоятельствъ. „Административный актъ поэтому можетъ, но не обязанъ, всецѣло опредѣлять могущія возникнуть фактическія отношенія правовыми нормами. Онъ можетъ создать отношенія болѣе или менѣе аналогичныя юридическимъ отношеніямъ или даже вызвать къ жизни своеобразныя юридическія отношенія внѣ всякихъ аналогій“. G. Iellinek, «Gesetz und Verordnung». стр. 248.

Строительныя отношенія чрезвычайно разнообразны, поэтому та степень индивидуализаціи, которая обеспечивается изданіемъ строительныхъ плановъ въ формѣ статутъ, не вполне достигаетъ цѣли. Всегда, въ отдѣльныхъ конкретныхъ случаяхъ, между органами публичной власти могутъ возникать отношенія, которыя не регулируются ни закономъ ни статутомъ. Особенно важное практическое значеніе имѣетъ тотъ случай, когда извѣстныя требованія (строительныя ограниченія права собственности) могутъ быть безъ вреда для общаго интереса смягчены или уничтожены.

Это смягченіе можетъ быть всецѣло предоставлено одностороннему усмотрѣнію органовъ административной власти или связано съ выдачей извѣстныхъ обязательствъ со стороны заинтересованнаго собственника. Въ первомъ случаѣ мы имѣемъ дѣло съ диспенсаціей, во второмъ—съ своеобразнымъ юридическимъ отношеніемъ, возникающимъ между гражданиномъ и органомъ публичной власти, иногда классифицируемымъ, какъ административный договоръ⁸⁰⁾. Административная диспенсація есть право органовъ администраціи освободить подданнаго отъ осуществленія требованій закона, но при наступленіи условій, закономъ предусмотрѣнныхъ, и съ соблюденіемъ извѣстныхъ формъ.

Административную диспенсацію нельзя смѣшивать съ политической диспенсаціей полицейскаго государства. Последняя есть право монарха освобождать, въ отдѣльныхъ случаяхъ, отъ исполненія закона, и несовмѣстима съ основными началами правового государства, такъ какъ противорѣчитъ принципу равенства всѣхъ гражданъ передъ закономъ. Какъ указываетъ Еллинекъ, въ правовомъ государствѣ и политическая диспенсація можетъ принимать болѣе или менѣе законченныя юридическія формы⁸¹⁾.

Административная диспенсація носитъ вполне подзаконный характеръ. Она основана на принципѣ *aequitas*—приспособленія ко всѣмъ индивидуальнымъ условіямъ въ противоположность *jus strictum*⁸²⁾, но допустима только въ областяхъ управленія, предусмотрѣнныхъ закономъ, и можетъ даваться лишь спеціально уполномоченной на это

⁸⁰⁾ Hanp. Fleiner'омъ «Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts», 1911, стр. 177.

⁸¹⁾ Iellinek, «Gesetz und Verordnung», 1887, стр. 338 и сл.

⁸²⁾ Iellinek, *op. cit.*, стр. 338.

властью ⁸⁰⁾. Превосходное опредѣленіе диспенсациі въ предѣлахъ интересующей насъ области строительнаго права мы находимъ въ опредѣленіяхъ O. V. G. По другимъ законодательствамъ (саксонск. § 6; вюртемб. § 116), диспенсация допустима и отъ нормъ, установленныхъ закономъ въ томъ случаѣ, какъ выражается вюртембергское законодательство, если она не противорѣчитъ общественнымъ интересамъ и не наноситъ существеннаго ущерба интересамъ третьихъ лицъ. Вюртембергскій законъ создаетъ существенную гарантію противъ злоупотребленія правомъ диспенсациі,—диспенсация отъ нормъ мѣстныхъ статутовъ можетъ быть дана только съ согласія органовъ мѣстнаго самоуправления. Вообще, диспенсация находится внѣ плоскости частныхъ правъ и, лишь постольку она нарушаетъ послѣднія, можетъ быть для третьихъ лицъ объектомъ судебного процесса. Собственникъ не имѣетъ субъективнаго права на диспенсацию; по общему правилу, диспенсация есть чисто административный актъ, подлежащій обжалованію только въ административномъ порядкѣ.

Право диспенсациі принадлежитъ органамъ общаго административнаго управленія (въ Пруссіи—Bezirkausschuss, въ Саксоніи—Kreishauptmanschaft, въ Вюртембергѣ—Министерству Вн. Дѣлъ), но можетъ быть делегируемо ими органамъ, въ компетенцію которыхъ входитъ осуществленіе полицейской власти. Благодаря институту диспенсациі, принципъ матеріальной свободы стройки, допустимой законодательствомъ въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ она не противорѣчитъ общественному интересу, находитъ свое полное осуществленіе ⁸¹⁾.

Уполномоченный на диспенсацию органъ власти рѣша-

⁸⁰⁾ См. Gesetz über die Zuständigkeit der Verwaltungs und Verwaltungs-gerichten. V. 1 Aug. 1883 (Gss. 237) XX Tit. Baupolizei. „Über Dispense von Bestimmungen der Baupolizeiordnungen“ beschliesst nach Massgabe dieser Ordnungen der Kreisausschuss in Stadtkreisen und in den zu einem Landkreise gehörten Städten von mehr als 10000 Einwohnern der Bezirksausschuss so weit die Angelenheit nicht nach dieser Ordnungen zur Zuständigkeit anderer Organe gehört. Verfügungen des letzteren unterlegen der Anfechtung nur im Wege der Beschwerde an die Aufsichtsbehörden и т. д.

⁸¹⁾ Дарованіе диспенсациі обозначаетъ измѣненіе матеріальныхъ нормъ публичнаго строительнаго права уполномоченной на это властью и для опредѣленной постройки съ тѣмъ слѣдствіемъ, что дѣйствіе, выполненное согласно условіямъ диспенсациі, не можетъ быть опорочено строительной полиціей (E. O. V. G. ноябрь 1895 г. 29, стр. 354). Въ Пруссіи диспенсация дается только отъ нормъ установленныхъ регулятивомъ.

еть по свободному усмотрѣнію; субъективнаго права на диспенсацію не существуетъ ⁸²⁾.

Административный актъ въ виду разнообразія фактическихъ (въ данномъ случаѣ, строительныхъ) отношеній, съ которыми приходится имѣть дѣло органамъ администраціи, помимо общихъ предписанныхъ закономъ нормъ, можетъ содержать въ себѣ дополнительные индивидуальныя опредѣленія, приноровленные къ особенностямъ даннаго конкретного случая. Эти дополнительные опредѣленія (которыя представляются частью, какъ отсрочка, а чаще, какъ обязательство къ исполненію опредѣленнаго дѣйствія, или какъ ограниченія права собственности), могутъ основываться не только на нормахъ закона, но и на заявленіи частнаго лица, которое, принятіемъ на себя добровольныхъ обязательствъ, имѣетъ возможность вызвать отступленіе отъ общихъ нормъ закона въ желательномъ для него смыслѣ въ тѣхъ случаяхъ, когда такая индивидуализація требованій закона зависитъ отъ дискреціоннаго усмотрѣнія органовъ администраціи.

Въ этихъ случаяхъ строящійся не имѣетъ субъективнаго права на стройку,—разрѣшеніе на послѣднюю лежитъ въ области свободнаго усмотрѣнія органовъ административной власти, которая можетъ дать это разрѣшеніе подъ условіемъ добавочныхъ опредѣленій, заранее уничтожающихъ возможность возникновенія конфликта между общественнымъ и частнымъ интересомъ или, точнѣе говоря, заранее предрѣшающихъ исходъ возможнаго конфликта въ пользу общественнаго интереса.

Во многихъ случаяхъ является цѣлесообразнымъ сдѣлать извѣстныя исключенія изъ общихъ требованій закона въ интересахъ частнаго лица, если это послѣднѣе представитъ гарантіи, что этими изъятіями не будетъ парализована цѣль закона вообще, или до опредѣленнаго срока. Такія добавочныя опредѣленія дѣлаютъ, напримѣръ, возможной болѣе интенсивную, чѣмъ это допускается общими нормами закона, застройку даннаго участка подъ условіемъ образованія, такъ-называемыхъ, *Hofgemeinschaft*, исключенія изъ общихъ предписаній открытаго типа стройки, измѣненіе величины разрывовъ между сосѣдними зданіями, или раз-

⁸²⁾ „Die Dispensationen... zerfallen... in solche, die ein Dürfen, eine Erlaubniss und solche, die ein Können, eine Fähigkeit gewähren; nur solche Dispense, die ein Recht gewähren, gibt es nicht“. „System der rechtsgechäftlichen Staatsakte“. Von Karl Korman, 1910, стр. 120—121.

рѣшеніе, въ исключительныхъ случаяхъ, стройки совмѣстной группы домовъ, разсматриваемой, какъ единое цѣлое въ архитектурномъ отношеніи (Sachs. Baugesetz, § 94); дозволеніе въ кварталахъ замкнутого типа стройки, построекъ открытаго типа, но съ обязательствомъ художественной отдѣлки боковыхъ стѣнъ сосѣднихъ многоэтажныхъ зданій, которыя могутъ возникнуть въ будущемъ. Особо важное практическое значеніе имѣютъ случаи разрѣшенія постройки или строительныхъ измѣненій, въ отступленіе отъ красныхъ линій, формально установленныхъ строительнымъ планомъ, или постройки внѣ области, охватываемой планомъ тогда, когда это разрѣшеніе постройки имѣетъ важное экономическое значеніе для строящагося, и можетъ стать въ противорѣчіе съ требованіями строительнаго права лишь въ отдаленномъ будущемъ.

Потребность въ индивидуальныхъ соглашеніяхъ, закономъ не предусмотрѣнныхъ, нерѣдко чувствуется очень сильно, какъ мы видѣли на примѣрѣ строительныхъ отношеній. Въ Германіи эта потребность иногда удовлетворяется путемъ заключенія чисто гражданскихъ договоровъ. Гражданинъ,—въ интересующемъ насъ случаѣ, собственникъ,—получаетъ отъ административной власти разрѣшеніе на извѣстное дѣйствіе подъ условіемъ выдачи обязательства экономическаго содержанія. Гражданскіе суды признаютъ дѣйствительность такихъ договоровъ ⁸³). Теорія административнаго права считаетъ недопустимымъ вторженіе частно-правовыхъ договоровъ въ область публично-правовыхъ отношеній. „Если законодатель подчиняетъ извѣстную сферу жизни“, говоритъ на примѣрѣ, Флейнеръ, „публично-правовымъ отношеніямъ, то тѣмъ самымъ, по общему правилу, онъ исключаетъ возможность примѣненія гражданского права. Власть не можетъ получить правового результата частно правовымъ путемъ. Въ силу этого, договоръ, заключенный между властью и подданнымъ, не можетъ имѣть юридическаго значенія“ ⁸⁴). Но, какъ мы видѣли на специаль-

⁸³) См. Birman, «Die Zulässigkeit von Dienstbarkeiten zum Vorteile des Allgemeinheit» (Festgabe Otto Gierke dargebracht v. Schülern. 1911, стр. 89, гдѣ приведены рѣшенія высшихъ судовъ различныхъ государствъ Германіи).

⁸⁴) Fleiner, «Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts». 1911, стр. 122. Подробнѣе мы говоримъ объ этомъ въ главѣ о статутарномъ строительномъ запретѣ.

номъ примѣръ изучаемыхъ нами строительныхъ отношеній, потребность въ такихъ индивидуальныхъ осложненіяхъ предписаній закона очень сильна. Теоретически мы можемъ допустить возможность заключенія такихъ индивидуальныхъ соглашеній между гражданами и органами публичной власти въ области публичнаго права. Эти договорныя отношенія не получаютъ характера частно-правовыхъ только потому, что ихъ объектомъ являются со стороны строящагося обязательство экономического характера (бесплатная уступка части земельного участка, или потому, что съ внѣшней стороны мы здѣсь имѣемъ дѣло съ административнымъ актомъ).

„Не форма, но содержаніе обязательствъ“, говоритъ объяснительная записка къ саксонскому строительному уставу, „имѣетъ рѣшающее значеніе для отнесенія ихъ къ публичному праву“ ⁸⁵⁾ „Волеизъявленіе заинтересованнаго лица, въ силу котораго принимается или признается связанность въ полицейскихъ строительныхъ дѣлахъ, есть, собственно, подчиненіе публично-правовому притязанію, которое становится на мѣсто нормы закона или административнаго распоряженія“ ⁸⁶⁾. Непремѣннымъ условіемъ такого административнаго „договора“ является, конечно, его отношеніе къ публичному, т.-е., въ данномъ случаѣ, строительному праву. Если община пріобрѣтаетъ землю по частному договору, или кто-либо обѣщаетъ уступить землю общинѣ, но внѣ отношенія къ нормамъ строительнаго устава, то, въ этихъ случаяхъ, мы имѣемъ обыкновенный гражданскій договоръ. При установленіи договора съ частными лицами органы строительной полиціи должны, разумѣется, оставаться въ предѣлахъ своей компетенціи; они не могутъ вторгаться въ чуждую имъ область гражданскаго права, но вправѣ вносить общеполейскую точку зрѣнія. Съ другой стороны, волеизъявленіе должно исходить отъ дѣеспособнаго лица; оно должно быть серьезнымъ и добровольнымъ; вліяніе ошибки, обманъ или угроза должны обсуждаться по общимъ принципамъ гражданскаго права § 2 строительн. саксонск. устава и a ls III art. 99 вюртембергскаго.

⁸⁵⁾ Begründ. d. Entwurfs eines alld. Baugesetz f. d. Königr. Lachsen. 1899—1900, стр. 51.

⁸⁶⁾ О. Mayer, „Deutsches Verwaltungsrecht“, т. I, стр. 98 (Франц. изд. „Le droit administratif allemand“. 1903, стр. 124).

Можно ли квалифицировать такія соглашенія, какъ видъ „публично-правового“, „административнаго“ договора? Понятіе договора между гражданиномъ и органомъ публичной власти въ сферѣ публично-правовыхъ отношеній прививается съ трудомъ. Еллинекъ ⁸⁷⁾ и Лабандъ ⁸⁸⁾ принципиально не видятъ препятствій къ признанію возможности договора между гражданиномъ и государствомъ въ области публично-правовыхъ отношеній. Корманъ ⁸⁹⁾ и Г. Мейеръ ⁹⁰⁾ указываютъ на неравенство сторонъ, вступающихъ, въ данномъ случаѣ, въ соглашеніе (органы администраціи и граждане), какъ на препятствіе къ признанію таковыхъ соглашеній договорами „Das, was hinzutreten muss, um die Willensübereinstimmung zum Vertrag zu erheben ist die rechtliche Gleichwertigkeit der beteiligten Willen; sie aber gerade fehlt nach der modernen staatsrechtlichen Auffassung in dem Verhältniss zwischen dem Untertan und dem überragenden Inhaber des imperium“. Корманъ). Флейнеръ хотя признаетъ, что въ правовомъ государствѣ, съ развитой системой административной юстиціи можно считать органы администраціи равноправнымъ субъектомъ договора съ гражданами, все же вынужденъ допустить, что первые могутъ оказывать гораздо болѣе сильное вліяніе на развитіе правовыхъ отношеній ⁹¹⁾.

Поэтому будетъ осторожнѣе квалифицировать индивидуальныя соглашенія гражданъ съ органами государственной власти, какъ особый видъ административныхъ актовъ, осложненныхъ индивидуальными опредѣленіями и получающихъ юридическую силу только съ момента согласія заинтересованной стороны—гражданина, къ которому они направлены. По терминологіи О. Майера ⁹²⁾ мы здѣсь имѣемъ „административный актъ, рассчитанный на подчиненіе“. („Verwaltungs act auf Unterwerfung—acte administratif sursoumission“). Принципъ равенства передъ закономъ отнюдь не препятствуетъ тому, чтобы на отдѣльныхъ гражданъ, съ ихъ сог-

⁸⁷⁾ Iellinek, „Gesetz und Verordnung“, стр. 248.

⁸⁸⁾ Laband, „Staatsrecht“. B. II. Vierte Auflage стр. 175.

⁸⁹⁾ K. Kormann, „System der rechtgeschäftlichen Staatsakte“. 1910, стр. 36.

⁹⁰⁾ G. Mayer, „Verwaltungsrecht“, 1 изд., стр. 74, прим. 1.

⁹¹⁾ Fleiner, op. cit., стр. 177, „Von Vertrag kann nur dort die Rede sein wo auf die Ausgestaltung eines Rechtsverhältnisses der Wille einer jeden Partei einen gleichen rechtlichen Einfluss besitzt“.

⁹²⁾ O. Mayer, loc. cit.

ласія, налагались бóльшія обязательства. „Нужно предположить“, говорит О. Майеръ, „во всѣхъ конституціонныхъ гарантіяхъ, запрещающихъ налагать на гражданъ обязательства помимо закона, подразумѣваемую оговорку, — если заинтересованная сторона не дастъ на это согласія. Это имѣетъ мѣсто и по отношенію „административныхъ актовъ подчиненія“. Подчиненіе замѣняетъ полномочія закона; оно уничтожаетъ грань, которую ставятъ конституціонныя гарантіи. Административный актъ, сдѣлавшійся свободнымъ, проявляетъ самъ собой свое дѣйствіе“.

Но разъ гражданинъ сходитъ съ твердой почвы закона, всегда возможно, какъ это отмѣчаетъ Флейнеръ ⁹³⁾, перенапряженіе (*Ueberspannung*) общественнаго интереса. Наиболѣе яркимъ примѣромъ Флейнеръ считаетъ обычно практикуемый способъ выдачи органами городского самоуправления разрѣшенія строиться на такъ-называемыхъ неготовыхъ улицахъ, лишь подъ условіемъ уплаты заинтересованнымъ собственникомъ эквивалента ⁹⁴⁾.

Извѣстную гарантію представляютъ общіе принципы права, въ силу которыхъ договоры *contra bona moга* юридически ничтожны (§ 138 B.G.B.). Но само собой разумѣется, что въ наиболѣе законченной формѣ охраняются права гражданъ въ тѣхъ случаяхъ, когда основаніемъ для анализируемыхъ нами индивидуальныхъ соглашеній является спеціальныи законъ ⁹⁵⁾. Лишь при томъ условіи исключена воз-

⁹³⁾ Fleiner, op. cit., стр. 144.

⁹⁴⁾ Объ этомъ подробнѣе мы будемъ говорить ниже, въ спеціальной главѣ.

⁹⁵⁾ Fleiner, op. cit. стр., 177; „Die Behörde darf daher zum Vertrag nur greifen in den Fällen, in denen das Gesetz die Vertragsform ausdrücklich zugelassen und dadurch auf die einseitige Regelung eines Rechtsverhältnisses verzichtet hat“. Въ другой своей работѣ, „Einzelrecht u. öffentl. Interesse“, стр. 30, Флейнеръ подчеркиваетъ, что „договоръ является юридической формой общей и гражданскому и публичному праву“. Соответствующій § 2 саксонск. устава гласитъ: обязательства, которыя налагаются на отдѣльные земельные участки нормами строительнаго законодательства непосредственно, или на ихъ основаніи—органами полицейской строительной власти, или которыя приняты владѣльцами относительно своихъ земельныхъ участковъ,—въ строительно-полицейской области, путемъ заявленія, сдѣланнаго органамъ строительной полиціи, или органамъ общиннаго управленія, лежатъ на земельныхъ участкахъ, какъ публично-правовая ипотека и сами собой переходятъ на правопреемника

можность „перенапряженія“ публичнаго интереса насчетъ индивидуальнаго, если, какъ это сдѣлано вюртембергскимъ и саксонскимъ строительнымъ уставомъ, законъ точно устанавливаетъ предѣлы, въ какихъ допустимы договорныя отношенія между гражданами и органами административной власти. И только по отношенію къ такимъ соглашениямъ, которыя предусматриваются спеціальнымъ закономъ, возможно еще примѣненіе термина „публично-правового“ „административнаго договора“⁹⁶⁾. Законъ можетъ или допустить форму договорныхъ отношеній въ областяхъ жизни, гдѣ перенапряжение публичнаго интереса трудно допустимо, или выработать спеціальныя гарантіи индивидуальныхъ правъ.

Впрочемъ, и съ точки зрѣнія охраны публичнаго интереса очевидна необходимость спеціальнаго закона. Административный актъ создаетъ чисто личныя отношенія.

Обязательства, возникающія въ результатѣ административныхъ актовъ подчиненія, тоже носятъ чисто личный характеръ. Слѣдовательно, ихъ практическое значеніе ничтожно въ строительномъ правѣ; всякій переходъ собственности погашаетъ выданныя предшествующимъ собственникомъ обязательства. Только спеціальныя нормы закона могутъ восполнить этотъ существенный недостатокъ.

Для того, чтобы дать обязательствамъ, принимаемымъ на себя собственниками, устойчивое значеніе, независимое отъ смѣны собственности на участки, городскія самоуправленія съ давнихъ поръ начали требовать извѣстныхъ гарантій. Такими гарантіями является уплата конвенціональнаго штрафа, или представленіе ипотеки на участокъ въ обезпе-

въ собственности. На будущее время таковыя заявленія, чтобы имѣть юридическое значеніе, должны даваться въ писанной формѣ и должны быть подписаны обязующимся. Въ остальномъ ихъ юридическое значеніе, ничтожность или опорочиваемость должны обсуждаться по опредѣленіямъ гражданскаго права.

⁹⁶⁾ О. Майеръ считаетъ вполне естественнымъ и цѣлесообразнымъ, что молодая наука административнаго права заимствуетъ терминологию у болѣе выработанной дисциплины права гражданскаго. «Можно было бы создать техническіе термины совершенно логичные, но было бы трудно ввести ихъ въ употребленіе. Дѣйствительно, публичное право охотно заимствуетъ свою терминологию у права гражданскаго. Разъ извѣстно, что такое представляетъ собой публичное право и какова общая природа его институтовъ, такая терминологія не можетъ явиться причиной какихъ бы то ни было недоразумѣній». (О. Mayer. «Le droit administratif allemand». 1903. Т. I. стр. 177 примѣч.).

ченіе принятаго обязательства. Но обѣ эти мѣры имѣютъ свои неудобства. Штрафъ падаетъ только на обязавшагося собственника; точное соотвѣтствіе ипотеки съ будущими выгодами собственника заблаговременно трудно опредѣлить. Попытки дать подобнымъ обязательствамъ болѣе законченныя гарантіи путемъ внесенія ихъ въ общія земельныя книги, къ которымъ часто прибѣгали баварскія и баденскія, отчасти, саксонскія общины и раньше, поскольку эти обязательства не устанавливали сервитутовъ въ собственномъ смыслѣ, допускались судами не всегда, а со времени введенія новаго гражданскаго уложенія стали невозможными. Требовалось создать соотвѣтственную юридическую форму. Выходъ былъ найденъ въ созданіи особыхъ земельных книгъ. Существованіе такихъ публичныхъ книгъ, куда вносились бы строительныя ограниченія, налагаемыя общиною на земельные участки, устраняло бы всѣ упомянутыя выше затрудненія. Въ эти „земельныя книги публичнаго права“ подлежатъ внесенію всѣ ограниченія права застройки, осуществленіе которыхъ совершается не въ самый моментъ возведенія зданія, но откладывается на будущее.

Земельныя книги публичнаго права.—*Baulastenbücher*,—по терминологіи баденскаго и вюртембергскаго права, *Oblastenbücher*—по терминологіи саксонскаго права,—получили первоначально развитіе въ крупныхъ городахъ Саксоніи, и введены въ настоящее время строительными уставами Саксоніи, Бадена и Вюртемберга⁹⁷⁾. Въ Саксоніи введеніе этихъ книгъ предоставлено автономіи мѣстнаго самоуправленія въ зависимости отъ потребности въ нихъ на томъ основаніи, что острая необходимость въ нихъ чувствуется не всегда и не вездѣ, а только при интенсивномъ строительномъ развитіи города⁹⁸⁾. По словамъ объяснительной записки изъ 3240 общинъ страны едва ли сотня нуждается въ подобныхъ книгахъ (*Begr.*, стр. 54). Въ Баденѣ и Вюртембергѣ ихъ веденіе обязательно по са-

⁹⁷⁾ Саксонск. уст. 4, Баденск.—§ 27 и Вюртембергск.— 99.

⁹⁸⁾ 4 Саксонскаго строительнаго устава. См. Румпельта (*op. cit.* стр. 373—74) нормальный уставъ статута земельныхъ книгъ. По статуту Дрездена (§ 1, см. Кретчмаръ *op. cit.*, 373) публично-правовая земельная книга устанавливается для засвидѣтельствованія строительно-правовыхъ обязательствъ и связанныхъ съ послѣдними правовыхъ измѣненій при отчужденіи или залогѣ.

тому закону ⁹⁹⁾. Основная идея этих публично-правовых земельных книг заключается в томъ, что каждому земельному участку отводится особое мѣсто, гдѣ группируются всѣ публично-правовыя обремененія, падающія на этотъ участокъ. Обзоръ этихъ книгъ доступенъ всѣмъ заинтересованнымъ лицамъ, безъ уплаты пошлинъ. Различныя законодательства различно опредѣляютъ объемъ обремененій подлежащихъ внесенію въ публично-правовыя земельныя книги. Вюртембергскій законъ не дѣлаетъ различія между ограниченіями права собственности установленными непосредственно объективнымъ правомъ, и тѣми, которыя возникли вслѣдствіе добровольнаго соглашенія собственника съ органами публичной власти. По § 99, внесенію въ земельныя книги подлежатъ не только обремененія собственности, возникающія въ силу индивидуальных обязательствъ собственниковъ по отношенію къ общинѣ въ вопросахъ связанныхъ съ строительнымъ правомъ, хотя бы спеціально и не предусмотрѣнныхъ строительнымъ уставомъ и строительными статутами, но и обремененія, вытекающія изъ обязательствъ земельныхъ собственниковъ по уплатѣ канализационныхъ, водопроводныхъ, уличныхъ и другихъ предусматриваемыхъ закономъ взносовъ. Такимъ образомъ, всѣмъ этимъ ограниченіямъ права собственности придается вещный характеръ. ¹⁰⁰⁾

Баденское законодательство удѣляетъ больше вниманія индивидуальнымъ особенностямъ публично-правовыхъ отношеній, возникающихъ между городскимъ самоуправленіемъ и собственниками на почвѣ строительнаго права, и различаетъ обязательства экономического содержания и обязательства, имѣющія полицейскій характеръ, при которыхъ собственнику противостоитъ община, не какъ субъектъ имущественныхъ правъ, а какъ субъектъ публичнаго права.

⁹⁹⁾ Вюртемб. уставъ, § 99.

¹⁰⁰⁾ Такой характеръ предшествующимъ законодательствомъ Вюртемберга былъ признанъ за канализационными и водопроводными сборами. Обязательства по уплатѣ взносовъ на устройство улицъ носили напротивъ, исключительно личный характеръ. Такое положеніе вещей представляется и несправедливымъ и неудобнымъ для городского самоуправления. Неудобнымъ,—потому, что при смѣнѣ владѣльца городскому самоуправленію не была обеспечена возможность взысканія взносовъ, несправедливымъ—потому, что земельный участокъ увеличивается въ цѣнѣ, благодаря устройству улицы, независимо отъ смѣны собственниковъ. Mot. zu Entw. ein. Bauordnung. Wurt. II. Kam. Beil. 38, стр. 212.

Публичные обязательства, которые соответствуют имущественным притязаніямъ общины къ обязывающимся, баденское законодательство выдѣляетъ въ особую категорію и дѣлаетъ предметомъ самостоятельныхъ постановленій. Сюда относятся обязательства собственниковъ по дѣламъ сборовъ, соответствующихъ извѣстнымъ матеріальнымъ услугамъ со стороны общины,—канализаціонные сборы, водопроводные, взносы на устройство улицъ. По § 25 они переходятъ на правопреемника безъ внесенія въ земельную книгу. Наоборотъ, законъ обязываетъ къ внесенію въ послѣднюю обязательства, возникающихъ на почвѣ полицейской дѣятельности общины (§ 27) и имѣющихъ слѣдствіемъ строительныя ограниченія права собственности. Эти обязательства могутъ быть самага разнообразнаго характера, напримѣръ, обязательства къ извѣстному дѣйствію или къ извѣстному допущенію или могутъ выражаться въ извѣстныхъ ограниченіяхъ права собственности сообразно потребностямъ даннаго случая, но все это—обязательства индивидуальнаго характера, которые не основываются на общихъ требованіяхъ закона и статута и могутъ быть допускаемы только съ согласія обязывающагося. Эти обязательства могутъ приниматься непосредственно строящимся для полученія извѣстныхъ отступленій отъ общихъ нормъ строительнаго права, поскольку это лежитъ въ области свободнаго усмотрѣнія органовъ полиціи. Къ этой же категоріи относятся обязательства, принятое со стороны третьяго лица въ пользу строящагося, въ тѣхъ случаяхъ, когда размѣры земельного участка послѣдняго не удовлетворяютъ требованіямъ строительнаго устава или когда разстояніе отъ границъ сосѣдняго участка слишкомъ незначительно и эти недостатки могутъ быть восполнены только ограниченіемъ права застройки сосѣдняго участка. Восполненіе всѣхъ этихъ особенныхъ, не предусмотрѣнныхъ общими нормами и статутами обязательствъ, предназначенныхъ на долговременное существованіе, не можетъ быть всецѣло предоставлено свободному усмотрѣнію частныхъ лицъ. Поэтому баденскій законъ предоставляетъ органамъ строительной полиціи право требовать внесенія ихъ въ земельную книгу. Одновременно, по баденскому закону, внесеніе въ земельную книгу является непремѣннымъ предположеніемъ ихъ обязательности для третьихъ лицъ. На послѣднемъ настояла Комиссія 1-ой Палаты по слѣдующимъ соображеніямъ:

если эти обязательства не подлежали бы внесению въ земельную книгу и, вмѣстѣ съ тѣмъ, переходили бы на правопреемниковъ, то этимъ были бы созданы значительныя опасности для оборота городскихъ земельныхъ имуществъ. Отвѣтственность продавца была бы не совершенна (В. Г. В. §§ 434, 436, 439). Между тѣмъ публично-правовыя ограниченія права собственности, обусловленные разсматриваемыми обязательствами, могутъ не меньше понизить цѣну земельного участка, чѣмъ частно-правовой сервитутъ. При извѣстныхъ обстоятельствахъ земельный участокъ можетъ быть совершенно негоднымъ для опредѣленныхъ цѣлей въ силу ограниченія права собственности, между тѣмъ, покупатель, оставаясь въ предѣлахъ гражданскаго права, не можетъ предъявить никакихъ требованій къ продавцу и остается, такимъ образомъ, вполне безпомощнымъ. Единственно, что онъ можетъ сдѣлать, это предъявить къ органамъ публичной власти искъ за несовершенное веденіе земельныхъ книгъ. При осуществленіи предложенія комиссіи и администрація была бы въ извѣстной степени, заинтересована въ правильномъ веденіи земельныхъ книгъ, такъ какъ отъ этого зависѣла бы и степень обязательности публично-правовыхъ ограниченій права собственности. Вполнѣ естественнымъ является поэтому требованіе, чтобы признавались „публичными вещными ограниченіями собственности“ только тѣ, которыя внесены въ публичныя земельныя книги (Baulastenebuch). Такимъ образомъ, по баденскому законодательству, содержаніе публичныхъ земельныхъ книгъ опредѣлено уже, но точнѣе. Ихъ предметомъ можетъ быть (abs. I § 27): а) условія застраиваемости или незастраиваемости земельныхъ участковъ или ихъ частей, и b), условія пользованія строеніями или ихъ частями (въ эту категорію входятъ особенно обязательства, что, въ случаѣ, если будетъ дано разрѣшеніе на стройку въ отступленіе отъ общихъ нормъ, собственникъ не будетъ пользоваться этой постройкой для жилищныхъ цѣлей).

Это предложеніе комиссіи и было принято Ландтагомъ. Помимо этихъ общихъ опредѣленій, баденскій и вюртембергскій законъ даютъ специальное указаніе относительно того случая, когда, вслѣдствіе ограниченія права стройки въ силу обязательства собственника, могутъ пострадать интересы третьихъ лицъ, — кредиторовъ, особенно, если такое обязательство принимается за вознагражденіе. Въ этомъ

случаѣ, внесенію должно предшествовать оповѣщеніе заинтересованныхъ кредиторовъ, поскольку ихъ пребываніе въ предѣлахъ Германской имперіи извѣстно, и оно не можетъ, по общему правилу, имѣть мѣсто раньше истеченія двухъ-недѣльнаго срока со времени указаннаго оповѣщенія. По вюртембергскому закону (§ 99 abs. 4), это опредѣленіе не примѣняется, если по обстоятельствамъ даннаго случая *übernahme der Baulast* не причиняетъ ущерба.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Правоотношенія, возникающія, какъ слѣдствіе формальнаго установленія строительныхъ плановъ (плановъ рогулированія).

Для осуществленія въ жизни сложныхъ требованій строительныхъ плановъ городское самоуправленіе пользуется обычной и элементарной формой воздѣйствія административной власти — приказомъ и особенно запретомъ. Но, въ силу своеобразія самой природы строительныхъ отношеній, этотъ запретъ принимаетъ своеобразныя формы и регулируется спеціальнымъ законодательствомъ. При этомъ надо сказать, что, хотя наблюдается повсюду тенденція сосредоточить всѣ виды строительныхъ запретовъ въ собственно строительныхъ уставахъ, развитіе строительнаго права все еще не достигло единства: въ однихъ государствахъ законодательство о строительныхъ планахъ содержитъ всѣ нормы, опредѣляющія общія условія строительнаго развитія городовъ, въ другихъ — отдѣльныя стороны строительныхъ отношеній регулируются особыми законами. Мы объединимъ въ нашемъ изложеніи характеристику всѣхъ важнѣйшихъ видовъ запрета, извѣстныхъ законодательствамъ отдѣльныхъ государствъ. Но, разумѣется, на первомъ мѣстѣ мы поставимъ изслѣдованіе юридическихъ послѣдствій строительныхъ плановъ; послѣдніе стоятъ въ центрѣ рогулированія строительнаго развитія городовъ.

Параллельно измѣненію и расширенію содержанія и цѣлей строительныхъ плановъ, которыя мы прослѣдили въ предшествующей главѣ, происходитъ измѣненіе ихъ юридическаго значенія.

Первоначальныя нормы строительныхъ плановъ были полицейскими нормами, издававшимися для каждаго отдѣльнаго случая. Затѣмъ, по мѣрѣ роста полномочій городского самоуправления, съ одной стороны, и усложненія потребностей городского развитія — съ другой, законодательство упол-

номачиваетъ органы мѣстнаго самоуправления на изданіе всеобъемлющихъ городскихъ плановъ. Но, первоначально, формальное значеніе послѣднихъ было ничтожно. Они имѣли характеръ только инструкцій, лишенныхъ обязательнаго значенія для гражданъ: ихъ осуществленіе было возможно лишь съ момента пріобрѣтенія городомъ въ свою собственность всей необходимой для осуществленія намѣченнаго плана земли.

Наконецъ, позднѣйшее законодательство признаетъ за нормами плана обязательное значеніе, и между собственниками отдѣльныхъ участковъ и органами мѣстнаго самоуправления создаются сложныя юридическія отношенія.

Цѣлью строительнаго плана является установленіе сѣти улицъ и площадей и дѣленіе городской территоріи на строительные участки соотвѣтственно требованіямъ публичнаго интереса. Внѣшнее выраженіе строительный планъ находитъ въ проведеніи красныхъ линій. Подъ красными линіями понимаются, прежде всего, линіи, установленныя общественной властью и опредѣляющія границу между частью городской территоріи, предназначенной для общаго пользованія, и земельнымъ участкомъ, находящимся въ частной собственности ¹⁾.

Съ расширеніемъ содержанія понятія „красныхъ линій“, подъ ихъ установленіемъ подразумѣваютъ также и установленіе обязательствъ, налагаемыхъ на прилегающихъ собственниковъ въ цѣляхъ соблюденія этихъ линій, которыя могутъ носить только мысленный характеръ. Въ этомъ смыслѣ установленіе красныхъ линій есть актъ административной власти опредѣленнаго юридическаго значенія ²⁾.

¹⁾ Институтъ красныхъ линій впервые зародился во Франціи уже въ XV столѣтіи. Современное французское право даетъ точное юридическое опредѣленіе красныхъ линій. „Ligne, tracée par l'autorité, afin qu'une construction, qu'un mur, qu'une rue, qu'une entreprise quelconque suive une direction déterminée et ne dépasse pas la limite marquée“. Code Perrin. Ouvrage refondu par M. Ambroise Randu. Paris. 1904. „On designe sous le nom d'alignement, en premier lieu, la decision de l'autorité administrative, qui fixe, soit par une mesure d'ensemble, soit par un acte isolé la ligne qui sépare ou doit séparer la voie publique des propriétés riveraines, et en second lieu, l'ensemble des obligations imposées par suite de ces mesures aux propriétés riveraines“. Aucoc. „Conférence sur le droit administratif“. t. 3., стр. 78

²⁾ Исторію см. Morin Celestin „Voirie“. „De l'alignement ou régime des

Современное нѣмецкое право различаетъ два вида красныхъ линій: *Strassenfluchtlinien*, — линіи, образующія границы улицъ и, вмѣстѣ съ тѣмъ, опредѣляющія предѣльную границу застроекъ, и *Baufluchtlinien*, — линіи, опредѣляющія границу, до которыхъ можетъ быть застроенъ участокъ, но не совпадающія съ границей улицъ ³⁾.

Пространство, остающееся между красными линіями улицы и красными линіями застройки, хотя и находится въ частной собственности землевладѣльца, но обременено своеобразными публично-правовыми сервитутами (незастраиваемости), носитъ особое названіе *Vorgarten* (палисадъ) и подлежитъ регулированію особыми нормами.

Палисады (*Vorgärten*) служатъ не только цѣлямъ украшенія, но и представляютъ ту выгоду, что при сравнительно узкой полосѣ улицы, предназначенной собственно для передвиженія, т.-е. при сравнительно меньшихъ издержкахъ на замощеніе проѣздовъ, обеспечиваютъ притокъ свѣта и воздуха жилищамъ. Точно такъ же они облегчаютъ расширеніе улицы въ будущемъ. *Vorgärtenland* составляетъ собственность домовладѣльца, но не можетъ быть использованъ имъ по усмотрѣнію: „созданные по полицейскимъ соображеніямъ и служащіе не только частнымъ, но и публичнымъ интересамъ, *Vorgärten* по самому своему назначенію не могутъ быть предметомъ свободнаго распоряженія собственника. Какъ ихъ существованіе вообще, такъ и устройство ихъ и пользованіе ими постольку подлежатъ полицейскому контролю, поскольку идетъ рѣчь о сохраненіи за ними ихъ назначенія“. (*O.V.G. E. 23 Mai 1894. 5 Band. стр. 645*).

propriétés privées bordant le domaine publique“. Paris. 1908. и у De Tilleul — „*Traité de la voirie urbaine*“.

Французскія завоевательныя войны перенесли это понятіе красныхъ линій въ южныя помѣщенія государства, откуда оно было заимствовано въ 70-хъ гг. прошлаго столѣтія въ Пруссію и Саксонію. Въ Германіи вопросъ значительно усложнился и развился.

³⁾ *Ges. 28 12 Juli 1875, § 1. B. d. K. W. art. 34. Hessen A. B. O. art 4*, и т. д. Всѣ нѣмецкія законодательства въ этомъ отношеніи предъявляютъ однородныя требованія. Нѣкоторыя нѣмецкія законодательства, напримѣръ, баденское, еще усложняютъ понятіе красныхъ линій. Они различаютъ еще „заднія красныя линіи“ (*hintere Baulinien*), имѣющія цѣлью опредѣлить предѣлы застройки участка съ задней стороны, со стороны двора, и обязуютъ землевладѣльцевъ не застраивать принадлежащіе имъ участки свѣше установленныхъ предѣловъ. Но онѣ являются объектомъ не строительныхъ плановъ, а строительныхъ уставовъ.

Но въ то же время право распоряженія полиціей точно ограничено. Такъ, полиція можетъ издать постановленіе о сооруженіи Vorgärten только при наличности упоминанія о полномочіяхъ объ этомъ въ Bebauungsplan'ѣ, издаваемомъ органами самоуправленія. Далѣе, Vorgärten возникаютъ только съ момента постройки зданія. Такимъ образомъ, юридически Vorgärten не составляютъ части улицы. Они образуютъ скорѣе *Mittelglied*,—соединительное звено между улицей и участкомъ, и являются принадлежностью зданія ⁴⁾.

Обязательство устройства Vorgärten есть только расширение права „сервитута“ незастраиваемости (о содержаніи этого понятія въ публичномъ правѣ подробно будетъ говориться въ концѣ настоящей главы), возникающаго, какъ слѣдствіе формальнаго установленія Bebauungsplana ⁵⁾,—оставленная незастроенной земля можетъ быть используема только ограниченнымъ образомъ. Требованіе устройства именно Vorgärten находитъ объясненіе себѣ въ общей цѣли закона облегчить съ финансовой и соціалъ-политической точки зрѣнія постройку городовъ: Vorgärten устранимы съ наименьшими издержками при расширеніи улицъ и представляютъ собой лучшее средство обезпеченія свѣтомъ и чистымъ воздухомъ при устройствѣ уличной сѣти. Роль полиціи сводится только къ охранѣ присущими полиціи средствами правъ общины.

Формальное установленіе красныхъ линій не производитъ непосредственныхъ измѣненій во взаимоотношеніяхъ собственниковъ и общественной власти по отношенію къ участкамъ, которые они зарѣзываютъ, но ограничиваетъ право распоряженія послѣдними, не допуская построекъ, несогласныхъ съ цѣлями строительнаго плана. Обычно различаютъ положительное и отрицательное дѣйствіе красныхъ линій ⁶⁾.

а) Положительное дѣйствіе красныхъ линій. Лица, приступающія къ новой постройкѣ въ области, охватываемой строительнымъ планомъ, обязаны точно придерживаться

⁴⁾ О. V. G. B. 33. стр. 422, B. 34. стр. 421.

⁵⁾ Ackerman, „Der Bankoneens und die polizeilichen Beschränkungen der Baufreiheit nach preussischen Recht“, 1900.

⁶⁾ Объ юридическомъ значеніи красныхъ линій см. особенно Kunze und Kautz, „Die Rechtsgrundsetze des K. Preuss“. O. V. G. Berlin 1905. Band II. стр. 288, 291, 294, 295.

границъ, указанныхъ красными линиями, и не могутъ, по общему правилу, ни выдвигать строенія за эти границы, ни отступать отъ нихъ въ глубь застраиваемаго участка.

Какъ отмѣчаетъ Walz, послѣднее требованіе не такъ строго соблюдается.

Въ нѣсколько смягченномъ видѣ формулировано положительное дѣйствіе красныхъ линий послѣднимъ вюртембергскимъ и ангальтъ-саксонскимъ законами: красная линия образуетъ границу, за которую, по общему правилу, не могутъ быть выдвигаемы зданія. Наоборотъ, строящіеся имѣютъ право вполнѣ или частью *отодвигать* строенія отъ красныхъ линий въ глубь участка, при открытомъ типѣ стройки—безусловно, а при закрытомъ—подъ извѣстными условіями: статутъ можетъ обязать строящагося придать приличный видъ обнажившимся стѣнамъ сосѣдняго зданія или безусловно запретить отступленіе отъ красныхъ линий ⁷⁾. Право распоряженія остающейся, такимъ образомъ, незастроенной частью участка (въ предѣлахъ красныхъ линий) допустимо только въ границахъ, устанавливаемыхъ статутомъ или полицейской властью. Мотивы такого усложненія положительнаго дѣйствія красныхъ линий имѣютъ эстетическій характеръ. Какъ указываетъ объяснительная записка къ послѣднему вюртембергскому строительному уставу, обязанность строго придерживаться красныхъ линий привела на практикѣ къ чрезвычайному шаблонизированію городскихъ улицъ. Отсюда предоставленіе свободы отступать отъ красныхъ линий. Но эта свобода не можетъ быть безусловной въ виду требованій общественнаго интереса и эстетики, чѣмъ и вызваны приведенныя выше ограниченія ⁸⁾. Ограниченія права частной собственности, вызываемыя „положительнымъ“ дѣйствіемъ красныхъ линий, права на вознагражденіе никогда не даютъ.

в) Отрицательное дѣйствіе красныхъ линий можно опредѣлить, какъ установленіе строительнаго запрета. Строительный запретъ есть такое юридическое дѣйствіе формально установленнаго плана, въ силу котораго на застроенныхъ или незастроенныхъ участкахъ, расположенныхъ въ предѣлахъ городской территоріи, охватываемыхъ планомъ, не должны быть производимы строительныя измѣненія, могущія сдѣлать

⁷⁾ § 34, B. f. K. W. § 34. Bauordnung Ang. Sch.

⁸⁾ Württembergische Zweite Kammer, Beilage 38. 1907. Entwurf einer Bauordnung. Begründung, стр. 141.

невозможнымъ или даже только затруднительнымъ позднѣйшее осуществленіе строительнаго плана. Въ развитомъ видѣ строительный запретъ, неограниченный срокомъ, служитъ не только для осуществленія красныхъ линій (устройства и расширенія улицъ и площадей) и примѣненія къ строительному развитію городовъ эстетическихъ принциповъ, но и обезпечиваетъ возможность строгой планомѣрности въ дѣлѣ развитія сѣти городскихъ артерій и даже является средствомъ осуществленія нѣкоторыхъ социаль-политическихъ задачъ принудительной властью органовъ городского самоуправления. Виды строительнаго запрета многообразны и могутъ быть классифицированы по цѣлямъ, которымъ онъ служитъ, и по силѣ его юридическаго дѣйствія. Укажемъ важнѣйшіе типы строительныхъ запретовъ, извѣстныхъ германскому законодательству.

1) Временный строительный запретъ (*Bausperre*) имѣетъ цѣлью не допустить спекулятивной застройки части городской территоріи, предназначаемой проектированнымъ строительнымъ планомъ къ перепланировкѣ. „Если является потребность“, гласитъ, напримѣръ, § 12 вюртембергскаго устава, „или формально поднять вопросъ объ установленіи или измѣненіи плана, то общинное самоуправленіе можетъ наложить запретъ на всю область, гдѣ предполагается установленіе или измѣненіе новаго плана. На основаніи этого запрета органы строительной полиціи могутъ отказать въ разрѣшеніи на постройку новыхъ зданій или въ обновленіи, расширеніи, возвышеніи уже существующихъ до окончательнаго установленія плана, или разрѣшать ихъ только условно (также *abs.* 6 § 15 баденскаго устава). Саксонскій уставъ (§ 35), гдѣ впервые была формулирована идея этого типа запрета, точно опредѣляетъ формальныя условія его установленія и максимальный срокъ (не болѣе 2-хъ лѣтъ) его дѣйствія. Практика знаетъ случаи расширительнаго примѣненія такого запрета. Такъ, дрезденская дума воспользовалась правомъ запрета для борьбы съ домовладѣльческимъ кризисомъ, вызваннымъ перепроизводствомъ домовъ. По постановленію отъ 22 ноября 1904 г., запрещалась постройка на вновь проводимыхъ улицахъ, если при этомъ преслѣдовались спекулятивныя цѣли. Даже тогда, когда такой признакъ отсутствовалъ, и проложеніе новыхъ улицъ должно было производиться исключительно на счетъ прилегающихъ собственниковъ, разрѣшеніе могло даваться только по особому постановленію *Gesamrat'a*. Этотъ порядокъ, установлен-

ный особымъ постановленіемъ думы на 2 года, былъ продолженъ еще на 1 годъ ⁹⁾).

2) Запрещеніе „дикой стройки“—внѣ населенныхъ мѣстностей или стройки на „неготовыхъ“ улицахъ, пока онѣ не будутъ удовлетворять извѣстнымъ минимальнымъ санитарнымъ и полицейскимъ требованіямъ. Обычно этотъ запретъ снимается, если строящійся возьметъ на себя извѣстныя обязательства. Мы будемъ называть его относительнымъ, а тѣ его виды (очень важные), которые создаются коммунальнымъ обязательнымъ постановленіемъ,—коммунальнымъ или статутарнымъ запретомъ.

3) Абсолютный запретъ, не допускающій стройку внѣ красныхъ линій, намѣченныхъ строительнымъ планомъ. Этотъ запретъ, по общему правилу, не допускаетъ исключеній, и поэтому можетъ быть названъ абсолютнымъ.

На этихъ послѣднихъ видахъ „запрета“, имѣющихъ наиболѣе важное значеніе для осуществленія требованій строительныхъ плановъ, мы и остановимъ наше вниманіе, хотя ими, разумѣется, не исчерпываются всѣ многообразные виды запрещенія въ области строительнаго права (напримѣръ, запрещеніе строить около линіи желѣзныхъ дорогъ или запрещеніе приступать къ стройкѣ, пока не будутъ обезпечены необходимыя мѣры безопасности рабочихъ—(§ 140 саксонскаго устава, § 145 дрезденскаго статута и пр.).

Установленіе „абсолютнаго“ строительнаго запрета имѣетъ цѣлью защитить органы самоуправленія отъ строительныхъ измѣненій на тѣхъ участкахъ, которые предназначены для будущей сѣти улицъ и, такимъ образомъ, гарантируютъ имъ возможность пріобрѣтенія необходимаго участка въ общественную собственность по той цѣнѣ, какую онъ имѣлъ въ моментъ установленія красныхъ линій.

Пока городскія самоуправленія не были вооружены правомъ запрета или были вооружены имъ въ незначительной степени, установленіе строительнаго плана имѣло только теоретическое значеніе. Основной задачей законодательства о строительныхъ планахъ является вооруженіе органовъ городского самоуправления правомъ запрета, въ силу котораго устанавливается ограниченіе права застройки, несогласной съ требованіями строительныхъ пла-

⁹⁾ См. Pohle, „Grundbesitz und Wohnungsverhältnisse in Dresden“, въ сборникѣ „Dresden's Entwicklung in d. Jahren 1903—1909“.

новъ. Обновленіе, измѣненіе, расширеніе, надстройка и вообще существенныя строительныя измѣненія въ предѣлахъ участка, зарѣзанныхъ красными линіями, не допускаются.

Дѣйствіе запрета выражается, по общему правилу, только въ ограниченіи спеціальной функціи права собственности—права стройки. Всѣ другія формы пользованія собственностью лежатъ принципиально внѣ сферы воздѣйствія красныхъ линій и всякая иная эксплуатація земельныхъ участковъ, кромѣ застройки, продолжается безпрепятственно. Но и изъ этого принципа позднѣйшее законодательство допускаетъ исключеніе, подчиняя его основной идеѣ закона—обеспечить городскому самоуправленію возможность пріобрѣтенія земельныхъ участковъ по цѣнѣ, существовавшей въ моментъ установленія строительнаго плана.

Измѣненіе системы эксплуатаціи участковъ, зарѣзанныхъ красными линіями, затрудняется въ той мѣрѣ, въ какой оно можетъ повысить цѣнность участка и удорожить, такимъ образомъ, послѣдующее пріобрѣтеніе даннаго участка городомъ въ цѣляхъ осуществленія намѣченнаго строительнаго плана. Въ этомъ отношеніи интересны относящіяся сюда постановленія гессенскаго устава (art. II abs. III), которыми воспрещается всякое измѣненіе эксплуатаціи участка, зарѣзаннаго красными линіями, если слѣдствіемъ его будетъ повышеніе стоимости участка,—на томъ основаніи, что этимъ удорожается и затрудняется для городского самоуправления процессъ принудительнаго отчужденія.

Абсолютный строительный запретъ исключаетъ возможность существенныхъ строительныхъ измѣненій. Существенное строительное измѣненіе есть такое видоизмѣненіе конструктивныхъ частей или внѣшняго вида зданія, при которомъ послѣднее получаетъ иное назначеніе. Терминъ „строеніе“—„Bauwerk“ „bauliche Anlage“—не отличается опредѣленностью. § 648 B.G.B. понимаетъ подъ строеніемъ—Bauwerk или Bau,-вещь, сооруженную трудомъ и съ затратой матеріала, въ соединеніи съ землей. Въ административной практикѣ послѣднее требованіе не понимается буквально. Съ точки зрѣнія строительнаго права непремѣннымъ условіемъ понятія зданія не является лишь такое соединеніе, вслѣдствіе котораго нельзя было бы, безъ его разрушенія, отдѣлить строеніе отъ земли. Такъ сооруженіе на колесахъ является строеніемъ, подлежащимъ всѣмъ требованіямъ строительнаго права, если очевидно, что его назначеніе имѣетъ длитель-

ный характер¹⁰⁾. Большой определенностью и болѣе общимъ характеромъ отличаются опредѣленія уголовного права. Строеніе, по опредѣленію Листа, есть помѣщеніе, ограниченное стѣной и крышей, прочно соединенное съ поверхностью земли,—хотя бы благодаря собственной тяжести,—куда открыть входъ человѣку¹¹⁾.

Не даютъ также нѣмецкія законодательства точнаго догматическаго опредѣленія понятія существеннаго строительнаго измѣненія, ограничиваясь перечисленіемъ недопустимыхъ видовъ такихъ измѣненій. Такъ, по болѣе точному опредѣленію саксонскаго права община можетъ требовать сноса строеній и перехода зарѣзанной земли въ городскую собственность, если зарѣзанныя красными линіями зданія возобновляются или существеннымъ образомъ измѣняются, или расширяются, или увеличиваются въ высоту. По общему правилу, перестройка и возобновленіе зданія недопустимы.

Между тѣмъ, то или другое опредѣленіе понятія существеннаго измѣненія необходимо. Болѣе или менѣе узкое содержаніе понятія существеннаго строительнаго измѣненія имѣетъ рѣшающее значеніе въ процессѣ развитія городовъ, опредѣляя предѣлы дѣйствія строительнаго запрета. Конкретный примѣръ этого значенія мы находимъ въ мотивахъ къ послѣднему дрезденскому строительному статуту. „Историческое развитіе нашего города“, читаемъ мы тамъ¹²⁾, повело къ тому, что улицы, расположенныя внутри города, не соотвѣтствуютъ по своей ширинѣ ни интересамъ передвиженія, ни санитарнымъ требованіямъ. Такое положеніе вещей сдѣлало необходимымъ установленіе новыхъ красныхъ линій, но послѣднее не достигаетъ цѣли, пока красныя линіи не имѣютъ болѣе широкаго значенія, чѣмъ то, которое признано за ними практикой королевскаго административнаго суда, благодаря слишкомъ узкому толкованію понятія существеннаго измѣненія существующаго зданія. Чрезвычайно важные общественные интересы, которые здѣсь затронуты, требуютъ поэтому болѣе широкой защиты, въ особенности, путемъ болѣе точнаго отграниченія понятія

¹⁰⁾ O. V. G. E. v. 15 Apr. 1900. P. P. bl. 31, стр. 146, 147.

¹¹⁾ V. Liszt, „Lehrbuch d. deutsch. Strafrecht.“, стр. 148.

¹²⁾ Bericht den Entwurf einer Bauordnung für die Stadt. Dresden betref. 31. Ratsdrucksache, 1905, стр. 29.

„существеннаго“ измѣненія существующаго зданія“. Рядъ попытокъ дать искомое опредѣленіе мы находимъ въ судебно-административной практикѣ. При этомъ, для выясненія понятія „существенности“, принимаются во вниманіе, сообразно съ основной цѣлью законодательства о строительныхъ планахъ, не только техническіе, но и экономическіе признаки. Особенно интересны попытки городскихъ самоуправленій въ Саксоніи, гдѣ законодатель предоставляетъ послѣднимъ право дополнять общія нормы закона обязательными постановленіями выработать общія опредѣленія понятія „существеннаго измѣненія“. Такъ, дрезденскій строительный уставъ, считающійся образцовымъ не только въ Саксоніи, но и во всей Германіи, пытается дать общее опредѣленіе существеннаго строительнаго измѣненія. „Измѣненіе зданія“, гласитъ § 13, „существенно, если внутри или внѣ его производится перестройка (Bau), затрагивающая существенную составную часть зданія, или допускающая болѣе выгодное использование помѣщеній.¹³⁾

Но это общее опредѣленіе врядъ ли можно признать вполне удовлетворительнымъ; слишкомъ неопредѣленны техническіе (*существенная* составная часть) и экономическіе (болѣе выгодное использование) признаки, положенные въ его основаніе. Поэтому, можетъ-быть, является болѣе правильнымъ пріемъ прусскаго O. V. G., который, отказываясь дать общее опредѣленіе существеннаго строительнаго измѣненія, пытается указать типическіе признаки основныхъ формъ существенныхъ измѣненій, предоставляя усмотрѣнію судебно-административныхъ органовъ рѣшеніе вопроса въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ.

Въ своихъ умозаключеніяхъ O. V. G. исходитъ изъ того положенія, что цѣль закона (Min. Erl. 15 Febr. 1887, M. bl. стр.

¹³⁾ См. Dr. Kretzschmar. Bauordnung für die Stadt Dresden v. 22 Dez. 1905. стр. 45. Дальше слѣдуетъ перечисленіе существенныхъ измѣненій, — перестройка лѣстницы больше, чѣмъ на полъ-этажа, превращеніе жилого помѣщенія въ магазинъ и пр. Не считаются, напротивъ, существеннымъ измѣненіемъ улучшеніе существующихъ помѣщеній и измѣненія, вызванныя полицейскими предписаніями. При такомъ пониманіи существеннаго измѣненія процессъ осуществленія городского плана чрезвычайно ускоряется. Измѣненія зданій, вызываемыя не только обветшаніемъ зданія, но и экономическимъ развитіемъ города, на примѣръ, необходимость превращенія жилыхъ помѣщеній въ торговые, даютъ поводъ городскому самоуправленію требовать исполненія предписаній строительнаго плана.

70) заключается въ обезпеченіи общины отъ возрастанія стоимости, вызываемой видоизмѣненіемъ характера зданія, но вовсе не въ томъ, чтобы обречь зданіе на разрушеніе. Слѣдовательно, по толкованію О. V. G. законъ воспрещаетъ не поправки, охраняющія зданія отъ разрушенія, но „существенныя“ передѣлки, измѣняющія характеръ и назначеніе зданія—перестройку и возстановленіе. Характернымъ различіемъ между допустимой поправкой и недопустимой перестройкой или возобновленіемъ зданія является то обстоятельство, что ремонтъ служитъ къ замѣнѣ частей сдѣлавшихся негодными, новыми, напротивъ перестройки (Umbau) имѣютъ въ виду болѣе и менѣе значительныя улучшенія, существенное измѣненіе зданія съ внѣшней или внутренней стороны, *какъ бы сами по себѣ они ни были малозначительны* (такимъ образомъ, и въ опредѣленіи О. V. G. доминируютъ экономическіе признаки надъ техническими).

Подъ понятіемъ возобновленія зданія (Ausbau) разумѣется возстановленіе внутренняго устройства, а также и другіе случаи возстановленія, вполнѣ или частью, разрушенныхъ строеній ¹⁴⁾. Подъ Ausbau, такимъ образомъ, можно понимать совокупность такихъ дѣйствій, въ силу которыхъ зданіе возстановляется согласно своему назначенію. Конечно, возстановленіе Ausbau рѣзко отличается отъ починки. Если послѣ пожара осталась какая-либо часть зданія, то при возстановленіи мы отнюдь не имѣемъ починки, а запрещенный закономъ Ausbau ¹⁵⁾.

Согласно основной идеѣ закона, запрещеніе распространяется не только на постройки, которыя непосредственно затронуты красными линіями, но и на постройки, находящіяся въ воздушномъ столбѣ надъ ними и подъ землей, подъ ними. Вообще всякая перестройка зданія, находящагося *въ органической* связи съ той частью, которая зарѣзана красными линіями, недопустима, такъ какъ противорѣчитъ цѣли закона, имѣющаго въ виду сохраненіе status quo. Но, разумѣется, этотъ вопросъ долженъ рѣшаться по обстоятельствамъ cadastraго случая.

Такимъ образомъ, и опредѣленіе существенныхъ измѣненій, даваемое прусскимъ О. V. G., этимъ важнѣйшимъ административнымъ судомъ Германіи, вліяніе котораго чувствуется за

¹⁴⁾ О. V. G. Bd. B. S. 300.

¹⁵⁾ О. V. G. E. Bd. 6, стр. 325 и слѣд.

предѣлами Пруссіи, открываетъ городскому самоуправленію широкую возможность осуществленія строительныхъ плановъ. Опытъ показываетъ, что городскія самоуправленія могутъ добиться, въ дѣйствительности, реализаціи требованій строительныхъ плановъ, только благодаря возможности требовать освобожденія участковъ,—зарѣзанныхъ красными линиями, и перехода земли въ городскую собственность въ тѣ моменты, когда собственники, вслѣдствіе обветшанія старыхъ зданій или возникновенія новыхъ экономическихъ потребностей, ходатайствуютъ о разрѣшеніи новыхъ построекъ или, вообще, о существенномъ измѣненіи старыхъ. На четвертомъ съѣздѣ прусскихъ городовъ было безусловно установлено, что только путемъ воспрещенія перестроекъ зданій, противорѣчащихъ требованіямъ красныхъ линий, установленныхъ строительнымъ планомъ, можно (приблизительно въ теченіе жизни одного поколѣнія) добиться „исправленія“ неправильныхъ улицъ и осуществленія плана. Иначе это было бы неосуществимо и потребовало бы непосильныхъ затратъ со стороны городской кассы ¹⁶⁾. Широкое толкованіе понятія „существеннаго“ строительнаго измѣненія открываетъ просторъ вмѣшательству органовъ городского самоуправления, и строительный запретъ,—институтъ чисто юридическаго характера,—дѣлается важнымъ факторомъ экономическаго и соціальнаго развитія городовъ.

¹⁶⁾ По установившейся практикѣ органы городского самоуправления, воспрещая перестройку зданій даннаго участка, ждутъ того момента, когда зданіе придетъ въ ветхость и сдѣлается необходимой новая постройка. Такимъ образомъ, новыя постройки содѣйствуютъ осуществленію новаго городского плана. Въ случаѣ отчужденія, органы самоуправления обязаны платить только за освобождающуюся землю и не оплачиваютъ цѣнности старыхъ зданій. Въ большинствѣ случаевъ, это не создаетъ большого ущерба для землевладѣльцевъ. До постройки они пользуются участкомъ по-старому, а послѣ перестройки они пользуются выгодами расширенной улицы. Докладчикъ допускаетъ возможность ущерба для землевладѣльцевъ только въ отдѣльныхъ случаяхъ. Самоуправленіе можетъ противиться перестройкѣ зданія, увеличивающей его цѣнность и удорожающей стоимость отчужденія. Практика выработала извѣстные приемы для смягченія возможнаго ущерба. Такъ община можетъ разрѣшать, но въ видѣ исключенія, стройку подъ условіемъ частнаго соглашенія съ собственникомъ, въ силу котораго при послѣдующемъ отчужденіи не принималась бы во вниманіе добавочная цѣнность, вызванная перестройкой, или эта добавочная цѣнность вычиталась бы изъ суммы, причитающейся за отчужденіе. Это условіе должно быть внесено въ земельную книгу.

Право запрета и ограниченіе права застройки является въ современномъ нѣмецкомъ законодательствѣ средствомъ для внесенія въ дѣло строительства городовъ эстетическихъ принциповъ. Развитие крупной промышленности, создавшее городскую современную жизнь, приводитъ къ быстрому исчезновенію памятниковъ старины и къ индустриализаціи деревни. Историческіе памятники въ городахъ безжалостно разрушаются; въ деревню, особенно, въ связи съ извѣстнымъ процессомъ децентрализаціи промышленности, вторгается фабрика, которая не считается съ красотами природы. Въ послѣдніе годы наблюдается реакція противъ этого разрушающаго вліянія крупной промышленности. Во всѣхъ странахъ законодательство начинаетъ заботиться о сохраненіи памятниковъ—во Франціи, Швейцаріи, Англіи, Италіи, Португаліи, Испаніи, даже Турціи¹⁷⁾. Въ послѣдніе годы движеніе въ пользу принципа охраны памятниковъ законодательствомъ получило особенно большое развитіе въ Германіи, гдѣ понятіе охраны историческихъ памятниковъ очень быстро расширилось до понятія охраны „индивидуальности родины вообще“ (Heimatschutz)¹⁸⁾. Уже въ законахъ, посвященныхъ собственно Denkmalpflege, охранялся не только самый памятникъ, но и его окрестности. Понятіе „памятника“ носило довольно

¹⁷⁾ Prof. Wieland, — «Der Denkmal und Heimatschutz in der Gesetzgebung der Gegenwart. Basel. 1905. Въ Дармштадтѣ организованъ спеціальныи музей Denkmalarchiv, гдѣ собраны матеріалы, имѣющіе значеніе для охраны историческихъ памятниковъ.

¹⁸⁾ Современные теченія въ Германіи въ дѣлѣ охраны историческихъ памятниковъ формулированы на 11, послѣднемъ, баварскомъ сѣздѣ городовъ д-ромъ Hager'омъ. „Если раньше при охранѣ историческихъ памятниковъ на первый планъ выдвигалась охрана прошлаго, то теперь стремятся къ приданію художественныхъ формъ настоящему. Современная „охрана памятника“ имѣетъ тенденцію воздѣйствовать на развитіе чувства прекраснаго у населенія (охрана старины, плана города, укрѣпленій, воротъ), и можетъ быть согласована съ требованіями гігіены. Новыя постройки не должны быть непременно въ старомъ стилѣ, но должны гармонировать съ остатками старины. Частнымъ владѣльцамъ старыхъ зданій должна выдаваться субсидія изъ государственныхъ или городскихъ средствъ. Мосты, кладбища должны сохраняться, старыя названія улицы не должны мѣняться. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ борьба противъ индустриализаціи доходитъ до крайнихъ предѣловъ. Такъ, на послѣднемъ сѣздѣ по охраненію памятниковъ въ Зальцбургѣ Gourlitt изъ Дрездена настаивалъ на борьбѣ съ процессомъ city bildung, предлагая рядъ мѣръ, направленныхъ къ тому, чтобы воспрепятствовать вытѣсненію изъ центра жилыхъ помѣщеній торговыми и банковыми предпріятіями въ эстетическихъ цѣляхъ сохраненія историческаго стараго ядра.

широкій характеръ; къ „памятникамъ“ въ смыслѣ закона „принадлежать всѣ остатки прошедшихъ историческихъ періодовъ, если они имѣютъ значеніе чисто историческое или художественное, полезное для пониманія культуры прошлыхъ эпохъ, или являются важными для картины мѣстности, или если они являются образцами для настоящаго въ области искусства, техники и ремесла“¹⁹⁾. Такое широкое опредѣленіе понятія „памятника“ облегчило переходъ къ эстетической охранѣ „родины“ вообще и дало толчокъ къ изданію законовъ, направленныхъ на борьбу со всякимъ „обезображиваніемъ родины“. Это законодательство имѣетъ по преимуществу отрицательный характеръ²⁰⁾. Оно служитъ не положительнымъ цѣлямъ охраны красоты постройки города, а только даетъ органамъ строительной полиціи извѣстныя полномочія отказывать въ разрѣшеніи на стройку, несогласную съ требованіями эстетики, не предоставляя ей права принудительныхъ мѣръ для осуществленія какого-либо опредѣленнаго типа постройки. Его главнымъ орудіемъ является строительный запретъ. Спеціальныи журналъ „Heimatschutz“, — называетъ эти ограниченія права собственности сервитутомъ красоты, — терминъ, впрочемъ, не имѣющій въ данномъ случаѣ строго юридическаго значенія.

Условія ограниченія въ эстетическихъ цѣляхъ права стройки предусматриваются или отдѣльными §§ общихъ строительныхъ уставовъ (Бадень, § 112 abs. I, p. 2, и § 113, abs. II и III)²¹⁾, (Вюртембергъ § 97)²²⁾ или спеціальными

¹⁹⁾ Lezius „Das Recht der Denkmalpflege in Preussen, Begriff, Geschichte und Organisation der Denkmalpflege“, 1908, стр. 109.

²⁰⁾ См. особенно рѣчь въ саксонской первой палатѣ, d-r Wach'a en Verhandlung I. Kammer. 44. Sitz. 12 Mai 1908. стр. 665. „Das Negative und nicht das Positive ist der Zweck des Gesetzes, das müssen wir mit aller Entschiedenheit betonen“.

²¹⁾ Hessen, Gesetz den Denkmalchutz betr. v. 16. Juli 1902; Das Kgl. Sächs., Gesetz gegen die Verunstaltung v. St. U. L. v. 10 März 1909; Preussen, Gesetz gegen die Verunstaltung v. Ortschaften und landschaftlich hervorragender Gegenden v. 15 Juli 1907; Coburg u. Gotta: Gothaisches Gesetz gegen die Verunst. v. Ortschaften und landsch. hervorr. Gegenden v. 10 April 1909; Oldenburg, Denkmalschutzgesetz gegen Verunstaltungs von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden остался безъ примѣненія. Denkmalpfl. № 6, стр. 48.

²²⁾ Въ дополненіе къ этимъ §§ издано спеціальное министерское распоряженіе въ 1910 г.

законами (Пруссія, Гессенъ, Саксонія) ²³⁾ или, наконецъ, министерскимъ распоряженіемъ (Баварія) ²⁴⁾.

Гессенскій законъ посвященъ охранѣ памятниковъ, прусскій и саксонскій законы больше удѣляютъ вниманія вопросамъ городского строительства.

Потребность въ этихъ спеціальныхъ законахъ была вызвана непосредственно тѣмъ, что въ Пруссіи и въ Саксоніи суды чрезвычайно ограничительно толковали полномочія полиціи на ограниченія свободы застройки въ эстетическихъ цѣляхъ, принадлежація ей по общему праву (Пруссія—A. L. R. ²⁵⁾; Саксонія § 90 Allg. Baugesetzes). Такимъ образомъ, сдѣлалось неизбѣжнымъ изданіе закона, спеціально ограничивающаго право собственности въ цѣляхъ эстетическихъ и національныхъ.

Въ прусской палатѣ депутатовъ пренія по поводу законопроекта, внесеннаго правительствомъ въ 1907 г., приняли принципиальный характеръ.

Это спеціальное законодательство уполномачиваетъ органы мѣстнаго самоуправления въ Германіи ограничивать право частной собственности,—право стройки, въ цѣляхъ борьбы съ Verunstaltung, обезображиваніемъ города и ландшафтовъ. Но что такое обезображиваніе? Допускаетъ ли это понятіе строгое объективное опредѣленіе? Надо признаться, что и въ законодательныхъ палатахъ, во время обсужденія законопроекта, и при его практическомъ примѣненіи—поня-

²³⁾ Въ изданномъ 1 Juli. 1911 указѣ о примѣненіи Bauordnung содержится подробное опредѣленіе условій примѣненія § 97. Между прочимъ, предлагается органамъ строительной полиціи не разрѣшать построекъ, обезображивающихъ мѣстность, если по этому вопросу нѣтъ особыхъ статутовъ (Denkmalpflege 1911. № 9).

²⁴⁾ Ent. v. 1 Jan. 1904. Denkmal. betref. 11 іюля 1911 г. министерство издало руководящее указаніе для дѣятельности полицейскихъ органовъ въ борьбѣ съ рекламой. Amt. Bl. 1911. № 27. Юридическимъ основаніемъ для изданія всѣхъ этихъ министерскихъ распоряженій является Polizeistrafgesetzbuch v. 26 Dez. 1871.

²⁵⁾ О. V. G. пришелъ къ выводу, что полиція имѣетъ право вмѣшиваться только при наличности грубаго обезображиванія (grobe Verunstaltung) и послѣднее понятіе О. V. G. толковалъ чрезвычайно узко. Такъ онъ не признавалъ наличности grobe Verunstaltung въ томъ, что навозъ складывался на улицѣ передъ домами, (въ маленькихъ мѣстечкахъ), въ сваливаніи строительныхъ матеріаловъ передъ домомъ, въ оставленіи дома недостроеннымъ (см. Herrenhaus. 17 Sitz. 28 Mai 1906, стр. 355). Для Саксоніи рѣшенія S. O. V. G. приведены у P. Adolph. Kgl. Sächs. Gesetz gegen die Verunstaltung v. Stadt und Land. Leipzig. 1909, стр. 44.

tie Verunstaltung вызывало горячіе споры и сомнѣнія. Собственно какихъ-нибудь точныхъ, опредѣленныхъ признаковъ Verunstaltung не установлено.

Подъ грубымъ Verunstaltung, по прусской судебной практикѣ, нужно понимать созданіе такихъ условій, которыя оскорбляютъ всякій развитой эстетическій взглядъ. Но этотъ критерій очень неточенъ уже по одному тому, что впечатлѣніе отъ постройки различно въ зависимости отъ ея положенія и архитектурнаго характера окружающихъ улицъ ²⁶⁾, и самъ авторъ, который его даетъ, отсылаетъ для руководства къ отдѣльнымъ рѣшеніямъ О. V. G. До какой степени трудно установить какой-нибудь устойчивый критерій, показываетъ, напримѣръ, опредѣленіе О. V. G., что уменьшеніе или уничтоженіе красоты не есть еще Verunstaltung. Рѣшающимъ моментомъ является наличность eines positiv hässlichen, jedes offene Auge verletzenden Zustandes ²⁷⁾.

Точное опредѣленіе понятія Verunstaltung не достигнуто и саксонскимъ законодательствомъ, хотя ландтагъ и комиссія положили не мало труда на его выясненіе. Комиссія 1-ой камеры остановилась на томъ, что Verunstaltung „называется такое состояніе, которое производитъ отталкивающее впечатлѣніе на всякаго образованнаго человека (курсивъ комиссіи). Принимается во вниманіе чувство только эстетически развитого человека, а не средняго съ неразвитымъ эстетическимъ вкусомъ. Съ другой стороны, эта оцѣнка не должна быть индивидуальна. Общее чувство образованныхъ людей должно быть защищено“ ²⁸⁾. Но, разумѣется, трудно говорить объ общемъ эстетическомъ понятіи образованнаго человека, какъ о сколько-нибудь устойчивомъ критеріи. Во всякомъ случаѣ, понятіе Verunstaltung не должно толковаться расширительно и не можетъ давать повода къ ограниченіямъ права собственности, выходящимъ за предѣлы эстетики.

Напримѣръ, нельзя, въ цѣляхъ устройства городского парка, воспретить стройку отдѣльнымъ лицамъ. По заявле-

²⁶⁾ Baltz. Op. cit., стр. 101. „Im allgemeinen wird Schaffung eines positiv hässlichen und daher jedes für ästhetische Gestaltung offene Auge verletzenden Zustandes als grobe Verunstaltung anzusehen sein.

²⁷⁾ Рѣшенія О. V. G. приведены у Baltz'a, op. cit. на стр. 102.

²⁸⁾ Mitteilungen über die Verhandl. des Landtags. Bericht der I. Deput. d. I Kam. № 250, стр. 5.

нію правительственнаго комиссара въ парламентѣ законъ не имѣетъ въ виду дать полиціи вообще право запрещенія постройки, но предполагаетъ вооружить ее лишь полномочіями защищать мѣстность отъ уродливыхъ сооружений.

Точно такъ же полиція не можетъ воспрепятствовать собственнику устранить памятникъ, распоряженіе которымъ ограничивается самымъ закономъ или изданнымъ на его основаніи статутомъ. Это право собственника устранить историческій памятникъ, распоряженіе которымъ ограничено закономъ въ эстетическихъ цѣляхъ, легко можетъ привести и, дѣйствительно, приводитъ иногда къ неожиданнымъ результатамъ—полному уничтоженію памятника²⁹⁾. Логическимъ развитіемъ общихъ принциповъ закона должно быть воспрещеніе устранения памятниковъ и предоставленіе органамъ общественной власти права принудительнаго ихъ отчужденія, что, впрочемъ, и сдѣлано гессенскимъ закономъ (§ 19). Здѣсь органы административной власти специально уполномачиваются закономъ на принудительное отчужденіе въ цѣляхъ сохраненія историческаго памятника или въ цѣляхъ освобожденія окружающихъ его окрестностей отъ застройки. По толкованію Katz'a, существованіе спеціальнаго закона противъ *Verunstaltung* въ Пруссіи тоже даетъ основаніе для примѣненія въ необходимыхъ случаяхъ принудительнаго отчужденія. Впрочемъ, въ Саксоніи и Пруссіи охрана отъ *Verunstaltung* въ данномъ случаѣ простирается только до тѣхъ предѣловъ, пока отказомъ въ правѣ постройки лицу, возбудившему ходатайство о стройкѣ, не будетъ причи-

²⁹⁾ Въ 1911 г. одинъ банкъ купилъ имѣніе въ окрестностяхъ Берлина, въ округѣ Teltov. Здѣсь находилось историческое зданіе XIII в. Когда выяснилось изъ устныхъ бесѣдъ съ представителемъ строительной полиціи, что въ цѣляхъ сохраненія стиля будутъ созданы извѣстныя строительныя ограниченія, банкъ снесъ совершенно историческую церковь, мотивируя свои дѣйствія тѣмъ, что онъ не можетъ застроить въ готическомъ стилѣ 900 моргеновъ земли. См. подробности въ *Mitteilungen der Landesgruppe Brandenburg des Bundes Heimatschutz*. 1910. Это событіе послужило предметомъ запроса въ прусскомъ ландтагѣ. *Sitz. des preuss. Abgeordnetenhaus* v. 29 Apr. 1910, des H. N. v. 28 Mai 1910. Но это не можетъ помѣшать повторенію подобныхъ фактовъ, такъ какъ законъ въ настоящее время не представляетъ въ распоряженіе администраціи орудія противъ устраненія памятниковъ. На этомъ основаніи депутатъ Hammer требовалъ въ засѣданіи 29 апрѣля 1910 года расширенія закона.

ненъ непропорціонально большой экономическій ущербъ или расходъ.

Для выясненія порядка установленія строительнаго запрета въ эстетическихъ цѣляхъ и болѣе детальной характеристики его остановимся на отдѣльныхъ законодательствахъ. По объему они не велики, сравнительное сложнѣе гессенскій законъ, но онъ посвященъ Denkmalpflege, въ собственномъ смыслѣ, и сравнительно мало касается вопросовъ городского строительства. Поэтому мы ограничимся, главнымъ образомъ, анализомъ прусскаго и саксонскаго права.

Прусскій законъ распадается на 8 §§, изъ которыхъ 6 (отъ 2 по 7) посвящены опредѣленію условій коммунальнаго запрета въ эстетическихъ цѣляхъ; саксонскій—на 12, изъ которыхъ большинство тоже посвящены этому же. § 1-ый прусскаго закона устанавливаетъ принципъ, что постройка не только въ городахъ, но и мѣстечкахъ не должна служить причиной грубаго обезображиванія улицъ и площадей и уполномачиваетъ органы строительной полиціи отказывать въ разрѣшеніи на стройку, если послѣдняя угрожаетъ грубымъ обезображиваніемъ поселенія или вообще мѣстности (Ortsbild) ³⁰⁾. § 8-ой охраняетъ живописныя окрестности отъ обезображиванія, которое можетъ происходить вслѣдствіе постройки новыхъ зданій или строительныхъ измѣненій существующихъ. Regierungspräsident можетъ уполномачивать органы строительной полиціи не разрѣшать построекъ, могущихъ обезобразить особенно живописныя мѣстности (landschaftlich hervorragende Gegenden ³¹⁾). Ortsbild и вообще стильность городскихъ поселеній строже охраняются закономъ, чѣмъ красоты ландшафта. Въ первомъ случаѣ, источникомъ полномочій строительной полиціи является самъ законъ,

³⁰⁾ Въ смыслѣ § 1-го обезображеніе Ortsbild имѣется налицо, если строеніе можетъ уже повредить впечатлѣнію отъ уже существующей группы зданій и ихъ ближайшихъ окрестностей, (Entsch O. V. G. 55, стр. 434. 29 Jan. 1910. Al. Katz. op. cit., стр. 33).

³¹⁾ По саксонскому закону органы строительной полиціи непосредственно *уполномачиваются* на воспрещеніе построекъ, если это не приноситъ непропорціональнаго большого экономического ущерба собственникамъ. Наоборотъ, гессенскій законъ *обязываетъ* строительную полицію отказывать въ разрѣшеніи стройки или строительныхъ измѣненій самаго памятника или его окрестностей, если предполагаемое измѣненіе несовмѣстимо съ сохраненіемъ памятника или возбуждаетъ сомнѣніе съ художественной или исторической точки зрѣнія (§ 4).

во второмъ—факультативное распоряженіе административной власти.

Дальнѣйшее содержаніе прусскаго закона, въ существенномъ, исчерпывается предоставленіемъ органамъ городского самоуправления полномочій на изданіе статутовъ, устанавливающихъ ограниченія права стройки и превращающихъ дискреціонныя полномочія строительной полиціи въ области эстетики въ обязанность. Такъ, городское самоуправленіе можетъ издать обязательное постановленіе, въ силу котораго не подлежатъ разрѣшенію на опредѣленныхъ площадяхъ и улицахъ историческаго и художественнаго значенія постройки и строительныя измѣненія, если вслѣдствіе этого будетъ нанесенъ ущербъ своеобразію (*Eigenart*) картины поселенія или улицы. Точно такъ же можетъ быть издано обязательное постановленіе, воспреещающее выдачу разрѣшенія на строительныя измѣненія въ отдѣльныхъ зданіяхъ историческаго или художественнаго значенія, и на постройку зданій или строительныхъ измѣненій въ ихъ окрестностяхъ, если отъ этого пострадаетъ ихъ индивидуальность (*Eigenart*) или впечатлѣніе, которое онѣ производятъ.

Постановленія статута не подлежатъ исполненію, если, въ существенномъ, проектъ постройки соотвѣтствуетъ характеру окрестностей (*Umgebung*), а его дальнѣйшее измѣненіе, въ духѣ обязательнаго постановленія, потребовало бы отъ лица, ходатайствующаго о постройкѣ, слишкомъ большихъ издержекъ. Мѣстный статутъ можетъ предписать, что выставленіе рекламъ подлежитъ предварительному разрѣшенію органовъ строительной полиціи, которое не можетъ быть даваемо по тѣмъ же соображеніямъ, что и въ ранѣе приведенныхъ случаяхъ ³²⁾.

³²⁾ Аналогичная норма вошла въ самый текстъ саксонскаго закона. Какъ далеко заходитъ борьба съ рекламой, можно судить, напри-
мѣръ, по тому, что въ Дрезденѣ воспрещены всѣ рекламы, которыя устраиваются въ воздушномъ столбѣ надъ красными линіями, если они ведутъ къ *Verunstaltung*. Прусская судебная административная практика (*O. V. G. E. Bd. 39, стр. 410*) различаетъ при этомъ, служитъ ли такая реклама интересамъ владѣльцевъ или арендаторовъ зданій, или постороннимъ лицамъ, не имѣющимъ никакого права на домъ. Землевладѣльцы и арендаторы могутъ, во всякомъ случаѣ, вывѣшивать рекламы, которыя служатъ ихъ интересамъ, во владѣніяхъ, принадлежащихъ имъ, или арендуемыхъ, поскольку онѣ не встрѣчаются съ общими полицейскими ограниченіями, но полиція можетъ запретить устанавливаемые ста-

Особенно важное значеніе, далеко выходящее за предѣлы борьбы противъ неэстетичныхъ построекъ, имѣетъ § 4, въ силу котораго строительный статутъ можетъ предъявлять особыя, превосходящія обычныя полицейскія требованія къ застройкѣ извѣстныхъ частей территоріи города,—кварталовъ виллъ, роскошныхъ улицъ (Prachtstrasse). По этому постановленію, прусскіе города получили право устанавливать поясные планы и регулировать строительное развитіе города въ зависимости отъ соціального состава жителей въ той или другой части территоріи и, такимъ образомъ, приобрѣли юридическую возможность приближенія къ осуществленію современнаго техническаго идеала постройки городовъ ³³⁾.

Статутъ въ Пруссіи (также и въ Саксоніи) входитъ въ силу не раньше, чѣмъ будетъ данъ отзывъ комиссіи специалистовъ-экспертовъ. (Въ случаяхъ крайней необходимости саксонскій законъ даетъ еще органамъ надзора право изданія Notverordnungen). Центръ тяжести закона—въ ограниченіи права собственности въ цѣляхъ борьбы съ Verunstaltung. Наличие Verunstaltung является юридическимъ фактомъ, порождающимъ ограниченіе права стройки. Но юридическое значеніе Verunstaltung въ разныхъ случаяхъ неодинаково. По гессенскому закону констатированіе Verunstaltung создаетъ уже ограниченія права собственности на памятникъ или постройки, находящіеся въ его окрестности; по прусскому и саксонскому законамъ предварительнымъ условіемъ такого ограниченія является изданіе статута органами самоуправления, т.-е., въ послѣднемъ случаѣ, мы имѣемъ только новую форму коммунальнаго запрета. Посмотримъ теперь, какъ использовали города эти широкія полномочія въ дѣлѣ сознательнаго, планомѣрнаго городского строительства.

Уже до изданія приведенныхъ выше законовъ, отдѣльные города принимали мѣры къ сохраненію историческаго и художественнаго характера городовъ. Такъ, городское самоуправленіе Hildesheim'a скупило всѣ исторически важ-

тутомъ рекламы на домахъ, поскольку онѣ угрожаютъ общественному порядку, безопасности и свободѣ передвиженія, на примѣръ, если, рекламы могутъ вызвать большое скопленіе людей (Denkmalpfl. 1907, стр. 116. № 14; O. V. G. 55, стр. 434. 10 Jan.; Al. Katz, стр. 33).

³³⁾ Въ такомъ широкомъ смыслѣ толкуетъ рассматриваемую норму и O. V. G. (см. Bd. 55, стр. 416 и сл., 29. Jan. 1910).

ныя зданія, окружающія рыночную площадь, и, такимъ образомъ, обезпечило навсегда своеобразную оригинальную красоту старинной части города. Но, разумѣется, не всѣ города такъ богаты, чтобы этимъ частно-правовымъ методомъ охранять историческіе памятники. Принципъ публично-правового ограниченія собственности въ цѣляхъ охраны исторической части города впервые былъ установленъ г. Нюрнбергомъ, въ которомъ внутри стараго города съ давнихъ поръ допускаются постройки только въ старинномъ нѣмецкомъ стилѣ ³⁴⁾. Въ 1911 г. городское самоуправленіе Нюрнберга постановило, чтобы сохранить старинный характеръ города,—выдавать субсидіи изъ городскихъ средствъ тѣмъ собственникамъ старинныхъ домовъ, которые согласятся поддерживать старый стиль принадлежащихъ имъ зданій.

Въ отчетахъ прусскаго ландтага за 1905 г. мы находимъ указанія, что статуты, посвященные охранѣ историческихъ памятниковъ городовъ, существовали въ Мюнхенѣ ³⁵⁾, Аусбургѣ ³⁶⁾, Роттенбургѣ ³⁷⁾, Франкфуртѣ ³⁸⁾, Дармштадтѣ ³⁹⁾, Штуттгартѣ ⁴⁰⁾.

Въ Саксоніи аналогичные статуты были изданы въ трехъ дрезденскихъ предмѣстьяхъ—Штризенѣ, Нордвестѣ, Митенѣ. Въ Штризенѣ на нѣкоторыхъ улицахъ допускается постройка только виллъ въ выдержанномъ благородномъ стилѣ (*im edlen Style gehaltenen Villen*), а на остальныхъ частяхъ территоріи—постройки типа *Landhaus* ⁴¹⁾. Но не всѣ городскія постановленія шли такъ далеко, какъ постановленія Нюрнберга или Гильдесгейма ⁴²⁾, которыя на опредѣленныхъ

³⁴⁾ Ortpolizeiliche Vorschrift v. 5 Apr. 1879. §§ 1 и 5.

³⁵⁾ München. Verord. 1890. 31 Juli., § 53; 30 Juli 1895, § 67.

³⁶⁾ Ortspol. Vorschr. 25 Jan. 1902, §§ 1 и 9.

³⁷⁾ Ortspol. Vorschr. 25 Jan. 1902, § 1 и 13.

³⁸⁾ Ortsbaust. 18 Mai 1886, §§ 42, 44, 45, 48.

³⁹⁾ Ortspol. Vorschr. 1902.

⁴⁰⁾ Ortsb. st. 1874., § 65.

⁴¹⁾ Статутъ Striesen'a сыгралъ извѣстную роль въ прусскомъ законодательствѣ, такъ какъ далъ поводъ комиссіи прусскаго ландтага внести въ текстъ закона аналогичный принципъ, уполномочивъ общину на введеніе опредѣленныхъ типовъ застройки. А. В. Н. 1907. Drucksache. № 227, стр. 2843.

⁴²⁾ Weber P., «Ungesunde Altertumelei im Städtebau». «Der Städtebau». Berlin. 1904. Поддѣлка подъ старину въ Нюрнбергѣ такъ велика, что даже специалистъ не всегда можетъ отличить старыхъ зданій отъ новыхъ.

улицахъ стараго города допускаетъ только постройки въ старомъ нѣмецкомъ стилѣ до середины XVII в. Специалисты отмѣчаютъ, какъ особенно заслуживающіе вниманіе строительные статуты Аугсбурга и Франкфурта (1902 г.), которые, хотя и допускаютъ ограниченіе въ правѣ постройки новыхъ зданій, но не предъявляютъ требованій опредѣленнаго стиля.

Мюнхень въ началѣ пытался обязать частныхъ владѣльцевъ къ устройству опредѣленнаго типа фасадовъ путемъ установленія, на основаніи частныхъ соглашеній съ собственниками, сервитутовъ и путемъ внесенія соотвѣтственныхъ отмѣтокъ въ земельную книгу. Но въ силу постановленія Reichsgericht'a 11 ноября 1905 г. установленіе такихъ сервитутовъ сдѣлалось чрезвычайно затруднительнымъ потому, что Reichsgericht въ упомянутомъ выше рѣшеніи отказался признать за обязательствами землевладѣльцевъ, устанавливаемыхъ въ формѣ сервитутовъ, юридическую силу. По мнѣнію Reichsgericht'a, право, образующее содержаніе сервитута, должно имѣть экономическій интересъ для управомоченнаго. При установленіи сервитута должно быть налицо преимущество, отъ осуществленія котораго управомоченный собственникъ получаетъ экономическій интересъ. А такъ какъ установленіе красивыхъ фасадовъ не представляетъ экономического интереса для города, то городъ не въ правѣ устанавливать подобнаго рода ограниченій собственности путемъ частныхъ соглашеній. Такимъ образомъ, городъ былъ обезоруженъ, но онъ нашелъ маленькую лазейку. Исходя изъ факта, что Мюнхень является художественнымъ центромъ, привлекающимъ много постороннихъ элементовъ въ городъ, городское самоуправленіе настаиваетъ, что оно, особенно, какъ собственникъ многихъ владѣній, имѣетъ экономическій интересъ въ сохраненіи художественности внѣшняго вида города ⁴³⁾. Пользуясь новымъ толкованіемъ, городъ продолжаетъ устанавливать сервитуты на фасады, особенно для зданій, расположенныхъ вблизи городскихъ владѣній ⁴⁴⁾.

⁴³⁾ Въ литературѣ авторитетные писатели утверждаютъ, что для личности сервитута вовсе не необходимъ денежный интересъ управомоченнаго на сервитутъ. Достаточно, наоборотъ, чтобы было налицо преимущество удобства, удовлетвореніе признаннаго эстетического интереса. См. цитир. статью Bierman'a.

⁴⁴⁾ За сообщеніе документовъ, характеризующихъ дѣятельность въ этомъ отношеніи Мюнхена, считаю своимъ долгомъ выразить благодарность Reichrat'y Steinhauser'y.

Особенно сильный толчок къ созданію статutowъ въ этомъ направленіи дало развитіе законодательства. Въ Пруссіи съ 1907 г. по 1909 г. было издано больше 100 статutowъ въ различныхъ городахъ ⁴⁵⁾; съ тѣхъ поръ до 1911 г. было издано еще тоже 100 статutowъ ⁴⁶⁾. Очень многіе статуты тѣсно примыкають къ формулировкѣ самого закона, при чемъ нерѣдко наблюдается стремленіе ограничить право застройки по эстетическимъ соображеніямъ на возможно большемъ числѣ улицъ и площадей города; въ нѣкоторыхъ случаяхъ (напримѣръ, статутъ Flinsberg'a), эти ограниченія распространяются на всѣ улицы и площади города, въ другихъ—на всѣ улицы внутри извѣстной части его (статуты Selle и Goslar'a). Въ отдѣльныхъ случаяхъ наблюдается стремленіе къ возможно большему расширенію смысла закона. Такъ, въ Kirberg'ѣ для измѣненія естественнаго уровня земли требуется предварительное разрѣшеніе органовъ полиціи и въ немъ можетъ быть отказано, если вслѣдствіе этого можетъ пострадать индивидуальность внѣшняго вида этой части города. Это постановленіе не выходитъ еще изъ рамокъ закона, но во многихъ случаяхъ статуты выходятъ за его нормы,—такъ въ Odenthal'ѣ воспрещается уничтоженіе зданій, расположенныхъ около собора, что противорѣчитъ закону. Въ Bonn'ѣ статутъ даетъ подробное описаніе характера допустимыхъ построекъ, воспрещая почему-то всякія украшенія изъ желѣза на фасадѣ и извѣстный типъ кирпича. Аналогичны постановленія въ рядѣ мелкихъ городовъ. Въ одномъ статутѣ объявленъ Verunstaltung, если строитель пользовался строительными формами и украшеніями, которыя не соотвѣтствуютъ роду и цѣли назначенія зданія.

Цитируя послѣднее постановленіе, Katz находитъ его опаснымъ, такъ какъ не исключена возможность, что для дома дворянина будетъ дозволено больше украшеній, чѣмъ для дома фабриканта. Подобныя постановленія статutowъ напоминають средніе вѣка, когда горожанину было предписано носить другую одежду, чѣмъ дворянину или крестьянину. Анализируя такія утрированныя заботы объ эстетикѣ нѣко-

⁴⁵⁾ Fr. Koch. «Wichtige Ortsstatute nach dem preus. Verunstaltungsgesetz». Мы воспользовались этимъ собраніемъ статutowъ при нашемъ дальнѣйшемъ анализѣ.

⁴⁶⁾ Al. Katz—„Ortstatutarische Bauverbote in Preussen“.

торыхъ городскихъ самоуправленій, Katz констатируетъ недостаточное привлеченіе къ дѣлу изданія статутовъ компетентныхъ специалистовъ и недостаточное вниманіе органовъ надзора⁴⁷⁾. Такія преувеличенія не представляютъ, впрочемъ, общаго явленія примѣненія закона. Статутъ Берлина, недавно изданный (1910), даетъ представленіе о нормальномъ примѣненіи закона. Статутъ распространяется не только на важнѣйшія улицы и площади, имѣющія историческое значеніе въ собственномъ смыслѣ, наиримѣръ, улицы около Brandenburger Tor, но и на новѣйшія улицы, площади и зданія, которыя придаютъ Берлину его индивидуальный характеръ и подлежатъ охранѣ отъ обезображиванія. § 2 ставитъ подъ охрану отдѣльныя зданія. Въ § 2a перечислены строенія, въ окрестностяхъ которыхъ воспрещаются постройки въ той мѣрѣ, въ какой онѣ могутъ испортить своеобразие замѣчательныхъ зданій, подлежащихъ охранѣ. И перечень опять-таки содержитъ не только историческіе памятники, но и современные монументальныя зданія, даже еще не совсѣмъ законченныя, наиримѣръ, королевскую библіотеку или ратушу. Въ § 2b приведено извѣстное число зданій, строительныя измѣненія или перестройка которыхъ воспрещена. Число такихъ зданій чрезвычайно ограничено. § 3 запрещаетъ обезображиваніе улицъ и площадей путемъ установки рекламъ всякаго рода; § 4 содержитъ извѣстнаго рода компромиссъ между требованіями эстетики и экономическими интересами собственниковъ (примѣнительно къ § 2 abs II, V. G.). Если въ случаяхъ, предусматриваемыхъ въ 1 и 2 §§, проектъ застройки соотвѣтствуетъ общему характеру мѣстности и издержки на полное приспособленіе проекта къ требованіямъ, выставленнымъ на основаніи этого Ortstatut'a, слишкомъ значительны, сравнительно со стоимостью предполагаемой постройки, то статутъ не имѣетъ примѣненія. Чтобы смягчить экономическій ущербъ, вытекающій изъ данной формы ограниченія права собственности, статутъ (§ 6) постановляетъ, что измѣненія проекта, представленнаго частными лицами, исходятъ ли они отъ магистрата или отъ спеціальной комиссіи экспертовъ, не могутъ ограничивать степень строительной эксплуатаціи участка въ смыслѣ ограниченія площади его застраиваемости и высоты постройки.

⁴⁷⁾ Alex. Katz. Op. cit., стр. 46.

Совѣтъ экспертовъ, съ которымъ обязанъ совѣщаться магистратъ, состоитъ изъ представителей академіи художествъ, строительной академіи, представителей берлинскихъ архитекторскихъ обществъ, членовъ управы и 2-хъ специалистовъ-гласныхъ. Такой составъ экспертной комиссіи гарантируетъ примѣненіе берлинскаго Ortstatut'a отъ тѣхъ ошибокъ, которыя мы наблюдали въ небольшихъ общинахъ. Берлинскій статутъ касается только улицъ и площадей, которыя служатъ для движенія пѣшеходовъ и экипажей. Специальный журналъ „Denkmalpflege“ выражаетъ пожеланіе, чтобы дѣйствіе статута было распространено на каналы и желѣзнодорожные пути, по которымъ движеніе въ Берлинѣ не менѣе значительно и которые должны быть предохранены отъ обезображиванія. Какъ указываетъ тотъ же журналъ, аналогичные статуты должны быть изданы и въ окружающихъ юридическій Берлинъ предмѣстьяхъ, чтобы охранить здѣсь, на ряду съ художественными историческими постройками, также красоты пейзажа: полей, лѣсовъ и озеръ, которыми такъ богаты окрестности Берлина ⁴⁸⁾.

Кромѣ строительныхъ запретовъ, воспреещающихъ стройку внѣ предѣловъ, очерченныхъ красными линіями или преслѣдующихъ эстетическія цѣли,—законодательства всѣхъ нѣмецкихъ государствъ знаютъ еще другія формы запрета, имѣющія специальное значеніе.

Изъ этихъ специальныхъ запретовъ особую важность имѣетъ запрещеніе, такъ-называемой, дикой стройки, т.-е. запрещеніе строить: 1) внѣ плана заселенной территоріи города; 2) внѣ улицъ, удовлетворяющихъ извѣстнымъ минимальнымъ санитарнымъ и полицейскимъ требованіямъ. Идея этой формы запрета лежитъ въ необходимости обезпечить планомѣрное, постепенное развитіе застройки города. Строительный планъ содержитъ общіе принципы, опредѣляющіе характеръ развитія сѣти улицы, а „абсолютный“ строительный запретъ, о которомъ мы говорили выше, обезпечиваетъ осуществленіе требованій строительнаго плана, дѣлая невозможной стройку помимо красныхъ линій. Разсматриваемый нами теперь „относительный“ строительный запретъ, воспрещая стройку за предѣлами плана или на неготовыхъ улицахъ, имѣетъ цѣлью гарантировать послѣдовательное постепенное развитіе города отъ центра къ окраинамъ безъ

⁴⁸⁾ Denkmalpfl. № 1, стр. 7. 1910.

рѣзкихъ и, во многихъ отношеніяхъ, вредныхъ скачковъ. Этотъ спеціальный Bauverbot является необходимымъ дополненіемъ строительнаго плана. Если бы не существовало этого Bauverbot'a, то всякій могъ бы строить на периферіи, или гдѣ ему захочется и вынудить городское самоуправленіе къ затратамъ на устройство улицъ и на созданіе различныхъ культурно-хозяйственныхъ сооружений, которыя требуются условіями жизни современнаго города—водопроводы, канализацію, освѣщеніе и пр.

Юридическія формы осуществленія запрета стройки внѣ поселенія въ разныхъ законодательствахъ германскихъ государствъ различны, частью это — спеціальный законъ, частью—распоряженія полицейской власти, частью—строительный статутъ. Такъ, въ Пруссіи дикая стройка внѣ плана воспрещена особымъ закономъ, въ Баденѣ строительный уставъ и въ Вюртембергѣ полицейскія распоряженія могутъ воспретить дикую стройку, въ извѣстныхъ случаяхъ, въ Гессенѣ, наоборотъ, строительный уставъ устанавливаетъ запрещеніе строить внѣ плана, какъ общій принципъ, предоставляя строительной полиціи дѣлать въ извѣстныхъ случаяхъ изъятія изъ этого общаго запрещенія. Хотя запрещеніе постройки внѣ плана устанавливается въ Пруссіи особымъ закономъ и съ формальной стороны поставлено совершенно независимо отъ процесса установленія плана, но, въ виду важности этого типа застройки и его логической связи съ процессомъ строительнаго развитія города, мы позволимъ себѣ остановить вниманіе на вопросѣ объ условіяхъ осуществленія въ Пруссіи „дикой стройки“.

Запрещеніе дикой стройки формулировано въ особомъ законѣ (Ansiedlungsgesetz, 10 сент. 1905 г.)⁴⁹⁾. Здѣсь законъ преслѣдуетъ, главнымъ образомъ, націоналистическую и политическую цѣли,—борьбу съ польскимъ элементомъ⁵⁰⁾, ставитъ подъ контроль новыя польскія поселенія, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, подчиняя надзору административной власти образованіе новыхъ поселеній вообще, даетъ возможность регулировать застройку городовъ. Законъ ограничиваетъ свободу стройки внѣ населенныхъ мѣстъ. По § 13 всякій,

⁴⁹⁾ Petersen, „Ansiedlungsgesetz P. V. Rl., 26, стр. 669 и сл. То же въ общихъ учебникахъ административнаго права, особенно Meyer-Dochow, „Verwaltungsrecht“ 1910, стр. 173 и сл.

⁵⁰⁾ Abg. H. Drucksache, 1904, № 424, стр. 298, Н. Н. 1904. № 60, стр. 14—18.

кто хочет „внѣ органически застроеннаго поселенія“ выстроить жилое помѣщеніе или превратить какое-нибудь строеніе въ жилое, долженъ ходатайствовать о разрѣшеніи на „осѣдность“. Разрѣшеніе „осѣдности“ не замѣняетъ собой разрѣшенія на стройку, но послѣднее, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, не можетъ быть выдано безъ наличности перваго (а не наоборотъ). Контроль надъ поселеніемъ въ смыслѣ закона 1904 г. не только преслѣдуетъ цѣль борьбы съ опасностями, связанными съ самымъ фактомъ коллективной постройки, но стремится устранять явленія, вредныя съ точки зрѣнія „общественной безопасности вообще“.

Право выдавать разрѣшенія на стройку, внѣ населенныхъ мѣстъ, предоставлено общему административному органу (Kreisausschuss), въ городскихъ округахъ — органамъ строительной полиціи. Органы самоуправления заинтересованныхъ общинъ должны быть предварительно запрошены и имѣютъ право протеста въ теченіе закономъ установленнаго срока. Заинтересованнымъ лицамъ предоставлено право обжалованія въ судебномъ-административномъ порядкѣ отказа въ поселеніи ⁵¹⁾.

Этотъ видъ ограниченія права стройки особенно глубоко поражаетъ права собственности. Въ самомъ дѣлѣ, право застройки внѣ предѣловъ заселенной территоріи не можетъ быть въ Пруссіи осуществлено, если оно противорѣчитъ „требованіямъ общаго интереса“. Тогда какъ основнымъ принципомъ строительнаго права является признаніе свободы стройки, которая ограничивается только или опредѣленными предписаніями закона, или требованіями строительной полиціи, въ данномъ случаѣ, на первый планъ выдвигаются именно соображенія общаго интереса (общеполіцейскія, даже, въ извѣстной степени, общеполитическія), такъ что возникаетъ вопросъ, является ли при этихъ условіяхъ право стройки послѣдствіемъ индивидуальнаго права частной собственности или рефлкторнымъ правомъ, признаваемымъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой это допускается мотивами общественной безопасности. Рѣшающее значеніе, впрочемъ, при установленіи этой формы запрета имѣютъ соображенія объ обезпеченіи правильнаго развитія городского строительства. „Какъ ни глубоко врѣ-

⁵¹⁾ Детали см. у Baltz'a, op. cit. 175 и сл.

зывается возможность установленія такого запрета въ сферу свободного распоряженія отдѣльнаго собственника“, читаемъ мы въ докладѣ комиссіи баденской палаты по аналогичному поводу, „однако, надо признать, что оно неизбежно, если представляется желательнымъ обезпечить осуществленіе городского плана“⁵²⁾. Комиссія не скрывала, впрочемъ, что предоставленіе широкихъ полномочій администраціи представляетъ нѣкоторыя „опасности“. Поэтому, она настаиваетъ на томъ, что недостаточно предположеній объ „опасности“, угрожающей общественному порядку (и дѣлу развитія городскихъ плановъ, въ особенности), но должны быть налицо „факты“.

Даже сложные постановленія § 13 и сл. прусскаго закона объ *Ansiedlung* также имѣютъ въ виду поставить примѣненіе запрета стройки въ извѣстныя формальныя рамки. Такимъ образомъ, не смотря на значительность ограниченій права собственности въ этой области, является, все же, возможнымъ конструировать право стройки, какъ публичное субъективное право⁵³⁾. Впрочемъ, въ этомъ отношеніи въ Пруссіи, подъ вліяніемъ политическихъ соображеній, все еще предоставлена слишкомъ большая доза усмотрѣнія органамъ строительной полиціи, отъ которой, такимъ образомъ, вполне зависитъ строительное развитіе города въ ширь. Между тѣмъ, въ этой сферѣ публичнаго права принципиальные интересы правопорядка, требующіе законченной защиты правъ личности, вполне совпадаютъ съ экономической необходимостью: врядъ ли настроеніе органовъ строительной полиціи является достаточной гарантіей правильнаго развитія городской территоріи. Конечно, толкованіе понятія публичнаго интереса неизбежно должно быть предоставлено свободному усмотрѣнію органовъ административной власти: законъ не можетъ детально предусмотрѣть всѣ возможные случаи столкновенія права стройки и общественнаго блага (хотя и долженъ намѣтить границы свободѣ толкованія и дать ему отправные пункты), но тѣмъ необходимѣе усовершенствованіе правовой организаціи административнаго строя, подчиненіе органовъ администраціи независимому суду. Какъ ни

⁵²⁾ Verhandl. der Ständeversammlung d. Grossherzogthums Baden in d. J. 89/90 d. Prot. I Kammer, стр. 27.

⁵³⁾ Мы выше дали обзоръ попытокъ дать такую конструкцію, см. стр. 226 и сл.

широка область ограниченія собственности въ интересующей насъ сферѣ, какъ ни неопредѣленны предѣлы права стройки, но самое принципиальное признаніе его дѣйствующимъ законодательствомъ требуетъ устойчивыхъ формальныхъ гарантій.

Въ силу этихъ соображеній нельзя признать удачнымъ прусскій методъ регулированія стройки внѣ плана: здѣсь нормальное расширеніе предѣловъ городской территоріи, имѣющее, какъ мы видѣли выше, колоссальное значеніе для процесса образованія земельныхъ цѣнъ, поставлено въ зависимость отъ усмотрѣнія полицейской власти. Въ этомъ отношеніи законодательства другихъ государствъ, вводя запрещеніе стройки внѣ поселенія въ общіе строительные уставы, ставятъ полномочія органовъ строительной власти въ болѣе нормальныя рамки: право стройки можетъ быть ограничено лишь въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ оно дѣйствительно противорѣчитъ точно сформулированнымъ нормальнымъ условіямъ развитія городской территоріи. Такъ, въ Баденѣ, Саксоніи, Гессенѣ условіями разрѣшенія дикой стройки, открыто или *implicite*, ставится соблюденіе извѣстныхъ элементарныхъ гигиеническихъ требованій,—устройство канализаціи, водопровода (строительные уставы — баденскій *Ortsstrassengesetz*—§ 11, саксонскій — § 39 и сл. и вюртембергскій—*art. 22, abs. I*).

Другая разновидность „дикой стройки“—постройка на неготовыхъ улицахъ—принципиально всюду воспрещена, въ однихъ случаяхъ самимъ закономъ (въ Саксоніи—§§ 39, 47, Баваріи—§ 62, *abs. III*), въ другихъ право воспрещенія предоставлено мѣстному статуту (напримѣръ, въ Пруссіи *E. Vf. l. G. § 12*, Гессенѣ—§ 20, посл. абз., устава, Вюртембергѣ—§ 22, *abs. V* уст.). Постройка разрѣшается въ томъ случаѣ, если (Вюртембергѣ) лицо, возбудившее ходатайство о стройкѣ, обязется содержать на свой счетъ проѣздъ до сѣти уже законченныхъ улицъ и въ состояніи удовлетворить важнѣйшія гигиеническія потребности путемъ проведенія канализаціи и водопровода ⁵⁴⁾ (*W. § 22*). Саксонское право требуетъ еще бесплатной уступки необходимой для улицы земли. Вюртем-

⁵⁴⁾ Важность этого требованія особенно подчеркнута въ пунктѣ 3-мъ принциповъ (*Leitsätze*), установленныхъ нѣмецкимъ „*Verein für öffentliche Gesundheitspflege*“ на его засѣданіи въ сентябрѣ 1903 года въ Дрезденѣ, см. *Deutsch. Vierteljahrschrift für öffentl. Gesundheitspflege*. Bd. 36, стр. 52.

бергскій уставъ не идетъ такъ далеко, —напротивъ, онъ расширяетъ права отдѣльныхъ собственниковъ. Если для устройства проѣзда необходимо отчужденіе земли, находящейся въ частной собственности, то собственникъ въправѣ требовать, чтобы община отчудила ее, разъ онъ обязался содержать проѣздъ на свой счетъ. Въ томъ случаѣ, если собственникъ взялъ на себя издержки по приобрѣтенію земли, необходимой подъ улицы, и по оборудованію канализаціи, водопровода, освѣщенія, то онъ въправѣ требовать, чтобы эти издержки позднѣе были распредѣлены между прилегающими собственниками.

Въ Пруссіи установленіе этого вида запрета предоставлено всецѣло усмотрѣнію мѣстнаго самоуправления. Его примѣненіе прусскими самоуправлениями играетъ важную роль въ городской земельной политикѣ и вызвало интересные и съ юридической и съ социаль-политической точки зрѣнія теоретическіе споры. По примѣру Пруссіи этотъ видъ запрета былъ введенъ и въ другихъ государствахъ ⁵⁵⁾.

Изученіе статутарнаго строительнаго запрета въ Пруссіи имѣетъ для насъ особый интересъ. Право запрета постройки на „неготовыхъ“ улицахъ (мы ниже увидимъ, какое широкое содержаніе получаетъ этотъ терминъ) входитъ въ область компетенціи органовъ самоуправления и открываетъ для нихъ возможность непосредственнаго вліянія не только на городское строительство, но и на осуществленіе городскими землевладѣльцами права собственности на земельные участки, находящіеся въ предѣлахъ городской территоріи. Принципъ автономіи сталкивается здѣсь съ правомъ частной собственности. Такимъ образомъ, мы здѣсь встрѣчаемся съ новой социальной функціей, съ важными полномочіями органовъ городского самоуправления, ставящими рядъ интересныхъ вопросовъ въ области земельного права и земельной политики.

§ 12 закона 2 іюля 1875 г. гласитъ: „путемъ мѣстнаго статута можетъ быть постановлено, что на улицахъ или частяхъ улицъ, приспособленіе которыхъ для публичнаго движенія и застройки еще не закончено, сообразно съ строитель-

⁵⁵⁾ Въ Вюртембергѣ соотвѣтствующія полномочія были даны органамъ городского самоуправления въ силу успѣшнаго примѣненія ихъ въ Пруссіи. См. мотивы закона—«*Entwurf einer Bauordnung*», W. II K. Beil. 38, стр. 120.

ными и полицейскими требованіями, не должны быть сооружаемы жилыя зданія, имѣющія выходъ на эти улицы“, abs. И добавляетъ: „строительный статутъ можетъ дать болѣе подробныя опредѣленія въ предѣлахъ приведенной выше нормы“.

Цѣлью этого § 12, не существовавшего въ первоначальномъ правительственномъ проектѣ и введеннаго только по требованію комиссіи ландтага, является устраненіе бессистемной застройки городской территоріи. Опытъ большихъ городовъ показываетъ, что на улицахъ, проектированныхъ, но еще не готовыхъ для публичнаго движенія, часто сооружаются жилыя зданія вдали отъ застроенныхъ кварталовъ города. Такія поселенія не удовлетворяютъ самымъ элементарнымъ требованіямъ техники городского строительства. Незамощенныя улицы въ дурную погоду дѣлаются непроѣзжими, беспорядочно выстроенные дома, въ случаѣ пожара, недоступны для пожарныхъ командъ. Отсутствие канализаціи вызываетъ загрязненіе почвы и порождаетъ болѣзни. Нижніе этажи зданій не соотвѣтствуютъ уровню позднѣе проведенной улицы. Городъ принужденъ изъ полицейскихъ соображеній проводить съ большими издержками къ этимъ зданіямъ, выстроенныхъ на окраинахъ, улицы, которыя еще не нужны и, быть-можетъ, въ значительной своей части, между старыми застроенными кварталами и этими новыми зданіями, еще долго останутся незастроенными.

Полиція и община (еще въ 70-хъ гг.) осуществляли воспрещеніе такой стройки; эта практика и легализировалась § 12-мъ закона 2 іюля 1875 г. Комиссія не считала вовсе нужнымъ при введеніи этого параграфа придать этой мѣрѣ общій характеръ. Предполагалось только дать право на изданіе статута, т.-е. уполномочить общину издать запретъ въ томъ случаѣ, когда нельзя безъ него обойтись. Но практика, какъ мы сейчасъ увидимъ, значительно расширила роль, значеніе и цѣль коммунальнаго запрета сравнительно съ первоначальными намѣреніями закона.

По буквѣ закона, статутъ можетъ воспретить постройку жилыхъ помѣщеній на улицахъ, сооруженіе которыхъ еще не закончено (сообразно съ постановленіями полицейской власти). Такимъ образомъ, область примѣненія статута опредѣляется понятіемъ „неготовой“ улицы. Надо сказать, что это понятіе практика истолковала чрезвычайно широко, пользуясь

возможностью вложить въ это чисто-формальное опредѣленіе закона желаемое содержаніе.

Понятіе начала сооруженія улицы опредѣляется чрезвычайно широко. Не требуется, чтобы стройка на ней фактически началась,—достаточно, чтобы состоялось соответствующее постановленіе органовъ городского самоуправления. Точно такъ же чрезвычайно растяжимо понятіе мѣстнаго полицейскаго опредѣленія готовой улицы ⁵⁶⁾.

Такимъ образомъ, хотя (какъ не разъ разъясняли О. V. G.) коммунальный строительный запретъ не можетъ распространяться на всю территорію города, — область его примѣненія ограничивается только неготовыми улицами, фактически, его значеніе чрезвычайно велико. Въ силу неопредѣленности понятія неготовой улицы (въ смыслѣ полицейскихъ требованій), послѣдствіемъ его осуществленія является „ограниченіе собственности такого громаднаго содержанія, какъ едва ли какое-либо другое. Благодаря ему, субъективное строительное право можетъ быть вполнѣ уничтожено“ ⁵⁷⁾. (Bredt видитъ въ этомъ правѣ возстановленіе Obereigenthum общины⁵⁸⁾ на землю частныхъ собственниковъ). Точно такъ же велико и социаль-политическое значеніе этого запрета и въ то время, какъ одни, очень авторитетные, отзывы, какъ мы увидимъ ниже, считаютъ право такого широкаго и глубокаго вмѣшательства благословеніемъ для общества, другіе видятъ въ его осуществленіи только проявленіе классового и группового эгоизма, препятствующаго нормальному развитію городского строительства.

Ограниченія примѣненія коммунальнаго строительнаго запрета, установленныя самимъ закономъ, не имѣютъ большаго практическаго значенія.

По закону, коммунальный Bauverbot не распространяется

⁵⁶⁾ Полицейскимъ опредѣленіемъ является предписаніе, изданное не только полицейской властью, но и высшей компетентной инстанціей (§§ 137 и 142 Landesverwaltungsgesetz. O. V. G. E. Bd. 3, стр. 286). Не требуется, чтобы оно было издано въ формѣ полицейскаго обязательнаго постановленія, согласно требованіямъ закона по § 5 закона 11 марта 1850 г. Въ данномъ случаѣ, полицейскія предписанія принимаются во вниманіе, какова бы ни была ихъ форма.

⁵⁷⁾ Ortsstatutarische Bauverbote. Die Bedeutung d. § 12 des Preus. Fluchtl. f. Praxis u. Theorie v. Dr. Alfons Dierschke. Berlin. 1907. Einleitung., стр. 1—2.

⁵⁸⁾ Объ основныхъ чертахъ Obereigenthum см. Layer, op. cit., стр. 87 и слѣд.

на болѣе старыя такъ - называемыя историческія улицы. Основной признакъ исторической улицы это—то, что она существовала и была открыта для сообщенія еще до вступленія въ силу коммунальнаго строительнаго запрета ⁵⁹⁾, но понятіе исторической улицы трудно поддается опредѣленію. Какъ указываетъ цитированный выше Бальтцъ, во многихъ случаяхъ, ни одинъ человѣкъ не можетъ съ увѣренностью указать, была ли данная улица „существующей“ въ юридическомъ смыслѣ этого слова въ моментъ установленія строительныхъ плановъ 30—40 лѣтъ назадъ. Благодаря этому, и понятіе исторической улицы не является непреодолимымъ препятствіемъ противъ расширительнаго толкованія органами городского самоуправления права установленія строительнаго запрета ⁶⁰⁾.

Во всякомъ случаѣ, возможность установленія Bauverbot'a на всѣ находящіяся въ процессѣ развитія городскія улицы приобрѣтаетъ особенно большое практическое значеніе въ силу предоставленія городскимъ самоуправлениямъ права включать въ статуты о строительныхъ запретахъ подробныя опредѣленія, при наличности которыхъ допускается разрѣшеніе строиться даже на улицахъ, подлежащихъ дѣйствію указаннаго строительнаго запрета (abs. II § 12). Такимъ образомъ, кромѣ общихъ предписаній, которыя, по § 12-му, должны быть въ каждомъ мѣстномъ ста-

⁵⁹⁾ Понятіе „исторической“ улицы, какъ такой, которую можно было бы считать готовой, къ моменту 2 іюля 1875 года, теперь отвергается. См. P.-Alex-Katz „Ortsstatutarische Bauverbote in Preussen“, стр. 14. Впрочемъ въ видѣ исключенія можно указать, что Altmann «Verfassung u. Verwaltung» 1908, II, стр. 466, придерживается стараго понятія.

⁶⁰⁾ Понятіе „исторической“ улицы O. V. G. впервые обосновалъ въ своемъ рѣшеніи отъ 25 апр. 1878 г. Bd. 3, стр. 304. Въ этомъ случаѣ O. V. G. выступилъ противъ чрезмѣрнаго расширенія значенія коммунальнаго запрета. Высшій административный судъ сомнѣвается, чтобы было намѣреніемъ законодателя поставить все строительное право въ городахъ въ зависимость исключительно отъ рѣшенія общинныхъ властей (съ утвержденія Bezirksrat'a). При такомъ пониманіи закона всякое новое, болѣе соотвѣтствующее современнымъ условіямъ полицейское постановленіе переводило бы старыя, слишкомъ узкія и неправильныя историческія улицы въ классъ неготовыхъ улицъ и подчиняло бы всѣхъ земельныхъ собственниковъ статутарному строительному запрету безъ вознагражденія. Не трудно себѣ представить, какую массу дискреціонной власти законодательная норма такого рода дала бы въ руки коммунальныхъ властей.

тутъ, послѣдній долженъ заключать въ себѣ еще цѣлый рядъ постановленій, выработка которыхъ вполнѣ предоставлена усмотрѣнію общины. Такъ какъ эти болѣе точныя опредѣленія должны все-таки оставаться въ рамкахъ абзаца I § 12-го, смыслъ котораго чисто отрицательный (запрещеніе постройки зданій на неготовыхъ улицахъ), то эти постановленія могутъ имѣть только ограничительный характеръ. Главную ихъ массу составляютъ опредѣленія тѣхъ условій, на которыхъ допускается исключеніе и дается разрѣшеніе стройки. „Die Bedingungen! Das ist heute der Kardinalpunkt in der Frage des kommunalen Bauverbotes“,—условія, это—кардинальный пунктъ коммунальнаго строительнаго запрета ⁶¹⁾.

Запрещеніе стройки совершенно аннулируетъ экономическое значеніе городского земельного участка, поэтому вполнѣ естественно, что собственникъ готовъ итти на рядъ очень существенныхъ уступокъ требованіямъ городского самоуправления, лишь бы только получить разрѣшеніе на стройку. Отсюда для городского самоуправления создается возможность возлагать на землевладѣльцевъ путемъ договоровъ извѣстныя обязательства экономическаго характера (опредѣленные взносы, проведеніе въ извѣстный срокъ необходимыхъ путей сообщенія), и даже настаивать при застройкѣ участковъ на соблюденіи извѣстныхъ соціалъ-политическихъ принциповъ, хотя бы эти требованія и превосходили полномочія, вытекающія для органовъ самоуправления изъ общихъ нормъ строительнаго права. Постановленія относительно такихъ исключительныхъ разрѣшеній можно найти въ громадномъ большинствѣ статутовъ и по своему содержанію они мало различаются между собой ⁶²⁾.

Обыкновенно, разрѣшенія даются подъ слѣдующими условіями. Предприниматель обязуется: 1) уступить землю подъ улицу безвозмездно; 2) уплатить часть расходовъ по прокладкѣ улицъ, которая падаетъ на его землю, представивъ предварительную гарантію этой уплаты ⁶³⁾. Характеристику примѣненія городскими самоуправлениями строительнаго запрета на неготовыхъ улицахъ даетъ анкета Zentralstelle des

⁶¹⁾ Н. Piutti и Joh. Bredt.—«Das communale Bauverbot, § 12 des Baufluchtengesetzes» v. 2 Juli 1875. Marburg 1909, стр. 21.

⁶²⁾ Dierschke, op. cit., стр. 33.

⁶³⁾ Dierschke, op. cit. стр. 52.

Deutschen Städtetages⁶⁴). Какъ видно изъ этой анкеты, разрѣшеніе стройки въ большинствѣ прусскихъ городовъ дается подѣ условіемъ заключенія договоровъ, которыми собственники обязуются къ покрытію издержекъ на устройство будущихъ улицъ. Предполагаемая издержки на устройство улицъ предварительно опредѣляются городами и или немедленно взыскиваются съ заинтересованныхъ собственниковъ, или уплата ихъ откладывается на будущее и обезпечивается въ формѣ какой-либо ипотеки⁶⁵). Окончательный расчетъ производится только послѣ устройства улицы. Въ рядѣ городовъ не наблюдается никакого выработаннаго процесса.

Договоры, заключаемые между собственниками и органами городского самоуправления, служатъ, главнымъ образомъ, финансовымъ цѣлямъ, но несомнѣнно и ихъ большое социальное значеніе,—приспосабливаясь къ индивидуальнымъ условіямъ положенія отдѣльныхъ собственниковъ, взимая уплату издержекъ на сооруженіе улицъ по частямъ, городское самоуправленіе вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечиваетъ правильное развитіе городскихъ улицъ, удовлетворяющихъ необходимымъ требованіямъ гигиены и санитарной техники.

⁶⁴) Опубликовано въ Mitteilungen des Deutsch. Städtetages, II № 12. 1910, стр. 292.

⁶⁵) Первый методъ примѣняется въ Альтонѣ, Амерслебенѣ, Билефельдѣ, Боннѣ, Эрфуртѣ, Эссенѣ, Франкфуртѣ на М., Магдебургѣ, Мюльгаузенѣ на Т., Мюльгеймѣ на Р., Гладбахѣ, Обергаузенѣ, Реклингаузенѣ, Штеттинѣ. Если въ теченіе десяти лѣтъ не будетъ приступлено къ устройству улицъ, то городъ платитъ на внесенныя собственниками деньги 0/0, принятый для сберегательныхъ кассъ (условіемъ для разрѣшенія стройки является предварительное существованіе канализаціи). Та же система примѣняется въ Барменѣ, только прежде всего на улицахъ, на которыхъ нельзя ожидать непрерывающейся застройки. Потребность или возможность возложить издержки по постройкѣ улицъ на адъяцентовъ не можетъ быть надолго отложена; съ другой стороны, городской общинѣ должны быть предоставлены въ распоряженіе средства для устройства канализаціи, освѣщенія и т. д. Кенигсбергъ съ недавняго времени перешелъ къ этому методу, такъ какъ всѣ попытки гарантировать уплату взносовъ въ будущемъ окончились неудачей.

Вторымъ методомъ пользуется сравнительно незначительное число городовъ: Бранденбургъ, Бреславль, Дюссельдорфъ, Эльбингъ, Гагенъ. Въ Фирсенѣ и Нордгаузенѣ нѣтъ никакой опредѣленной системы. Въ общемъ, по первому методу и, только въ исключительныхъ случаяхъ— по второму, дѣйствуетъ Кѣльнъ, гдѣ необходимыми условіями постоянно

Такимъ образомъ, хотя въ громадномъ большинствѣ случаевъ Bauverbot служитъ чисто финансовымъ интересамъ, но въ литературѣ мы встрѣчаемъ указанія и на постановленія о коммунальномъ строительномъ запретѣ, имѣющемъ въ виду осуществить въ жизни извѣстныя соціаль - политическія требованія въ строительной области. Такъ, Бредтъ и Піутти приводятъ примѣръ строительнаго Verbot'a, имѣющаго въ виду осуществить въ общинѣ открытый типъ стройки, ограничить высоту зданій, воспретить употребленіе заднихъ флигелей для жилыхъ цѣлей ⁶⁶⁾. Такое широкое пользованіе строительнымъ запретомъ съ трудомъ вмѣщается въ рамки предусматривающаго этотъ запретъ § 12, „притягивается за волосы“, какъ говорили въ парламентѣ при обсужденіи закона объ Verungstaltung. Впрочемъ, теперь общины получили это право на основаніи послѣдняго закона. Во всякомъ случаѣ, какъ констатируетъ Саранъ ⁶⁷⁾, разрѣшенія на постройку нерѣдко даются въ томъ случаѣ, если строящійся обяжется къ устройству улицы извѣстнаго типа; возможность такого вліянія на самый характеръ строительнаго развитія города видна уже въ статутахъ Берлина и Герне.

(Въ мѣстномъ статутѣ города Берлина говорится, что при выдачѣ исключительныхъ разрѣшеній должны быть приняты во вниманіе предназначеніе, мѣсто, положеніе, и другія особенности предполагаемыхъ построекъ, при чемъ окончательное разрѣшеніе поставлено въ зависимость отъ распорядительныхъ и исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправления или одного только исполнительнаго органа).

Но чѣмъ важнѣе экономическое значеніе договоровъ, возникающихъ на почвѣ изучаемаго вида строительнаго запрета, тѣмъ больше стараній должно приложить законодательство, чтобы поставить его осуществленіе въ нормальныя условія. Между тѣмъ въ этомъ отношеніи положеніе вещей въ Пруссіи оставляетъ желать очень многого.

являются предварительное существованіе канализаціи. Наоборотъ, въ Крефельдѣ, Данцигѣ, Эльберфельдѣ, какъ общее правило, примѣняется второй методъ и, какъ исключеніе, первый. Въ Риксдорфѣ при разрѣшеніи угловыхъ зданій, фронтъ которыхъ лежитъ на незаконченныхъ улицахъ, пользуются первымъ методомъ, при разрѣшеніи менѣе важныхъ зданій (конюшенъ)—вторымъ. Своеобразный методъ примѣняется въ Герне.

⁶⁶⁾ Piutti u. Bredt, op. cit., стр. 34.

⁶⁷⁾ Saran, op. cit., стр. 194.

Разрѣшеніе отступленій отъ запрета зависитъ обыкновенно всецѣло отъ усмотрѣнія распорядительнаго или исполнительнаго органа, или отъ нихъ обоихъ вмѣстѣ. Впрочемъ, нерѣдко въ статутахъ встрѣчаются постановленія, указывающія, въ какихъ случаяхъ могутъ быть дѣлаемы отступленія въ изъятіе отъ строительнаго запрета, или обязывающія исполнительные органы самоуправления давать разрѣшенія при наличности опредѣленныхъ условій. При извѣстныхъ условіяхъ, слѣдовательно, разрѣшеніе должно быть дано; такимъ образомъ, строящійся получаетъ право на разрѣшеніе ⁶⁸⁾, обеспеченное судебной защитой. Но если это право специально не оговорено въ статутѣ, возбудившій ходатайство о стройкѣ оказывается юридически безпомощнымъ въ случаѣ нежеланія общины исполнить свое обѣщаніе. Положеніе усложняется еще примѣненіемъ принципа прусскаго права, что полиція есть дѣло государства, а не общины. Законъ 2-го іюля 1875 г. далъ общинѣ право создавать запретительную норму, но не право осуществлять ее принудительнымъ путемъ ⁶⁹⁾. Правда, по толкованію Диршке ⁷⁰⁾, разрѣшеніе полицейской власти представляетъ собой не что иное, какъ подтвержденіе со стороны органовъ строительной полиціи, что въ публичномъ строительномъ правѣ нѣтъ препятствій для выполненія даннаго строительнаго проекта, но, все же, полиція уполномочена, если въ дѣйствующемъ строительномъ правѣ существуютъ препятствія для такого рода стройки, необходимаго разрѣшенія не дать. Въ литературѣ существуетъ даже мнѣніе, что разбираемый нами § 12 закона о красныхъ линіяхъ не имѣетъ связующаго значенія для органовъ

⁶⁸⁾ См. *Friedrichs u. v. Strauss*, *op. cit.*, стр. 126.

Примѣръ постановленій такого характера находимъ у *Germershausen'a*. „Магистратъ долженъ разрѣшать застройку существующихъ улицъ въ слѣдующихъ случаяхъ: а) когда части улицъ, доходящія до застраиваемого участка, открыты, или когда есть гарантія, что онѣ будутъ открыты для публичнаго движенія; в) когда дорога между *Fluchtlinien*, доходящая до участка, о застройкѣ котораго идетъ рѣчь, уже открыта для публичнаго движенія и утрामбована; с) когда дана гарантія въ покрытіи расходовъ по проложенію дороги (или улицы). „*Das Wegerecht und die Wegeverwaltung in Preussen.*“, Berlin 1902 II Bd., стр. 699.

⁶⁹⁾ *Rosin*,—*Polizeiverordnungsrecht*, II Aufl, стр. 233—34; *Anschütz*,—*Pr. Verw. Bl. Jg. XIV*, стр. 244 и сл.; *Lolein*,—*Pr. Verw. Bl. Jg. XIX*, стр. 305.

⁷⁰⁾ *Dierschke*, *op. cit.*, стр. 68 и сл.

полицейской власти⁷¹⁾. Никакихъ юридическихъ средствъ принудить органы строительной полиціи дѣйствовать согласно предписаніямъ строительнаго запрета въ распоряженіи органовъ самоуправления нѣтъ.

Община можетъ отказать въ разрѣшеніи на стройку, хотя бы возбудившій ходатайство о стройкѣ выполнилъ всѣ представленныя требованія, когда онъ, напримѣръ, подписалъ обязательство уступить землю подъ улицы, уплатить часть расходовъ на замощеніе ихъ, внести залогъ на обезпеченіе этихъ обязательствъ, и строящійся не имѣетъ права судебной защиты, если это право не оговорено специально въ статутѣ. Это даетъ основаніе обвинять общину въ „тираніи“ и дѣлаетъ еще ярче картину правовой неопредѣленности. Эта недостаточно полная согласованность общихъ статутовъ, опредѣляющихъ изданіе общихъ нормъ, съ одной стороны, и ихъ примѣненіе къ конкретнымъ отдѣльнымъ случаямъ — съ другой, чрезвычайно затрудняетъ теоретическую конструкцію коммунальнаго права запрета.

Право запрета принадлежитъ общинѣ, какъ публично-правовой корпораціи. Органы самоуправления могутъ давать исключенія изъ запрета, только въ качествѣ органовъ публичной власти. Дарованіе исключеній принадлежитъ, такимъ образомъ, къ области публичнаго права. Въ послѣднее время эта точка зрѣнія является господствующей⁷²⁾. Диршке, отстаивавшій раньше мнѣніе⁷³⁾, что исключеніе изъ Bauverbotъ есть сдѣлка гражданскаго права, въ позднѣйшихъ своихъ работахъ⁷⁴⁾ всецѣло примкнулъ къ господствующей точкѣ зрѣнія.

Само собой разумѣется, отказъ отъ публичнаго права за деньги, какъ это указалъ Флейнеръ⁷⁵⁾, противорѣчитъ основнымъ принципамъ современнаго права. Между тѣмъ, ежедневный опытъ учитъ, что мѣстное самоуправленіе, въ изъятіе отъ Bauverbot'a, даетъ разрѣшеніе на стройку подъ условіемъ уплаты извѣстнаго эквивалента. Юридическая

⁷¹⁾ Reinartz, Die Rechte der Gemeinden aus §§ 11 u. 12 des Fluchtliniengesetzes Pr. Verw. Bl. Jg. 18, стр. 397.

⁷²⁾ См. цитированныя выше работы — Anschütz, Lolein, Reinartz, Benkard, Hedeman.

⁷³⁾ Dierschke, Arch. f. bürgerl. Recht. Bd. 27. стр. 134.

⁷⁴⁾ Dierschke, Ortsstatutarische Bauverbote 1907. Berlin; Über die Reformbedürftigkeit des kommunalen Bauverbots.

⁷⁵⁾ Fleiner, Arch. f. öffentl. Recht. 1908, стр. 524.

конструкція такихъ дѣйствій органовъ самоуправленія представляется чрезвычайно трудной и приводитъ иногда къ самымъ невѣроятнымъ построеніямъ.

Воззрѣнія практическихъ дѣятелей мѣстнаго самоуправления въ этомъ вопросѣ чрезвычайно элементарны. Въ своей практической дѣятельности они исходятъ изъ предположенія, что община имѣетъ *Obereigentum* на земельные участки, расположенные на ея территоріи, но находящіеся въ частной собственности. На этомъ, по крайней мѣрѣ, настаиваетъ Bredt ⁷⁶⁾, избирающій именно эти воззрѣнія мишенью своихъ нападокъ. Диршке, который въ первой своей работѣ видѣлъ въ широкомъ пользованіи правомъ строительнаго запрета отраженіе господствующаго въ ученыхъ и административныхъ кругахъ соціалистическаго (земельно-реформаторскаго) міросозерцанія, во второй работѣ нѣсколько смягчаетъ свое утвержденіе, но въ то же время пытается показать на какой почвѣ зародилась эта частно-правовая конструкція коммунальнаго запрета. По его мнѣнію, судебная практика въ Пруссіи не только административныхъ, но и общихъ судовъ, расширительно толкуя полномочія органовъ самоуправления въ этой области, вынуждаетъ именно къ частно-правовой конструкціи этого чисто публично-правового понятія ⁷⁷⁾. Именно, эта частно-правовая конструкція, которая, подъ вліяніемъ судебной практики, могла проникнуть и въ среду органовъ мѣстнаго самоуправления, легко ведетъ къ тому, что весь вопросъ рассматривается съ частно-правовой точки зрѣнія и приводитъ къ злоупотребленіямъ при примѣненіи общинныхъ полномочій на изданіе статута о *Bauverbot*, хотя бы даже послѣднія и не рассматривались, какъ *Obereigentum*.

Само собою разумѣется, что представленіе объ *Obereigentum*, какъ о своеобразномъ правѣ собственности на частновладѣльческія земли, принадлежащемъ общинѣ, рѣзко противорѣчитъ основнымъ принципамъ современнаго гражданского права, вообще и природѣ строительнаго запрета, въ частности (*Bauverbot*, который распространяется даже не на всѣ, а только на не готовые улицы, не можетъ служить основаніемъ для допущенія *Obereigentum*) ⁷⁸⁾. Кромѣ того, установленіе строительнаго запрета вызывается требованіемъ публичнаго интереса: въ принципѣ, община дѣйствуетъ не

⁷⁶⁾ Bredt. Op. cit., стр. 55.

⁷⁷⁾ Vdrvalt. Arch. XVIII. стр. 472.

⁷⁸⁾ О понятіи *Obereigentum* см. Lauer. op. cit., стр. 187 и сл.

какъ субъектъ частнаго права, оберегающій свои экономическіе интересы, а какъ носительница публичной власти⁷⁹⁾. Но какъ же совмѣстить этотъ принципъ съ фактомъ разрѣшенія общиной постройки за вознагражденіе? Разрѣшить этотъ вопросъ и пытается рядъ теорій. Прежде всего, различаютъ „объявленіе“ (Erklärung) общины о разрѣшеніи стройки и самый договоръ между общиной и желающимъ строить.

Публичный характеръ „объявленія“, которое является составной частью процесса разрѣшенія на стройку, не подлежитъ спору, разногласія вызываетъ лишь вопросъ о природѣ „договора“, заключаемаго между собственникомъ и публичной властью.

Диршке (въ первой работѣ) считаетъ этотъ договоръ частно-правовымъ и видитъ въ разрѣшеніи общины эквивалентъ тѣхъ денежныхъ взносовъ, которые обязуется дѣлать землевладѣлецъ.

Гедеманъ, полемизируя съ Диршке, доказываетъ, что дарованіе разрѣшенія на стройку общиной не можетъ служить въ силу своего публично-правового характера частно-правовымъ эквивалентомъ (Gegenleistung) для Leistungen хоздатыствующаго о.стройкѣ. Поэтому сдѣлка остается безъ эквивалента и рассматривается Гедеманомъ, какъ дареніе, что противорѣчитъ всему характеру отношеній.

Повидимому, сложнѣе конструкція Бенкарда, который также считаетъ договоръ частно-правовымъ и видитъ Gegenleistung общины въ обѣщаніи дать необходимое Erklärung объ отказѣ отъ строительнаго запрета. Но такъ какъ частно-правовое обязательство не можетъ связать дѣйствія общины въ сферѣ публичнаго права, то притязанія на принудительное исполненіе обѣщанія не могутъ имѣть мѣста. Договоръ между общиной и собственникомъ есть „lex (contractus) imperfecta⁸⁰⁾“. Но эта теорія больше констатируетъ фактъ, чѣмъ объясняетъ его. Гораздо интереснѣе послѣдняя теорія Диршке, въ его большой работѣ, напечатанной въ „Verwaltungsarchiw“

⁷⁹⁾ Противоположеніе гражданскаго и публичнаго права съ давнихъ поръ сводится къ различію цѣлей того и другого права: „publicum jus est, quod ad statum rei Romanae spectat; privatum quod ad singulorum utilitatem“. См. Гамбаровъ, „Курсъ гражданскаго права“. Петербургъ 1911, т. I. ч. общ., стр. 46 и сл. Поскольку община выступаетъ, какъ представитель публичной власти, къ ней не могутъ быть примѣнимы принципы гражданскаго права. См. объ этомъ выше, стр. 276.

⁸⁰⁾ Benkard. Op. cit. Verw. Arch. Bd. 17, стр. 366.

Здѣсь Диршке ставить вопросъ, есть ли статутарный запретъ обычная правовая норма, запретъ публичнаго права, который имѣетъ своимъ слѣдствіемъ только ограниченіе земельной собственности? Съ этой точки зрѣнія, разрѣшеніе строить есть нечто иное, какъ уничтоженіе этой объективной правовой нормы, т.-е. диспенсація. Или, быть-можетъ, строительный запретъ заключаетъ въ себѣ болѣе широкое содержаніе, издается въ интересахъ общины и имѣетъ цѣлью оградить большинство гражданъ отъ несправедливаго переобложенія отдѣльными единицами и, такимъ образомъ, даетъ общинѣ по отношенію къ частнымъ собственникамъ особая полномочія?

Диршке въ своихъ построеніяхъ исходитъ изъ предположенія, что община имѣетъ своеобразный видъ вещнаго права на земельные участки, расположенные на ея территоріи, хотя и оговаривается, что онъ не утверждаетъ, будто община имѣетъ право собственности на частновладѣльческіе участки, расположенные въ ея предѣлахъ, и не видитъ въ отказѣ отъ предполагаемой *Obereigentum* эквивалента взносовъ собственниковъ, ходатайствующихъ о разрѣшеніи строить⁸¹⁾.

Диршке настаиваетъ на томъ, что строительный планъ, опредѣляя собой процессъ органическаго развитія города и вмѣстѣ съ тѣмъ обезпечивая планомѣрность въ расширеніи городскихъ затратъ на потребности разрастающагося городского населенія, имѣетъ не только полицейски-строительное, но и соціально-экономическое содержаніе. Съ этой точки зрѣнія, отказъ отъ *Bauverbot*'а въ каждомъ конкретномъ случаѣ не есть только диспенсація, только уничтоженіе

⁸¹⁾ Основные работы, посвященные этому вопросу и, въ частности, полемикѣ о природѣ строительнаго *Verbot*'а, слѣдующія: *Archiv für bürgerliches Recht*. Bd. 27, стр. 134 и слѣд.; *Dierschke, Ortsstatutarische Bauverbote*; *Hedeman, in Preuss. Verw. Bl.* Bd. 26, стр. 381 и сл.; *Benkard, Verträge über Ausnahmen vom statutarischen Bauverbote, Verwalt. Arch.* 17, стр. 361; *Fleiner, Arch. für öffentliches Recht*, 1908, стр. 524. *Dierschke, Über die Reformbedürftigkeit des kommunalen Bauverbots, Verwalt. Arch.* 17, стр. 441. и сл. Частью эти вопросы затронуты у *Piutti* и *Bredt op. cit.*; *Reinartz, Preuss. Verw. Bl.* Bd. 18, стр. 394 и сл. и Bd. 19, стр. 246 и сл., *Anschütz, Preuss. Verw. Bl.* Bd. 19, стр. 277 и сл. *Lölein, Preuss. Verw. Bl.* 19, стр. 305 и сл. *Haase, Pr. Verw. Bd.* 28, стр. 912; *Bredt, Pr. Verw. Bl.* Bd. 29 стр. 277 и сл.; *v. Wedelstädt* тамъ же, стр. 373 и сл.; *Düring*, тамъ же, стр. 428 и сл.; *Hedemann* тамъ же, стр. 630; *Schultzenstein, Juristisches Liter. Bl.* Bd. 19, стр. 165 и сл.

объективной нормы запрета. Отказъ отъ *Bauverbot*'а обозначаетъ также, что община хочетъ распространить сферу своей дѣятельности на улицы, находящіяся еще въ процессѣ созиданія, и вмѣстѣ съ тѣмъ на жителей тѣхъ домовъ, для которыхъ дается исключеніе изъ *Bauverbot*'а, и, такимъ образомъ, принимаетъ на себя обязательство новыхъ расходовъ въ будущемъ.

Отто Майеръ установилъ принципъ, что, граждане, дающіе государству сверхъ общей нормы, имѣютъ право на добавочное вознагражденіе⁸²). Такое же право Диршке конструируетъ и для государства и органовъ мѣстнаго самоуправления и видитъ его осуществленіе въ институтѣ спеціальнаго обложенія. На этомъ же принципѣ онъ обосновываетъ правомѣрность выкупа разрѣшенія на стройку. Дѣлая исключенія изъ *Bauverbot*'а, община принимаетъ на себя новые расходы, вызываемые разрѣшеніемъ строить на новомъ мѣстѣ; такимъ образомъ, исключеніе изъ *Bauverbot*'а является не продажей диспенсациі, а возмѣщеніемъ расходовъ, вызываемыхъ для общины новой постройкой. Община вынуждена сооружать новыя дороги, строить новыя школы, спеціально въ интересахъ жителей новаго поселка. Въ такомъ случаѣ разрѣшеніе стройки должно вызвать въ будущемъ новыя затраты исключительно въ интересахъ новой группы жителей, и, слѣдовательно, община имѣетъ право при разрѣшеніи стройки возмѣщать себѣ въ предѣлахъ необходимаго эти новые расходы. Приводимые Диршке примѣры, поясняющіе его мысль, подчеркиваютъ его исключительно частно-правовую точку зрѣнія. Такъ, желая доказать, что разрѣшеніе стройки неизбежно должно повлечь за собой увеличеніе издержекъ со стороны общины, онъ указываетъ на добавочные расходы въ области начальнаго образованія и, такимъ образомъ, всецѣло становится на точку зрѣнія *Leistung — Gegenleistung*. Съ его точки зрѣнія община является, въ данномъ случаѣ, не только органомъ публичной власти, но хозяйственнымъ союзомъ, носительницей коммунальныхъ задачъ. По его мнѣнію, отказъ отъ *Bauverbot*'а есть не только диспенсациа, но одновременно и отказъ общины отъ дѣйствія, установленнаго въ ея интересахъ, какъ соціально-экономической организаціи.

⁸²) Ot. Mayer. *Verwalt. Recht*. Bd. II, § 53.

Какъ ни интересна основная предпосылка Диршке,—признаніе двойственности природы мѣстнаго самоуправления,—но съ его выводами трудно вполне согласиться. Его попытка построить отношенія между общиной и собственниками-землевладѣльцами исключительно на принципѣ *Leistung* и *Gegenleistung* противорѣчитъ публично-правовой природѣ современныхъ органовъ самоуправления. Обязательство устройства школъ врядъ ли можетъ служить *Gegenleistung* въ какой бы то ни было сдѣлкѣ гражданскаго характера. Это есть публично-правовая обязанность органовъ самоуправления и, какъ таковая, не можетъ быть эквивалентомъ въ частно-правовыхъ отношеніяхъ. А вмѣстѣ съ этимъ падаетъ и все построение Диршке. Но въ основѣ его конструкціи лежитъ вѣрная идея. Современная община есть двойственный организмъ,—политическій и экономическій въ одно и то же время, и трудность конструирования отношеній между мѣстнымъ самоуправленіемъ и гражданиномъ во многихъ случаяхъ и, въ особенности въ рассматриваемой нами сейчасъ области отношеній, заключается именно въ томъ, что эти послѣднія не укладываются цѣликомъ ни въ сферу гражданскаго, ни въ сферу публичнаго права. Они вовлечены, пользуясь выраженіемъ Флейнера,—въ типичный для современнаго момента процессъ поглощенія гражданскихъ институтовъ публичнымъ правомъ⁸³). Въ этомъ процессѣ Флейнеръ считаетъ неизбѣжной стадію, на которой переживающій эту эволюцію институтъ не является уже больше чистымъ образованіемъ гражданскаго права, но представляетъ собой смѣшеніе частью цивилистическихъ, частью публично-правовыхъ отношеній.

Въ рассматриваемомъ нами случаѣ публично-правовой моментъ въ практической дѣйствительности уже достаточно опредѣленно выдвинулся на первый планъ, но не усвоенъ въ должной мѣрѣ нормами дѣйствующаго законодательства, что и дѣлаетъ конструкцію затруднительной, если даже не невозможной. Поэтому желательно придать иную юридическую форму институту строительнаго запрета и въ позитивномъ законодательствѣ.

Тотъ фактъ, что условіе разрѣшенія построекъ составляетъ предметъ частнаго правового договора между общи-

⁸³) Говоря словами Флейнера, мы здѣсь имѣемъ „*werdendes öffentliches Recht*“. Fleiner, „*Ueber die Umbildung zivilrechtlicher Institute durch das öffentliches Recht*“. 1906, стр. 21.

ной и лицомъ, ходатайствующимъ о стройкѣ, рѣзко противорѣчить самому существу акта дарованія исключенія изъ Bauverbot'a, который является публично-правовымъ актомъ. Не частно-правовыя, а публично-правовыя полномочія являются исходнымъ пунктомъ при установленіи Bauverbot'a. Исключительно цѣлями публичнаго интереса, а не стремленіемъ пополнить общинную кассу, долженъ опредѣляться характеръ условій, которыми обусловливается разрѣшеніе стройки въ изъятіе отъ общаго запрета. И гражданамъ должны быть даны гарантіи, что запретъ не служитъ фискальнымъ цѣлямъ, а имѣетъ въ виду только обезпечить нормальныя условія развитія городской территоріи, что и было намѣреніемъ законодателя, создавшаго право на запретъ. Съ этой цѣлью, необходимо вооружить общину публично-правовой властью не только въ сферѣ изданія общихъ нормъ (Ortsstatut), но и въ области исполнительной (предоставленіе права принудительныхъ мѣръ). Благодаря этому община была бы избавлена отъ усмотрѣнія органовъ строительной полиціи и получила бы возможность включать условія разрѣшенія непосредственно въ самый актъ, допускающій исключеніе изъ Bauverbot'a. Для осуществленія тѣхъ обязательствъ, которыя принимаетъ на себя возбудившій ходатайство о стройкѣ, общинѣ такимъ образомъ предоставляется принудительная власть, но такъ какъ такое усиленіе власти общины могло бы лишитъ гражданъ и тѣхъ средствъ защиты, которыя она теперь находитъ въ косвенномъ контролѣ правительства (вмѣшательство полицейской власти въ дѣло разрѣшенія стройки)⁸⁴, то заинтересованнымъ собственникамъ должно быть дано право обжалованія дѣйствій общины въ судебно-административныя учрежденія⁸⁵). При этихъ условіяхъ отношенія общины и частныхъ собственниковъ получили бы законченный юридическій характеръ и могли бы разсматриваться, какъ „договоръ“ административнаго права⁸⁶).

Мы познакомились съ важнѣйшей формой ограниченія права земельной собственности въ городахъ въ публичномъ интересѣ, — съ коммунальнымъ строительнымъ запретомъ.

⁸⁴) Piutti и Bredt предлагаютъ въ цѣляхъ охраны гражданъ противъ произвола общинъ расширить власть полиціи въ сферѣ примѣненія § 12 аналогіи съ § 11.

⁸⁵) Dierschke. Op. cit., стр. 72.

⁸⁶) О природѣ этого „договора“ и условіяхъ его осуществленія см. выше, стр. 275 и сл.

Намъ осталось выяснитъ еще одну важную сторону разсматриваемаго вопроса: опредѣлитъ значеніе Bauverbot'a для нормальнаго процесса развитія городовъ и его соціально-политическое содержаніе. Оцѣнка Bauverbot'a въ нѣмецкой литературѣ чрезвычайно различна.

Прежде всего, вниманіе изслѣдователей останавливаетъ фактъ юридической безпомощности заинтересованныхъ собственниковъ по отношенію къ общинѣ при изданіи ею строительныхъ запретовъ. Въ этомъ отношеніи характерны отрицательные отзывы Бредта⁸⁷⁾ и особенно выдающагося знатока-практика строительства городовъ—Абендрота, который говоритъ даже о тираніи общины. Точно такъ же извѣстный католическій писатель Егеръ обвиняетъ городскія самоуправленія въ фискальномъ произволѣ, который онъ констатируетъ въ большинствѣ городовъ, но особенно „въ большихъ городахъ, гдѣ строительная полиція ввѣрена органамъ самоуправления“⁸⁸⁾. „Въ Пруссіи существуетъ много городовъ съ оживленной строительной дѣятельностью, въ которыхъ примѣняется всегда § 12, никогда — § 15 (дающій право разложить издержки по постройкѣ улицъ на прилегающихъ собственниковъ). „Община избѣгаетъ взять въ свои руки дѣло расширенія города и самостоятельно проводить улицы на частныхъ земляхъ. Она передаетъ все дѣло развитія города (städtisches Besiedlungswesen) частнымъ предпринимателямъ и заставляетъ оплачивать себѣ разрѣшеніе стройки по § 12“⁸⁹⁾. Такое пренебреженіе къ интересамъ городского землеустройства и превращеніе права разрѣшенія строить въ источникъ торговли объясняется одностороннимъ составомъ прусскаго городского самоуправления. Такъ въ мотивахъ къ проекту новаго прусскаго закона мы встрѣчаемъ авторитетное утвержденіе, что „по наблюденіямъ въ различныхъ округахъ собственники, благодаря своему вліянію въ составѣ органовъ самоуправления, съ успѣхомъ добивались задержанія или совершенной пріостановки постройки. При этомъ особенно надо принять во вниманіе, что ortsstatutarisches Bauverbot, предоставляющій органамъ самоуправления право запрещенія стройки на улицахъ или частяхъ улицъ, которая съ точки зрѣнія полицейско-строительныхъ требованій

⁸⁷⁾ Piutti und Bredt, op. cit., стр. 55 и сл.

⁸⁸⁾ Dr. Eugen Jäger, „Die Wohnungsfrage“. B. II. Berlin. 1903, стр. 144.

⁸⁹⁾ Jäger. Ib., стр. 146.

даннаго мѣста, не вполне законченны для застройки и передвиженія, очень часто были использованы въ томъ смыслѣ, чтобы получить отъ строящихся владѣльцевъ въ пользу общины суммы большія, чѣмъ они должны были бы внести на основаніи § 15 закона. Общины намеренно оставляли улицы въ полуготовомъ состояніи, чтобы сохранить за собой право запрета стройки“⁹⁰⁾.

„Надо особенно подчеркнуть“, говоритъ извѣстный консервативный профессоръ Борнгакъ, что „организация нашего городского самоуправления представляетъ трудно преодолимое препятствіе для здоровой социальной политики. Конечно все самоуправленіе основывается на владѣющихъ классахъ, но преобладаніе домовладѣльцевъ и ихъ социального классового интереса означаетъ гибель всякой социальной политики въ этомъ отношеніи“⁹¹⁾.

Противъ этихъ обвиненій представители городскихъ самоуправленій энергично защищаются. Такъ Диршке, во много разъ цитированной своей статьѣ въ „Verwaltungsarchiv“, допускаетъ только „отдѣльные случаи злоупотребленій“⁹²⁾.

Но эти единичные примѣры этихъ отдѣльных случаевъ поистинѣ чудовищны. Такъ условія, на которыхъ городское самоуправленіе Берлина соглашается разрѣшить постройку на его территоріи католическаго госпиталя, занимаютъ 8 страницъ и между прочимъ обязываютъ строителей госпиталя не только уступить бесплатно землю подъ улицы, разбить садъ и обезпечить расходы на устройство канализации, но обезпечить также расходы на устройство площади; далѣе требуютъ 30.000 на возможное расширеніе кладбища, обезпеченія увеличенія расходовъ на освѣщеніе улицъ, 1500 м. для бѣдныхъ, 1000 м. за добавочную работу въ канцеляріи, даже извѣстное число бесплатныхъ кроватей для бѣдныхъ и неограниченное число кроватей, по законному тарифу, для заразныхъ больныхъ, и 1000 марокъ договорнаго штрафа за

⁹⁰⁾ Entwurf des Gesetzes zur Verbesserung der Wohnungsverhältnissen (1904). Begründung. Besonderer Theil, стр. 3.

⁹¹⁾ Prof. Borrhak „Verwaltungsrechtliches in Städtebau“ Berlin 1908, стр. 15.

⁹²⁾ „Я долженъ сказать“, говоритъ онъ въ уже цитированной статьѣ (Verwaltungsarchiv, XVII, стр. 446), „что не слыхалъ жалобы на злосамаренное пользованіе общинами Bauverbot'омъ изъ тѣхъ круговъ, на дѣятельности которыхъ основывается строительная дѣятельность большого города и предмѣстьевъ“.

каждый случай отказа въ пріемъ заразныхъ или душевныхъ больныхъ и т. д.

Диршке считаетъ ошибкой обобщать аналогичные случаи⁹³⁾. Точно то же на 4-омъ съѣздѣ нѣмецкихъ городовъ представители городского самоуправления указывали на необоснованность обвиненій въ злоупотребленіи правомъ коммунальнаго запрета.

Такъ, второй докладчикъ, д-ръ Ехлеръ, прямо отвергаетъ обвиненія въ злоупотребленіи Bauverbot'омъ. По его мнѣнію, роль общины, въ данномъ случаѣ, исчерпывается распредѣленіемъ издержекъ по сооруженію улицъ между отдѣльными собственниками, и потому онъ не допускаетъ возможности несправедливаго обложенія собственниковъ. По его свѣдѣніямъ (отмѣтимъ, кстати, не подтвержденнымъ никакими фактическими матеріалами),—городскія самоуправленія при установленіи коммунальнаго запрета, не выходятъ за предѣлы § 15 зак. 2 іюля 1875 г. Но эти соображенія опровергаются данными спеціальной комиссіи ландтага⁹⁴⁾. „Хотя § 15 закона о красныхъ линіяхъ и предусматриваетъ отчужденіе земли подъ улицы общиной, но, въ дѣйствительности, это почти никогда не имѣетъ мѣста. По общему правилу, разрѣшенія на постройку не дается и новыя улицы не признаются готовыми для публичнаго передвиженія и застройки прежде, чѣмъ не будетъ обезпеченъ бесплатный переходъ земли подъ улицы, путемъ переговоровъ съ заинтересованными, что обезпечивается §-мъ 12 зак. 22 іюля 1875 г.“

Какова бы ни была впрочемъ, защита обвиняемыхъ представителей городского самоуправления, изъ приведенныхъ ссылокъ представляется несомнѣннымъ, что узкій групповой составъ городскихъ самоуправленій нерѣдко ведетъ къ извращенію идеи института „коммунальнаго строительнаго запрета“. Но это не значитъ, чтобы эта идея была невѣрна и въ самой своей основѣ. Въ самомъ дѣлѣ, принципъ строительнаго запрета,—въ томъ примѣненіи, какъ мы его наблюдали въ Пруссіи,—заключается въ ограниченіи собственности въ общественномъ интересѣ—въ допущеніи свободнаго дѣйствія экономическихъ силъ, опредѣляющихъ

⁹³⁾ Op. cit. V. arch. XXVII, стр. 473.

⁹⁴⁾ (Abgeordnetenhaus 19 Legisl. Session. 1902. Anlagen. 5. Drucksache № 271, стр. 3264).

собой строительное развитие современного города только въ направлєніяхъ, не противорѣчащихъ этому общественному интересу. И какъ бы въ отдѣльныхъ случаяхъ этотъ принципъ не извращался, благодаря односторонности состава органовъ городского самоуправления, онъ неизбѣжно вызывается къ жизни гигиеническими и финансовыми мотивами. Это лучше всего доказывается свидѣтельствомъ прусскаго парламента. Въ комиссіи ландтага, специально разработавшей этотъ вопросъ, сложилось мнѣніе, что „широкое примѣненіе § 12 является настоящимъ „благословленіемъ“ для общества. „Лучше помогать себѣ такимъ образомъ, чѣмъ принять принципъ вознаграждаемости уступаемой подъ улицы земли (необходимыя для этого издержки тяжело отразились бы на реальныхъ налогахъ, такъ какъ повышеніе подоходнаго налога не должно имѣть мѣста и, въ силу этого, создалось бы несправедливое отягощеніе одного землевладѣльца въ пользу другого)“.

Какъ велико экономическое значеніе бесплатной уступки городской земли, для цѣны строительныхъ участковъ можно судить по даннымъ, опубликованнымъ г. Аахеномъ, изъ которыхъ видно, что для пониженія издержекъ на устройство улицъ дешевое приобрѣтеніе земли играетъ рѣшающую роль⁹⁵⁾ въ дѣлѣ созданія уличной сѣти.

Впрочемъ, отрицательные и положительные отзывы о значеніи строительнаго запрета находятся такъ-сказать, въ различныхъ плоскостяхъ. Можно допустить, что запретъ и является съ финансовой точки зрѣнія, при несовершенствѣ современнаго нѣмецкаго строительнаго права, благословеніемъ для общества въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ безвозмездно обезпечиваетъ городскому самоуправленію землю, необходимую для развитія уличной сѣти, но въ той постановкѣ и при томъ составѣ городскихъ думъ, какіе мы встрѣчаемъ въ Пруссіи, его соціаль-политическое значеніе скорѣе отрицательное. Возможность для городского самоуправления, съ его часто случайнымъ составомъ, путемъ установленія запрета задерживать появленіе новыхъ построекъ не можетъ не оказать вреднаго вліянія на строительное развитіе города, уменьшая предложеніе жилищъ. Устанавливаемая, по произволу, сумма выкупа „разрѣшенія“ безотносительно къ

⁹⁵⁾ См. „Die Bau und Boudenpolitik der Stadt Aachen“ 1911, стр. 14 и сл.

затратамъ городского самоуправления, является злоупотребленіемъ принципомъ земельного обложенія и поднимаетъ, конечно, земельныя цѣны. Выходъ изъ создавшагося положенія надо искать въ улучшеніи основъ коммунальной избирательной системы и въ усовершенствованіи коммунальнаго запрета. Это тѣмъ легче сдѣлать, что, съ введеніемъ института публично-правовыхъ земельныхъ книгъ, у административной власти всегда будетъ гарантія въ исполненіи собственникомъ обязательства, даннаго въ видѣ эквивалента за смягченіе запрета. Но тѣмъ необходимѣе правильная организація послѣдняго и правильное его примѣненіе должно быть обезпечено строгимъ судебно-административнымъ надзоромъ: онъ долженъ служить не фискальнымъ, а социаль-политическимъ цѣлямъ. Въ другой связи мы уже говорили о мѣрахъ улучшенія непосредственно юридической организаціи самаго института запрета. Теперь насъ интересуетъ другой вопросъ, — какія мѣры могутъ приняты для того, чтобы устранить злоупотребленія, вызываемыя одностороннимъ направленіемъ дѣятельности органовъ самоуправления при его практическомъ осуществленіи? Здѣсь выдвигаются два вида принципиально различныхъ проектовъ.

Прусское правительство въ цитированномъ уже проектѣ прусскаго жилищнаго закона настаиваетъ на ослабленіи самостоятельности органовъ мѣстнаго самоуправления, на полномъ подчиненіи его дѣятельности контролю органовъ строительной полиціи. Борнгакъ тоже видитъ исходъ „въ измѣненіи границъ городского и государственнаго управленія въ пользу послѣдняго ⁹⁶⁾“. Но построенный на принципахъ такого расширенія, на принципѣ строгой централизаціи и усиленіи полицейской власти, проектъ жилищной реформы встрѣтилъ такой протестъ въ Пруссіи, главнымъ образомъ, среди органовъ мѣстнаго самоуправления, что его осуществленіе отсрочено на неопредѣленное время.

Остается еще другой выходъ изъ ненормальнаго положенія переживаемаго теперь, когда одностороннее преобладаніе землевладѣльческаго элемента въ городскихъ думахъ приводитъ, по необходимости, къ расширенію полномочій полиціи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, вноситъ въ неизбежный про-

⁹⁶⁾ Bornhak, *op. cit.*, стр. 15.

цессъ ограниченія собственности значительную долю усмотрѣнія: этотъ выходъ—расширеніе избирательной системы. На послѣднемъ настаиваютъ не только „радикальные“ спеціалисты по жилищному вопросу типа Линдемана, но и самые консервативные, напр. католическій депутатъ Егеръ ⁹⁷⁾ и секретарь католическаго же рабочаго союза Бронтсъ.

Егеръ въ своей большой работѣ по жилищному вопросу ⁹⁸⁾ констатируетъ, что сознаніе необходимости коммунальнаго избирательнаго права въ Пруссіи постепенно проникаетъ въ общественное сознаніе.

⁹⁷⁾ Jäger, Op. cit., стр. 240 и сл. K. Tremborn und O. Schiffen, «Die Thätigkeit der gemeinden auf socialen. Gebiete». 1900 г. стр. VI.

⁹⁸⁾ Jäger, op. cit. Б. II, стр. 241.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Основные черты ограниченій права собственности возникающихъ, какъ слѣдствіе формальнаго установленія плановъ регулированія.

Въ результатъ формальнаго установленія строительныхъ плановъ и изданія близкихъ къ нимъ по значенію строительныхъ статутовъ, охарактеризованныхъ нами выше, собственность испытываетъ особое публично-правовое ограниченіе,—въ пользу общины устанавливается длительное, частичное господство въ публичныхъ цѣляхъ. Это господство носитъ ясно выраженный вещный характеръ, для закрѣпленія котораго законодательство создаетъ даже особую систему земельныхъ книгъ публичнаго права.

Между органами городского самоуправления и собственниками устанавливаются совершенно своеобразныя отношенія публичнаго характера. (Община здѣсь выступаетъ не какъ субъектъ гражданскаго, а какъ органъ публичнаго права).

Эти отношенія не охватываются понятіемъ принудительнаго отчужденія въ пользу общины,—собственникъ сохраняетъ право собственности на участокъ, зарѣзанный красными линіями,—его полномочія лишь ограничиваются въ опредѣленномъ направленіи. Далѣе, мы здѣсь имѣемъ дѣло не съ полицейскими ограниченіями права собственности, послѣднія носятъ объективный, безличный характеръ ¹⁾ наоборотъ, установленіе строительнаго плана создаетъ для данной единицы мѣстнаго самоуправления точно опредѣленные отграниченія полномочія,—и, прежде всего, „субъективное право на отчужденіе“ (см. Katz). О полицейскихъ ограниченіяхъ здѣсь не можетъ быть рѣчи по мотивамъ чисто формальнаго характера. Уже въ силу своего соціальнаго значенія

¹⁾ См. Lauer, Principien des Enteignungsrecht. 1902.

и глубокаго вліянія на економіческія отношенія, данная группа ограниченій, какъ мы видимъ, выдѣляется изъ чисто полицейскихъ функцій органовъ администраціи и ввѣряется органамъ мѣстнаго самоуправленія, которые, по общему правилу, въ Германіи даже лишены полицейскихъ функцій. Наконецъ, изучаемая форма отношеній рѣзко отличается и отъ такъ называемыхъ легальныхъ сервитутовъ: послѣдніе устанавливаются закономъ въ интересахъ опредѣленныхъ частныхъ лицъ,—изучаемыя нами сейчасъ ограниченія создаются въ интересахъ субъектовъ публичнаго права ²⁾ (интереснымъ примѣромъ легальнаго сервитута можетъ служить охарактеризованный нами выше институтъ общности двора). Есть, слѣдовательно, основаніе предполагать, что здѣсь мы вступаемъ въ новую область публичнаго права „*werdendes öffentliches Recht*“ (Fleiner).

Быть-можетъ, не будетъ неосторожнымъ для обозначенія этой формы ограниченій права собственности въ публичномъ интересѣ воспользоваться аналогичнымъ терминомъ гражданскаго права и охарактеризовать ее, какъ публично-правовой сервитутъ незастраиваемости, конечно, не упуская изъ виду, что, хотя этотъ терминъ и удовлетворяетъ существенной потребности публичнаго права, его примѣненіе здѣсь имѣетъ только условное значеніе ³⁾. Терминъ публично-правового сервитута въ послѣднее время часто употребляется въ нѣмецкой спеціальной литературѣ. Но только Отто Майеръ сдѣлалъ попытку вложить въ этотъ терминъ опредѣленное юридическое содержаніе.

Майеръ, разработавшій теорію публично-правового сервитута, видитъ въ немъ своеобразный институтъ, отличный и отъ экспроприаціи, и отъ полицейскихъ ограниченій земельной собственности ⁴⁾. Отъ экспроприаціи публичный

²⁾ Layer. *op. cit.* стр. 49.

³⁾ Данте Майорана, посвятившій спеціальную работу теоріи публичнаго права, также рекомендуетъ осторожное пользованіе этимъ терминомъ. „Ma fino a quando un piu largo consenso non avra legittimato e determinato in un dato senso l'uso di questi vocaboli nel diritto publico, converrà servirsene parcamente e con vigile prudenza“. Dante Majorana, «La teoria dei diritti pubblici reali». Catania. 1910, стр. 148 и сл.

⁴⁾ О. Mayer, „*Verwaltungsrecht*“. Bd. II, § 40 и т. III. французскаго изданія. Къ Майеру близко примыкаютъ Layer, „*Principien des Eigentumsrechts*“ стр. 42 и сл., S. Romano, «*Principii di diritto amministrativo italiano*». Книга VII, „*Teoria della proprietà pubblica*“, 1906. стр. 425—498.

сервитутъ отличается тѣмъ, что право частной собственности на вещь, которую сервитуты поражаютъ, продолжаетъ существовать; оно только ограничивается въ извѣстныхъ направленіяхъ.

Съ другой стороны, публичный сервитутъ отличается и отъ полицейскихъ ограниченій собственности въ публичномъ интересѣ,—въ этомъ случаѣ, источникомъ ограниченій является субъективное право государственной власти, а не общія полномочія послѣдней на охраненіе порядка, лежащія въ ея природѣ. „Если вообще можно говорить въ сферѣ публичнаго права о субъективныхъ правахъ государства, то мы найдемъ, что идея этого права сильнѣе выражена въ первомъ случаѣ (сервитутъ), чѣмъ во второмъ“⁵⁾,

Публично-правовой сервитутъ имѣетъ только то общее съ частно-правовымъ институтомъ того же названія, что его дѣйствіе выражается въ ограниченномъ правовомъ господствѣ, которое непосредственно дѣйствуетъ на вещь. Во всѣхъ другихъ отношеніяхъ природа публично-правоваго сервитута иная, не сходная ни съ вещнымъ, ни съ личнымъ сервитутомъ гражданскаго права.

Публично-правовой сервитутъ всегда существуетъ только постольку, поскольку извѣстная недвижимость служить цѣлямъ опредѣленнаго публичнаго предпріятія. Въ этомъ „условномъ“ характерѣ его отличіе отъ вещнаго сервитута. Еще меньше основанийъ сближать его, какъ это обыкновенно дѣлаютъ, съ личнымъ сервитутомъ. Государство не уполномочено, какъ держатель сервитута гражданскаго права, устанавливать послѣдній для достиженія матеріальныхъ цѣлей, а можетъ создать его только въ интересахъ какого-нибудь опредѣленнаго общественнаго предпріятія. Слѣдовательно, оно не является единственнымъ, кому можетъ принадлежать этотъ сервитутъ; на его мѣстѣ можетъ фигурировать и всякое другое лицо, способное управлять публичнымъ предпріятіемъ этого рода.

„Центральнымъ пунктомъ полномочія является всегда публичное предпріятіе и оно принадлежитъ его главѣ. Публично-правовой сервитутъ есть частичное правовое господство надъ земельнымъ участкомъ въ интересахъ публично-правового предпріятія“⁶⁾.

⁵⁾ О. Mayer., *Op. cit.*, стр. 272.

⁶⁾ О. Mayer., *Op. cit.*, стр. 168.

Въ разсматриваемомъ нами спеціальному случаю послѣдствіемъ формальнаго установленія строительнаго плана, какъ особаго административнаго акта, является установленіе такого частичнаго, длящагося господства общины надъ вещью.

Такимъ образомъ, мы могли бы говорить здѣсь съ достаточной степенью увѣренности о публично - правовомъ сервитутѣ незастраиваемости, если бы такой опредѣленности заключенія не противорѣчила юридическая незаконченность административнаго строя Германіи, и особенно Пруссіи, гдѣ органамъ полиціи предоставлены слишкомъ значительныя полномочія.

Публично-правовое ограниченіе земельного участка въ пользу общины не возникаетъ здѣсь въ законченной формѣ съ самого момента формальнаго установленія строительнаго плана или изданія органами самоуправления строительнаго статута. Изданіе статута или утвержденіе плана является важнымъ, но все же не единственнымъ условіемъ установленія разсматриваемаго ограниченія земельной собственности. Органы самоуправления издають общія нормы, опредѣляющія условія дѣйствія строительнаго запрета, но практическое ихъ примѣненіе и, слѣдовательно, фактическое ограниченіе права собственности осуществляется строительной полиціей ⁷⁾.

Органы строительной полиціи принципиально уполномочены по своему усмотрѣнію пользоваться правомъ строительнаго запрета, предоставляемымъ имъ статутомъ. Слѣдовательно, въ данномъ случаѣ, можетъ возникнуть вопросъ, не имѣемъ ли мы дѣло съ чисто полицейскими ограниченіями собственности можно ли назвать разсматривае-

⁷⁾ По замѣчанію Stauss-Torney (op. cit. стр. 80), въ случаѣ разногласія между полиціей и органами самоуправления, полиція можетъ разрѣшить постройку къ невыгодѣ общины, которая, въ данномъ случаѣ, лишена всякихъ средствъ юридической охраны противъ незаконныхъ дѣйствій полиціи. См. Anchütz Pr. V. Bl. Bd. 19. стр. 280; см. тамъ же статью Lölein'a, въ общемъ настаивавшаго на ограниченномъ толкованіи функцій общины по закону 1875 г. № 30, стр. 305, 308. Также Friedrichs v. Strass и Torney, op. cit. стр. 77 и сл. Рѣшенія O. V. C. также ограничительно толкуютъ права самоуправления, (см. O. V. G. XXVI, стр. 424, XIV, 272). O. V. G. всю исполнительную функцію цѣликомъ передаетъ полиціи (VII, 331). Впрочемъ, въ послѣднее время O. V. G. призналъ, что право разрѣшенія исключеній принадлежитъ полиціи подъ условіемъ согласія самоуправления.

мый нами видъ ограниченія собственности публично-правовымъ сервитутомъ.

Такимъ образомъ, общій принципъ нѣмецкаго права, что полиція не входитъ въ предѣлы компетенціи органовъ самоуправленія, лишая практически общину вліянія на осуществленіе строительнаго плана, въ то же время чрезвычайно затрудняетъ теоретическія построенія. Можно ли говорить объ установленіи сервитута въ пользу общины тогда, когда разрѣшеніе или неразрѣшеніе стройки зависитъ отъ усмотрѣнія полиціи? Но, въ дѣйствительности, и министерской практикой (Пруссія, циркуляромъ 87 года), возложеніемъ функцій строительной полиціи на органы мѣстнаго самоуправления (Саксонія), и предоставленіемъ органамъ самоуправления права обжаловать дѣйствія полиціи, несогласныя съ интересами общины (Баденъ)⁸⁾, усмотрѣнію органовъ строительной полиціи положенъ опредѣленный предѣлъ. Полиція вынуждена дѣйствовать въ интересахъ общины, какъ ея исполнительный органъ. Такимъ образомъ, произволь въ ограниченіяхъ права стройки, въ извѣстной мѣрѣ, ограниченъ и послѣдніе осуществляются сообразно постановленіямъ городского самоуправления, точно указывающимъ „природу предпріятія“, въ пользу котораго эти ограниченія должны быть установлены, точно такъ же, какъ природу требованій, которыя могутъ быть къ нимъ предъявлены. Такимъ образомъ, тѣ признаки, которыми теорія⁹⁾ отличаетъ публичный сервитутъ отъ полицейскаго ограниченія собственности, здѣсь, въ извѣстной мѣрѣ, налицо.

Слѣдовательно, хотя и съ нѣкоторыми оговорками, можно сказать, что юридическимъ слѣдствіемъ установленія строительнаго плана является возникновеніе „публично-правового сервитута“ незастраиваемости въ пользу общины на земельные участки, зарѣзанные красными линіями¹⁰⁾. Во всякомъ случаѣ, не подлежитъ сомнѣнію, что этотъ институтъ

⁸⁾ Въ Баденѣ основаніемъ для такой жалобы является признаніе за общиной *rechtliche interesse*.

⁹⁾ О. Mayer. *Op. cit.*

¹⁰⁾ Даже въ Пруссіи, гдѣ полиція поставлена наиболѣе самостоятельно. «*Der Baukonsens und die polizeilichen Beschränkungen der Baufreiheit nach preussischen Recht.*» v. P. Ackermann. *Bezl.* 1910, стр. 98—99. См. также О. Mayer, *op. cit.*, стр. 163 и сл., въ особенности стр. 168. Note 5, 175, Note 14.

находится въ процессѣ своего образованія и завершеніе его развитія задерживается только незаконченностью административной организаціи Германіи; нужно вмѣстѣ съ тѣмъ признать, что обособленіе изучаемыхъ ограниченій права собственности въ самостоятельную юридическую категорію имѣетъ важное практическое значеніе. Определеніе данной формы ограниченій права собственности, какъ своеобразнаго юридическаго института, обособляетъ ее отъ экспропріаціи (смѣшеніе этихъ двухъ формъ у французскихъ юристовъ составляетъ заурядное явленіе) и оставляетъ, слѣдовательно, вопросъ о правѣ собственника на вознагражденіе открытымъ¹¹⁾. Съ другой стороны, связанное со сложными процессуальными формами выдѣленіе сервитута незастраиваемости изъ общихъ полицейскихъ полномочій на ограниченіе права собственности намѣчаетъ строго правовой путь для установленія въ важнѣйшихъ случаяхъ ограниченій права собственности и содѣйствуетъ, такимъ образомъ, развитію законченныхъ юридическихъ отношеній между государствомъ и индивидуумомъ.

¹¹⁾ Точное обособленіе строительныхъ ограниченій права собственности въ публичномъ интересѣ отъ экспропріаціи даетъ практика саксонскаго административнаго суда. См. *Zeitschrift. f. d. Praxis und Gesetzgebung d. Verwaltung.* Bd. 16, стр. 304.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Вопросъ о вознагражденіи за ограниченія права собственности, возникающія въслѣдствіе формальнаго установленія плана регулированія.

Формальное установленіе городского плана имѣетъ своимъ слѣдствіемъ: 1), воспрещеніе строить внѣ улицъ и площадей, указанныхъ на этомъ планѣ; 2), требованіе соблюденія границъ улицъ и площадей, нанесенныхъ на городской планъ: а) въ положительномъ и б) въ отрицательномъ смыслѣ.

а) Вновь сооружаемыя зданія, находящіяся на частныхъ участкахъ, должны придерживаться границъ, начертанныхъ красными линіями.

Гораздо сложнѣе второй случай. б) Проектируемыя улицы, цѣликомъ или частью, пролегаютъ по земельнымъ участкамъ, находящимся въ частной собственности. Какія же отношенія возникаютъ при этомъ условіи между собственниками и органами городского самоуправления?

Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что въ силу принциповъ законности и неприкосновенности собственности только приобрѣтеніе права собственности на землю открываетъ для города возможность фактическаго осуществленія плана. Какія же юридическія послѣдствія влечетъ за собой признаніе за городскими планами обязательнаго значенія? Каковъ характеръ отношеній, возникающихъ между собственникомъ и органами публичной власти съ момента формальнаго установленія строительнаго плана до момента его дѣйствительнаго осуществленія?

Мы видѣли, что съ момента установленія строительнаго плана органы публичной власти получаютъ на зарѣзанные красными линіями участки своеобразный „публично-правовой сервитутъ“, устанавливаемый въ цѣляхъ и подъ условіемъ осуществленія строительныхъ плановъ. Въ свою очередь собствен-

ники получают право на вознаграждение за ограничение собственности и право требования на проведение улиц. Первое требование принципиально не вызывает, конечно, возражений, но допустимо лишь в той мере, в какой указанные ограничения являются вторжением в право частной собственности, а не устанавливаемыми законом условиями осуществления этого права ¹⁾. История строительного законодательства тем именно и интересна, что показывает, как передвигается, под влиянием насущных потребностей жизни, демаркационная линия между понятиями „условия осуществления“ права собственности и „вторжением“ в него. Вопрос о значении принципа неприкосновенности права частной собственности не может быть, конечно, поставлен в настоящей работе в общей форме. Мы имеем здесь только частный случай коллизии общего интереса с правом собственности, который в интересующей нас специальной области сводится к вопросу, в какой степени закономерно действующие органы власти ответственны за ущерб, причиненный ими индивидуальному праву собственности во имя публичного интереса? В каких пределах самоуправления уполномочено ограничивать право собственности в интересующей нас теперь сфере отношений? Создают ли для него эти ограничения обязательство вознаграждения и в какой форме? Когда и в какой мере предоставляется общине право отчуждения? Какія полномочія сохраняет собственник на участок, подлежащий в будущем отчуждению, и, наконец, признается ли за ним право требования вознаграждения за ту землю, которая, хотя и остается в его собственности и не захватывается площадью улицы, но подчинена строительному запрету в силу установления отличных от красных линий улицы (Fluchtlinien) красных линий застройки? Эти вопросы, к исследованию которых мы сейчас переходим, принадлежат, по словам мотивов одного из лучших немецких уставов, гессенского ²⁾, „к самым труднейшим, которые вообще представлялись

¹⁾ О природе легальных ограничений права собственности см. Гамбаровъ, „Добровольная и безвозмездная деятельность в чужом интересе“. 1879, вып. I, особенно, стр. 80 и сл. и Курдиновскій. „Къ учению о легальных ограниченияхъ права собственности на недвижимость въ Россіи“ 1899, гл. I.

²⁾ Motiv, art. 11—18 (см. Pfaff. Op. cit, стр. 37).

законодательству. Законъ не въ силахъ предусмотрѣть ни всѣ мыслимыя въ ихъ разнообразіи случаи, ни дать во всѣхъ случаяхъ безусловно-удовлетворительное (befriedigende) разрѣшеніе. Напротивъ, законодатель вынужденъ искать справедливаго примиренія противоположныхъ интересовъ—земельныхъ собственниковъ и общины; въ сомнительныхъ случаяхъ частный интересъ долженъ уступать публичному“.

Хотя общій вопросъ о правѣ собственниковъ требовать вознагражденія за ограниченія, налагаемыя закономъ въ публичномъ интересѣ, до сихъ поръ еще не можетъ считаться рѣшеннымъ въ нѣмецкой литературѣ, но большинство писателей стоитъ на той точкѣ зрѣнія, что, исключая случаи отчужденія, ограниченія права частной собственности закономъ не создаютъ для государства обязанности вознагражденія.

Ограниченія собственности закономъ не поражаютъ пріобрѣтенныхъ правъ, но только создаютъ препятствія для безграничнаго развертыванія полномочій, вытекающихъ изъ права собственности: по самой своей природѣ право, въ объективномъ смыслѣ, ставитъ границы свободѣ индивидуума въ интересахъ всего общежитія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, такъ опредѣляетъ и ограничиваетъ субъективныя права индивидуума, что ихъ осуществленіе не можетъ принести вреда обществу³⁾.

И только меньшинство нѣмецкихъ юристовъ, въ особенности цивилисты, высказываются за принципъ вознаграждае-

³⁾ Sarvey, «Das öff. Recht und die Verwaltungsrechtspflege». Tübingen. 1880, стр. 403.

Grunhut, „Das Enteignungsrecht“. Wien. 1873.

Leuthold, „Annalen des deutschen Reichs“. 1884, стр. 365, E. Löning, „Das Verwaltungsrecht“, стр. 254; Stengel „Annalen d. deutschen Reichs“. 1901, стр. 592.

G. Meyer; Anschütz, „Deutsches Staatsrecht“, стр. 814 и сл.

Neuhaus, „Die Unverletzlichkeit des Eigentums“, 1909, стр. 65 и сл.

Fleiner, „Institutionen d. Deutschen Verwaltungsrecht“, 1911, стр. 239

и сл.

Schelcher „Die Rechtswirkungen d. Enteignung“. Freiburg. 1893.

Walz, „Zeitschrift für Badische Verwalt. u. Verwaltungspflege“. № № 24, 25, 26. 1901.

Anschütz, „Verwaltungsarch. V. „Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmässige Handhabung der Staatsgewalt“, стр. 1—136. Дальнѣйшія указанія на литературу см. у Флейнера въ названной выше работѣ.

мости ограниченія собственности, даже налагаемаго закономъ. Такъ, Гирке ⁴⁾ признаетъ для государства обязательство вознагражденія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда „приобрѣтенныя частныя права“ должны быть принесены въ жертву высшему праву общежитія. Не такъ далеко идутъ Дернбургъ ⁵⁾ и Регельсбергъ ⁶⁾, выставляющіе положеніе, что въ современномъ правѣ, въ противоположность римскому, административныя мѣропріятія, принимаемыя въ публичномъ интересѣ, должны осуществляться за счетъ цѣлаго общества, а не отдѣльныхъ лицъ.

Вообще, вопросъ представляется гораздо сложнѣе, если рѣчь идетъ объ ограниченіяхъ права собственности не закономъ, а самостоятельнымъ административнымъ актомъ. Здѣсь, при установленіи ограниченій права собственности, отсутствуетъ гарантія (участіе народнаго представительства), дающая формальныя основанія для презумпціи, что данныя ограниченія поражаютъ равномѣрно всѣхъ собственниковъ. Точно такъ же не имѣетъ значенія и нерѣдко приводимое основаніе въ пользу невознаграждаемости ограниченій права собственности, устанавливаемыхъ закономъ, — отсутствіе инстанціи, куда можно было бы обжаловать неравномѣрное отягченіе.

Теоретическія попытки принципіальнаго рѣшенія вопроса о вознагражденіи за ущербъ, вызванный ограниченіями права собственности, вслѣдствіе закономѣрныхъ дѣйствій органовъ администраціи, исходятъ изъ противоположныхъ основаній и до сихъ поръ не привели къ единому выводу. Одно направленіе пытается найти какой-нибудь общій принципъ, который далъ бы оправданіе для ограниченія права собственности и установилъ бы его предѣлы, другое считаетъ возможнымъ ограничиться изученіемъ позитивнаго законодательства того или другого государства, но ни сторонники „умозрительнаго“ направленія, ни представители „догматическаго метода“ не сходятся въ своихъ конечныхъ заключеніяхъ: и типичные представители первой группы, Штирль-Зомло и О. Майеръ, и видные представители второй, — Аншютцъ и Шаде, приходятъ по вопросу объ обязанности го-

⁴⁾ Gierke, „Deutsches Privatrecht. „Bd. I, стр. 156.

⁵⁾ Pandekten, I, 5 Auflage. 1896. Berlin, стр. 170.

⁶⁾ Pandekten, I, 113. VII.

сударства вознаграждать собственниковъ къ почти діаметрально противоположнымъ выводамъ. Штиръ-Зомло въ своемъ „философско-историческомъ и юридическомъ“ изслѣдованіи пытается опредѣлить понятіе собственности изъ природы вещей и дать ей, съ помощью философіи права, иное опредѣленіе, чѣмъ то, которое необходимо въ правовой жизни для обиходнаго пользованія ⁷⁾. „Собственность, по его опредѣленію, есть высшее господство надъ вещью, пріобрѣтенное или основывающееся на охраняемой правомъ волѣ, которое произошло подъ вліяніемъ общества и которое получило правовое признаніе въ границахъ, установленныхъ послѣднимъ“. При этомъ Штиръ-Зомло особенно обращаетъ вниманіе на то, что „границы права собственности не проведены извнѣ уже послѣ того, какъ собственность вполнѣ сложилась, но что онѣ имманентны собственности, съ ней родились и могутъ вмѣстѣ съ ней суживаться и расширяться“ ⁸⁾.

Собственникъ обязанъ сохранять собственность въ состояніи, соотвѣтствующемъ требованіямъ администраціи и, въ частности, полиціи не потому, что государство фактически имѣетъ власть принудить къ этому или что этого требуетъ позитивное право, а потому, что границы права собственности устанавливаются обществомъ“ ⁹⁾.

Отсюда Штиръ-Зомло дѣлаетъ выводъ, что ограниченія права собственности, осуществляемые администраціей безъ спеціального полномочія закона, но въ его предѣлахъ, не даютъ собственнику права на вознагражденіе: разъ они не выходятъ за предѣлы закона, они принципиально не могутъ перейти границы, устанавливаемые для собственности социальными законами общественнаго развитія. О. Майеръ ¹⁰⁾, тоже пытающійся отыскать принципиальное обоснованіе для права вознагражденія собственниковъ за ущербъ, вызванный закономѣрными дѣйствіями администраціи, не такъ рѣшителенъ въ своихъ выводахъ, какъ Штиръ-Зомло. Онъ только настаиваетъ, что неравномѣрное отягченіе отдѣльныхъ гражданъ въ правовомъ государствѣ недопустимо и несправедливо и что вознагражденіе

⁷⁾ Verwalt. arch. Bd. VI, стр. 289. См. также его работу „Rechtstaat Verwaltung und Eigentum“. 1911. Berlin.

⁸⁾ Ibid., стр. 310

⁹⁾ Ibid., стр. 312.

¹⁰⁾ Op. cit. § 53, т. IV, стр. 222 и сл., (франц. изд.)

должно устранить неравномерность, создаваемую неравнымъ возложеніемъ дѣйствіями администраціи государственныхъ тяготъ на отдѣльныхъ гражданъ. Исходя изъ этого принципа, Майеръ высказывается за возмѣщеніе ущерба, самостоятельно обусловленнаго закономѣрными административными актами. По его мнѣнію, какъ общій принципъ, никто не можетъ быть вынужденъ принести свое имущество въ особую жертву иначе, какъ при условіи вознагражденія. Функціи конструируемаго Майеромъ института публичнаго вознагражденія ограничиваются, однако, только административными актами въ точномъ смыслѣ (полицейскія мѣропріятія, т.-е. такіе акты правительственной власти, которые направлены къ устраненію нарушенія порядка, обусловленнаго дѣйствіями отдѣльныхъ лицъ, не открываютъ права на вознагражденіе, такъ какъ здѣсь рѣчь идетъ лишь о принужденіи къ исполненію уже существующаго общаго обязательства не нарушать порядка).

Такимъ образомъ, по О. Майеру, только тѣ закономѣрные дѣйствія даютъ право на вознагражденіе, слѣдствіемъ которыхъ является несправедливое и неравное отягченіе отдѣльныхъ собственниковъ. Юридическое основаніе права на вознагражденіе составляетъ по Майеру обычное право, которое возвело на степень юридической нормы „требованіе справедливости“, чтобы неравное отягченіе (*Belastung*), выражающееся въ особой жертвѣ, было превращено въ равное, путемъ вознагражденія за понесенный ущербъ.

Эта идея лежитъ не только въ основѣ закона объ отчужденіи и ряда спеціальныхъ законовъ, но и практики судовъ. „Неоспоримо“, говоритъ О. Майеръ, „что во всей Германіи существуетъ нынѣ обычное право относительно вознагражденія за ограниченія собственности въ публичномъ интересѣ“.

Тенденція въ этомъ отношеніи судебной практики несомнѣнно наблюдается; однако, такое широкое толкованіе понятія особой жертвы можетъ повести къ тому, что судьи легко окажутся въ положеніи законодателя (Аншютцъ)¹¹⁾.

¹¹⁾ Впрочемъ, надо указать, что въ послѣднее время судебная практика начинаетъ высказываться въ пользу невознаграждености ограниченій права собственности. Das Gesetz kann vermöge seiner rechtlichen Alleinherrschaft auch Opfer ohne Entschädigung verlangen und nimmt insbe-

Но и попытки чисто догматическаго толкованія дѣйствующаго права не даютъ рѣшенія вопроса. Такъ, на основаніи догматическаго изученія германскаго законодательства и толкованія ст. 903 Гражданскаго Уложенія въ связи съ принципомъ неприкосновенности права собственности, Шаде приходитъ къ выводу, что право на вознагражденіе собственникъ имѣетъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ онъ вынужденъ жертвовать требованіямъ общаго блага своими особенными правами и преимуществами (со ссылкой на § 75. A. L. R.). Мы не можемъ здѣсь прослѣдить длинной цѣпи разсужденій Шаде. Основными вѣхами его построеній является узкое толкованіе и ограниченій, предусматриваемыхъ § 903 B. G. B., и полномочій администраціи въ правовомъ государствѣ ¹²⁾.

„Собственность принципиально безгранична, но по общему правилу ограничена, публично-правовые моменты чужды понятію собственности. Собственность есть исключительно частное право. Какъ законныя ограниченія, существенныя для понятія собственности, могутъ быть приняты во вниманіе только ограниченія гражданскаго права, особенно сосѣдскаго. Административныя и полицейскія ограниченія собственности лежатъ внѣ понятія собственности положительнаго законодательства“. Всякое ограниченіе собственности должно основываться на самостоятельномъ правовомъ титулѣ и открывать собственнику право на вознагражденіе, если противное не устанавливается закономъ или обычнымъ правомъ ¹³⁾. Напротивъ,

sondere dann keinen Anstand so zu verfahren, wenn den einzelnen schon durch die Massnahmen zu deren Ausführung, der Eingriff geschieht, ihrer Natur nach von selbst ein Vorteil erwächst: nur wenn ein solcher Gesetz selbst eine Entschädigung anordnet, kann deshalb eine solche beansprucht werden. Entscheid. des R. G. in Zivil Urt. v. 16 Okt. 1906. Bd. 64, стр. 184.

¹²⁾ Споръ между умозрительнымъ (см. работу Штиръ-Зомло) и догматическимъ (см. Шаде) опредѣленіемъ собственности, остроумно рѣшается проф. А. Э. Вормсомъ, который утверждаетъ, что публично-правовыя ограниченія, даже если они лежатъ внѣ плоскости гражданскаго права, путемъ эволюціи права (законодательство, судебная практика), съ теченіемъ времени, „врастаютъ“ въ право собственности и тѣмъ существенно мѣняютъ его содержаніе. См. протоколъ засѣданія московскаго Юридическаго Общества отъ 17 дек. 1912 года.

¹³⁾ Schade „Eigentum und Polizei. Eine verwaltungsrechtliche Untersuchung mit Berücksichtigung der Rechtsprechung des sächsischen Obergerichtes“. 1909. Arch. f. öffentl. Recht Bd. 25, стр. 266—389, особен. стр. 387 и сл.

такой же анализъ позитивнаго германскаго законодательства приводитъ Аншютца къ выводу, что собственникъ получаетъ право на вознагражденіе только въ силу спеціальнаго полномочія закона, но что, по общему правилу, закономѣрныя дѣйствія администраціи права вознагражденія за ущербъ, ими причиненный, не открываютъ. Идеи Аншютца получили въ послѣднее время блестящее развитіе у Флейнера. Послѣдній отказывается найти какой-нибудь принципъ для обоснованія вознагражденія въ подобныхъ случаяхъ. Онъ полагаетъ, что рѣчь о вознагражденіи за ущербъ, причиненный закономѣрными дѣйствіями администраціи, можетъ идти только въ томъ случаѣ, если государство, при помощи своей принудительной организаціи, въ такой мѣрѣ подчинитъ индивидуальное право (частное или публичное) цѣлямъ публичнаго управленія, что оно въ своихъ существенныхъ чертахъ исчезнетъ изъ сферы распоряженія частнаго лица. Такимъ образомъ, здѣсь мы встрѣчаемся съ актомъ, аналогичнымъ принудительному отчужденію, и для государства возникаетъ обязанность возмѣстить нанесенный имуществу частнаго лица ущербъ путемъ денежнаго вознагражденія, на основаніи общаго принципа современнаго права неприкосновенности собственности.

Но болѣе широкаго толкованія этому принципу дать нельзя, и въ тѣхъ случаяхъ, когда вторженіе государства въ имущественную сферу частнаго лица не влечетъ за собою присвоенія государствомъ индивидуальнаго права, оно не представляетъ аналогіи съ принудительнымъ отчужденіемъ, и возмѣщеніе за ущербъ нуждается въ особомъ правовомъ основаніи¹⁴⁾. Такогого, утверждаетъ Флейнеръ, не можетъ дать ни теорія, построенная на принципѣ неприкосновенности собственности, не допускающемъ распространительнаго толкованія, ни теорія неприкосновенности приобрѣтенныхъ правъ, пріемлемая только въ условіяхъ по-

¹⁴⁾ Принципіальное различіе ограниченій права собственности въ публичномъ интересѣ отъ экспроприаціи точно сформулировано Лайеромъ (ор. cit., стр. 14, 21, 41). Отчужденіе имѣетъ цѣлью обосновать для административной власти право на вещь, необходимое для осуществленія публичной цѣли. При административныхъ, особенно полицейскихъ ограниченіяхъ отсутствуетъ этотъ (столь важный для понятія отчужденія) моментъ обоснованія новыхъ правъ.

лицейскаго государства¹⁵⁾, ни теорія особой жертвы, развиваемая О. Майеромъ. Ни одна изъ нихъ не утверждаетъ, что всѣ случаи ограниченія дѣйствіями администраціи имущественныхъ правъ гражданъ даютъ основаніе на возмѣщеніе ущерба и ни одна изъ нихъ не опредѣляетъ точно признаковъ квалифицированныхъ случаевъ, которые могли бы представить такое основаніе.

Особенное вниманіе удѣляетъ Флейнеръ теоріи особой жертвы, предлагаемой О. Майеромъ. „Каждое новое предпріятіе публичнаго управленія, — говоритъ онъ, — создаетъ для различныхъ классовъ гражданъ различныя невыгоды и различныя преимущества. Это — въ порядкѣ вещей и никто не видитъ здѣсь повода къ финансовому выравниванію. Только въ томъ случаѣ, когда ущербъ представляетъ для опредѣленнаго лица особую жертву, обусловленную вторженіемъ государства въ непосредственную сферу правовыхъ полномочій индивидуума, послѣдній можетъ требовать вознагражденія“. Дальше, Флейнеръ говоритъ, что нельзя основывать требованія о возмѣщеніи ущерба за особую жертву на обычномъ правѣ, какъ это дѣлаетъ рассматриваемая теорія, которая „въ лучшемъ случаѣ выдаетъ за обычное право старое требованіе справедливости“. Такимъ образомъ, путемъ исключенія всѣхъ теорій, Флейнеръ приходитъ къ выводу о невозможности найти принципиальныя основанія для возмѣщенія за ущербъ, причиненный закономѣрными дѣйствіями администраціи, и умозаключаетъ, что государство за приносящія ущербъ правомѣрные дѣйствія администраціи обязано къ вознагражденію только въ томъ случаѣ, если „такое обѣщано спеціальной нормой“. Но врядъ ли этотъ выводъ можно назвать рѣшеніемъ проблемы, такъ какъ основной вопросъ о признакахъ, принципиально отличающихъ подлежащіе вознагражденію случаи ограниченія права собственника (пораженія имущественныхъ правъ гражданъ) закономѣрными дѣйствіями администраціи, не рѣшается, а только переносится въ другую плоскость.

Условность рѣшенія, предложеннаго Флейнеромъ, подчеркиваетъ и гейдельбергскій профессоръ Вальцъ, который занимаетъ въ этомъ спорѣ своеобразное положеніе. Принци-

¹⁵⁾ Связь приобрѣтенныхъ правъ съ условіями жизни полицейскаго государства превосходно охарактеризована О. Майеромъ, *op. cit.*, т. I, § 3, стр. 33, фр. изд. Взгляды Флейнера детально формулированы въ его „*Institutionen*“, стр. 239 и сл.

пiально онъ является защитникомъ начала не вознаграждаемости ограниченiй собственности, въ публичномъ интересѣ, но при извѣстныхъ предварительныхъ условiяхъ, именно только при соблюденiи извѣстныхъ формальныхъ гарантiй противъ несправедливаго нарушенiя правъ отдѣльныхъ лицъ. Таковыми онъ считаетъ современную организацiю правового государства и безпартiйную дѣятельность чиновничества. При отсутствii такихъ гарантiй, „если не польза государства образуетъ основу государственной дѣятельности, но одностороннее служенiе классовымъ интересамъ, — возвратъ къ старой естественно-правовой теорiи жертвы является благодѣянiемъ, которое защищаетъ управомоченные индивидуальныя интересы противъ произвола, вторгающагося подъ маской государства“.

Неопредѣленность положенiя въ теорiи вопроса о вознагражденiи за ограниченiя, налагаемыя въ публичномъ интересѣ, является важнымъ основанiемъ въ пользу подробнаго анализа, съ этой точки зрѣнiя, строительнаго законодательства въ его историческомъ развитiи и современномъ положенiи. Нѣтъ другой области, гдѣ создавалась бы такая рѣзкая коллизiя между правомъ собственности и требованiями публичнаго интереса, какъ здѣсь. Поэтому, можно думать, что рѣшенiе проблемы въ этой специальной области, гдѣ она по практическимъ соображенiямъ ставится очень рѣзко и опредѣленно, прольетъ нѣкоторый свѣтъ на теорiю вопроса.

До изданiя специальныхъ законовъ о строительныхъ планахъ здѣсь всецѣло господствовали общiе принципы гражданскаго права о возмѣщенiи ущерба: всякое ограниченiе права собственности въ цѣляхъ установленiя плана признавалось несовмѣстимымъ съ принципомъ неприкосновенности собственности и открывало собственнику право требовать возмѣщенiя ущерба или отчужденiя зарѣзаннаго красными линiями участка. Но такое положенiе вещей оказалось несовмѣстимымъ съ процессомъ нормальнаго развитiя города, какъ это показываютъ исторiя развитiя отдѣльныхъ городовъ, данныя, опубликованныя во время обсужденiя законовъ о строительныхъ планахъ въ ландтагахъ различныхъ нѣмецкихъ государствъ, и нѣкоторыя специальные изслѣдованiя. Начиная съ 70-хъ гг., мы всюду встрѣчаемъ указанiя, что вознагражденiя за ограниченiя собственности, устанавливаемыя строительнымъ пла-

номъ, несовмѣстимы съ нормальнымъ процессомъ развитія городского строительства. Уже въ 68 г. въ Пруссіи представитель правительства заявлялъ въ палатѣ господъ, что необходимость выплачивать большія суммы за строительныя ограниченія возлагаетъ на города бѣольшую тягость, чѣмъ они могутъ вынести ¹⁶⁾. Какъ разъ къ тому же періоду относится борьба между администраціей и судомъ по вопросу о возна-

¹⁶⁾ Ростъ городского населенія, который въ Германіи усилился особенно въ 70-хъ гг. и сопряженное съ нимъ колоссальное повышеніе цѣнъ на городскую землю значительно удорожили технику городского строительства (необходимое проведеніе канализаціи, водопровода, болѣе современное замощеніе улицъ) и, вмѣстѣ съ тѣмъ, вызвали настоящую потребность въ планомѣрномъ регулированіи строительнаго развитія городовъ. Между тѣмъ, дороговизна земли, необходимой для устройства артерій публичнаго передвиженія, и нерѣдко прямое сопротивленіе собственниковъ являлись непреодолимымъ препятствіемъ для всѣхъ попытокъ городскихъ самоуправленій произвести такое планомѣрное регулированіе. Больше того, на почвѣ дѣйствовавшихъ тогда нормъ строительнаго права, принципиально не допускавшихъ ограниченія права частной собственности публичной властью, создалась земельная спекуляція, сознательно борющаяся съ этими попытками.

Особенно отчетливо можно прослѣдить несовмѣстимость неограниченнаго права стройки съ публичнымъ интересомъ въ большихъ городахъ Германіи, — Берлинѣ, Дрезденѣ, Маннгеймѣ. Этотъ моментъ въ развитіи строительно-полицейскихъ нормъ отчетливо выдѣляется въ превосходной работѣ Бруха, специально посвященной изученію Берлина. Онъ живо рисуетъ картину спекулятивной горячки, возникшей на почвѣ попытокъ городского самоуправления осуществить строительный планъ.

Собственники участковъ, ограниченныхъ красными линіями проектируемаго плана застройки, систематически возбуждаютъ ходатайство о разрѣшеніи построекъ на участкахъ, предназначенныхъ по плану для улицъ, съ единственной цѣлью заставить городское самоуправленіе или вознаграждать за ограниченіе права застройки или приобрѣсти эти участки по высокой цѣнѣ. Съ этой цѣлью создалась даже особая спекулятивная комиссія подъ характернымъ названіемъ: „Berliner Zentral Agentur und Kommissionsgeschäft für Erwirkung von Entschädigungen bei Verzögerung der Bauerlaubniss wegen des Bebauungsplans“, которая потихоньку вызываетъ соотвѣтственную агитацію путемъ особыхъ агентовъ въ заинтересованныхъ кругахъ (Bruch. Op. cit., стр. 102—103). Брухъ цитируетъ слѣдующее заявленіе берлинскаго магистрата: „Р., которому было отказано въ правѣ застройки, предъявилъ требованіе или предоставить ему неограниченное право стройки, или немедленно приступить къ регулированію улицы, и, слѣдовательно, отчудить данный участокъ. Послѣ передачи вопроса на обсужденіе строительной комиссіи магистратъ пришелъ къ такому выводу: принимая во вниманіе, что городское самоуправленіе во многихъ подобныхъ случаяхъ было вынуждено къ уплатѣ вознагражденія за убытки, причиненные отказомъ въ разрѣшеніи стройки и, все-таки, не

граждаемости ограниченій, связанныхъ съ формальнымъ установленіемъ (а не осуществленіемъ) строительнаго плана. Администрація придерживалась того мнѣнія, что самъ по себѣ фактъ ограниченія права распоряженія незастроенной площади участковъ не даетъ права на вознагражденіе, и въ этомъ отношеніи она опиралась на предшествующую практику судовъ ¹⁷⁾.

Наоборотъ, судебныя рѣшенія 70-хъ гг. стали настаивать на обязанности самоуправления вознаграждать за ограниченія права собственности на незастроенныя части участковъ и незастроенныя участки въ цѣломъ ¹⁸⁾. Администрація допускала обязанность вознагражденія, но только съ того момента, когда площадь участковъ, на которой воспрещалась строительнымъ планомъ стройка, дѣйствительно отходила для общественнаго пользованія. Точное основаніе для опредѣленія принципа вознагражденія могло быть дано только закономъ. Въ мотивахъ къ закону 2-го іюля 1875 г.

смотря на понесенныя матеріальныя жертвы, ни разу еще не приобрѣло землю въ свою собственность, магистратъ и комиссія настаиваютъ на необходимости принудительнаго отчужденія у Р. необходимой земли“. «Если въ подобныхъ случаяхъ,—говоритъ по этому поводу Брухъ,—признается право на вознагражденіе, то всѣ планы регулированія должны полетѣть кувиркомъ. Представьте себѣ только возможность союза заинтересованныхъ лицъ, которыя будутъ преслѣдовать такія цѣли: добиваться у полиціи разрѣшенія на постройку, противорѣчащую постановленіямъ плана регулированія (хотя бы, на самомъ дѣлѣ, эти лица и не думали производить построекъ), получить отказъ и затѣмъ предъявить искъ объ убыткахъ. Городское самоуправленіе могло бы быть вынуждено, такимъ образомъ, пожертвовать милліоны фантому плана регулированія не, получивъ хоть сколько-нибудь значительныхъ преимуществъ“.

Предсказанія наблюдателя берлинской жизни 70-хъ гг. оправдываются съ буквальной точностью на русской современной дѣйствительности, чему чрезвычайно яркимъ примѣромъ можетъ служить Москва (см. статью Хауке въ „Изв. Моск. Думы“. 1903, вып. VIII, авг., стр. I и IX, сент., стр. 1).

То же самое явленіе наблюдается въ Карлсруэ (Баумейстеръ), Дрезденѣ (Mangoldt) и Маннгеймѣ. Несовмѣстимость неограниченнаго права стройки и планомѣрнаго регулированія развитія города, требуемаго соображеніями общаго интереса, послужила непосредственнымъ поводомъ къ развитію спеціальнаго законодательства о строительныхъ планахъ.

¹⁷⁾ Erkenntniss des Obertribunals 8 April 1837. № 220. Gray Samml, стр. 24. Erkenntnisse des Obertribunals von Bocht 1857, Striethorst Archiv. Bd. 26, стр. 269, № 44, und v. 24 April 1860. E. Bd. 43, стр. 23.

¹⁸⁾ Erkenntniss des Obertribunals v. 23 April 1867. E. Bd. 49, стр. 80; Striethorst Arch. Bd. 51, стр. 33.

правительство исходило изъ принципа, что право собственности ограничено закономъ въ различныхъ направленіяхъ и что за эти ограниченія вознагражденіе не устанавливается. „За ограниченія права собственности на земельные участки, расположенные вблизи крѣпостей, по имперскому закону 1871 г., точно такъ же за ограниченія въ правѣ стройки (ограниченіе высоты зданій и точное установленіе предѣльной застраиваемости площади двора, опредѣляемой въ общемъ интересѣ по соображеніямъ полицейскимъ и санитарнымъ) вознагражденія не полагается. Точно такъ же нѣтъ основаній давать право на особое вознагражденіе за тѣ ограниченія собственности, которыя вытекаютъ изъ обязательства оставлять незастроенными извѣстныя земельныя площади, предназначенныя для будущихъ улицъ. Въ самомъ дѣлѣ, и здѣсь, какъ въ другихъ случаяхъ ограниченія собственности закономъ, является справедливымъ, что частный интересъ долженъ уступить мѣсто публичному. При этомъ, изучая складывающіяся здѣсь отношенія, нужно принять во вниманіе, что улица составляетъ существенное условіе для соотвѣтствующаго пользованія домомъ и что въ силу этого собственникъ, земельный участокъ котораго зарѣзывается улицей, пріобрѣтаетъ значительную прибыль“ ¹⁹⁾.

Пренія въ палатѣ депутатовъ подчеркнули именно эту сторону вопроса. Мнѣніе депутата Бера, который въ отказѣ вознагражденія за строительныя ограниченія права собственности видѣлъ „принципъ коммунизма“, и считалъ свободную застройку земельного участка исключительнымъ правомъ собственника, не встрѣтило сочувствія. Въ земельной политикѣ Гогенцоллерновъ и строительныхъ указахъ эпохи полицейскаго государства Беръ видѣлъ только проявленіе произвола, нарушеніе права собственности, нарушеніе индивидуальныхъ правъ“ ²⁰⁾.

Наоборотъ, Микель находилъ, что понятіе неограниченности чуждо нѣмецкому пониманію права собственности. Въ нѣмецкихъ городахъ право собственника застраивать свой участокъ *ad libitum*, безъ разрѣшенія государственной власти, никогда не существовало,—право на стройку не есть *an und für sich* права собственника; въ исторіи собственности

¹⁹⁾ Anlagen zu d. Stenogr. Ber. über d. Verh. d. H. d. A. I Bd., стр. 292.

²⁰⁾ Stenogr. Bericht. über die Verhandlung. des H. d. A., стр. 78, 1875.

въ Германіи всегда существовало и существуетъ до сихъ поръ общее ограниченіе собственности, и собственникъ можетъ распоряжаться ею, какъ ему угодно, но не имѣетъ права застраивать ее по произволу. Сущестующее законодательство такъ же, какъ A. L. R., какъ обычное право нѣмецкихъ городовъ, какъ различные Kommunal Ordnungen, признавая за общиной или соотвѣтствующей административной властью право на концессію построекъ, не создаютъ ничего новаго; не ограничиваютъ сущестующее *свободное* право собственника, а только подтверждаютъ сущестующія ограниченія, ничего не берутъ у собственника, а только не даютъ ему новаго права“ ²¹⁾.

Микель только въ томъ случаѣ признавалъ право на вознагражденіе, если община при дѣйствительномъ осуществленіи плана беретъ у собственника необходимую для этой цѣли часть участка.

Винтцингероде такъ формулировалъ разногласіе между этими точками зрѣнія: въ то время, какъ Микель исходилъ изъ принципа, что превалировать должно право общины на землю въ предѣлахъ необходимости пользованія ею для общей цѣли и что не нужно придавать значенія правамъ отдѣльныхъ единицъ, по мнѣнію Бера превалируетъ право индивидуальное.

Парламентская комиссія при обсужденіи § 13, въ которомъ идетъ рѣчь о принципѣ вознагражденія за ограниченія права собственности, цѣликомъ стала на точку зрѣнія правительства. „Принципъ, что собственность свободна, что, слѣдовательно, распоряженіе ею не можетъ быть стѣсняемо, борется съ правомочнымъ требованіемъ общины, чтобы ея члены, домовладѣльцы, не получали отъ новыхъ хозяйственныхъ сооружений, имѣющихъ въ виду общіе интересы, непропорціональныя выгоды, въ то же время причиняя этимъ обществу вредъ. Борьба этихъ двухъ принциповъ разрѣшается компромиссомъ, въ силу котораго ограниченіе права застройки красными линіями открываетъ право на вознагражденіе лишь въ томъ случаѣ, если рѣчь идетъ о застроенныхъ участкахъ. Если ограниченію подвергаются незастроенные участки, то право на вознагражденіе не можетъ открываться ²²⁾. Однако, какъ показываетъ опытъ другихъ

²¹⁾ Ibid., стр. 75.

²²⁾ H. d. A. Anlagen 1875, стр. 1708.

законодательствъ Германіи, строгое различіе въ смыслѣ опредѣленія вознагражденія между застроенными (къ моменту установленія плана) и незастроенными участками, точнѣе говоря, негодными къ застройкѣ и расположенными внѣ сѣти городскихъ улицъ, нецѣлесообразно. Этому вопросу особенно много вниманія удѣлило баденское законодательство, которое, при опредѣленіи условій вознагражденія за ограниченія земельной собственности, налагаемыя въ связи съ установленіемъ строительныхъ плановъ, пробовало руководиться самыми разнообразными принципами и накопило въ этомъ отношеніи богатый опытъ.

Законъ 20 февр. 1868 года (§ 17) устанавливалъ, какъ общее правило, принципъ, что если установленіе красныхъ линій ограничиваетъ право стройки на участкѣ, собственникъ не вправе требовать ни вознагражденія, ни немедленнаго пріобрѣтенія общиной зарѣзаннаго красными линіями участка, безразлично, касается ли это ограниченіе застроенныхъ или незастроенныхъ участковъ. Только въ томъ случаѣ община была обязана пріобрѣсти его немедленно и, слѣдовательно, освободить землевладѣльца отъ экономическаго ущерба, связаннаго съ указаннымъ ограниченіемъ собственности, если на данномъ участкѣ было воспрещено возобновленіе зданій на томъ основаніи, что занятая имъ земля была нужна для сооруженія или расширенія улицы. Собственникъ или его правопреемникъ въ теченіе 30 лѣтъ сохраняли право обратнаго выкупа, если планъ застройки не былъ осуществленъ. Но право на вознагражденіе или право требованія его покупки общиной открывалось только тогда, если собственнику было воспрещено именно возобновленіе зданій,—неразрѣшеніе перестройки (Umbau), или даже возобновленія въ части участка, отведенной для Vorgärten, не влекло за собой указанныхъ юридическихъ послѣдствій²³⁾. Такимъ образомъ, обязанность общины вознаградить или пріобрѣсти землю, предназначенную для проложенія улицъ, была исключеніемъ

Впрочемъ, юридическое значеніе плановъ застройки по закону 20 февраля 1868 г. было, вообще, сравнительно значительно и носило главнымъ образомъ, академическій характеръ. Требованія строительныхъ плановъ только въ томъ

²³⁾ Walz, „Beiträge zum Reform unseres Baurechts“. Zeitschrift f. Bad. Verwaltungsrechtspflege 1904. № 4, стр 37—8.

случаѣ получали обязательное значеніе для собственниковъ, если проектируемыя по плану улицы были въ дѣйствительности осуществлены и улицы были на самомъ дѣлѣ оборудованы въ извѣстной мѣрѣ (по крайней мѣрѣ на 15 фут. ширины).

Новелла 26 іюня 1890 г. увеличила юридическое значеніе строительнаго плана. Обязательства, связанные съ установленіемъ красныхъ линій, получили безусловно юридическую силу, безотносительно къ тому, осуществлены въ дѣйствительности проектируемыя ими улицы или нѣтъ. Но вмѣстѣ съ тѣмъ эта новелла чрезвычайно усилила гарантіи собственности, расширяя права землевладѣльцевъ.

Правда, цитированный выше § 6, въ старой редакціи, дающій собственнику право требовать обратнаго выкупа у общины земельного участка, если въ теченіе 30 лѣтъ не былъ приведенъ въ исполненіе строительный планъ, былъ уничтоженъ ²⁴⁾ но вмѣстѣ съ тѣмъ, права собственниковъ на вознагражденіе были расширены.

По старому закону, право требовать у общины пріобрѣтенія земельного участка было исключеніемъ, по новому стало общимъ правиломъ. По закону 1890 г., не только въ случаѣ отказа въ разрѣшеніи полнаго возобновленія, но и въ случаѣ отказа въ перестройкѣ зданія, зарѣзаннаго красной линіей, собственникъ пріобрѣталъ право требовать выкупа общиной его земельного участка. Если зарѣзывалось зданіе на участкѣ, предназначенномъ по плану для Vorgarten, община

²⁴⁾ Вторая палата даже отклонила предложеніе правительства предоставить собственникамъ зарѣзанныхъ участковъ права требовать немедленнаго выкупа его общиной, если въ теченіе 10 лѣтъ планъ не былъ приведенъ въ исполненіе. Мотивы этого отклоненія сводились къ слѣдующему, — десятилѣтній или даже предложенный комиссіей 1-й палаты двадцатилѣтній періодъ слишкомъ незначителенъ въ жизни общины. Во многихъ общинахъ планы разсчитаны на болѣе долгій промежутокъ и обязательство общинъ выкупать зарѣзанные планами земли можетъ поставить ихъ въ очень невыгодныя условія. Еще спорно, въ какой мѣрѣ установленіе Bauungsplann'a невыгодно для собственниковъ. Ростъ цѣнности, вызываемый установленіемъ плана, компенсируетъ создаваемыя имъ ограниченія права собственности. Предложеніе правительства поэтому неприемлемо. „Такъ далеко идущая защита правъ частной собственности ничѣмъ не оправдывается и совершенно нарушила бы справедливое отношеніе между частными интересами и интересами общими. „Verhanhl. der Stände—Versamml. des Grossherz. Bad. v. Landtag 1889—90. Beilag zu den Protokoll“. II Kamm., стр. 426—7.

обязывалась уплатить за уменьшение цѣнности, вызванное этимъ ограниченіемъ.

Результаты такого широкаго измѣненія принципа вознаграждаемости оказались несовмѣстимыми съ процессомъ нормальнаго развитія городовъ. При каждомъ, сколько-нибудь значительномъ, проектѣ расширенія существующихъ улицъ по соображеніямъ гигиеническимъ, или санитарнымъ, или полицейскимъ, общины могли встрѣтиться съ требованіями землевладѣльцевъ о выкупѣ земли, зарѣзываемой красными линіями проектируемыхъ улицъ.

Если рѣчь шла о нѣсколькихъ зданіяхъ, то община могла еще вынести такую жертву, но если „исправленію“ подлежали цѣлыя улицы, или если это имѣло мѣсто въ маленькой общинѣ, такая жертва была безусловно непосильна, особенно въ виду развитія спекуляціи. Развилась тенденція къ ходатайству о перестройкѣ только со спеціальной цѣлью вынудить общину къ отчужденію соотвѣтственныхъ участковъ. Еще хуже было положеніе общины въ томъ случаѣ, когда красныя линіи улицъ и красныя линіи застройки не совпадали, и зарѣзанные красными линіями зданія приходились за *Baulinien*. Въ этомъ случаѣ община была вынуждена или пріобрѣтать у собственника весь земельный участокъ, который находился между красными линіями обоихъ видовъ и который, собственно, городу не былъ нуженъ, или уплатить собственнику вознагражденіе. „Истинное счастье“, говоритъ Вальцъ, анализируя приведенныя выше статьи закона, „что содержаніе нормъ § 6, abs II и § 28, abs III не было достаточно извѣстно населенію ²⁵⁾, иначе совершенно была бы невозможна, хотя сколько-нибудь цѣлесообразная планировка городовъ“.

Но въ такомъ привилегированномъ положеніи, по закону 1890 г., находились только собственники застроенныхъ участковъ. По отношенію къ участкамъ незастроеннымъ законъ 1890 г. сталъ на ту точку зрѣнія, что, по общему принципу, ограниченія собственности на этихъ послѣднихъ не даютъ права на вознагражденіе.

Но уже въ проектѣ, внесенномъ въ ландтагъ въ 1906 г. правительство обнаруживаетъ желаніе сузить привилегированное положеніе застроенныхъ участковъ подъ непо-

²⁵⁾ Op. cit. стр. 38.

средственнымъ давленіемъ требованій городского самоуправления ²⁶⁾.

Правительственный проектъ лишь ослабилъ это привилегированное положеніе, предполагая не уничтожить, а только значительно сузить право собственника требовать пріобрѣтенія общиной зарѣзываемыхъ красными линиями участковъ; по проекту онъ пріобрѣтаетъ это право въ томъ случаѣ, если докажетъ значительный ущербъ, причиняемый запрещеніемъ, и цѣлесообразность проектируемой имъ перестройки. Но это предложеніе не нашло сочувствія въ ландтагѣ, который постановилъ, въ принципѣ, возвратиться къ закону 1868 г., разрѣшавшаго собственнику требовать отчужденія только при наличности запрещенія возобновленія зданія, т.-е. при полномъ освобожденіи земли отъ построекъ. Такъ созданъ нынѣ дѣйствующій § 8.

Прежнія гарантіи права собственности, такимъ образомъ, были уничтожены. Нѣкоторую замѣну ихъ можно видѣть въ полномочіяхъ, предоставляющихъ органамъ административной власти возможность индивидуализировать въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ запретъ Aus-или Umbau. По § 9-му, abs. III Um-или Ausbau существующихъ зданій, которыя затрудняютъ осуществленіе строительнаго плана лишь въ незначительной степени, могутъ быть разрѣшаемы, но только съ согласія общины. Такимъ образомъ, землевладѣлецъ можетъ и не быть лишенъ права перестройки или застройки принадлежащаго ему участка, хотя бы зарѣзаннаго планомъ, если осуществленіе плана откладывается на болѣе или менѣе отдаленное будущее. Но это только подъ условіемъ особаго соглашенія съ общиной, которое гарантируетъ послѣднюю отъ могущаго быть въ будущемъ ущерба (напримѣръ, обязательство со стороны собственника не принимать во вниманіе при будущемъ отчужденіи роста цѣнности имущества, вызваннаго данной перестройкой). Такимъ образомъ, Баденъ вступаетъ на ту дорогу частныхъ соглашеній, которыя испытаны въ

²⁶⁾ См. Eingabe v. 27 Juni 1905, стр. 69. Въ своемъ ходатайствѣ города указывали, что принужденіе общины къ немедленному пріобрѣтенію зданія въ томъ случаѣ, если собственнику не разрѣшена Um-oder Ausbau зданія и, слѣдовательно, ограничивается расширеніе его права пользования, несовмѣстимо съ публичными, въ частности, санитарными интересами, и просили, въ соображеніяхъ справедливости, о возвращеніи къ принципу вознаграждаемости.

теченіе многихъ лѣтъ Пруссіей и Саксоніей. Эти соглашенія получаютъ вещный характеръ, благодаря внесенію въ *Vaualastenbuch*.

Другой косвенной гарантіей интересовъ права собственности является постановленіе § 5, abs. II, въ силу котораго измѣненія строительнаго плана могутъ имѣть мѣсто только по существеннымъ основаніямъ публичнаго блага. Такимъ образомъ, въ случаѣ измѣненія строительнаго плана собственникамъ открывается возможность обжалованія дѣйствій администраціи въ порядкѣ надзора по тѣмъ мотивамъ, что измѣненіе производится безъ достаточныхъ основаній.

Какъ отчетливо показываетъ исторія баденскаго законодательства, принципъ вознаграждаемости за ограниченія, связанныя съ установленіемъ строительнаго плана, является *conditio sine qua non* его осуществленія. Общественной власти предстоитъ дилемма: отказаться или отъ планомѣрнаго воздѣйствія на строительство городовъ, или отъ ограниченій частной собственности въ изслѣдованной нами формѣ. Къ тѣмъ же выводамъ приводитъ опытъ саксонскаго законодательства.

Саксонское право при опредѣленіи дѣйствій *Bebauungsplan*'а тоже различало, какіе участки зарѣзываются красными линіями—застроенные или незастроенные. Въ первомъ случаѣ, осуществленіе плана могло имѣть мѣсто только подъ условіемъ отчужденія или вознагражденія владѣльца, если органы строительной полиціи отказывали въ разрѣшеніи ему *Neubau*, *Wiederbau* или *Umbau*. Такая практика въ началѣ 70-хъ г. была еще терпима, отчасти потому, что ростъ города совершался болѣе медленнымъ темпомъ (только въ послѣднее время получилъ для городовъ острое значеніе вопросъ, какъ удовлетворить потребности все возрастающаго городского движенія расширеніемъ старыхъ и проложениемъ новыхъ улицъ, и какъ удовлетворить потребность въ жилищахъ городского населенія созданіемъ новыхъ строительныхъ участковъ); отчасти потому, что путемъ долгихъ переговоровъ съ заинтересованными собственниками органамъ строительной полиціи удалось предотвратить особенно невыгодныя послѣдствія недостаточно развитого строительнаго законодательства для общины.

Съ ростомъ городовъ положеніе строительной полиціи дѣлалось все тяжелѣе. Опытъ показывалъ необходимость измѣненія принципа вознагражденія: „какъ высшій принципъ,

должно быть установлено, что строительныя ограниченія, связанныя съ формальнымъ установленіемъ плана застройки, не даютъ права на вознагражденіе. Только когда незастроенная земля переходитъ въ общественную собственность, или на застроенныхъ участкахъ, зарѣзанныхъ красными линіями, было отказано въ разрѣшеніи Wiederaufbau, владѣльцы имѣютъ право требовать принудительнаго отчужденія по полной оцѣнкѣ“.

Такимъ образомъ, въ вопросѣ объ опредѣленіи принципа вознагражденія саксонское законодательство пережило ту же самую эволюцію, что и баденское и прусское, не смотря на разницу въ характерѣ и темпѣ городской жизни. Тѣмъ же путемъ пошли и другіе нѣмецкіе строительные уставы. Тѣмъ не менѣе, полного единообразія нормъ въ современномъ дѣйствующемъ правѣ не наблюдается: мы можемъ говорить только объ одной *тенденціи* развитія. Поэтому, приходится отдѣльно изучать самостоятельно относящіяся сюда нормы важнѣйшихъ нѣмецкихъ законодательствъ, и только послѣ такого изученія можно формулировать общіе принципы дѣйствующаго нѣмецкаго права по вопросу о вознагражденіи за ограниченія права собственности.

Различнымъ строительнымъ уставамъ, изданнымъ въ различныя историческія эпохи, соотвѣтствуетъ различіе въ социальномъ содержаніи права собственности на городскіе земельные участки и этимъ обусловливается своеобразие принциповъ, положенныхъ отдѣльными законодательствами въ вопросѣ о вознагражденіи за ограниченія права стройки. Строительное право всѣхъ нѣмецкихъ государствъ устанавливаетъ принципъ, что ограниченія свободы стройки, вызываемыя формальнымъ установленіемъ строительнаго плана, не даютъ права на вознагражденіе, но въ отдѣльныхъ государствахъ примѣненіе этого принципа различно въ зависимости, главнымъ образомъ, отъ интенсивности и характера процесса городского строительства.

Гессенскій строительный уставъ 1881 г. отражаетъ ту степень развитія строительнаго законодательства, которая соотвѣтствуетъ медленному темпу роста городовъ и сравнительно элементарнымъ условіямъ ихъ развитія (отсутствіе спекулятивнаго элемента въ застройкѣ городовъ). Его отношеніе къ городскому землевладѣнію построено на принципѣ „компромисса“, на желаніи соблюсти справедливое равно-

вѣсѣе между интересами городского землевладѣнія и интересами всего городского населенія, въ то время, какъ позднѣйшія законодательства,—саксонское (1900 г.), баденское (1908 г.), вюртебергское (1910 г.)—отражаютъ уже эпоху завоеванія города крупнымъ капиталомъ и построены на принципѣ самообороны противъ вторженія въ городское строительство спекулятивнаго элемента, который пользуется каждой неточностью опредѣленій закона для достиженія спекулятивныхъ цѣлей.

Прусскій законъ 1875 г. занимаетъ средину между двумя полюсами. Проанализируемъ послѣдовательно съ интересующей насъ теперь точки зрѣнія эти важные источники нѣмецкаго строительнаго права.

Гессенское законодательство, при установленіи условій вознагражденія за зарѣзанную красными линіями землю, рѣзко противопоставляетъ незастроенный участокъ застроенному и годному по застройкѣ. Исходя изъ принципа, что вознагражденіе должно быть даваемо только въ томъ случаѣ, если поражены существовавшія раньше формы эксплуатаціи земельного участка, гессенскій строительный уставъ приходитъ къ положенію, общему всѣмъ строительнымъ уставамъ Германіи, что ограниченія незастроенныхъ и негодныхъ къ застройкѣ участковъ, формально установленныя строительнымъ планомъ, права на вознагражденіе не даютъ и не открываютъ собственнику права требовать отчужденія. Совершенно иначе регулируетъ этотъ вопросъ тотъ же уставъ относительно годныхъ къ застройкѣ и, особенно, застроенныхъ земельныхъ участковъ. Въ формальномъ смыслѣ, участкомъ „годнымъ къ застройкѣ“ является такой, который расположенъ на линіи артеріи публичнаго передвиженія. Слѣдовательно, въ этомъ случаѣ, вопросъ объ ограниченіи права собственности можетъ быть поднятъ только при проектированіи новой, большей частью, перпендикулярной улицы (Querstrasse), зарѣзывающей участокъ съ какой-либо другой стороны. По мнѣнію мотивовъ, наиболѣе справедливымъ выходомъ было бы предоставленіе собственнику этого „годнаго къ застройкѣ“ участка требовать у общины его принудительнаго отчужденія съ момента наступленія ограниченія собственности въ силу установленія красной линіи новой перерѣзывающей участокъ улицы (Querstrasse), для которой онъ необходимъ, ибо съ этого момента земельный участокъ не можетъ быть ни эксплуатированъ, ни

проданъ по полной цѣнѣ, и самъ собственникъ не можетъ производить на немъ постройку въ прежнихъ предѣлахъ. За этотъ ущербъ слѣдовало бы, въ принципѣ, немедленно обезпечить ему вознагражденіе. Но если бы законодательство пошло такъ далеко въ охранѣ правъ собственниковъ, община не могла бы рискнуть на осуществленіе строительнаго плана,—такъ много потребовалъ бы онъ отъ нея матеріальныхъ жертвъ. Если бы, наоборотъ, община была обязана къ уплатѣ вознагражденія съ того момента, когда она обязана открыть новую пересѣкающую участокъ улицу, для которой данная земля необходима, или, въ крайнемъ случаѣ, тогда, когда улица вполнѣ застроена по обѣимъ сторонамъ, то это нанесло бы слишкомъ большой ущербъ интересамъ собственника. Поэтому законъ останавливается на компромиссѣ. По примѣру *abs. 3 § 13* прусскаго закона въ старой редакціи, гессенскій уставъ даетъ право собственнику требовать вознагражденія уже въ томъ случаѣ, когда на красныхъ линіяхъ проектированныхъ новыхъ, пересѣкающихъ участокъ, улицъ имъ самимъ, или кѣмъ-нибудь другимъ построено зданіе и, такимъ образомъ, фактически положено начало ихъ осуществленію.

Еще въ болѣе привилегированное положеніе ставитъ разсматриваемый § 12 собственника застроеннаго участка. Послѣдній, по § 12, получаетъ право требовать вознагражденія уже въ тотъ моментъ, когда ему отказано въ разрѣшеніи на обновленіе или на перестройку зданія (это требованіе вознагражденія фактически можетъ быть удовлетворено путемъ пріобрѣтенія зданія общиной). Онъ можетъ возбудить ходатайство именно для того, чтобы вынудить общину уплатить ему вознагражденіе въ случаѣ отказа. Такимъ образомъ, землевладѣльцы сами, по § 12, получаютъ возможность по своему усмотрѣнію избирать моментъ для требованія отъ общины уплаты вознагражденія. Такое расширеніе права собственника законъ допускаетъ въ томъ предположеніи что если община отказывается въ разрѣшеніи перестройки или возобновленія зданія, то именно потому, что въ скоромъ времени намѣрена приступить къ дѣйствительному сооруженію проектируемыхъ улицъ. Въ крайнемъ случаѣ, община можетъ эксплуатировать пріобрѣтенное зданіе съ цѣлью полученія дохода до момента сноса его для проведенія улицъ ²⁷⁾).

²⁷⁾ Entwurf. d. Allgem. Bauordn. f. d. Grossherz. Hessen. Motive zum art. 12.

§ 15 гессенскаго закона специально предусматриваетъ случай вознагражденія за ограниченія свободы стройки, не влекущія за собой отчужденія. И въ этомъ случаѣ законъ противопоставляетъ незастроенные участки годнымъ къ застройкѣ или застроеннымъ, и обнаруживаетъ большую мягкость по отношенію къ послѣднимъ категоріямъ. Въ принципѣ, законъ исходитъ изъ того положенія, что ограниченіе права застройки незастроенныхъ участковъ, вообще, и застроенныхъ въ той мѣрѣ, въ какой ихъ форма эксплуатаціи не подвергается ослабленію и обезцѣненію, не даетъ права на вознагражденіе. Но уже въ томъ случаѣ, если существующее зданіе, зарѣзанное красной линіей, должно быть снесено собственникомъ до новой красной линіи, или даже если ему община отказываетъ только въ перестройкѣ соответствующаго зданія, собственникъ получаетъ право на вознагражденіе ²⁸⁾ (abs. I, § 15).

Предоставленіе такого права собственнику мотивы объясняютъ требованіемъ справедливости. Въ томъ, что нельзя дѣлать основной ремонтъ зданія, зарѣзываемаго красной линіей, и собственникъ, такимъ образомъ, вынужденъ его снести и перенести на другое мѣсто, мотивы видятъ уже ограниченіе собственника въ прежнихъ (до установленія строительнаго плана) формахъ его эксплуатаціи. Для мотивовъ ясно, что требованіе вознагражденія наступаетъ для собственника непосредственно въ тотъ моментъ, когда община требуетъ снесенія зданія до новой красной линіи или когда собственнику отказано въ возобновленіи или основномъ ремонтѣ зданія, такъ какъ въ послѣднемъ случаѣ собственникъ фактически будетъ вынужденъ снести старое зданіе, чтобы построить его въ предѣлахъ новыхъ красныхъ линій.

Далѣе, § 15 предусматриваетъ вознагражденіе собственника участка, годнаго къ застройкѣ, въ томъ случаѣ, если свободная отъ ограниченія часть земельного участка не можетъ быть больше использована въ строительныхъ цѣляхъ ²⁹⁾.

Прусскій Fluchtlinien не идетъ такъ далеко въ охранѣ правъ собственности, какъ гессенское законодательство. По § 13, ограниченіе свободы стройки, связанное съ устано-

²⁸⁾ Уже вюртембергскій законъ 1872 г. разрѣшалъ только обычный ремонтъ зданій.

²⁹⁾ Motiv., стр. 35 и 39.

влениемъ строительнаго плана, права на возмѣщеніе убытковъ не даетъ.

„Возмѣщеніе ущерба при ограниченіи или изъятіи земельной собственности вслѣдствіе установленія новыхъ красныхъ линій можетъ быть требуемо въ слѣдующихъ трехъ случаяхъ:

1) Если земельные участки, предназначенные подъ улицы и площади, отошли по требованію общины для цѣлей публичнаго передвиженія.

2) Если красныя линіи опредѣляющія границы застройки или границы улицъ (Bau- u. Strassenfluchtlinien), зарѣзываютъ существующія зданія, и земельный участокъ долженъ быть освобожденъ отъ построекъ до новой красной линіи ³⁰⁾.

3) Если красная линія (Strassenfluchtlinien) вновь пролагаемой улицы зарѣзываетъ незастроенный, но годный къ застройкѣ участокъ, который въ моментъ установленія этой красной линіи былъ расположенъ на существующей уже и готовой для передвиженія и застройки улицѣ, и застройка производится по новой красной линіи“.

Приведенный § 13, устанавливающий случай возмѣщенія ущерба за ограниченія права собственности, редактированъ крайне неудачно. Основаніемъ для вознагражденія по абз. I является, на ряду съ изъятіемъ земельной собственности, и ограниченіе права стройки. Такимъ образомъ, получается впечатлѣніе, что вознагражденіе въ указываемыхъ закономъ случаяхъ выдается за всѣ ограниченія права стройки. Между тѣмъ, абз. II устанавливаетъ со-

³⁰⁾ Въ правительственномъ законопроектѣ редакція этого пункта приближалась къ соотвѣтствующимъ нормамъ гессенскаго устава. У собственника открывалось право на вознагражденіе, если ему было отказано въ разрѣшеніи, вслѣдствіе проведенія новыхъ красныхъ линій, на возстановленіе зданія въ прежнихъ границахъ или на существенную перестройку его (Ausbau) внутри старыхъ красныхъ линій (§ абз. III прав. законопр.). Большинство комиссіи нашло, что недостаточно одного лишь заявленія собственника объ его желаніи строиться и требовало, чтобы онъ доказалъ это желаніе на дѣлѣ, такъ какъ въ противномъ случаѣ единственно отъ его усмотрѣнія зависѣло бы опредѣлить моментъ требованія возмѣщенія ущерба. Въ силу этихъ соображеній внесено въ законъ условіе объ очисткѣ участка отъ строеній до новой красной линіи. Anlagen zu den Stenograph. Berichten Abgeordn. Hauses Bd. III Kommission Bericht 1875, стр. 1708.

вершенно противоположный принципъ. Вознагражденіе во всѣхъ этихъ случаяхъ выдается только при изъятіи собственности, и, лишь по исключенію, собственникъ получаетъ право непосредственнаго вознагражденія, если красная линія, опредѣляющая границу стройки (отличная отъ красной линіи, опредѣляющей границу улицы) зарѣзываетъ существующее зданіе, и земельный участокъ *долженъ* быть очищенъ до нея. Смыслъ абз. II, въ связи съ пункт. 2, абз. I, не оставляетъ никакого сомнѣнія въ томъ, что законъ обезпечиваетъ вознагражденіе только въ этомъ единственномъ, специально указанномъ въ законѣ, случаѣ и всѣ другія формы ограниченія права собственности, какъ единогласно заключаетъ судебно-административная практика³¹⁾ изъ сопоставленія этихъ двухъ пунктовъ параграфа, какъ бы они ни были тягостны для собственника, не открываютъ права на возмѣщеніе ущерба.

Благодаря неясности редакціи закона, судебно-административная практика только съ большимъ трудомъ выяснила вопросъ, въ какихъ случаяхъ отчужденіе земли, предназначенной красными линіями подъ улицы и площади, составляетъ право и въ какихъ — обязанность общины. По § 11, городская община съ установленіемъ строительнаго плана получаетъ *право* на отчужденіе у собственника земельныхъ участковъ, предназначенныхъ для улицъ и площадей; въ случаяхъ, специально предусмотрѣнныхъ закономъ, это право превращается въ обязанность. Законъ формулированъ крайне не ясно, но несомнѣнно лишь право собственника требовать отчужденія въ приведенныхъ нами выше случаяхъ, (пункты 2-й и 3-й § 13 abs. I). Но уже пунктъ первый допускаетъ противорѣчивыя толкованія. На основаніи этого пункта вознагражденіе выдается, если земельные участки, предназначенные для улицъ и площадей, отошли, *по требованію общины*, для цѣлей публичнаго передвиженія. Означаютъ ли подчеркнутыя слова, что вопросъ о моментѣ возмѣщенія ущерба всецѣло зависитъ отъ усмотрѣнія общины, что собственникъ не можетъ требовать отчужденія зарѣзанныхъ участковъ до тѣхъ поръ, пока община не предъявитъ къ нему формально требованія отчужденія, хотя бы фактически отрѣ-

³¹⁾ R. G. V. v. 8 Juli 91, VII v. 4 Okt. 07, 13 Okt. 08, E. 28, стр. 271, 66, стр. 844, 70, стр. 11, также Friedrichs-v. Strauss u. Torney, стр. 139, 140 Anm. 2; а. „Das Baufluchtliniengesetz“. v. Walter Saran, стр. 217.

заные участки уже были бы превращены въ улицы? Сначала судебная практика рѣшала вопросъ именно въ этомъ смыслѣ, врядъ ли вполне согласномъ съ принципомъ неприкосновенности права собственности, такъ какъ при такой постановкѣ возмѣщеніе ущерба всецѣло зависѣло отъ усмотрѣнія общины.

Между тѣмъ, изъ внутренняго смысла разбираемой нормы слѣдуетъ, что собственники неправомочны требовать отчужденія зарѣзанныхъ участковъ лишь до того момента, пока община не начнетъ пользоваться ими для публичныхъ цѣлей. На эту точку зрѣнія стала теперь и судебная практика. R. G. въ своихъ послѣднихъ рѣшеніяхъ допускаетъ наличность предполагаемаго молчаливаго требованія общины объ уступкѣ земли во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда отрѣзанные красными линіями участки превращены въ улицы, канализированы, освѣщены, хотя бы не самой общиной, а частными предпринимателями.

Но и прусское законодательство нѣсколько смягчаетъ послѣдствія ограниченія права застройки, если рѣчь идетъ хотя и не о застроенномъ, но годномъ къ застройкѣ участкѣ, перерѣзанномъ красной линіей новой улицы (см. выше пунктъ 3-й). Этотъ 3-й пунктъ, впрочемъ, противорѣчивъ. Онъ даетъ собственнику незастроеннаго, но годнаго къ застройкѣ участка, перерѣзаннаго красной линіей проектируемой улицы, полномочія требовать у общины отчужденія отрѣзанной части участка при томъ условіи, если дѣйствительно стройка будетъ производиться по новой красной линіи. Такимъ образомъ, въ этомъ случаѣ собственникъ не обязанъ ждать превращенія отрѣзанной части участка въ улицу, а можетъ требовать его отчужденія съ того момента, когда начнетъ производить стройку. Но имѣетъ ли собственникъ право на возмѣщеніе ущерба если участокъ, зарѣзанный красными линіями, сталъ настолько незначителенъ по размѣрамъ, что на немъ нельзя строиться? На этотъ вопросъ могутъ быть даны различные отвѣты. Съ одной стороны, основная мысль разсматриваемаго параграфа заключается въ охранѣ права собственности на расположенный на готовой улицѣ и поэтому имѣющій строительныя свойства участокъ. Съ другой стороны, законъ требуетъ осуществленія стройки, какъ непремѣннаго условія возмѣщенія ущерба. Послѣ нѣкоторыхъ колебаній судебная практика рѣшила вопросъ въ пользу послѣдовательной охраны права

собственности. Основываясь на томъ соображеніи, что собственникъ можетъ требовать отчужденія всего участка, если послѣдній зарѣзанъ красными линиями весь или въ столь значительныхъ размѣрахъ, что его застройка невозможна, R. G. пришелъ къ выводу, что и въ данномъ случаѣ собственникъ имѣетъ право требованія отчужденія, не приступая къ застройкѣ, если участокъ потерялъ свои строительныя свойства вслѣдствіе проведенія новыхъ красныхъ линій.

Несовершенство постановленій прусскаго закона, дающее поводъ къ разнорѣчивымъ толкованіямъ, какъ это отмѣчается комментаторами и практиками (напримѣръ, бургомейстромъ Эрихомъ на 4-мъ съѣздѣ прусскихъ городовъ)³²⁾ вынуждаетъ насъ обратиться къ соотвѣтствующимъ постановленіямъ саксонскаго строительнаго устава 1900 г. и баденскаго 1910 г., которыя съ исчерпывающей полнотой опредѣляютъ поводы, дающіе право на вознагражденіе землевладѣльцу за ограниченія права собственности, вызываемыя установленіемъ строительнаго плана. Въ принципѣ, саксонскій законъ 1900 г. отрицаетъ право на вознагражденіе за ограниченія, устанавливаемыя строительнымъ планомъ, и собственникъ можетъ требовать отъ общины вознагражденія только въ моментъ перехода къ ней земли³³⁾.

Право выбора момента отчужденія предоставлено общинѣ, но законъ ограничительно указываетъ тѣ случаи, когда собственникъ въ любой моментъ можетъ требовать отъ общины пріобрѣтенія всего участка за вознагражденіе. Послѣднее имѣетъ мѣсто, если сдѣлалась невозможной застройка незастроеннаго, но приспособленнаго къ застройкѣ участка, расположеннаго на улицѣ, предназначенной для общественнаго движенія, или если не допускается возобновленіе зданія, находящагося на уже застроенномъ участкѣ въ силу того, что часть земельного участка, остающаяся въ распоряженіи собственника, не удовлетворяетъ существующимъ полицейскимъ предписаніямъ о застройкѣ, вслѣдствіе проведенія новой или измѣненія старой красной линіи³⁴⁾ (§ 32).

³²⁾ Op. cit., стр. 20.

³³⁾ § 31.

³⁴⁾ Требования пріобрѣтенія участка общиной возникаютъ не въ силу невозможности вообще застройки, а невозможности цѣлесообразной постройки. При этомъ такое притязаніе открывается немедленно

Только что приведенный § 32 примѣнимъ и въ томъ случаѣ, если застройка участка сдѣлается невозможной потому, что послѣдній цѣликомъ попадаетъ въ площадь, намѣченную для общественнаго движенія. Для незастроенныхъ земельныхъ участковъ § 32 имѣетъ значеніе лишь при наличности двухъ условій, именно, что земельный участокъ способенъ по своему положенію и своему объему къ постройкѣ и, кромѣ того, что онъ расположенъ уже на улицѣ, служащей общественному движенію и застройкѣ, а не впервые получаетъ необходимый для его застройки доступъ къ улицѣ, благодаря новой планировкѣ, т.-е. что онъ является участкомъ „годнымъ къ застройкѣ“.

Если вслѣдствіе измѣненія уровня улицъ, вызваннаго измѣненіемъ плана, собственникъ потерпѣлъ нѣкоторый ущербъ въ пользованіи своей собственностью или вынужденъ былъ къ перестройкамъ, то онъ можетъ требовать отъ общины вознагражденія за ущербъ. Но и здѣсь моментъ вознагражденія не совпадаетъ съ моментомъ установленія плана. Рѣчь о вознагражденіи можетъ итти только съ момента наступленія наносящаго ущербъ событія, т.-е. съ момента дѣйствительнаго осуществленія плана. Точно такъ же, если въ планѣ предусмѣтрѣно уничтоженіе публичной дороги, то прилегающіе собственники участковъ, къ которымъ вслѣдствіе этого потеряны доступъ, имѣютъ право на [вознагражденіе или на требованіе, чтобы община взяла участокъ за себя (для застроенныхъ участковъ послѣднее требованіе можетъ быть предъявлено только въ томъ случаѣ, если было отказано въ разрѣшеніи новой стройки или перестройки на основаніи предположенія уничтоженія дороги).

Право на непосредственное [вознагражденіе за ограниченіе свободы застройки собственники получаютъ только въ томъ случаѣ, если красная линія, опредѣляющая границу

послѣ проведенія красной линіи, но можетъ имѣть мѣсто только въ случаѣ дѣйствительной застройки (Der. Ver. O. 14). Впрочемъ, обязанность общины взять за себя земельный участокъ, зарѣзанный красной линіей, предполагаетъ его освобожденіе и переходъ къ общинѣ для будущей улицы. Только *послѣ* исполненія этого условія подлежитъ объективно изслѣдовать пригодность земельного участка къ застройкѣ (Art. O. V. G. 12 Nov. 1902 Jahrb. III, стр. 339).

улицъ, установлена особо отъ красной линіи, опредѣляющей границу застройки, и если при этомъ она зарѣзываетъ зданіе. Община въ этомъ случаѣ обязана вознаградить собственника за уменьшеніе цѣнности, которая создается для него въ силу ограниченія права застройки части участка, затронутой красной линіей³⁵⁾.

Баденское законодательство въ вопросѣ объ установленіи вознагражденія придерживается тѣхъ же принциповъ, что и саксонское. Вознагражденіе выдается только въ томъ случаѣ, если землевладѣльцу отказано въ разрѣшеніи *возобновленія* зданія вслѣдствіе установленія всѣхъ формъ строительнаго запрета кромѣ, впрочемъ, временнаго запрета (*Bausperre*) и, въ частности, въ случаѣ обязанности землевладѣльца оставить незастроеннымъ земельный участокъ, предназначенный для *Vorgarten*, когда красная линія, опредѣляющая границу стройки, не совпадаетъ съ красной линіей улицы. Этотъ случай, предусмотрѣнный и прусскимъ законодательствомъ (§ 13 abs. II) подробно, разработанъ въ мотивахъ.

Если собственникъ обязанъ оставить незастроенной часть участка, предназначенную для *Vorgarten*, то, по общему правилу, онъ не можетъ рассчитывать на возмездный переходъ этой части участка къ общинѣ, исключая тотъ случай, когда улица расширяется на счетъ палисадниковъ. Собственникъ не получаетъ никакого вознагражденія за обязательство оставить незастроенной землю подъ палисадникомъ, хотя въ Баденѣ законодатель не указываетъ, какъ въ Пруссіи, максимальнаго предѣла глубины палисадниковъ. Палисадникъ остается въ собственности владѣльца и создаетъ для его дома возможность бѣльшаго пользованія воздухомъ и свѣтомъ. Устанавливая для собственника право на вознагражденіе въ

³⁵⁾ Настоящее постановленіе закона является компромиссомъ между интересами общины и частныхъ владѣльцевъ. *Bauordnung* и Дрездена и Лейпцига позволяютъ общинѣ въ аналогичныхъ съ приведенными въ текстѣ случаяхъ вычитать при уплатѣ вознагражденія сумму, равную увеличенію цѣнности, которую получаетъ часть земельного участка, остающаяся въ рукахъ собственника. Съ другой стороны, въ законѣ не получило удовлетворенія требованіе союза саксонскихъ домовладѣльцевъ, чтобы вознагражденіе за уменьшеніе цѣнности остающейся въ рукахъ собственника части участка давалось во всѣхъ случаяхъ, когда таковое имѣло мѣсто (*Der. Ver. II*, стр. 3).

томъ случаѣ, если онъ не получилъ права на перестройку зданія въ цѣляхъ обезпеченія устройства палисадника, законъ имѣлъ въ виду дать толчокъ къ развитію послѣднихъ ³⁷⁾.

Чрезвычайно подробно разработано баденскимъ законодательствомъ обязательство общины вознаградить собственника за уменьшеніе цѣнности участка, обусловленное измѣненіемъ направленія улицы или высоты ея уровня, или полнымъ ея уничтоженіемъ, (§ 30 abs. III). Но при этомъ, изъ вознагражденія вычитается тотъ приростъ цѣнности, который получаетъ участокъ, благодаря этимъ измѣненіямъ.

Такимъ образомъ, здѣсь мы имѣемъ новое примѣненіе принципа, пробивающаго себѣ дорогу въ законодательствѣ о принудительномъ отчужденіи: принципъ уплаты полного вознагражденія за ограниченія собственности государствомъ не исключаетъ обязанности собственника возмѣстить государству или предпріятію, въ пользу котораго происходитъ ограниченіе или отчужденіе собственности, приростъ цѣнности, вызванный дѣятельностью государства или предпріятія.

Опредѣленія другихъ нѣмецкихъ законодательствъ о вознагражденіи за ограниченіе собственности не представляютъ интересныхъ отклоненій отъ изложенныхъ выше типичныхъ нормъ главнѣйшихъ нѣмецкихъ государствъ. Поэтому на нихъ мы и не будемъ останавливаться. Резюмируя сказанное, мы приходимъ къ слѣдующимъ выводамъ.

По дѣйствующему праву ограниченія права собственности, обусловленные установленіемъ строительнаго плана, по общему принципу, не открываютъ собственнику права на вознагражденіе ³⁸⁾. Послѣднее открывается только по исключенію, по соображеніямъ справедливости. „Несправедливыми“

³⁷⁾ См. Fladt—Das Badische Ortsstrassengesetz 1909, стр. 329.

³⁸⁾ Одно изъ немногихъ исключеній представляетъ Гамбургъ. § 101 des Baupolizeigesetz d. Stadt Hamburg 22 Juni 1882 уполномочиваетъ *землевладельца* требовать у общины выкупа земли, предназначенной планомъ для общественныхъ цѣлей. Полномочіе, предоставленное общинѣ осуществить свое право выкупа въ любой моментъ, чрезвычайно сильно поражаетъ право собственности. „Неоспоримо, что тотъ фактъ, что земельный участокъ въ неопредѣленный срокъ можетъ быть отчужденъ общиной, содержитъ ограниченіе права свободы собственности. То, что любой участокъ въ любой моментъ можетъ быть отчужденъ, оказываетъ

признаются все тѣ формы ограниченія права стройки, которыя суживаютъ объемъ пользованія земельнымъ участкомъ за предѣлы существованія въ моментъ установленія новыхъ красныхъ линій. Право собственника на пользованіе земельнымъ участкомъ въ томъ объемѣ, какъ онъ имѣлъ до установленія строительнаго плана, признается несомнѣннымъ. Но понятіе объема пользованія земельнымъ участкомъ въ моментъ установленія новыхъ красныхъ линій допускаетъ различныя толкованія.

Различныя законодательства, въ зависимости отъ взглядовъ на природу ограниченій, налагаемыхъ строительнымъ планомъ на право частной собственности, вкладываютъ въ эту широкую форму различное содержаніе. Болѣе раннія законодательства (вюртембергское 1872 г., баденское 1868 г., нынѣ дѣйствующее гессенское 1881 г.), исходятъ въ своихъ построеніяхъ изъ соображеній объ экономическихъ послѣдствіяхъ ограниченій права собственности и рѣзко противопоставляютъ, съ этой точки зрѣнія, незастроенные участки, объемъ пользованія которыми отъ установленія строительнаго плана не только не уменьшается, но увеличивается (участокъ получаетъ новыя строительныя функціи), и застроенные, которые, въ извѣстной мѣрѣ, обезцѣниваются, благодаря воспрещенію ряда строительныхъ измѣненій.

Отсюда въ старыхъ законодательствахъ привилегированное положеніе застроенныхъ участковъ: воспрещеніе городскимъ самоуправленіемъ всѣхъ сколько-нибудь существенныхъ перестроекъ открываетъ собственнику право требо-

значительное вліяніе на характеръ его эксплуатаціи. При постройкѣ сооружений, рассчитанныхъ на отдаленное будущее, точно такъ же въ случаяхъ продажи, неопредѣленность юридическаго положенія можетъ оказать вредное вліяніе (для интересовъ собственниковъ). Далѣе, мыслимы случаи, когда осуществленіе права со стороны общины выкупить землю раньше, чѣмъ она будетъ ей нужна, можетъ нанести собственникамъ ущербъ.

Какъ ни тяжело отражается на положеніи собственника такая постановка вопроса, но опытъ германскихъ городовъ показываетъ, что иного выхода нѣтъ. Къ этой формѣ ограниченія права собственности вынудили, какъ мы увидимъ ниже, потребности процесса развитія городовъ. *Verhandlungen r d. Stänt. Versamml. d. Grossherz. Badens 1889/1890 Enthaltend die Protok. d. I. Kammer. Beilage, стр. 269.*

вать эквивалента стоимости участка, право собственности на который поражено вмѣшательствомъ публичной власти, т.-е. право требовать немедленнаго принудительнаго отчужденія участковъ, между тѣмъ, какъ обязанность отчужденія незастроеннаго участка наступаетъ для общины, какъ общее правило, только съ момента дѣйствительнаго осуществленія плана, т.-е. превращенія зарѣзанныхъ красными линиями земельныхъ площадей въ артеріи для публичнаго передвиженія.

Какъ исключеніе, собственникъ незастроеннаго участка получаетъ право требовать немедленнаго отчужденія въ томъ случаѣ, если, вслѣдствіе проведенія новыхъ красныхъ линий, участокъ теряетъ свои строительныя функціи и, слѣдовательно, утрачиваетъ свою экономическую цѣнность.

Но нормы, построенныя на основѣ этой (экономической) теоріи, оказались, какъ мы видѣли, несовмѣстимыми съ нормальнымъ процессомъ развитія городовъ и требованіями публичнаго интереса. И въ основу позднѣйшаго законодательства положено чисто формальное опредѣленіе права собственника на сохраненіе *status quo*, основанное на предположеніи, что границы права собственности устанавливаются нормами публичнаго права, и что поэтому содержаніе права собственности на зарѣзанный красными линиями участокъ послѣ установленія строительнаго плана точно ограничивается нормами послѣдняго: собственникъ имѣетъ право *status quo*, но только въ рамкахъ, установленныхъ строительнымъ планомъ.

Съ этой точки зрѣнія, послѣ установленія строительнаго плана, собственникъ сохраняетъ право только на продленіе юридически обоснованныхъ въ моментъ проведенія красныхъ линий формъ пользованія зданіями, зарѣзанными ими, но всякое существенное строительное измѣненіе является недопустимымъ расширеніемъ объема пользованія собственностью за предѣлы, установленные публичной властью, и создаетъ для собственника не право требовать отъ общины отчужденія участка, а обязанность привести собственность въ состояніе, требуемое нормами публичнаго права, т.-е. очистить участокъ отъ строеній до новыхъ красныхъ линий.

Какъ общее правило, собственникъ застроеннаго участка не имѣетъ основанія требовать его немедленнаго отчужденія. Община обязана приступить къ отчужденію, да и то только части участка, предназначенной красными линиями для улицъ

и площадей, необходимых ей для действительнаго осуществленія плана, лишь въ тотъ моментъ, когда она приходитъ къ этому осуществленію. Собственникъ получаетъ право требовать немедленнаго отчужденія участка въ предѣлахъ, намѣченныхъ красными линиями подъ будущія артеріи публичнаго движенія, лишь въ томъ случаѣ, если воспрещается новая постройка зданія или существенная перестройка въ предѣлахъ старыхъ красныхъ линій и если при этомъ онъ очистилъ участокъ отъ строеній до новой красной линіи, или если въ силу проведенія новыхъ красныхъ линій всецѣло уничтожается строительная функція, а, слѣдовательно, и экономическая цѣнность послѣдняго.

Такимъ образомъ, юридическое положеніе собственниковъ застроенныхъ и незастроенныхъ участковъ сближается. Определеніе момента отчужденія предоставляется самой общинѣ и подготавливается почва для признанія за послѣдней, въ томъ и другомъ случаѣ, публичнаго субъективнаго права на отчужденіе земель, зарѣзанныхъ красными линиями. Точка зрѣнія новѣйшаго законодательства правильно формулирована Вальцемъ ⁴⁰⁾.

„Если примѣнить требованія справедливости (говоритъ цитируемый авторъ), то, съ точки зрѣнія землевладѣльца, нельзя требовать большаго, чѣмъ одинаковаго отношенія ко всѣмъ заинтересованнымъ, т.-е. признанія, какъ общаго принципа, вознаграждаемости ограниченій дальнѣйшихъ возможностей эксплуатаціи, какъ застроенной, такъ и незастроенной земли. Что касается отношеній частныхъ лицъ къ общинѣ, то справедливость требуетъ, чтобы община уплачивала вознагражденіе только въ томъ случаѣ, если она получаетъ со стороны землевладѣльца какой-нибудь эквивалентъ,—послѣднее имѣетъ мѣсто только при томъ условіи, если земельный участокъ, нужный для общественной цѣли, фактически переходитъ въ общественную собственность послѣ того, какъ владѣлецъ освободитъ его отъ стройки“. Такимъ образомъ, изученіе нормъ строительнаго права позволяетъ намъ, въ конечномъ выводѣ, сказать, что публично-правовой сервитутъ незастраиваемости, возникающій, какъ юридическое послѣдствіе формальнаго установленія плана, права вознагражденія не открываетъ. Исключенія допускаются только по соображеніямъ справедливости.

⁴⁰⁾ Walz, „Zeitschrift f. Bad. Verwaltungsrecht“. 1905. Op. cit. стр. 39.

Современное законодательство, впрочем, не вполне отказалось от различія застроенныхъ и незастроенныхъ участковъ: какъ ни суровы ограниченія права собственности для участковъ застроенныхъ, по отношенію къ участкамъ незастроеннымъ они еще суровѣе. Все же въ рядѣ нормъ мы встрѣчаемъ молчаливое предположеніе, что осуществленіе строительнаго плана настолько повышаетъ цѣнность участка, что открываетъ дорогу къ значительнымъ ограниченіямъ права собственности. Несомнѣнно, эта идея лежитъ въ § 39 саксонскаго устава, въ силу котораго земля, необходимая для сооруженія улицы, должна быть бесплатно передана владѣльцемъ въ собственность общины. Такая передача считается непремѣннымъ условіемъ полученія разрѣшенія на стройку. Практическое значеніе этого постановленія, чрезвычайно облегчающаго возможность планомѣрнаго созданія сѣти улицы, а, слѣдовательно, увеличеніе предложенія годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ и уничтоженіе монополіи отдѣльныхъ собственниковъ, громадно. Обоснованіемъ его является скрытое предположеніе, что связанное съ установленіемъ красныхъ линій превращеніе пахотнаго участка въ строительный есть отраженный результатъ развитія города и, слѣдовательно, уменьшеніе *размѣровъ* участка не является вмѣстѣ съ тѣмъ ограниченіемъ права собственности и не влечетъ за собой пониженія цѣнности участка, и въ этомъ смыслѣ вполне совмѣстимо съ принципомъ неприкосновенности права собственности. Вознагражденія за ограниченія права собственности, возникающія, какъ слѣдствіе установленія строительнаго плана, заинтересованный собственникъ можетъ требовать, по общему правилу, только съ момента осуществленія плана, т.-е. устройства улицъ и площадей. Слѣдовательно, моментъ осуществленія плана всецѣло предоставленъ усмотрѣнію общины, и вопросъ о вознагражденіи въ значительной степени теряетъ для собственниковъ практическое значеніе.

Ограниченія права стройки имѣютъ, въ данномъ случаѣ, цѣлью обезпечить осуществленіе строительнаго плана: т.-е. проведеніе улицъ и площадей, по крайней мѣрѣ, съ извѣстнаго момента было обязательно для городского самоуправления. Иначе очень облегчается возможность злоупотребленія правомъ запрета, — какъ это особенно часто мы видѣли въ Пруссіи, и задерживается вмѣстѣ съ тѣмъ плано-

мѣрное развитіе сѣти городскихъ улицъ, имѣющее такое громадное значеніе для правильнаго дѣйствія закона спроса и предложенія на городскомъ рынкѣ. Эти соображенія вынуждаютъ законодательства Гессена, Бадена и Вюртемберга точно опредѣлять моментъ, съ котораго для общины наступаетъ обязанность приступить къ *дѣйствительному* осуществленію плана ⁴¹⁾.

Наиболѣе детально этотъ вопросъ разработанъ въ баденскомъ правѣ. Здѣсь законъ не ограничивается общимъ указаніемъ, что *осуществленіе* плана должно идти сообразно потребностямъ застройки и движенія, но указываетъ, правда въ общей формѣ, объективные признаки, когда эта потребность признается наступившей: 1) если на улицѣ, по крайней мѣрѣ, съ одной стороны расположенъ послѣдовательный рядъ новыхъ или старыхъ зданій, примыкающій къ постройкамъ уже существующихъ улицъ; 2) если собственники прилегающихъ къ проектируемой улицѣ участковъ обяжутся взять на себя издержки по сооруженію улицъ (§ 10). Точное установленіе законодателемъ этихъ условій имѣетъ важное значеніе, такъ какъ точно формулируетъ обязанности общины по осуществленію плана, и, тѣмъ самымъ, придаетъ отношеніямъ между городскимъ самоуправленіемъ и собственниками законченную юридическую форму.

⁴¹⁾ Hessen, — «Die allgemeine Bauordnung», art. 20; das badische Ortsstrassengesetz § 10; Bauordnung für d. Königreich Württemberg, art. 22.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Институтъ принудительнаго отчужденія въ его примѣненіи къ осуществленію строительныхъ плановъ.

Какъ мы видѣли, рѣшеніе вопроса о томъ, въ какой моментъ долженъ быть приобрѣтенъ общиной въ общественную собственность земельный участокъ, предназначенный строительнымъ планомъ подъ улицы и площади, предоставлено усмотрѣнію самой общины. Последняя можетъ приобрѣсть землю въ любой моментъ, безотносительно, нужна ли она ей или нѣтъ. Она можетъ выбрать наиболѣе благоприятное время для отчужденія.

Не довольствуясь этими широкими полномочіями, предоставленными общинѣ, строительное право въ Пруссіи, Саксоніи, Вюртембергѣ, Гессенѣ создаетъ еще значительныя облегченія для примѣненія отчужденія въ строительныхъ цѣляхъ. Для того, что бы можно было болѣе отчетливо представить себѣ создаваемый строительнымъ правомъ отступленія отъ общихъ принциповъ принудительнаго отчужденія, напомнимъ общіе признаки этого института.

Современный правопорядокъ, основанный на неприкосновенности права собственности, признаетъ за государствомъ право отчужденія собственности въ публичномъ интересѣ ⁴²⁾. „Отчужденіе есть актъ власти, въ силу котораго изъемлется или суживается право собственности подданнаго“ ⁴³⁾ (или

⁴²⁾ Историческій очеркъ развитія института принудительнаго отчужденія см. у Neuhaus'a, «Die Unverletzlichkeit des Eigentums». 1909, стр. 20—49. Layer'a, «Principien des Enteignungsrechtes». Leipzig, 1902. Drittes Kap.

Обзоръ законодательства въ ст. Grünhut'a «Enteignung», въ Handwörterbuch'ъ Conrad'a Bd. III, изд. II, стр. 630 и у Gierke, «Deutsches Privatrecht». Bd. II, стр. 464 и сл.

⁴³⁾ О. Mayer. Op. cit. Bd. II, стр. 1; фр. изд. т. III, § 33, стр. 1.

другія вещныя права)⁴⁴⁾ въ пользу предпріятія публичнаго интереса⁴⁵⁾. Характерный признакъ отчужденія заключается не только въ томъ, что оно осуществляется въ пользу общественнаго предпріятія, но и въ томъ, что здѣсь недвижимая собственность изымается изъ сферы индивидуальнаго права въ пользу общественнаго предпріятія, и, такъ сказать, государство поглощаетъ индивидуальное право подданнаго. Отчужденіе является, такимъ образомъ, актомъ публичной власти, въ силу котораго государство вторгается въ кругъ права подданнаго въ противорѣчіе съ существующимъ общимъ правопорядкомъ⁴⁶⁾. Такое вторженіе въ сферу личныхъ правъ можетъ имѣть мѣсто только при томъ условіи, если извѣстными процессуальными формами обеспечена охрана права собственности, являющагося составной частью общаго правопорядка, и возможно только тогда, когда опредѣленный публичный интересъ требуетъ пожертвованія частнымъ правомъ. Отсюда возникаетъ необходимость спеціальнаго акта по установленію случаевъ экспроприаціи. Въ большинствѣ нѣмецкихъ государствъ (въ Пруссіи, Вюртембергѣ, Ольденбургѣ, Баденѣ, Гессенѣ, Саксоніи) для каждаго случая отчужденія требуется особый актъ верховнаго управленія. Въ Баваріи отчужденіе допустимо только въ случаяхъ, спеціально перечисленныхъ въ законѣ, въ Гамбургѣ, Любекѣ и Бременѣ только на основаніи особаго закона для каждаго случая⁴⁷⁾. Вторженіе въ сферу частнаго права допускается лишь въ предѣлахъ, безусловно необходимыхъ для общественнаго интереса. Отсюда точное

⁴⁴⁾ Schelcher, «Enteignung». Wörterbuch d. deutsch. Staats und Verwaltungsrechts. Bd. I, стр. 718.

⁴⁵⁾ О. Майеръ опредѣляетъ публичное предпріятіе, какъ ограниченную часть публичнаго управленія (O. Mayer, op. cit., т. II, стр. 1, 12, 263; фр. изд. т. III, стр. 8 и т. IV, стр. 110).

⁴⁶⁾ Schelcher, „Sachs. Enteignungsgesetz“, стр. 3. Въ этомъ его отличіе отъ законныхъ ограниченій права собственности. Послѣднія представляютъ составную часть общаго правопорядка. Layer (op. cit., стр. 27) подчеркиваетъ, что принудительное отчужденіе является не вторженіемъ въ имущество, но вторженіемъ въ личную свободу. Изъ двухъ элементовъ собственности господство надъ извѣстной суммой цѣнностей сохраняется, уничтожается только индивидуальная форма собственности и индивидуумъ принуждается придать своему имуществу другую форму.

⁴⁷⁾ См., напримѣръ, „Das hamburgische Expropriationsgesetz“, въ редакціи отъ 27 сент. 1899 г., § 2.

опредѣленіе объекта экспропріаціи является непремѣннымъ условіемъ ея допущенія. Если для цѣлей общественнаго предпріятія, въ пользу котораго совершается отчужденіе, необходима только часть земельного участка, то цѣлый участокъ не можетъ подлежать отчужденію. Впрочемъ, при извѣстныхъ условіяхъ по требованію собственника или, рѣже (въ Саксоніи) предпріятія, въ пользу котораго совершается отчужденіе, можетъ имѣть мѣсто такъ-называемое расширеніе отчужденія, т.-е. отчужденіе всего участка.

Наконецъ, логическое послѣдствіе неприкосновенности собственности,—отчужденіе, допустимо только подъ условіемъ „полнаго“ вознагражденія и съ соблюденіемъ извѣстныхъ процессуальныхъ формъ. Содержаніе нормъ процесса опредѣляется его назначеніемъ,—точно установить наличность общественнаго интереса и дать необходимыя гарантіи права собственности, особенно въ вопросѣ о вознагражденіи. Процессъ отчужденія распадается, по общему правилу, на четыре стадіи: 1) установленіе случаевъ отчужденія, 2) установленіе объекта отчужденія, 3) установленіе вознагражденія и 4) осуществленіе отчужденія.

Въ эти общіе принципы принудительнаго отчужденія установленіе строительнаго плана вноситъ нѣкоторыя измѣненія: процессъ сокращается, право на расширеніе экспропріаціи получаетъ болѣе обширное примѣненіе, принципъ полной оцѣнки усложняется и совершенствуется. Сокращеніе процесса происходитъ, благодаря отпаденію двухъ его первыхъ стадій, которые дѣлаются излишними съ установленіемъ строительнаго плана. Формальное установленіе послѣдняго открываетъ общинѣ полномочія на отчужденіе зарѣзанной красными линіями земли и, вмѣстѣ съ тѣмъ, точно опредѣляетъ, съ соблюденіемъ гарантій права собственности, объектъ отчужденія. Такой сокращенный порядокъ примѣняется во всѣхъ строительныхъ уставахъ. По прусскому праву, формальное установленіе плана регулированія открываетъ для общины непосредственныя полномочія на отчужденіе участковъ, предназначенныхъ для улицъ и площадей; спеціальнаго королевскаго указа для этого не требуется. Такимъ образомъ, процессъ отчужденія, по закону 2 іюля 1875 г., отличается отъ общаго процесса тѣмъ, что на мѣсто предварительнаго установленія плана отчужденія Regierungspräsident'омъ и окончательнаго установленія его Bezirksausschuss'омъ становится строительный планъ. Дальнѣй-

шіе стадіи тѣ же, что и въ общемъ процессѣ отчужденія. (По общему правилу здѣсь примѣняется упрощенный порядокъ).

Сокращенный порядокъ отчужденія мы встрѣчаемъ также и въ Вюртембергѣ. Законъ 1910 г. открываетъ общинѣ возможность принудительнаго отчужденія, какъ слѣдствіе формальнаго установленія строительнаго плана. Но здѣсь, на ряду съ сокращеннымъ порядкомъ отчужденія, мы встрѣчаемъ, въ примѣненіи къ строительнымъ цѣлямъ, и общій процессъ принудительнаго отчужденія. Уставъ 1910 г. предусматриваетъ три случая экспроприаціи. Первый случай—для пріобрѣтенія земельныхъ участковъ, необходимыхъ для регулированія существующихъ или проектируемыхъ планомъ улицъ и площадей, и для пріобрѣтенія участковъ, нужныхъ для проложенія водопроводныхъ, канализаціонныхъ и освѣтительныхъ сооружений. Въ этомъ случаѣ формальное установленіе строительнаго плана открываетъ непосредственное право отчужденія. Общинный совѣтъ имѣетъ полномочія непосредственно издать *Enteignungsverfügung* (распоряженіе о возбужденіи процесса отчужденія) при условіи точнаго обозначенія подлежащихъ отчужденію земельныхъ участковъ, точнаго указанія собственниковъ и всѣхъ заинтересованныхъ лицъ (*Nebenberechtigten*).

Второй случай,—законъ уполномачиваетъ общину на отчужденіе земельныхъ участковъ, необходимыхъ для осуществленія строительныхъ плановъ, но не охватываемыхъ проектируемыми улицами и дорогами. Въ этомъ случаѣ примѣняется общій процессъ отчужденія, только съ извѣстными упрощеніями ⁴⁸⁾.

Въ первоначальномъ проектѣ совершенно не предполагалось давать общинѣ право непосредственнаго отчужденія земельныхъ участковъ. Во всѣхъ случаяхъ предполагалось примѣнять принципы процесса общаго отчужденія. Но комиссія, по предложенію Линдемана, уничтожила требуемое закономъ о принудительномъ отчужденіи разрѣшеніе М—ва В. Д. ⁴⁹⁾.

⁴⁸⁾ Самостоятельный процессъ принудительнаго отчужденія для цѣлей регулированія застройки городовъ въ вюртембергскомъ законодательствѣ создается впервые въ законѣ 1910 г. подъ вліяніемъ, какъ это указываютъ мотивы, ходатайствъ городовъ, ссылавшихся на то, что право принудительнаго отчужденія для осуществленія строительныхъ плановъ безусловно необходимо въ цѣляхъ правильнаго развитія городовъ.

⁴⁹⁾ Это постановленіе М—ва является совершенно лишнимъ, разъ за-

Третій случай,—община уполномачивается на принудительное отчужденіе въ цѣляхъ осуществленія строительнаго плана также и въ томъ случаѣ, если отчужденіе необходимо, чтобы сдѣлать для собственника возможной застройку земельного участка, прилегающаго къ улицѣ. Здѣсь расширеніе права отчужденія имѣетъ въ виду борьбу съ спекулянтами, которые, захвативъ узкій кусокъ земли между улицей и земельнымъ участкомъ, могутъ недобросовѣстно препятствовать застройкѣ земельного участка и искусственно вздувать цѣны. Въ этомъ случаѣ примѣняется тоже общій процессъ.

Саксонскій уставъ тоже предусматриваетъ возможность упрощеннаго отчужденія (§ 67). Органы строительной полиціи, по ходатайству общиннаго представительнаго органа, могутъ, если это требуется общественнымъ интересомъ, съ разрѣшенія М-ва В. Д., отчуждать или обременять сервитутомъ зарѣзаные красными линіями участки земли во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда это нужно для нормальнаго проложенія уличной сѣти: расширенія, выпрямленія, продолженія существующихъ и проложенія новыхъ улицъ и площадей, для постройки мостовъ, береговыхъ сооружений и дамбъ, устройства канализаціонныхъ сооружений и уничтоженія промежуточныхъ незастроенныхъ участковъ ³⁰⁾ путемъ облегченія сліянія ихъ въ единый комплексъ съ сосѣдними постройками.

Въ Баденѣ ландтагъ отказался дать право упрощеннаго принудительнаго отчужденія безъ предварительнаго разрѣшенія органовъ верховнаго управленія на томъ основаніи, что такое расширеніе полномочій общины противорѣчитъ принципу неприкосновенности собственности, установленному конституціей ³¹⁾.

конъ принципиально признаетъ за общиной права требовать отчужденія земельныхъ участковъ, предназначенныхъ по плану для улицъ, въ любой моментъ и въ необходимыхъ размѣрахъ. *Ber. der Kom. W. II Kam. Beilage 181. v. 9 Mai 1908, стр. 170.*

³⁰⁾ Последняя форма принудительнаго отчужденія была включена въ законъ по ходатайству саксонскихъ инженеровъ и архитекторовъ въ цѣляхъ устраненія незастроенныхъ полосъ земли, врѣзывающихся между постройками и нерѣдко являющихся средствомъ для злонамѣренной спекуляціи.

³¹⁾ Такимъ образомъ, баденская палата разошлась въ пониманіи принципа неприкосновенности собственности съ законодательными учреж-

Въ Баваріи право отчужденія для проведенія улицъ и площадей не вошло въ списокъ случаевъ, для которыхъ законъ разрѣшаетъ примѣненіе принудительнаго отчужденія ⁵²⁾. Поэтому установленіе строительнаго плана не даетъ органамъ самоуправленія права на принудительное отчужденіе необходимой для осуществленія этихъ плановъ земли ⁵³⁾.

Анализируя вліяніе установленія строительнаго плана на юридическія отношенія между органами мѣстнаго самоуправления и частными собственниками, можно сказать, что формальное установленіе плана создаетъ для общины субъективное публичное право на приобрѣтеніе земельныхъ участковъ ⁵⁴⁾, зарѣзанныхъ красными линіями путемъ отчужденія. Община не можетъ, конечно, по своему усмотрѣнію вторгаться въ частное право и присваивать себѣ участки, находящіеся въ частной собственности, но она по самому закону уполномочена вызвать вмѣшательство государствен-

деніями другихъ нѣмецкихъ государствъ: формулировка принципа неприкосновенности собственности баденской конституціи совершенно такая же, какъ въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ. См. работу Neuhaus'a, *op. cit.*, стр. 33 и сл.

⁵²⁾ Ges. v. 17 Nov. 1837. Art. I.

⁵³⁾ Этимъ, разумѣется, затрудняется осуществленіе строительныхъ плановъ, но практика, какъ намъ удалось выяснитъ въ бесѣдѣ съ однимъ изъ представителей городского магистрата, устраняетъ это затрудненіе тѣмъ, что городское самоуправленіе выжидаетъ момента, когда собственникъ участка, препятствующаго осуществленію строительнаго плана, будетъ вынужденъ произвести значительныя перестройки на своемъ участкѣ и будетъ ходатайствовать о разрѣшеніи на стройку. При выдачѣ такого разрѣшенія городъ пользуется моментомъ для того, чтобы оказать давленіе на домовладѣльца и добиться подчиненія требованіямъ строительнаго плана. Впрочемъ, теперь членъ магистрата Штейнгаузеръ, авторъ цитированной уже работы о мюнхенскомъ регулятивѣ, заявилъ намъ, что онъ считаетъ полезнымъ принудительное отчужденіе въ качествѣ послѣдняго средства, послѣдняго аргумента, который, при переговорахъ съ собственниками такихъ участковъ, можетъ имѣть рѣшающее значеніе. Впрочемъ, Штейнгаузеръ не склоненъ преувеличивать значеніе принудительнаго отчужденія, (въ его современной формѣ) какъ орудія земельной политики.

Практическое значеніе принципа принудительнаго отчужденія въ примѣненіи къ осуществленію плана ставится въ зависимость отъ правильной постановки оцѣнки отчуждаемой земли. Ненормально высокая оцѣнка можетъ совершенно парализовать принудительное отчужденіе. Къ совершенно такому же выводу приходитъ, отмѣтимъ кстати, и прусскій практикъ, обербургмейстеръ Эхлеръ, въ своемъ докладѣ 4-му съѣзду прусскихъ городовъ.

⁵⁴⁾ Lauer, *op. cit.*, стр. 356 и сл.

ной власти, которая обеспечивает ей приобретение необходимых участков по принципам закона об отчуждении. Осуществление этого права отчуждения, возможное только при помощи публично-правовых средств, дает ей право собственности на соответствующие участки в частно-правовом смысле. „Право общины на отчуждение есть субъективное публичное право; право ея на отчужденные земельные участки есть право частной собственности“ ⁵⁵⁾.

При осуществлении строительных планов имеет решающее практическое значение вопрос о принципах определения вознаграждения за отчуждаемую землю.

При приобретении земли, необходимой для осуществления планов регулирования, сумма вознаграждения определяется согласно правилам о принудительном отчуждении ⁵⁶⁾.

За отчуждаемую для целей строительного плана землю должно уплачиваться, согласно общим принципам закона о принудительном отчуждении, полное вознаграждение. Принцип полного вознаграждения есть нечто иное, как перенесение в сферу публично-правовых отношений частно-

⁵⁵⁾ Dr. Alex. Katz,—*Enteignung u. Städtebau*. Berlin. 1909, стр. 14.

⁵⁶⁾ Такъ прусскій *Fluchtliniengesetz* въ § 13, посвященномъ вопросу о регулировании вознаграждения, ничего не говоритъ о масштабъ размѣровъ послѣдняго. Въ § 14 мы находимъ прямую ссылку на законъ объ отчуждении. Но здѣсь рѣчь идетъ не о масштабъ вознаграждения, а объ установлении общихъ принциповъ процесса. Специальной ссылки на §§ 8 и 9 закона объ отчуждении, устанавливающие принципъ полного вознаграждения, мы не находимъ, но, тѣмъ не менѣе, и въ данномъ случаѣ примѣняются общіе принципы принудительнаго отчуждения (Luther, *Das Gesetz über die Enteignung usw.* Berlin 1906, стр. 365 и сл. Friedrieche—von Strauss u. Torney, „*Das Gesetz betr. d. Anlegung u. Veränderung v. Strassen und Plätzen*“, Berlin. 1905, Bemerkung 11 къ § 13). Особенно детально регулированы отношенія нормъ строительнаго устава и законодательства объ отчуждении въ саксонскомъ уставѣ. Саксонскій строительный уставъ опредѣляетъ въ § 76, что всѣ виды вознаграждения должны выдаваться согласно принципамъ закона о принудительномъ отчуждении. Законъ объ отчуждении 22 іюля 1902 г., съ своей стороны, специально указываетъ на необходимость оставленія въ силѣ §§ 37—54—76 и 182, устанавливающихъ принципы *Umlegung*,—экспроприаціи по поясамъ, и детально регулирующихъ принципы отчужденія въ примѣненіи къ отношеніямъ, возникающимъ на почвѣ строительнаго устава.

Такимъ образомъ, оцѣнка производится на основаніи общихъ принциповъ законовъ объ отчуждении, поскольку они не видоизмѣнены специальнымъ постановленіемъ строительнаго устава. Интересующему насъ вопросу посвящены § 23, abs. II, § 24 и § 91 саксонскаго закона объ отчуждении.

правового начала возмѣщенія ущерба, который носить въ германскомъ правѣ техническое названіе „*Leistung des vollen Interesses*“. Существуютъ два пути обезпечить полное вознагражденіе при отчужденіи: 1) можно различать, какъ въ гражданскомъ правѣ, между „*lucrum cessans*“ и „*damnum emergens*“; 2) раздѣлять вознагражденіе на двѣ категоріи,—возмѣщеніе рыночной цѣны отчуждаемаго предмета и возмѣщеніе всякаго иного ущерба, выходящаго за предѣлы цѣны предмета.

Различныя законодательства идутъ тѣмъ или другимъ путемъ, и оба они приводятъ къ цѣли. Однако, какъ замѣчаетъ Шельхеръ, второй путь предпочтительнѣй въ интересующемъ насъ теперь случаѣ, такъ какъ здѣсь рѣчь идетъ не о возмѣщеніи договорнаго интереса, при которомъ сравнительно легко можно выдѣлить „*lucrum cessans*“, а о вознагражденіяхъ за ущербъ, вызываемый изъятіемъ имущественнаго объекта у собственника. Въ послѣднемъ случаѣ, имущественный ущербъ, въ собственномъ смыслѣ, не такъ легко можетъ быть отдѣленъ отъ категоріи „*lucrum cessans*“. Напротивъ, часто уже въ общей цѣнѣ предмета находитъ свое выраженіе прибыль, которую можно получить на него въ будущемъ. Это особенно часто встрѣчается при оцѣнкѣ строительныхъ земельныхъ участковъ, въ продажной цѣнѣ которыхъ находитъ свое выраженіе повышенная доходность, которую можно ждать въ будущемъ⁵⁷⁾. Этотъ методъ принять послѣднимъ саксонскимъ закономъ объ отчужденіи въ виду того особаго значенія, которое играютъ въ промышленной Саксоніи городская жизнь и городскія земельныя отношенія. Но какимъ бы путемъ ни шло то или другое законодательство при опредѣленіи общихъ принциповъ оцѣнки, при примѣненіи этихъ принциповъ къ конкретнымъ случаямъ отчужденія земли для цѣлей строительнаго плана мы встрѣчаемся съ рядомъ спеціальныхъ вопросовъ, въ которыхъ находятъ свое выраженіе, во-первыхъ, сложность понятія самаго объекта, подлежащаго отчужденію,—строительнаго участка и, во-вторыхъ, зависимость цѣнности послѣдняго отъ дѣятельности органовъ общественной власти, неразрывно связанной съ установленіемъ строительнаго плана.

Понятіе строительнаго участка допускаетъ двойственное опредѣленіе. Съ формально-юридической точки зрѣнія, городскимъ строительнымъ участкомъ можно считать участокъ,

⁵⁷⁾ Schelcher, стр. 72.

расположенный или на „исторической“ улицѣ, или на улицѣ, включенной въ планъ регулированія ⁵⁸⁾. Но это чисто формальное опредѣленіе не можетъ быть положено въ основаніе оцѣнки при отчужденіи зарѣзаннаго красными линіями участка, такъ какъ земельныя цѣны опредѣляются не только моментомъ установленія плана, но и всѣмъ комплексомъ экономическихъ условій. Вполнѣ логиченъ, поэтому, выработанный судебно-административной практикой принципъ, въ силу котораго установленіе строительнаго плана не придаетъ еще данному участку свойствъ строительной земли (хотя, разумѣется, имѣетъ значеніе доказательства) и рѣшающую роль имѣетъ оцѣнка участка въ земельномъ оборотѣ ⁵⁹⁾.

Вообще, процессъ оцѣнки строительныхъ участковъ, въ значительной степени, осложняется своеобразными экономическими условіями городской жизни, которыя не укладываются въ формальныя рамки общихъ законовъ о принудительномъ отчужденіи.

Въ связи съ этимъ при установленіи масштаба оцѣнки участковъ, зарѣзанныхъ красными линіями возникаетъ цѣлый рядъ чрезвычайно важныхъ практически и теоретически, вопросовъ. Съ какимъ моментомъ связано опредѣленіе суммы вознагражденія—съ моментомъ ли установленія плана или съ моментомъ отчужденія? Вліяетъ ли на оцѣнку увеличеніе или уменьшеніе цѣнности участка, обусловленное формальнымъ установленіемъ плана застройки? Понижаютъ ли размѣры вознагражденія, уплачиваемаго за отчужденіе участка, ограниченія права собственности, вызываемыя самымъ фактомъ установленія плана?

При рѣшеніи этихъ вопросовъ нельзя останавливаться на однихъ формальныхъ опредѣленіяхъ, черпаемыхъ изъ общихъ законовъ объ отчужденіи, а приходится принимать во вниманіе своеобразныя условія ихъ примѣненія, обусловлен-

⁵⁸⁾ Гессенскій строительный уставъ дѣлаетъ попытку въ самомъ законѣ опредѣлить понятіе строительнаго участка. Подъ строительнымъ участкомъ, въ техническомъ смыслѣ, законъ (art. 12, abs. II) понимаетъ только такой участокъ, который лежитъ на красной линіи, вошедшей въ строительный планъ и частью уже застроенной домами улицы. Пока улица только проектирована, участокъ не можетъ разсматриваться, какъ строительный (Pfaff. Anm. 2 къ Art. 12).

⁵⁹⁾ R. G. E. VII Senats v. 30 Sept. 1904. Pr. Bl. 26, стр. 604, также Schelcher, op. cit., стр. 270 и слѣд.

ныя, главнымъ образомъ, своеобразными условіями образованія цѣнъ на городскую землю. Это усложняющее вліяніе особенностей экономической жизни города должно находить свое отраженіе въ судебно-административной практикѣ или въ спеціальныхъ опредѣленіяхъ строительнаго законодательства, и знакомство съ ними, въ извѣстной мѣрѣ, проливаетъ свѣтъ на понятіе полного вознагражденія примѣнительно къ отчужденію для цѣлей строительнаго плана.

При этомъ видѣ отчужденія первенствующее значеніе имѣетъ вопросъ о моментѣ, къ которому приурочивается оцѣнка. По общему правилу, цѣна земли въ моментъ отчужденія значительно превышаетъ цѣну ея въ моментъ установленія плана. Обычно, планъ устанавливается задолго до того, когда земля окончательно созрѣетъ для строительныхъ цѣлей, и тогда она еще сравнительна дешева. Наоборотъ переходъ земли въ общественную собственность совпадаетъ почти всегда съ моментомъ, когда данный участокъ входитъ въ категорію годныхъ къ застройкѣ и уже поэтому чрезвычайно поднимается въ цѣнѣ.

По общимъ принципамъ гражданскаго права, при опредѣленіи размѣровъ возмѣщенія за ущербъ, рѣшающее значеніе имѣетъ тотъ моментъ, въ который возникаетъ фактъ, открывающій обязанность вознагражденія⁶⁰⁾. Что же считать, при принудительномъ отчужденіи, такимъ наносящимъ ущербъ событіемъ? Установленіе строительнаго плана или переходъ зарѣзанной планомъ части участка въ собственность общины?

Исходя изъ того принципа, что установленіе строительнаго плана оставляетъ незатронутыми существующія формы распоряженія собственностью, строительное право въ Германіи считаетъ, въ большинствѣ случаевъ, что ущербъ собственнику наносится не ограниченіями права земельной собственности, связанными съ моментомъ установленія плана, а только переходомъ части участка въ руки общины. Отсюда два послѣдствія. Во-первыхъ, моментъ уплаты вознагражденія не совпадаетъ съ моментомъ установленія плана⁶¹⁾; во-вторыхъ, оцѣнка отчуждаемой земли производится не по

⁶⁰⁾ См. объяснительную записку къ саксонскому закону объ отчужденіи, Begründung zum Entwurfe des Ent. ges., L. Act. 1899—1900. Dekret № 29.

⁶¹⁾ Sachsen. Bericht v. Deputation 1. 1899—1900. I. Kammer № 244, стр. 14.

цѣнѣ ея въ моментъ установленія плана, а по цѣнѣ въ моментъ отчужденія. Впрочемъ, по послѣднему пункту, чрезвычайно важному съ точки зрѣнія общинныхъ финансовъ, практика допускаетъ чрезвычайно большія колебанія. Основною цѣлью установленія строительнаго запрета и, вообще, законодательства о строительныхъ планахъ является обезпеченіе органамъ самоуправленія возможности не допускать такихъ строительныхъ измѣненій на участкѣ, которыя удорожали бы его стоимость и затруднили послѣдующее пріобрѣтеніе его общиной при непосредственномъ осуществленіи плана. Съ этой точки зрѣнія, какъ доказываетъ примѣнительно къ прусскому праву Зельбахъ⁶²⁾, основною идеѣ закона соотвѣтствовало бы установленіе оцѣнки по цѣнѣ въ моментъ формальнаго установленія плана. Такого толкованія, дѣйствительно, придерживались ранѣе прусскіе суды⁶³⁾. Но въ позднѣйшее время судебная практика беретъ масштабомъ оцѣнки цѣну земли въ моментъ отчужденія⁶⁴⁾.

Измѣненіе принциповъ оцѣнки, какъ указывалъ бургомейстеръ Гауссъ въ вюртембергскомъ ландтагѣ, находится въ связи съ тѣмъ фактомъ, что моментъ формальнаго установленія плановъ все дальше и дальше отодвигается отъ момента его осуществленія и, такимъ образомъ, оцѣнка

⁶²⁾ Pr. V. Bl. 25, стр. 263. Selbach. Какъ указываетъ Зельбахъ, такая оцѣнка въ судебно-административной практикѣ вредно отразилась на положеніи городской земельной собственности.

⁶³⁾ См. R. G. E. 1 Marz 1861, ч. 11 Nov. 1902. Pr. V. Bl. 22 стр. 469, 24, стр. 489.

⁶⁴⁾ R. G. сначала въ постановленіяхъ (10 Okt. 1899 и 1 Marz 1899, Pr. V. Bl. 22, стр. 469) допускалъ, что рѣшающимъ для оцѣнки является моментъ установленія плана. Въ позднѣйшемъ рѣшеніи (5 Dez. 1902 г.) онъ отказался отъ своей точки зрѣнія и примкнулъ къ положенію, что рѣшающее значеніе имѣетъ моментъ отчужденія. Dez. 1902 г. состоялось иное рѣшеніе, въ которомъ Зельбахъ (Pr. V. Bl. 25, стр. 264) видитъ опять, новую точку зрѣнія. На самомъ дѣлѣ, сенатъ сталъ послѣдовательно проводить установленный имъ 5-го декабря принципъ, что новыя сооруженія, ради которыхъ производится отчужденіе, не могутъ оказывать никакого вліянія на размѣры вознагражденія при принудительномъ отчужденіи, что этотъ принципъ примѣнимъ также при отчужденіи по § 13 зак. 2 іюля 1875 г. и что поэтому процессъ установленія плана, неразрывно связанный съ первой стадіей процесса отчужденія, не можетъ имѣть вліянія на вознагражденіе. Но, какъ полагаетъ Манъ (Pr. V. Bl. 27, стр. 16), въ такомъ случаѣ не можетъ быть принято во вниманіе при оцѣнкѣ и то вліяніе, которое оказываетъ на повышеніе цѣны земельныхъ участковъ установленіе строительнаго плана.

земли въ моментъ установленія плана вступаетъ въ рѣзкое несоотвѣтствіе со стоимостью участка ко времени его дѣйствительнаго отчужденія и слишкомъ сильно нарушаетъ интересы собственности⁶⁵⁾.

Какъ видно изъ приводимыхъ въ его рѣчи данныхъ, охрана права собственности является скрытой причиной наблюдающейся въ послѣднее время тенденціи судебно-административной практики опредѣлять оцѣнку отчуждаемой земли не въ моментъ установленія плана, а въ моментъ дѣйствительнаго отчужденія.

Переходимъ теперь къ выясненію второго изъ поставленныхъ выше вопросовъ: въ какой мѣрѣ вліяетъ на размеры вознагражденія увеличеніе или уменьшеніе стоимости

⁶⁵⁾ Побудительныя причины измѣненія принциповъ оцѣнки чрезвычайно ярко выяснились при обсужденіи соотвѣтствующаго вопроса въ вюртембергскомъ ландтагѣ. При обсужденіи этого вопроса, депутатъ Линдеманъ, имѣя въ виду обезпечить переходъ въ пользу общины прироста цѣнности земельного участка, обусловленнаго превращеніемъ негодной земли въ строительную и ростомъ города въ періодъ отъ установленія строительнаго плана до его осуществленія, предлагалъ установить въ законѣ моментъ оцѣнки. Онъ именно предлагалъ предоставить общинѣ право производить оцѣнку земли, зарѣзанной красными линиями, въ любой моментъ по усмотрѣнію и затѣмъ эту оцѣнку считать основаніемъ при отчужденіи, когда бы оно ни послѣдовало (Prot. Würt. II Kammer, стр. 2523. Komm. Ber. 2). Но ни въ комиссіи, ни въ общемъ собраніи предложеніе Линдемана не встрѣтило сочувствія, какъ рѣзко нарушающее интересы землевладѣнія. Точка зрѣнія большинства превосходно была формулирована (ibid., стр. 2524) Гауссомъ, бывшимъ обербургмейстеромъ Штуттгарта. Какъ представитель самоуправленія, онъ готовъ былъ только привѣтствовать подобное мѣропріятіе, но, какъ депутатъ, онъ высказалъ нѣкоторыя сомнѣнія въ его справедливости. Въ послѣднія десять лѣтъ въ практикѣ установленія строительныхъ плановъ произошло значительное измѣненіе. Въ настоящее время, моментъ установленія строительнаго плана отдѣляется неизмѣримо бѣльшимъ промежуткомъ времени отъ его осуществленія, чѣмъ это было раньше, такъ какъ городскія самоуправленія вынуждены охватывать планомъ цѣлыя области для того, чтобы имѣть возможность регулировать процессъ развитія города. Между установленіемъ плана и его фактическимъ осуществленіемъ проходятъ часто цѣлыя десятилѣтія. Съ точки зрѣнія справедливости нужно указать на то, что землевладѣлецъ въ это время сильно ограниченъ въ своемъ правѣ распоряженія собственностью и что общинѣ и безъ того уже предоставлено право выкупить землю въ любой моментъ и не допустить этимъ перехода прироста цѣнности въ руки собственника. По этимъ соображеніямъ Гауссъ высказывается за сохраненіе стараго принципа оцѣнки.

участка, обусловленное установленіемъ строительнаго плана ⁶⁶⁾).

Здѣсь необходимо различать два случая: а) отчужденіе для осуществленія строительнаго плана всего участка и б) части участка.

Первый случай не возбуждаетъ особыхъ недоразумѣній. Почти всѣ нѣмецкіе законы объ отчужденіи признають, что увеличеніе или уменьшеніе цѣнности, которое отчуждаемый объектъ испытываетъ вслѣдствіе осуществленія предпріятія (въ пользу котораго происходитъ отчужденіе), не принимается во вниманіе при опредѣленіи суммы вознагражденія (§ 23 abs. II саксонскаго зак., art. 10 вюртембергскаго и § 8 гессенскаго).

Основаніемъ служатъ слѣдующія соображенія. Публичныя предпріятія (улицы, каналы) повышаютъ, по общему правилу, цѣнность земельныхъ участковъ, въ предѣлахъ которыхъ они осуществлены. Это преимущество получаютъ и тѣ участки, которые непосредственно затрагиваются сооруженіемъ. Безъ отчужденія, которое только и можетъ сдѣлать возможнымъ сооруженіе даннаго предпріятія, это преимущество не могло бы возникнуть. Оно создается исключительно усиліями новыхъ предпринимателей. Было бы несправедливо и совершенно противорѣчило бы принципу казуальности, примѣняемому при опредѣленіи вознагражденія, заставить предпринимателя оплачивать повышеніе цѣнности, которое создано его же трудами. Тѣ же самыя соображенія, *mutatis mutandis*, примѣнимы и къ опредѣленію вліянія уменьшенія цѣнности, вызываемаго даннымъ сооруженіемъ, на сумму вознагражденія.

Но въ примѣненіи къ цѣлямъ строительнаго плана вопросъ представляется гораздо болѣе сложнымъ. По общимъ принципамъ принудительнаго отчужденія установленіе строительнаго плана, какъ событіе, вызывающее примѣненіе экспропріаціи, не должно вліять на оцѣнку прилегающихъ участковъ въ случаѣ отчужденія. Слѣдовательно, ограниченія права стройки, обусловленные строительнымъ планомъ, не могутъ

⁶⁶⁾ Рѣшеніе этого вопроса должно пролить нѣкоторый свѣтъ на понятіе полнаго вознагражденія примѣнительно къ отчужденію городскихъ земельныхъ участковъ, цѣнность которыхъ, въ значительной степени, обусловливается дѣятельностью городского самоуправленія, вообще, и его заботами по установленію строительнаго плана, въ частности.

быть принимаемы въ расчетъ при оцѣнкѣ строительныхъ участковъ. Между тѣмъ, сами по себѣ эти ограниченія права на вознагражденіе не открываютъ и, слѣдовательно, на земельномъ рынкѣ понижаютъ цѣнность участка. Въ результатъ можетъ получиться, что участокъ для цѣлей отчужденія будетъ оцѣниваться выше его рыночной стоимости, не какъ участокъ съ ограниченнымъ правомъ застройки, а какъ участокъ, вполне обладающій строительными функціями. Такое явленіе наблюдается, напримѣръ, въ Пруссіи.

Въ прусской судебно-административной практикѣ по данному вопросу примѣняются принципы общаго законодательства объ отчужденіи. Земельный участокъ, владѣющій строительными функціями до установленія строительнаго плана, оцѣнивается при отчужденіи, какъ годный къ застройкѣ участокъ ⁶⁷⁾, хотя бы въ силу установленія строительнаго запрета онъ утратилъ свои строительныя свойства. Впрочемъ, въ одномъ второстепенномъ случаѣ прусское право допускаетъ исключеніе изъ только что формулированнаго принципа (при отчужденіи земля, предназначенная планомъ подъ палисады, оцѣнивается не какъ строительный участокъ, а какъ участокъ, пораженный сервитутомъ незастраиваемости).

Но позднѣйшее строительное законодательство высказывается противъ уплаты полнаго вознагражденія при отчужденіи за участки, право застройки которыхъ ограничено или вовсе утеряно вслѣдствіе проведенія красныхъ линій. Такъ по § 15 abs. V вюртембергскаго устава 1910, при отчужденіи участка земли, зарѣзаннаго красными линіями, за ограниченія права застройки, созданныя строительнымъ планомъ, вознагражденія не полагается.

Совершенно иначе ставится вопросъ въ случаѣ *частичнаго* отчужденія, когда часть участка остается въ собственности прежняго собственника.

Правда, большинство нѣмецкихъ законодательствъ разрѣшаетъ отрицательно вопросъ о причисленіи выгодъ, соз-

⁶⁷⁾ Съ другой стороны, участокъ, получившій свои строительныя свойства, благодаря установленію строительнаго плана, не оцѣнивается, какъ строительный участокъ, и при послѣдующемъ отчужденіи ростъ цѣнности, поскольку послѣдній является результатомъ строительнаго плана, не принимается во вниманіе (R. G. V. v. 20 Apr. 1898. Pr. V. Bl. 19, стр. 437; R. G. VII v. 17 Mai 1909, Pr. V. Bl. 31, стр. 362).

данныхъ предпріятіемъ (въ пользу котораго производится отчужденіе) для участка, остающагося въ рукахъ собственника, къ суммѣ вознагражденія за отчуждаемую часть участка, но все же три позднѣйшихъ законодательства,—Вюртемберга, Любека и Саксоніи,—допускаютъ, въ извѣстныхъ случаяхъ, такое причисленіе и вкладываютъ въ понятіе полного „вознагражденія“ нѣсколько своеобразное содержаніе, которое въ большей мѣрѣ соотвѣтствуетъ своеобразнымъ условіямъ земельныхъ отношеній современнаго города, гдѣ вліяніе дѣятельности городскихъ самоуправленій по установленію строительныхъ плановъ на возрастаніе земельныхъ цѣнъ не подлежитъ сомнѣнію.

Въ Пруссіи вопросъ о зачетѣ выгодъ, получаемыхъ собственникомъ, благодаря осуществленію строительнаго плана при отчужденіи необходимой для послѣдняго земли, былъ поставленъ уже въ 70-хъ гг., но до сихъ поръ не получилъ еще благопріятнаго разрѣшенія. Именно, въ законопроектахъ 1868 и 1869 гг. правительство предлагало включить постановленіе, въ силу котораго собственникъ, получившій выгоду отъ проведенія улицы, долженъ былъ эту выгоду компенсировать. При отчужденіи даннаго участка ростъ его цѣнности, обусловленный устройствомъ улицы, долженъ былъ быть принятъ во вниманіе и соотвѣтственно уменьшить вознагражденіе ⁶⁸⁾.

Въ томъ случаѣ, если собственникъ не соглашался на такое вознагражденіе, онъ получалъ право требовать отчужденія всего участка ⁶⁹⁾. Правительство высказалось противъ этой мѣры по формальнымъ и матеріальнымъ соображеніямъ ⁷⁰⁾.

⁶⁸⁾ Drucksachen des Herrenhaus, Sitzungsperiode 1868—69, № 10, 1869—70, № 11. Такая мѣра существуетъ во Франкфуртѣ съ давнихъ поръ и именно благодаря ей Франкфуртъ развился такъ цѣлесообразно и красиво.

⁶⁹⁾ Kommissionsbericht v. 14 Dez. 1868. Drucks. d. H. h. № 37, стр. 12. Sténograph. Bericht d. Verhandlungen d. H. h. Sitzungsperiode 1868—69. Bd. 1, стр. 110 и сл. Дернбургъ высказался противъ этого предложенія, считая его нарушеніемъ права частной собственности. Но палата согласилась съ мнѣніемъ Вилькинса, видѣвшимъ въ осуществленіи этого предложенія незамѣнимое средство борьбы съ земельной спекуляціей, которая во вредъ общественнымъ интересамъ усиленно развивалась въ тѣхъ округахъ города, гдѣ были намѣчены къ проложенію новыя улицы.

⁷⁰⁾ St. Ber. d. Verhandl. d. H. h. Sitz.per. 1869—70, стр. 86 и сл.

Мы сейчас остановимся на анализъ саксонскаго законодательства, которое для насъ особенно интересно, такъ какъ предоставляетъ установленіе условій этого зачета автономіи мѣстныхъ самоуправленій и принимаетъ во вниманіе индивидуальныя особенности строительныхъ отношеній. § 24 саксонскаго Enteignungsgesetz детально регулируетъ важный и спорный случай о допустимости зачета этихъ выгодъ при частичномъ отчужденіи. При частичномъ отчужденіи земельного участка (или права) пониженіе стоимости имущества, вызванное самимъ отчуждающимъ предпріятіемъ, въ той мѣрѣ не принимается въ расчетъ при опредѣленіи вознагражденія, въ какой оно нейтрализуется выгодами, которыя получаетъ собственникъ остающейся части въ силу самаго факта отчужденія или въ силу того, что объектъ отчужденія пользуется самимъ предпріятіемъ ⁷¹⁾.

Согласно § 91 общіе принципы отчужденія, сформулированные въ §§ 23 и 24, могутъ подлежать измѣненію особымъ обязательнымъ постановленіемъ (по терминологіи саксонскаго права—мѣстнымъ законодательствомъ). Такія обязательныя постановленія изданы въ большихъ городахъ Саксоніи, напримѣръ, въ Лейпцигѣ и Дрезденѣ, но не въ среднихъ, поскольку мы можемъ судить по представленнымъ намъ изъ министерства типичнымъ образцамъ статутъ.

Какъ примѣръ такой индивидуализаціи оцѣнки, приводимъ соотвѣтствующіе §§ дрезденскаго строительнаго статута.

§ 42 гласитъ: „при отчужденіи съ строительными цѣлями, собственникъ присчитываетъ къ вознагражденію то увеличеніе цѣнности, которое получаетъ остающійся въ его собственности участокъ, благодаря самому отчужденію или назначенію отчуждаемой доли участка“. Отклоненіе отъ опредѣленій общаго закона объ отчужденіи заключается, главнымъ образомъ, въ томъ, что это увеличеніе цѣнности причисляется къ самому вознагражденію въ то время, какъ по § 24 закона объ отчужденіи этотъ приростъ цѣнности долженъ приниматься во вниманіе не при опредѣленіи вознагражденія за отчуждаемый участокъ вообще, но только при возмѣщеніи получаемаго собственникомъ, благодаря отчу-

⁷¹⁾ Begründung, стр. 67.

жденію части участка, ущерба. Такимъ образомъ, при опредѣленіи суммы вознагражденія по началамъ, установленнымъ дрезденскимъ Bauordnung'омъ, можно себѣ представить такой случай, когда собственникъ совершенно не получить вознагражденія за отчужденный участокъ, если вслѣдствіе устройства улицы или другого городского предпріятія остающаяся въ его распоряженіи часть земельного участка сильно вырастетъ въ цѣнѣ. Принципіальное основаніе только что цитированнаго нами метода оцѣнки, установленнаго дрезденскимъ статутомъ, лежитъ въ томъ, что городскія сооруженія, ради которыхъ производится частичная экспроприация земельныхъ участковъ, сильно возвышаютъ цѣнность прилегающей къ нимъ земельной собственности⁷²⁾.

Какъ видно изъ приведеннаго анализа, въ понятіе „полнаго вознагражденія“ общаго законодательства только въ Саксоніи⁷³⁾, и то лишь въ отдѣльныхъ большихъ городахъ, вкладывается нѣсколько своеобразное содержаніе, благодаря зачету при частичномъ отчужденіи преимуществъ, создаваемыхъ строительнымъ планомъ, въ вознагражденіе за отчуждаемую часть участка. Въ остальномъ, своеобразная природа городскихъ земельныхъ отношеній мало отразилась на методахъ оцѣнки.

Впрочемъ, вопросъ объ оцѣнкѣ отчуждаемой земли, — самый больной вопросъ въ современной практикѣ муниципальной землеустроительной политики. Это достаточно ярко было освѣщено на 4-мъ съѣздѣ прусскихъ городовъ.

Докторъ Эхлеръ, въ своемъ докладѣ о Fluchtlinien Gesetz, констатировалъ, что жалобы на многочисленные недостатки оцѣнки очень часты. Одни рекомендуютъ для устраненія этихъ недостатковъ введеніе въ законъ точныхъ принциповъ оцѣнки, другіе — введеніе особой инструкціи для судей, въ которой была бы сдѣлана сводка практическихъ принциповъ оцѣнки. Самъ докладчикъ противъ такихъ предложеній. „Сведеніе воедино казуистическихъ принциповъ всегда

⁷²⁾ D-r Kretschmar, op. cit., стр. 92.

⁷³⁾ Саксонское законодательство и въ старые годы искало новыхъ путей. Такъ Шельхеръ, въ своей старой книгѣ „Die Rechtswirkungen der Enteignung nach gemeinem und sächsischem Recht 1893“, указываетъ, что въ Саксоніи, въ началѣ XIX в., было извѣстно отчужденіе по справедливой оцѣнкѣ. Этотъ принципъ, оговаривается авторъ, теперь исчезъ, какъ не отвѣчающій основнымъ принципамъ современнаго правопорядка.

представляет особые трудности. Оно всегда остается незаконченнымъ, всегда возникаютъ пробѣлы, относительно которыхъ неизвѣстно, какъ ихъ заполнить“. Выходъ нужно искать въ улучшеніи и въ ускореніи процесса принудительнаго отчужденія ⁷⁴⁾).

Намъ предстоитъ еще разсмотрѣть особенности примѣненія въ строительномъ законодательствѣ, такъ-называемаго, права на расширеніе отчужденія. Какъ общій принципъ, отчужденіе должно быть производимо только въ предѣлахъ безусловно необходимаго, но почти всѣ законы объ отчужденіи и строительные уставы даютъ право земельному собственнику, у котораго отчуждена часть земельного участка, требовать вознагражденія за уменьшеніе цѣнности остального участка, если таковое имѣло мѣсто ⁷⁵⁾. Принципъ полного вознагражденія требуетъ, чтобы въ такомъ случаѣ экспроприруемому было возмѣщено все уменьшеніе цѣнности, которое испытываетъ участокъ, но такъ какъ установленіе этого уменьшенія цѣнности представляетъ значительныя затрудненія, то обычно экспроприруемый получаетъ право при частичномъ отчужденіи требовать отчужденія и всего участка ⁷⁶⁾.

Наибольшимъ распространеніемъ пользуется признаніе за экспроприруемымъ полномочія требовать отчужденія всего объекта, вмѣсто части его, при отчужденіи зданія, такъ какъ послѣднее считается недѣлимымъ въ юридическомъ смыслѣ ⁷⁷⁾. Такое же право получаетъ собственникъ незастроеннаго участка, въ томъ случаѣ, если остающаяся у него послѣ отчужденія часть участка юридически или фактически не можетъ быть использована для стройки ⁷⁸⁾. Но такое одностороннее предоставленіе этого „права расширенія“ отчужденія только экспроприруемому можетъ ока-

⁷⁴⁾ Verhandl. des Vierten Allgemeinen preussisch. Städtetages am 6 und 7 Dez. 1904—1905, zu Berlin. Постановленія сѣзда о желательныхъ реформахъ права отчужденія совпадаютъ, въ общемъ, съ нормами саксонскаго закона, анализированными выше.

⁷⁵⁾ См. напр., preussisch. Expropriat. Gesetz. v. 11 Juni 1874. § 9; Preus. Ges. v. 2 Juli 1875, § 13 in fine; Allg. Bauord. Art. B.; Sächs. Enteign. Ges. § 13.

⁷⁶⁾ Layer, Expropriationsrecht, стр. 282 и сл.

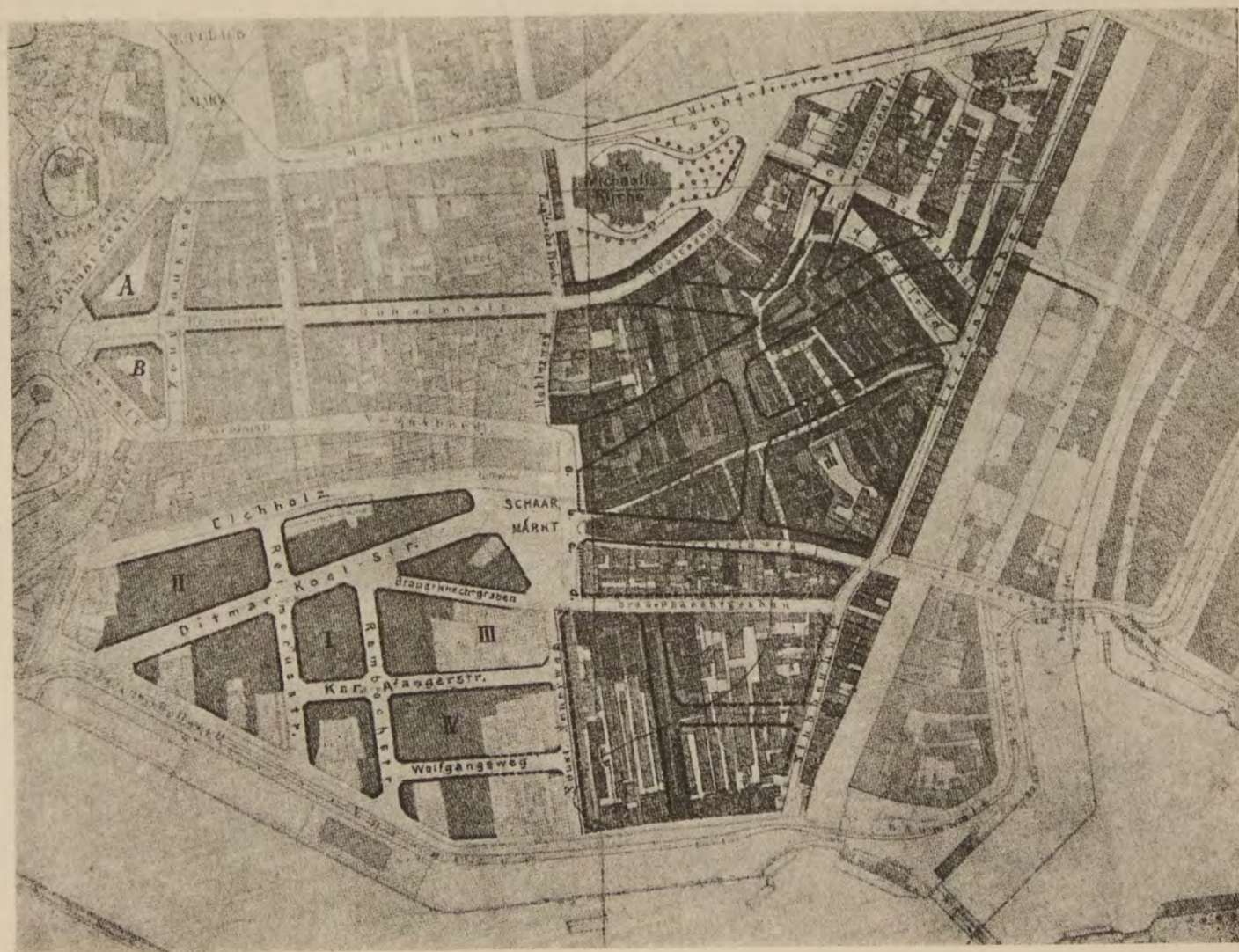
⁷⁷⁾ 4-ый прусскій сѣздъ сдѣлалъ постановленіе о желательности допущенія отчужденія и части зданія. См. цит. протоколъ сѣзда, теза 13-я.

⁷⁸⁾ A. B. O. v. Hessen, § 14.

заться несправедливымъ по отношенію къ тому предпріятію, въ пользу котораго производится отчужденіе. Въ нѣкоторыхъ германскихъ законодательствахъ, въ имперскомъ (Rayongesetz), въ саксонскомъ, брауншвейгскомъ, при извѣстныхъ условіяхъ, право на расширеніе отчужденія получаютъ и предпріятія по соображеніямъ цѣлесообразности и справедливости. Соображенія этого рода должны имѣть особенно большое значеніе при отчужденіи для цѣлей строительнаго плана, какъ въ этомъ убѣждаютъ данныя, приведенныя на 4-мъ сѣздѣ прусскихъ городовъ. По прусскому праву, въ томъ случаѣ, если послѣ перехода земли подъ улицы остается негодный, по незначительности размѣровъ, участокъ, община должна выплатить собственнику вознагражденіе за уменьшеніе цѣнности, но участокъ остается въ рукахъ собственника и служить нерѣдко спекулятивнымъ цѣлямъ. Тѣмъ не менѣе, специальныхъ постановленій о правѣ расширенія отчужденія въ этомъ смыслѣ въ строительныхъ уставахъ мы не находимъ и только въ рѣдкихъ случаяхъ (въ Саксоніи и Брауншвейгѣ) городскія самоуправленія могутъ пользоваться общими нормами законовъ объ отчужденіи, чрезвычайно узко опредѣляющими право расширенія отчужденія со стороны общинъ. Такъ, напримѣръ, саксонскій законъ даетъ это право предпріятію, въ пользу котораго совершается отчужденіе, только при томъ условіи, если издержки, которыя были бы необходимы для того, чтобы возстановить прежнюю способность къ эксплуатаціи остающейся у собственника части участка, составляютъ больше половины цѣны и собственникъ не желаетъ удовлетвориться этой половиной уплаченной цѣны въ качествѣ возмѣщенія за уменьшеніе цѣнности.

„Расширеніе отчужденія“, въ интересахъ общины, въ наиболѣе законченной формѣ осуществляется въ институтѣ такъ-называемаго отчужденія по поясамъ. Отчужденіе по поясамъ расширяетъ цѣли принудительнаго отчужденія, — принудительному переходу подлежатъ не только тѣ полосы земли, которыя непосредственно необходимы для прорѣзываемой улицы, но и цѣлые округа, въ предѣлахъ которыхъ проектируется планомѣрное созданіе сѣти улицъ.

Отчужденная земля, остающаяся у города послѣ проведенія необходимыхъ артерій и урегулированія улицъ, распродается по высокой цѣнѣ и, такимъ образомъ, приростъ цѣнности, вызванный дѣятельностью городского самоупра-



Планъ отчужденія по поясамъ въ Гамбургѣ.

(Черныя линіи показываютъ границы земель, охваченныхъ планомъ отчужденія).

Атмосферата на планетата е изградена от водород и хелий.

вления, остается въ распоряженіи города. Эта финансовая сторона отчужденія по поясамъ дала основаніе Нейману характеризовать названный институтъ, какъ „соединеніе обложенія съ принудительнымъ отчужденіемъ“ ⁷⁹⁾. Но не надо забывать, что, съ юридической точки зрѣнія, наиболѣе важнымъ моментомъ является, въ данномъ случаѣ, расширение цѣли: принудительное отчужденіе допускается для рѣшенія всей совокупности социальныхъ и санитарныхъ задачъ, поставленныхъ жилищнымъ вопросомъ, и допускается въ объемѣ, необходимомъ для достиженія этой цѣли ⁸⁰⁾. Поэтому, правильнѣе будетъ видѣть въ расширеніи цѣли и объекта отличительный признакъ этого вида отчужденія ⁸¹⁾.

⁷⁹⁾ См. Neuman, «Die Steuer und das öffentliche Interesse», стр. 231 и сл.

⁸⁰⁾ Bredt, «Die Zonenenteignung und ihre Zulässigkeit im Preussen», 1909, стр. 28.

⁸¹⁾ Современное законодательство выдвигаетъ на первый планъ эту социальную сторону отчужденія по поясамъ. Такъ, по франц. закону 26-го марта 1852 г. (art. 2) „администрація будетъ имѣть право включать (въ проектъ экспроприаціи) всю совокупность затронутыхъ недвижимостей, если найдетъ, что остающіяся части не имѣютъ ни формы, ни размѣровъ, позволяющихъ возвести на нихъ зданія, удовлетворяющія санитарнымъ требованіямъ (salubres)“. (Décret rélatif aux rues de Paris. Du 26 Mars 1852). Тотъ же принципъ положенъ въ основу бельгійскихъ законовъ 1852 и 67 гг. и англійскаго 1842 г. Въ Бельгіи полномочія на отчужденіе даетъ Art. I. „Когда вопросъ идетъ о совокупности работъ, имѣющихъ цѣлью оздоровить или улучшить, въ цѣломъ или частью, старый кварталъ, или построить новый, правительство можетъ, по ходатайству коммунальнаго совѣта, разрѣшить, согласно законамъ отъ 8 марта 1810 г. и 17 апрѣля 1885 г., произвести экспроприацію всѣхъ земельныхъ участковъ, предназначенныхъ для путей сообщенія и другихъ цѣлей, или общественныхъ службъ, такъ же, какъ и зданій, включенныхъ въ общій планъ проектируемыхъ работъ“ (Loi du 1-er Juillet 1858 et du 15 Novembre 1867, sur l'expropriation par zones, pour travaux d'utilité communale). Ту же цѣль преслѣдуетъ англійскій жилищный законъ (Housing of the Working Classes. Act. 1890), уполномочивающій органы городского самоуправленія къ принудительному отчужденію цѣлыхъ кварталовъ, находящихся въ антисанитарномъ состояніи и такъ-называемыхъ obstructive buildings (см. d. Konrad Bötze, «Die Wohnungsfrage in England, Schriften d. Vereins fr. Socialpolitik» XCVII «Wohnungsfrage», т. III, стр. 107. И только итальянскій ограничивается болѣе общей формулировкой: „Possono comprendersi nella espropriazione non solo i beni indispensabili all'esecuzione dell'opera pubblica, ma anche quelli attigui in una determinata zona, l'occupazione dei quali conferisca direttamente allo scopo principale dell'opera predetta“ (Legge sulle espropriazioni per causa d'utilità pubblica. Dal 25 giugno 1865). По вопросу объ этомъ видѣ отчужденія см. Mehn, «Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung». Berlin. 1893, u. Bredt, «Die Zonenenteignung und ihre

Въ Германіи этотъ институтъ мало извѣстенъ и не примѣняется почти нигдѣ (кромѣ Гамбурга), гдѣ, впрочемъ, тоже нѣтъ общаго закона объ отчужденіи по поясамъ, а это право предоставлено лишь для спеціальнаго случая оздоровленія одной изъ частей города. Съ наибольшей полнотой принципъ отчужденія по поясамъ формулированъ строительнымъ саксонскимъ уставомъ 1900 г. По § 68-му, „если необходимо сносить зданій или группы зданій въ интересахъ передвиженія или общественнаго здоровья, или необходимо осуществленіе строительнаго плана для той части территоріи города, на которой зданія разрушены наводненіемъ или другой стихійной силой, то М. В. Д. уполномочено дать общинному представительству право отчужденія всей *области*, которая необходима для цѣлесообразнаго осуществленія плана“. Его примѣненіе, насколько намъ удалось собрать свѣдѣнія въ М. В. Д., здѣсь почти не имѣло мѣста, кромѣ случаевъ опустошенія пожаромъ цѣлыхъ поселеній.

Гессенское законодательство (§ 69 строительнаго устава) уполномачиваетъ министерство разрѣшать общее примѣненіе принципа отчужденія по поясамъ только въ томъ случаѣ, если участки, расположенные въ данномъ округѣ, по своимъ очертаніямъ или размѢрамъ не соотвѣтствуютъ требованіямъ строительнаго устава, и если между собственниками не состоится соглашенія придать имъ соотвѣтствующую форму.

Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, законъ *обязываетъ* общину распродать экспропрированную землю съ торговъ. Отъ общиннаго представительства всецѣло зависитъ допущеніе къ торгамъ только прежнихъ собственниковъ. Такимъ образомъ, § 69 создаетъ скорѣе своеобразную форму принудительнаго передѣла городской земли (о которомъ мы будемъ говорить въ 3-ей части), чѣмъ принудительнаго отчужденія.

Между тѣмъ, практическое значеніе разсматриваемаго института громадно,—только онъ и можетъ дать общественной власти рѣшительное оружіе въ борьбѣ за цѣлесообразную планировку застроенныхъ уже частей города ⁸²⁾. Также велико, какъ мы это увидимъ въ слѣдующей главѣ, и его

Zulässigkeit in Preussen». Leipzig. 1909. Характеристика примѣненія этого вида законодательства см. у Stübben, «Der Städtebau», 1907, стр. 364 и сл., для Германіи (Гамбургъ) см. слѣдующую главу.

⁸²⁾ Sächs. Enteignungsgesetz § 13, abs. II, Schelcher, op. cit., стр. 173.

финансовое значеніе, поэтому остается только пожалѣть, что не закончена еще послѣдняя глава германскаго строительнаго законодательства.

Мы видѣли выше, что общинныя самоуправленія въ результатѣ формальнаго установленія строительнаго плана получаютъ публичное субъективное право на отчужденіе земли, зарѣзанной красными линіями. Теперь, послѣ ближайшаго анализа нормъ, опредѣляющихъ основные моменты процесса принудительнаго отчужденія, мы можемъ сказать, что осуществленіе этого новаго субъективнаго права чрезвычайно затруднительно и поставлено въ условія, мало отвѣчающія своеобразнымъ потребностямъ городского благоустройства и эволюціи, переживаемой городскими земельными отношеніями. Длительность процесса, на которую постоянно жалуются дѣятели городского самоуправления, невыработанность и устарѣлость масштаба для оцѣнки, который, между тѣмъ, особенно необходимъ при своеобразіи городскихъ земельныхъ отношеній, недостаточная широта цѣлей, для которыхъ допустима экспроприація,—вотъ недостатки дѣйствующаго права, дѣлающія затруднительнымъ пользованіе этимъ институтомъ для плановънаго строительства города.

Только при построеніи принудительнаго отчужденія на новыхъ началахъ, осуществляемыхъ, частью, пока только единичными законодательствами, возможно нормальное осуществленіе городскими общинами этого субъективнаго публичнаго права. Но для настоящаго времени, практически, для городского самоуправления имѣетъ большее значеніе сервитутъ незастраиваемости, поражающій земельный участокъ, зарѣзанный красными линіями, какъ слѣдствіе формальнаго установленія строительнаго плана, чѣмъ институтъ принудительнаго отчужденія (въ его современной формѣ).

Интереснымъ дополненіемъ къ праву принудительнаго отчужденія является право принудительной импроприаціи. Городское самоуправленіе получаетъ право (см., напримѣръ, § 66 саксонскаго уст. 1900 г.) требовать въ цѣляхъ исправленія незначительныхъ неправильностей границъ, чтобы собственникъ купилъ земельныя полосы, необходимыя для приданія правильныхъ очертаній его участку (въ особенности, добавляетъ цитируемый §, это должно имѣть мѣсто, если въ силу измѣненія красныхъ линій прежняя улица переходитъ въ категорію строительной земли). Осуществленіе такого требованія ставится условіемъ разрѣшенія стройки

на участкѣ. Въ предоставленіи этого права импропріаціи находятъ свое выраженіе стремленіе законодательства дать органамъ городского самоуправления достаточныя полномочія на планомѣрное вмѣшательство въ строительныя отношенія.

Desiderata городскихъ самоуправленій, специалистовъ по земельному вопросу въ области принудительнаго отчужденія, могутъ быть сведены къ слѣдующимъ требованіямъ: 1) облегченіе примѣненія экспропріаціи въ цѣляхъ осуществленія строительныхъ плановъ (расширеніе цѣлей и объекта принудительнаго отчужденія)⁸³⁾; 2) введеніе института принудительнаго отчужденія по поясамъ, необходимаго по финансовымъ и социаль-политическимъ соображеніямъ; 3) приспособленіе принциповъ оцѣнки къ своеобразнымъ земельнымъ отношеніямъ города. Въ этомъ послѣднемъ пунктѣ особенно заслуживаютъ вниманія предложенія Мангольдта и Линдемана. Мангольдтъ требуетъ, чтобы оцѣнка полевой земли, расположенной за городской чертой и необходимой городскому населенію для строительныхъ цѣлей, производилась бы по ея сельскохозяйственной стоимости⁸⁴⁾. По мнѣнію Мангольдта только эта послѣдняя мѣра и можетъ оказать рѣшающее вліяніе на пониженіе городскихъ земельныхъ цѣнъ, такъ какъ заранѣе отниметъ у собственниковъ земли, служащей сельскохозяйственнымъ цѣлямъ, возможность реализовать въ ея цѣнѣ приростъ цѣнности, создаваемый ростомъ городской территоріи и обезпечить, такимъ образомъ, постоянный притокъ на городской рынокъ дешевыхъ, годныхъ къ застройкѣ земельныхъ участковъ. Соответствующее предложеніе было внесено Линдеманомъ въ Вюртембергскій Ландтагъ, при обсужденіи строительнаго устава 1910 года⁸⁵⁾.

⁸³⁾ Особенно горячо эти требованія раздаются тамъ, гдѣ, какъ въ Баваріи, законодательство о принудительномъ отчужденіи (1837 года) совершенно игнорируетъ потребности строительнаго развитія городовъ.

См. „Enteignungsrecht, Ortsstrassenrecht und Wohnungsreform in Bayern“. München 1911, стр. 12 и сл.; также Bericht über die zweite Hauptversammlung des bayerischen Landes—vereins z. Förderung des Wohnungswesens. Augsburg 1911. Докладъ профессора Зинцгеймера, стр. 101 и сл.

⁸⁴⁾ Mangoldt, op. cit., стр. 479 и сл. Авторъ предлагаетъ дать право городскимъ самоуправлениямъ на установленіе особой таксы на землю во всей области предполагаемаго расширенія города.

⁸⁵⁾ См. стр. 385.

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Обзоръ дѣятельности органовъ городского самоуправления по примѣненію законодательства о строительныхъ планахъ.

Характеристика успѣховъ, достигнутыхъ органами городского самоуправления въ области изданія и осуществленія строительныхъ плановъ, представляетъ значительныя трудности въ виду отсутствія матеріаловъ. Обыкновенно, изданіе строительнаго плана выражается въ нанесеніи на планъ города предполагаемыхъ артерій уличнаго движенія. Соображенія общаго характера, по которымъ можно было бы судить о мотивахъ, руководящихъ городскимъ самоуправленіемъ при изданіи строительнаго плана, обыкновенно не печатаются. Такимъ образомъ, при изложеніи сдѣланнаго городами въ этой сферѣ приходится довольствоваться частными анкетами, нѣкоторыми матеріалами, собранными на выставкѣ городовъ въ Дрезденѣ въ 1903 г., на спеціальныхъ выставкахъ городского строительства, на гигиенической выставкѣ, и нѣкоторыми монографіями, посвященными отдѣльнымъ городамъ.

Сначала мы остановимся на изученіи того, какъ городскія самоуправления пользуются полномочіями, даваемыми законодательствомъ о строительныхъ планахъ,—на чисто формальной сторонѣ дѣятельности органовъ самоуправления по изданію строительныхъ плановъ; вмѣстѣ съ тѣмъ, мы выяснимъ, какъ регулируется будущая застройка еще незастроенныхъ кварталовъ, по отношенію къ которымъ роль городского самоуправления исчерпывается исключительно только регулированіемъ воли собственниковъ и ограниченіемъ права стройки въ направленіи, желательномъ для публичнаго интереса. Позднѣе мы охарактеризуемъ въ общихъ чертахъ дѣятельность городского самоуправления въ области дѣйствительнаго осуществленія плана на застроенной территоріи въ рядѣ нѣмецкихъ городовъ.

Необходимую основу для изученія перваго вопроса намъ даетъ анкета Штюббена, второго — анкета Фосса. Намъ остается лишь дополнить доставленные этими анкетами матеріалы.

По общему правилу, городскія самоуправленія пользуются изданіемъ строительныхъ плановъ для регулированія строительнаго развитія городовъ.

По анкетѣ, произведенной въ 1900 г., изъ 100 нѣмецкихъ городовъ съ населеніемъ свыше 30.000 ж. въ 50 были изданы строительные планы, охватывающіе всю территорію города, 10 городовъ, хотя имѣли общій планъ, но осуществляли его постепенно, по частямъ; въ 39 городахъ существовали планы застройки, предназначенные только для отдѣльныхъ улицъ. Съ тѣхъ поръ, несомнѣнно, гораздо большее число городовъ ввели у себя строительные планы. Въ послѣднее время, насколько намъ удалось выяснить, даже въ мелкихъ городахъ является стремленіе ввести строительные планы, охватывающіе всю предполагаемую площадь застройки города. При этомъ наблюдается всюду тенденція возможно болѣе заблаговременно установить планъ застройки и тѣмъ самымъ заранее на много лѣтъ предопредѣлить будущее развитіе города.

Методы осуществленія плановъ чрезвычайно различаются въ деталяхъ. Нѣкоторые города, устанавливая планъ, обеспечиваютъ себѣ возможность дальнѣйшаго дѣленія на строительные блоки, смотря по потребностямъ. Въ другихъ, установленіе красныхъ линій ограничивается существующими дорогами, оставляя на будущее планированіе промежуточныхъ площадей ¹⁾.

Въ Пруссіи, по общему правилу, города только готовятъ общій строительный планъ, но устанавливаютъ его формально частями, смотря по потребностямъ. При этихъ условіяхъ строительный планъ имѣетъ только руководящее значеніе для дѣятельности органовъ самоуправления, и можетъ быть измѣненъ въ каждый моментъ безъ соблюденія процессуальныхъ формъ. Городскія самоуправленія избѣгаютъ формальнаго установленія плановъ, чтобы не связать себя и, главное, чтобы не создавать возможности спекуляціи на землѣ, цѣны на которую въ частяхъ территоріи города, пред-

¹⁾ Stübben, die Begeutung der Bauordnungen und Bebauungspläne für das Wohnungswesen 1902, op. cit., стр. 31.

назначенныхъ къ застройкѣ, сильно возвышаются ²⁾. Та же цѣль, борьба съ спекуляціей, достигается еще другими средствами, — въ нѣкоторыхъ городахъ, напр. Карлсруэ, Маннгеймѣ, Франкфуртѣ, установленный планъ держится въ строгомъ секретѣ.

Несовершенство большинства городскихъ плановъ до послѣдняго времени заключалось въ недостаточной ихъ дифференцированности. При ихъ установленіи мало принималось во вниманіе, предназначается ли данная часть города для жилыхъ цѣлей или для промышленныхъ, для интенсивной или экстенсивной застройки, отчего возникли преувеличенные и слишкомъ однообразныя требованія къ ширинѣ улицъ.

Такъ Штюббенъ указываетъ, что во многихъ городахъ минимальная ширина улицъ установлена въ 13, 41, 15 и даже 19 метровъ. По Штюббену, даже минимальная ширина улицъ, установленная гессенскимъ закономъ, — 12₅₀ м. и прусскимъ — 12 м., является преувеличеннымъ требованіемъ ³⁾. Какъ мы увидимъ ниже, при анализѣ строительныхъ плановъ отдѣльныхъ городовъ, въ послѣднее время въ отдѣльныхъ, по крайней мѣрѣ, случаяхъ, наблюдается стремленіе къ индивидуализаціи характера улицъ въ зависимости отъ соціального характера части города.

Въ нѣкоторыхъ городахъ строительные планы специально принимаютъ мѣры, чтобы водопроводныя линіи совпадали съ линіями зеленыхъ насажденій, во избѣжаніе ихъ загрязненія. Къ сожалѣнію, этого принципа придерживаются не все города, — большинство изъ нихъ не принимаютъ такого рода мѣръ къ предупрежденію загрязненія воды.

При включеніи площадей въ строительный планъ различаются площади для передвиженія, которыя по своимъ размѣрамъ зависятъ отъ площади улицъ (25—30% послѣдней), садовыя площади (площади для отдыха, игръ), въ которыхъ чувствуется сильная необходимость въ жилищныхъ кварталахъ вообще, а въ рабочихъ кварталахъ — въ особенности, Юридически представляется сомнительнымъ, можно ли пользоваться ограниченіями частной собственности, устанавли-

²⁾ См. M. Mathias, „Die städtische Selbstverwaltung in Preussen“. Berlin 1911, стр. 311.

³⁾ Stübben, op. cit., стр. 32. Между маленькими домами достаточно для улицъ съ небольшимъ движеніемъ ширина въ 10 метр., а при наличности Vorgärten — даже 8 метр.

ваемыми строительными планами, также и въ цѣляхъ устройства парковъ, такъ какъ еще не выясненъ вопросъ, даетъ ли формальное установленіе строительнаго плана право городу на отчужденіе земли для устройства парка въ той же мѣрѣ, какъ и для устройства улицъ и площадей? Однако, по анкетѣ 1900 г. половина всѣхъ опрошенныхъ городовъ предусматривала въ строительныхъ планахъ самостоятельное устройство парковъ, независимо отъ устройства улицъ и площадей. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ, достигаетъ чрезвычайно значительныхъ размѣровъ и другая форма ограниченія частной собственности планами регулированія въ гигиеническихъ и эстетическихъ цѣляхъ,—установленіе Vorgärten (палисадовъ передъ домами), размѣры которыхъ, въ среднемъ, колеблются отъ 3 до 10 кв. метр., въ отдѣльныхъ случаяхъ достигая 30 кв. метр.

Устройство новыхъ улицъ, по этой анкетѣ, производится или городомъ на городской счетъ, или имъ же, но за счетъ земельныхъ собственниковъ, или самими земельными собственниками подъ надзоромъ города. Преобладаетъ, въ общемъ, въ послѣдніе годы, вторая система—устройство улицъ городомъ за счетъ собственниковъ.

Что касается до процесса принудительнаго отчужденія при приобрѣтеніи необходимой для устройства улицъ земли, то и города и собственники жалуются на чрезвычайную сложность и медлительность процесса установленія вознагражденія. Города жалуются также и на то, что имъ не предоставлено право отчужденія для устройства публичныхъ садовъ и право отчужденія негодныхъ по незначительности размѣровъ къ застройкѣ участковъ, примыкающихъ къ краснымъ линіямъ.

Въ послѣдніе годы все больше наблюдается проникновеніе въ дѣятельность городскихъ самоуправленій социальныхъ принциповъ—стремленіе не только внести въ городское строительство лучшія санитарныя и эстетическія начала, но и желаніе воспользоваться этимъ методомъ административнаго воздѣйствія для рѣшенія той части социального вопроса, которая извѣстна подъ именемъ жилищной проблемы.

Штюбенъ также констатируетъ проникновеніе въ земельную политику городовъ вообще и въ строительные планы, въ особенности, социальныхъ-политическихъ принциповъ. По его мнѣнію, три фактора содѣйствовали этому,—развитіе поясныхъ Bauordnung'овъ, которые мы встрѣчаемъ почти во

всѣхъ большихъ и среднихъ городахъ, развитіе постройки небольшихъ домовъ односемейнаго и двухъсемейнаго типа, что осуществляется, главнымъ образомъ, строительными обществами, ставящими себѣ общественныя цѣли, и, наконецъ, движеніе въ пользу городовъ-садовъ, по англійскому образцу⁴⁾.

Въ своей новой статьѣ въ „Zeitschrift fur Wohnungswesen“ (1911, № 3) онъ приводитъ рядъ примѣровъ нѣмецкихъ рабочихъ колоній и кварталовъ, специально предназначенныхъ для жизни, возникшихъ около Эссена, Бремена, Хемница, Вейсензее, Лейпцига и Берлина.

Изслѣдованія Штюббена отчасти находятъ подтвержденіе въ данныхъ, касающихся отдѣльныхъ городовъ. Очень интересный проектъ законченнаго плана, который выходитъ за предѣлы отдѣльной общины и распространяется на весь рейнско-вестфальскій промышленный округъ, быстро развивающійся и застраивающійся, разработанъ Strehlow'ымъ⁵⁾. Рейнско-вестфальскій промышленный округъ, жизнь котораго всецѣло зависитъ отъ богатыхъ угольныхъ копей, началъ сильно развиваться съ 70-хъ гг., особенно послѣ того, какъ сдѣлался центромъ желѣзолитейной промышленности. Населеніе возрастаетъ чрезвычайно быстро; процессъ превращенія сельскохозяйственной области въ промышленную идетъ очень интенсивно, и, вмѣстѣ съ тѣмъ, безпорядочно. Если такой темпъ развитія будетъ продолжаться, то плотность населенія этой промышленной области уже въ 30-хъ гг. XX в. превзойдетъ плотность населенія среднихъ нѣмецкихъ городовъ, а въ третьей четверти вѣка достигнетъ плотности Берлина. Между тѣмъ, до послѣдняго времени не принималось никакихъ мѣръ нигдѣ, исключая большіе городскіе центры, какъ Эссенъ и Дортмундъ, къ обезпеченію условій цѣлесообразной застройки. Только въ самые послѣдніе годы на этотъ вопросъ было обращено вниманіе отчасти въ прессѣ, отчасти въ официальныхъ кругахъ. Названный нами авторъ предлагаетъ создать для всей рассматриваемой области законченный планъ застройки, основываясь на слѣдующихъ принципахъ: онъ различаетъ артеріи, предназначенныя для

⁴⁾ Яркую картину устройства городовъ-садовъ даетъ З. Г. Френкель въ своей статьѣ „Задачи правильной застройки населенныхъ мѣстъ въ освѣщеніи современной гігіены“ (по даннымъ дрезденской гігіенической выставки). „Обществен. Врач. № 1. 1912 г.

⁵⁾ „Die Boden und Wohnungsfrage des rheinisch—westfälischen Industriebezirkes“, D-r Strehlow, Städtischer Vermessungsinspector. 1911 г.

сообщенія отдѣльныхъ общинъ даннаго округа между собою, улицы мѣстнаго сообщенія и улицы, предназначенныя для жилищныхъ цѣлей. Артеріи перваго типа должны обезпечить мѣсто для двухъ тротуаровъ, особой полосы для движенія экипажей, особой—для движенія автомобилей, полосы для велосипедистовъ и, если возможно, особой—для всадниковъ. Имѣющіяся еще въ небольшомъ количествѣ лѣсныя насажденія должны быть сохранены: необходимо запретить производить въ нихъ стройку,—онѣ должны служить эстетическимъ добавленіемъ къ дорогамъ. Эти артеріи въ заселенныхъ общинахъ должны превращаться въ кольцевыя улицы, которыя служили бы основаніемъ для сѣти мѣстнаго движенія. Завершеніемъ проекта должна служить организація жилыхъ улицъ, совершенно обособленныхъ изъ общей сѣти улицъ такъ, чтобы ихъ не затрагивала волна промышленнаго и вообще оживленнаго движенія. Это дастъ возможность довести ихъ ширину до 10 метр. и понизить до послѣднихъ предѣловъ расходы на оборудованіе (по расчетамъ Стрелова оборудованіе такой элементарной улицы обходится въ 20 мар. за кв. м., тогда какъ нормальное оборудованіе улицы, предназначенной для движенія, опредѣляется имъ въ 113 мар. за кв. метр.).

Осуществленіе этого плана сталкивается съ финансовыми затрудненіями и пока можно указать только на распланированіе, по порученію г-жи Круппъ, жилыхъ улицъ и кварталовъ въ южной части Эссена на принадлежащей ей землѣ. Здѣсь доведено до послѣдней степени выдѣленіе улицъ этого типа изъ общей сѣти. Ихъ уровень лежитъ выше уровня остальныхъ улицъ Эссена, съ которыми они соединяются посредствомъ лѣстницъ или спусковъ. Планировка носитъ свободный характеръ,—красныя линіи дѣлятъ эту часть города на рядъ индивидуально очерченныхъ участковъ.

Впрочемъ, на густо населенномъ западѣ Германіи мы уже имѣемъ примѣры созданія земствомъ единыхъ строительныхъ плановъ для цѣлаго ряда смежныхъ общинъ въ цѣляхъ развитія планомѣрной застройки. Такъ, округъ Пиннебургъ поручилъ извѣстному спеціалисту Баумейстеру составить планъ застройки для всей области, расположенной между Альтоной и Веделемъ ⁶⁾.

⁶⁾ Baumeister—„Gutachten über die einheitliche Bebauung des Elbge-
gends zwischen Altona u. Wedel erstattet im Auftrage des Kreisausschusses

Въ послѣднее время германскіе спеціалисты принципиально настаиваютъ на необходимости введенія законченныхъ строительныхъ плановъ для небольшихъ (5—20.000ж.), быстро развивающихся городовъ для того, чтобы заранѣе устранить возможность неправильнаго ихъ развитія, исправленіе котораго стоитъ чрезвычайно дорого.

Примѣненіе новыхъ социальныхъ принциповъ застройки послѣдовательно проведено въ строительномъ планѣ маленькаго, но быстро развивающагося города Бремергафена (въ 1842—2380 ж., въ 1885—14.722 ж., въ 1909—22.400 ж.). Планъ имѣетъ цѣлью обезпечить, благодаря цѣлесообразному опредѣленію направленія улицъ и дифференціаціи строительныхъ требованій, съ одной стороны, болѣе легкій доступъ для рабочаго населенія къ гавани, которая является экономическимъ центромъ городка, а съ другой—лучшій притокъ свѣта и воздуха въ жилые кварталы. Въ планѣ предусматриваются мѣры къ возможно болѣе расчетливому использованию земли при проведеніи красныхъ линій. Цѣлесообразная планировка объясняется двумя моментами: большимъ количествомъ земли, находящейся въ общественной собственности (отношеніе земельной площади, находящейся въ собственности государства, города, Ллойда, церкви къ земельной площади, находящейся въ частной собственности, выражается въ цифрахъ 211 : 136) ⁷⁾ и тѣмъ обстоятельствомъ, что „при осуществленіи строительнаго плана совершенно не принимаются во вниманіе границы земельныхъ участковъ, находящихся въ частной собственности“. Но въ томъ же документѣ мы встрѣчаемъ заявленіе, характерное для современной земельной политики нѣмецкихъ городовъ: „при превращеніи незастроенной земли въ застроенную рекомендуется идти медленнымъ путемъ, чтобы сохранить землю для застройки платежеспособными слоями населенія“ ⁸⁾.

des Kreises Pinneburg“. Въ брошюрѣ, помимо общихъ положеній, содержится проектъ плана застройки 1907—1908 гг., строительнаго статута, приуроченнаго къ индивидуальнымъ условіямъ отдѣльныхъ общинъ, и мѣстный проектъ канализаціи. См. также „Zeitschrift für Bauwesen“ 1909 г.

⁷⁾ Городу Бремергафену было отведено вольнымъ городомъ Бременомъ, на землѣ котораго онъ находится, 31₆₇ гект.

⁸⁾ Erläuterungen zum Bebauungsplan der Stadt Bremerhafen. Рукописный матеріалъ, выставленный на гигиенической выставкѣ въ Дрезденѣ

Одинъ изъ немногихъ выставленныхъ на гигиенической выставкѣ въ Дрезденѣ документовъ позволяетъ прослѣдить на примѣрѣ г. Бармена, какъ приспособляются современные строительные планы къ индивидуальнымъ, не только экономическимъ, но и топографическимъ условіямъ жизни городовъ⁹⁾.

Городъ Барменъ расположенъ въ узкой долинѣ, къ которой съ обѣихъ сторонъ близко примыкаютъ горы. Промышленные предприятия сосредоточены въ одной части долины, такъ тѣсно застроенной, что городское самоуправленіе стало опасаться, что новые заводы и фабрики не смогутъ основываться въ Барменѣ за недостаткомъ мѣста (на склонахъ горъ они не могутъ устраиваться вслѣдствіе отсутствія надлежащаго сообщенія съ желѣзнодорожнымъ движеніемъ). Чтобы не допустить выселенія промышленности, а также пріобрѣсти вліяніе на образованіе земельныхъ цѣнъ, городъ пріобрѣлъ въ различныхъ пунктахъ значительныя площади земли, изъ которыхъ самая большая, въ 68 га, по 1₈₈ мар. за кв. метръ. Дума имѣетъ въ виду построить здѣсь пассажирскій и товарный вокзалъ который присоединялся бы къ сѣти желѣзныхъ дорогъ, ведущихъ на сѣверную часть города, при чемъ поставить его такъ, чтобы электрическій локомотивъ могъ брать вагоны и безъ перегрузки подвозить ихъ къ фабрикамъ. При установленіи строительнаго плана было проведено, — чего раньше въ Бременѣ не дѣлалось, — различіе между жилищнымъ и фабричными кварталами: самая плоская часть территоріи, на востокѣ, отведена подъ фабричный округъ. Благодаря такому дѣленію, кромѣ гигиеническихъ и эстетическихъ цѣлей, были достигнуты еще экономическія, — болѣе цѣлесообразное раздѣленіе промышленнаго квартала на большіе участки, что позволяетъ сдѣлать значительное сбереженіе въ землѣ, отводимой подъ улицы, и въ издержкахъ на оборудованіе послѣднихъ, а также даетъ возможность проложить соединительные рельсы вблизи фабричныхъ блоковъ. Фабричный кварталъ, расположенный на востокѣ, выдѣленъ изъ новой городской части и, такимъ образомъ, городъ спасается отъ пыли и дыму (здѣсь большей частью дуютъ

1911 г. Проектъ плана составленъ редакторомъ журнала „Städtebau“ Goeske“.

⁹⁾ Рукописный докладъ, выставленный на дрезденской гигиенической выставкѣ въ 1911 г.

западные вѣтры). Чтобы привлечь промышленныя предпріятія, городъ разрѣшаетъ здѣсь большую интенсификацію постройки въ высоту и ширину. Цѣна земли строительныхъ участковъ — 6₇₀ мар. за кв. м., включая сюда и издержки по сооруженію улицы, безъ нихъ — 4 мар.

Въ Барменѣ чувствуется недостатокъ въ жилыхъ помѣщеніяхъ. Въ 1909 г. пустовало около 1₂₁⁰/₀ жилищъ, тогда какъ нормальный процентъ пустующихъ квартиръ равняется 3. Въ связи съ устройствомъ фабричнаго квартала городъ считаетъ необходимымъ содѣйствовать сооруженію домовъ для рабочихъ. Такъ какъ въ послѣднее время въ Барменѣ начинаетъ господствовать типъ постройки домовъ-казармъ, чему способствуетъ и Bauordnung, то городъ рѣшилъ отвести большую часть прибрѣтенной имъ земли для постройки небольшихъ домовъ. Для постройки рабочихъ жилищъ городъ предполагаетъ продавать землю по своей цѣнѣ (4₅₀ м. за кв. метр., считая и издержки по сооруженію улицъ). Интенсивную застройку планъ рассчитываетъ допустить только на главныхъ улицахъ, а часть территоріи, покрытую старымъ лѣсомъ, отвести подъ кварталы виллъ. Городъ принимаетъ мѣры, чтобы лучше использовать природную красоту этой мѣстности,—на верху холма, откуда открывается видъ на покрытые лѣсомъ склоны, будетъ расположена церковь, замыкающая собой конецъ улицы. Артеріи передвиженія проведены такъ, что округа небольшихъ домовъ не затрагиваются сколько-нибудь значительнымъ транзитнымъ движеніемъ, поэтому тамъ могутъ быть допущены дешевыя узкія улицы. Приняты всѣ мѣры для возможнаго приспособленія улицъ къ рельефу городской территоріи. Проектированныя улицы предполагается застраивать частично и такъ, чтобы не испортить видъ на лѣсъ и долину. Существующія лѣсныя площади рѣшено сохранить, а въ одной изъ долинъ устроить озеро. Городъ прибрѣлъ 68 гект. по 1₈₈ м. за кв. метр. Изъ нихъ 69⁰/₀ отводятся подъ строительные участки, 10⁰/₀—подъ улицы, дороги и публичныя площади. Примѣръ Бармена типиченъ для новыхъ теченій въ области городского землеустройства въ Германіи.

Грандіозный проектъ планомѣрнаго строительнаго переустройства города вырабатывается союзомъ берлинскихъ архитекторовъ. Этотъ союзъ объявилъ конкурсъ на разработку единаго плана застройки Берлина, и выработалъ чрезвычайно интересныя основанія для этого плана.

Великій Берлинъ по этому проекту долженъ охватить свыше 100 общинъ, выросшихъ около Берлина и, въ значительной степени, получившихъ городской характеръ. Цѣлью строительнаго плана является обезпечить для будущихъ поколѣній необходимый запасъ воздуха и свѣта, предохранить еще незастроенныя пространства отъ ненормальной застройки и превратить существующіе лѣса и поля въ парки и площади для игръ и отдыха. Для уже застроенныхъ предмѣстievъ долженъ быть принятъ строительный планъ, обезпечивающій великому Берлину единство строительнаго развитія. Всѣ существующія красивыя мѣстности (окрестности Берлина богаты, главнымъ образомъ, водою и лѣсомъ), должны быть охранены отъ обезображиванія. Всѣ эти санитарныя и эстетическія соображенія логически приводятъ къ необходимости вмѣшательства общественной власти въ земельныя отношенія къ охранѣ земельныхъ пространствъ, еще не захваченныхъ стихійнымъ процессомъ развитія города и спекуляціей, которая совершенно не считается съ требованіями общаго блага (см. особенно Keller und, Nitsche: „Gross Berlins bauliche Zukunftin“. Berlin, Grunewald 1910). Существуетъ теченіе, которое именно эту сторону земельной политики выдвигаетъ на первый планъ, при чемъ настаиваетъ на принудительномъ отчужденіи незастроенныхъ земель по справедливой оцѣнкѣ (см. работу Мангольдта „Bodenspekulation oder Gemeindepolitik für Gross Berlin“. Berlin 1908) на томъ основаніи, что землевладѣльцы не имѣютъ нравственнаго права на приростъ цѣнности. Но идеѣ великаго Берлина даетъ тонъ теченіе узко практическое, не претендующее на болѣе широкіе планы, чѣмъ организація единого управленія берлиномъ и пригородами, созданіе изъ Берлина единого юридическаго организма и выработка единого плана застройки для всей берлинской аггломерации. Въ настоящее время съ созданіемъ самостоятельной земской единицы изъ Берлина и его предмѣстievъ проектъ перестройки великаго Берлина по единому плану имѣетъ много шансовъ на осуществленіе.

Наравнѣ, впрочемъ, съ чисто землеустроительными предложеніями всѣ проекты реформы застройки Берлина имѣютъ въ виду и планомѣрное развитіе различныхъ типовъ городскихъ путей сообщеній¹⁰⁾.

¹⁰⁾ Eberstadt, B. Möhring, R. Petersen—«Gross—Berlin. Ein Programm für die „Planung der Neuzeitlichen Grosstadt“. Berlin. 1910. Jansen — «Preis-

Штюббенъ даже склоненъ обобщать эти чрезвычайно интересные, въ отдѣльныхъ случаяхъ, стремленія и видѣть въ современной строительной политикѣ нѣмецкихъ городовъ чуть ли не синтезъ строительной политики вообще. Такъ онъ говоритъ, что въ Англіи, главнымъ образомъ, были выдвинуты проблемы жилищнаго вопроса, но до послѣдняго времени тамъ мало занимались вопросами землеустройства и планировки города въ цѣломъ. Во Франціи, и, особенно, въ Америкѣ, наоборотъ, на первый планъ выдвигали послѣдніе вопросы, мало удѣляя вниманія улучшенію жилищныхъ условій. Въ Германіи же онъ видитъ синтезъ всѣхъ этихъ теченій. Но повидимому Штюббенъ преувеличиваетъ значеніе этой тенденціи.

Такъ, специальный журналъ „Städtebau“ жалуется на недостаточное проникновеніе въ нѣмецкую муниципальную землеустроительную политику вообще и городскіе планы застройки, въ частности, социаль-политическихъ принциповъ. Поэтому будетъ осторожниѣе сказать, что, дѣйствительно, наблюдаются признаки новыхъ теченій, но рѣшающаго значенія они еще не имѣютъ.

Дѣятельность городского самоуправления въ области установленія и осуществленія строительныхъ плановъ и превращенія города-мастерской (выраженіе Гобсона) въ городъ-садъ, съ трудомъ поддается цифровому выраженію. Интересно только отмѣтить, что процессъ децентрализаціи города, передвиженіе населенія изъ стихійно развивавшихся центровъ на окраины, значительно облегчаетъ сознательное переустройство города и не только въ сферѣ болѣе нормальной застройки отдѣльныхъ участковъ (объ этомъ мы говорили раньше), но и въ дѣлѣ созданія большаго количества резервуаровъ воздуха и свѣта—парковъ и площадей. Объ этомъ краснорѣчиво свидѣтельствуютъ діаграммы, выставленныя на дрезденской выставкѣ гігіены (см. табл. а).

Чѣмъ дальше отъ центра, тѣмъ больше воздуха, тѣмъ больше парковъ, тѣмъ больше область сознательнаго воздѣйствія общественной власти на развитіе города. И, тѣмъ не менѣе, если прослѣдить за десятки лѣтъ процессъ стро-

gekrönter Grundplan für Gross — Berlin. München 1910. Anregungen zur Erlangung eines Grundplanes für die städtebauliche Entwicklung von Gross—Berlin. Gegeben von der Vereinigung berliner Architekten und dem Architektenverein zu Berlin. Berlin.

ительнаго развитія города, то выводъ будетъ далеко не утѣшительный: сознательныя усилія общественнаго самоуправления—приблизиться къ идеалу города-сада—не вполне удались, стихійный процессъ интенсификаціи городской застройки все еще побѣждаетъ: процентъ незастроенной земли не возрастаетъ, а уменьшается (см. табл. b).

Яркую картину *осуществленія* строительныхъ плановъ въ предѣлахъ уже застроенной территоріи города даетъ анкета Фосса 1910 г.

Анкета, произведенная въ прошломъ году по плану эльберфельдской городской управы Voss'омъ, хотя по иной программѣ и съ иными цѣлями, позволяетъ намъ детально освѣтить дѣятельность города по осуществленію плановъ, по крайней мѣрѣ, въ смыслѣ гигиеническаго улучшенія старыхъ городскихъ центровъ, застроившихся еще до сознательнаго вмѣшательства органовъ общественной власти стихійно и безпорядочно, и поэтому представляющихъ собой санитарную опасность и препятствіе для правильнаго развитія сообщенія¹¹⁾. Движущимъ принципомъ перепланировки старыхъ частей города чаще всего является необходимость расширенія существующихъ улицъ, не удовлетворяющихъ болѣе потребностямъ передвиженія. Иногда къ этому присоединяется необходимость измѣненія уровня улицъ въ цѣляхъ борьбы съ наводненіями. Чаще всего оба эти факторы дѣйствуютъ вмѣстѣ. Города обычно начинаютъ съ установленія новыхъ красныхъ линій для расширенія уже существующихъ, слишкомъ узкихъ, улицъ. Если только расширеніе улицъ не отвѣчаетъ поставленной задачѣ, то городскія самоуправленія намѣчаютъ красныя линіи по уже застроеннымъ участкамъ.

Цѣлый рядъ опрошенныхъ городовъ, на развитіе которыхъ оказало вліяніе существующее законодательство о застройкѣ, отвѣтилъ на анкету, что они застроены достаточно правильно и просторно и потому не нуждаются ни въ какихъ особыхъ мѣрахъ для перестройки и планированія старыхъ, уже застроенныхъ частей городской территоріи (сюда, напримѣръ, относится Франкфуртъ на Одерѣ).

¹¹⁾ См. «Deutscher Verein für öffentliche Gesundheitspflege Bericht über die 35-te Versammlung des deutsch. V. f. öff. G. hpfl. zu Eberfeld v. 14 bis 16 Sept. 1910». Braunschweig. 1911, стр. 61 и сл.]

Таблица А. 1).

Площадь зеленых насаждений.

ГОРОДА.	1 ВЪЛОМ.	%	2 ВЪЛОМ.	%	3 ВЪЛОМ.	%	4 ВЪЛОМ.	%
Эрфуртъ	35	11	73	6	236 ₅	81 ₅	520 ₅	10 ₅
Лейпцигъ	300	24	750	26 ₅	1160	23	382 ₅	7 ₅
Данцигъ	—	—	133	11	234	8	298	6
Бреславль	—	—	147	12	319	14	636	13
Штуттгартъ	35	11	110	9	650	23	1840	28
Франкфуртъ	50	16	108	9	292	10	740	15
Майнцъ	94	31	254	20	418	15	540	11
Аахенъ	—	—	123	10	159	6	1647	32

¹⁾ По даннымъ, выставленнымъ на гигиенической выставкѣ въ Дрезденѣ въ 1891 г.

Таблица в. 1).

ГОРОДА.	1870 г.		1880 г.		1890 г.		1900 г.		1910 г.	
	Площадь зеленаго насажд.	Отношеніе въ % къ за- стр. террит. города.	Площадь зеленаго насажд.	Отношеніе въ % къ за- стр. террит. города.	Площадь зеленаго насажд.	Отношеніе въ % къ за- стр. террит. города.	Площадь зеленаго насажд.	Отношеніе въ % къ за- стр. террит. города.	Площадь зеленаго насажд.	Отношеніе въ % къ за- стр. террит. города.
Эрфуртъ	633	293	643	237	662	205	699	153	708	116
Лейпцигъ	750	156	720	122	1320	84	1340	72	1340	56
Дрезденъ	697	73	690	58	896	66	1095	52	1342	43
Штеттинъ	255	47	292	47	346	53	426	44	602	55
Франкфуртъ	3596	650	3620	462	3642	279	3724	206	3852	185
Майнцъ	288	184	258	140	219	85	219	73	615	102
Магдебургъ	820	160	871	136	1022	100	1045	88	1406	82
Данцигъ	238	65	302	62	302	59	290	43	422	29
Бреславль	128	17	132	15	171	16	305	22	707	33

1) По даннымъ, представленнымъ на выставкѣ гигиены въ Дрезденѣ. Мы беремъ на выдержку нѣсколько городовъ,—приводить цѣликомъ сложныя таблицы затруднительно.

Другіе города, напрімѣръ, Гиссенъ, намѣреваются произвести исправленія городскихъ плановъ, оставаясь на частно-правовой почвѣ. Такъ, Гиссенъ въ теченіе многихъ лѣтъ скупаетъ владѣнія въ старомъ городѣ для того, чтобы ихъ снести и устроить широкія улицы. Такъ же поступаютъ Бременъ, Регельсбургъ, Ростокъ, Хейльбрунъ. Изъ цѣлаго ряда городовъ, которые произвели новые „прорѣзы“ улицъ, особенно большія работы были произведены въ Барменѣ, Килѣ, Галле. Послѣдній, для регулированія одного изъ кварталовъ, скупилъ много земельныхъ участковъ, снесъ старыя зданія и тогда только установилъ новыя красныя линіи.

Сравнительно небольшой городъ, Дортмундъ, израсходовалъ 5.400.000 мар. для того, чтобы прорѣзать черезъ старый центръ новыя улицы. Майнцъ проектируетъ произвести оздоровленіе стараго города, уничтоживъ одинъ кварталъ, беспорядочно застроенный и заселенный бѣднѣйшими элементами общества. Старые земельные участки, глубиной въ 6—12 метр., прорѣзываемые узкими, въ 3 метра, улицами, городъ предполагаетъ скупить, уничтожить старыя улицы и на ихъ мѣстѣ проложить новую, сравнительно широкую артерію. Городъ купилъ уже 1127 кв. метр., и собирается купить еще 1000 кв. метр. Городское самоуправленіе маленькаго Фортенгайма израсходовало въ цѣляхъ оздоровленія города и прорѣза новыхъ улицъ 1.290.000 мар.

Въ Штуттгартѣ съ 1888 г. по 1909 г. было снесено большое число домовъ, особенно при постройкѣ новаго зданія думы. При этомъ „Verein für das Wohl der arbeitenden Klassen“, при финансовой поддержкѣ города, произвелъ, руководясь не только финансовыми, но гигиеническими и социальными мотивами, перепланировку и перестройку неправильно застроенной и беспорядочно расположенной части стараго города. Слѣдуетъ отмѣтить благоприятныя экономическія условія, въ которыхъ было осуществлено это предпріятіе. Для пріобрѣтенія земли, сноса старыхъ и постройки новыхъ зданій нужно было 7 мил. мар. Дѣло переустройства квартала экономически представлялось возможнымъ (принимая во вниманіе доходъ будущихъ построекъ) только въ томъ случаѣ, если $\frac{0}{0}$ на занятый капиталъ не превышалъ бы $3\frac{0}{0}$. Частное лицо дало 1 мил. мар., Verein—250.000 мар. изъ $3\frac{0}{0}$ безъ всякаго обезпеченія и городъ сдѣлалъ еще заемъ въ 4 мил. мар. тоже изъ $3\frac{0}{0}$

подъ обезпеченіе ипотекой на выстраиваемые дома и подъ условіемъ погашенія всего городского займа въ 30 лѣтъ (по словамъ Voss'a все предпріятіе удавалось блестяще).

Гамбургъ съ 1900 г. систематически производитъ оздоровленіе города и исправленіе плана. При этомъ, городское самоуправленіе принимаетъ мѣры къ тому, чтобы оздоровленіе антисанитарныхъ кварталовъ не служило поводомъ къ выселенію изъ нихъ бѣднѣйшихъ слоевъ населенія. Перестройка производится постепенно, по округамъ. Прежде всего вниманіе городского самоуправления было направлено на округъ Нейштадтъ, отличавшійся узкими улицами и тупиками-дворами. Даже самый устарѣвшій характеръ построекъ этого округа вызывалъ большія сомнѣнія въ ихъ пригодности съ гигиенической точки зрѣнія. Наводненія еще сильнѣе ухудшали общее санитарное состояніе. Въ настоящее время работы по оздоровленію западной части Нейштадта закончены и предполагается перестройка восточной. При этомъ, пріобрѣтеніе земли будетъ произведено уже не по добровольному соглашенію, какъ раньше, а на основаніи особаго закона объ отчужденіи.

Очеркъ, хотя бы короткій, оздоровленія Нейштадта заслуживаетъ вниманія ¹²⁾.

Въ Гамбургѣ холера 1892 года дала толчокъ, какъ для оживленія санитарной дѣятельности, такъ, въ частности, и для широкихъ проектовъ строительнаго переустройства города. Предполагалось срыть цѣлыхъ три округа, отличавшихся своимъ антисанитарнымъ состояніемъ. Трудность уничтоженія этихъ кварталовъ, заселенныхъ бѣднѣйшими слоями гамбургскаго населенія, создавалась недостаткомъ въ городѣ дешевыхъ жилищъ: частная спекуляція не могла удовлетворить предполагаемаго спроса на жилища. Поэтому сенатъ, прежде чѣмъ приступить къ сносу антисанитарныхъ кварталовъ, ассигновалъ 1.200.000 мар. для выдачи ссудъ на постройку дешевыхъ жилищъ и создалъ рядъ отступленій отъ требованія строительнаго устава. Такимъ образомъ, были вызваны къ жизни нѣсколько сотъ дешевыхъ квартиръ и только послѣ этого рѣшено было при-

¹²⁾ См. Stadtrat Koppelman «Der Fortgang der Sanierungsarbeiten in Hamburg». Technisches Gemeindeblatt Jahrgang VII, стр. 153 и сл. См. также II Jahrgang, стр. 21, III Jahrgang, стр. 33 и 52, 142, 349, IV Jahrgang, стр. 217.

ступить къ работамъ по перепланировкѣ и устраненію цѣ-
лыхъ округовъ.

Работы распались на слѣдующія стадіи: 1) пріобрѣтеніе
участковъ въ округахъ, предназначенныхъ къ сносу; 2) самый
сносъ строеній; 3) возвышеніе уровня почвы (эти кварталы
затоплялись Эльбой) и проложеніе новыхъ улицъ; 4) про-
веденіе водопровода и канализаціи, замощеніе и оборудова-
ніе улицъ; 5) планировка и распродажа новыхъ строитель-
ныхъ участковъ. Комиссія вынуждена была чрезвычайно
широко воспользоваться предоставленнымъ ей правомъ отчу-
жденія,—попытки покупки земель по добровольному согла-
шенію только въ рѣдкихъ случаяхъ приводили къ цѣли.
Здѣсь былъ примѣненъ принципъ отчужденія по поясамъ.

Распродажа земли была подчинена комиссіей извѣст-
нымъ условіямъ, обеспечивающимъ осуществленіе намѣчен-
наго оздоровленія города.

Въ рядѣ округовъ земля продавалась съ торговъ, но
со ограниченіями права стройки.

1) Фабричныя зданія не допускаются, какъ и вообще
промыслы, вредные для общественнаго здоровья.

2) Зданія, поскольку это допускается строительнымъ
уставомъ, должны состоять изъ подвала и 5 этажей.

3) Подваломъ можно пользоваться только для складовъ
и мастерскихъ.

4) Въ домахъ должны быть устроены мелкія квартиры,
площадью не болѣе 50 кв. м., состоящія только изъ 2
комнатъ съ кухней.

5) Всѣ квартиры должны сдаваться только отдѣльнымъ
семьямъ; передача частей квартиры лицамъ, не принад-
лежащимъ къ этимъ семьямъ, воспрещается (затѣмъ слѣ-
дуютъ условія, обеспечивающія соблюденіе минимальныхъ
санитарныхъ требованій).

Финансовые результаты этой операціи оказались не
блестящи.

По даннымъ 1904 г. средняя цѣна продаваемой земли
была 126₈₉ мар., въ то время, какъ при покупкѣ земля обхо-
дилась 228 мар. за кв. метръ (общія издержки равнялись
6—7 милліонамъ). Причина большого различія между по-
купной и продажной цѣной лежитъ въ томъ, что покупа-
лись участки интенсивно застроенные, приносившіе большую
ренту, а продавались участки незастроенные и вдобавокъ
съ значительными ограниченіями права стройки. Тѣ участки,

на которыхъ была допущена постройка только небольшихъ квартиръ, продавались сравнительно гораздо дешевле.

Здѣсь—самый слабый пунктъ всего гамбургскаго предпріятія. Въ первоначальномъ проектѣ сената содержалось предложеніе, чтобы при отчужденіи земельныхъ участковъ, эксплуатация которыхъ находится въ ненормальныхъ условіяхъ (которые, напр., слишкомъ перенаселены),—сумма вознагражденія опредѣлялась не по ихъ дѣйствительной доходности, а по той доходности, какую они имѣли бы при нормальной эксплуатации (принципъ англійскаго законодательства). Отклоненіе этого предложенія имѣло своимъ слѣдствіемъ: такой значительный ростъ издержекъ на приобрѣтеніе участковъ, предназначенныхъ къ сносу, что представилось совершенно невозможнымъ покрыть ихъ путемъ распродажи земли, годной къ застройкѣ.

Оздоровленіе города Страсбурга сдѣлалось необходимымъ, въ силу естественнаго процесса интенсификаціи застройки, и было вызвано отчасти соображеніями улучшенія условій передвиженія, отчасти гигиеническими мотивами. Страсбургъ, какъ старая крѣпость, состоитъ изъ ядра, окруженнаго крѣпостнымъ валомъ, и изъ кольца предместьевъ. Около стараго центра нарастаютъ все новыя и новыя поселенія. Такимъ образомъ, движеніе въ старомъ городѣ все больше усиливается, и старые, узкіе улицы и переулки не могутъ болѣе удовлетворять его потребностямъ. Съ другой стороны, постоянная застройка дворовъ въ старомъ городѣ чрезвычайно обострила вопросъ о притокѣ свѣта и воздуха. Чтобы создать нормальныя экономическія и санитарныя условія для развитія стараго города, городское самоуправленіе рѣшило не расширять всѣ улицы, что стоило бы чрезвычайно дорого, а прорѣзать его одной широкой (въ 18 м.) и длинной (въ 1800 метр.) улицей. Съ этой цѣлью былъ произведенъ заемъ въ 12 мил. мар. и уже прибрѣтены почти всѣ нужные участки, — 126 домовъ съ 35.535 кв. м. земли за 10.023.560 мил. мар. Въ двухъ случаяхъ былъ примѣненъ принципъ принудительнаго отчужденія. Въ цѣляхъ болѣе цѣлесообразной планировки городъ прибрѣтаетъ не только участки, непосредственно необходимые для проектируемыхъ улицъ, но и сосѣдніе участки. Осуществленіе проекта разбито на три части. Съ самаго начала единство осуществленія плана встрѣтило препятствіе въ упрямствѣ отдѣльныхъ собственниковъ и потому городъ рѣ-

шилъ сосредоточить все дѣло переустройства въ однихъ рукахъ. Оно было поручено одному частному обществу (для первой части), которое приняло на себя обязательство продать эти участки третьимъ лицамъ или сдать ихъ въ наследственную аренду не выше опредѣленной минимальной цѣны (*unter Einhaltung eines festgesetzten Mindestgrundpreisen*) и подъ условіемъ обязательства третьихъ лицъ къ своевременной застройкѣ. Поскольку земельные участки не будутъ распроданы къ 1 апр. 1914 г. третьимъ лицамъ, общество имѣетъ право ихъ приобрести и продавать. Во всякомъ случаѣ, общество должно заботиться, чтобы всѣ переданные ему участки были застроены къ 1-му дек. 1914 г. Городъ взялъ на себя только обязательство соорудить улицу и построить нѣкоторые оставленные имъ за собою участки къ указанному выше сроку.

Городъ Эльберфельдъ произвелъ рядъ прорѣзовъ, потребовавшихъ около 5 мил. издержекъ, чтобы поставить въ нормальныя условія сообщеніе западныхъ частей города съ восточными. Такъ какъ, при этомъ, приобретение земли ограничивалось только земельными участками, необходимыми для проведенія улицъ, то, въ результатъ, получилось значительное количество остатковъ отъ участковъ, недостаточной для застройки глубины. Этимъ обстоятельствомъ и можно объяснить, что застройка заново спланированной части города подвигается медленно.

Чрезвычайно любопытной формой перепланировки города является перестройка бѣднѣйшихъ частей города, представляющихъ собой лабиринтъ узкихъ, кривыхъ улицъ, застроенныхъ маленькими и тѣсными, грязными зданіями. Антисанитарное состояніе этихъ кварталовъ усиливалось еще тѣмъ, что они расположены на берегу рѣки и въ періодъ высокой воды нерѣдко затоплялись. Положеніе двухъ изъ этихъ частей было упорядочено еще въ 80-хъ гг. городомъ, который скупилъ отдѣльныя строенія, устроилъ дамбу и укрѣпилъ берегъ. Но положеніе третьей, Исланда, было ужасное,—вслѣдствіе низкаго уровня улицъ рѣка затопляла эту часть города послѣ каждаго сильнаго дождя. Наконецъ, для того, чтобы произвести соответствующее измѣненіе уровня и, вообще, цѣлесообразную планировку Исланда, было организовано кооперативное общество изъ домовладѣльцевъ этой части города (у лицъ, не желающихъ вступить въ число членовъ общества, послѣднее выкупило участки и перепро-

давало новымъ лицамъ, выразившимъ такое желаніе). Строительный капиталъ, — 2.300.000 мар. (считая въ томъ числѣ погашеніе ипотеки), былъ ссуженъ обществу городской сберегательной кассой на десять лѣтъ, изъ $3\frac{1}{2}\%$ въ первые пять лѣтъ и $3\frac{3}{4}\%$ — въ послѣдніе пять. Городъ взялъ на себя издержки по устройству улицъ, за вычетомъ цѣнности участковъ, раньше занятыхъ улицами, а теперь отошедшими подъ строенія и переданными въ распоряженіе общества. Въ теченіе года было снесено 24 строенія, улица приподнята и расширена и сооружено 20 зданій, частью на передѣленныхъ, частью на увеличенныхъ, благодаря приобрѣтенію новой доли земли, старыхъ участкахъ. Этотъ способъ нашелъ подражаніе при перестройкѣ еще одной маленькой части города. Городскому самоуправленію удалось добиться по Высочайшему указу права на отчужденіе не только зарѣзываемой красными линиями земли, но и на всѣ строенія, входящія въ проектъ перепланировки указанной части города и передать эти полномочія кооперативу домовладѣльцевъ. Финансированіе послѣдняго было организовано по тому же методу, какъ въ кооперативѣ Исланда, и въ теченіе одного года была выполнена законченная перестройка всего квартала.

Въ охваченныхъ анкетой 100 городахъ для цѣлей оздоровленія и правильной распланировки потребовалось приобрѣтеніе 1.400.000 кв. метр. Матеріальное участіе городовъ выразилось въ суммѣ, превышающей 200.000.000 мар. Цѣна за кв. м. земли поднималась нерѣдко выше 2000 и даже 3000 мар.

Въ отвѣтахъ городовъ на анкету Фосса отчетливо выступили недостатки нѣмецкаго законодательства, затруднившіе процессъ перестройки городовъ. Города жалуются на слишкомъ высокую цѣну покупаемой земли и указываютъ, что издержки были бы значительно понижены, если бы законодательство открывало городамъ болѣе широкія полномочія на отчужденіе.

Наконецъ, иные указываютъ на несовершенство принциповъ оцѣнки, устанавливаемыхъ закономъ объ отчужденіи, и выражаютъ пожеланія относительно измѣненій закона объ отчужденіи. Они заявляютъ также неудовольствіе существующей практикой опредѣленія вознагражденія, когда при помощи, такъ-называемой, Ertragtaxe и вслѣдствіе непричисленія прибыли, получаемой остаткомъ участка, благодаря проектируемымъ городомъ сооруженіямъ, вознагражденіе за

отчуждаемую часть земельного участка значительно превышает действительную продажную цѣну его. Поэтому, является необходимымъ расширить число случаевъ, когда допустимо принудительное отчужденіе, добавляетъ отъ себя Фоссъ. При существующемъ порядкѣ вещей община можетъ возратить путемъ продажи земельныхъ участковъ только часть расходовъ, понесенныхъ по оздоровленію и планировкѣ антисанитарныхъ округовъ города. Между тѣмъ, домовладѣльцами оздоровленной части города получаютъ значительныя выгоды. По вычисленіямъ Фосса городу возвращается, при этихъ условіяхъ, не болѣе 60%. „Остальные 40% надо, частью, причислить къ стоимости земли, отошедшей подъ улицы, а частью, они пошли на пользу домовладѣльцамъ, получившимъ повышеніе цѣнъ на землю. Въ этомъ обстоятельстве лежитъ большая несправедливость, такъ какъ никому не можетъ быть предоставлено право эксплуатировать общественную нужду для собственного обогащенія“. Между тѣмъ, какъ видно изъ анкеты, за исключеніемъ единичныхъ случаевъ, все дѣло санитарнаго переустройства и перепланировки городовъ лежитъ всецѣло на городскихъ самоуправленіяхъ, рѣдко на предпринимателяхъ и почти никогда на домовладѣльцахъ. Отсюда представляется необходимымъ введеніе отчужденія по поясамъ. При сколько-нибудь сложныхъ случаяхъ перепланировки аппаратъ городского самоуправления оказывается слишкомъ тяжеловѣснымъ и община прибѣгаетъ къ содѣйствію свободныхъ общественныхъ организацій. При анализѣ дѣятельности городскихъ самоуправленій въ этой сферѣ мы встрѣчаемъ три интересныхъ вида единенія городского самоуправления съ различными формами общественной самодѣятельности: а) обществомъ общепользнаго характера (Штуттгартъ); б) съ обществомъ чисто предпринимательскаго типа (Страсбургъ); в) съ кооперативомъ домовладѣльцевъ (Эльберфельдъ). Само собой разумѣется, что постановка дѣла въ Штуттгартѣ идеальная, но часто ли найдется благодѣтель, дающій капиталы на льготныхъ условіяхъ, и общества, преслѣдующія идеальныя цѣли и отдающія свои силы дѣлу строенія городовъ? Опытъ Страсбурга не законченъ, такъ что трудно судить, въ какой мѣрѣ удалось въ одномъ предпріятіи соединеніе общихъ интересовъ съ частнохозяйственными. Удачный опытъ Эльберфельда объединить городское самоуправленіе и кооперацію домовладѣльцевъ въ указанной

выше формъ (городъ доставляетъ кредитъ, домовладѣльцы на свой рискъ и счетъ производятъ перепланировку) при существующихъ юридическихъ принципахъ, опредѣляющихъ городское землеустройство въ Германіи, является наиболѣе желательнымъ: на города, по крайней мѣрѣ, не падаютъ заботы по планировкѣ, отъ которой львиная доля выгодъ достается собственникамъ соответствующей части города. Если же такія коопераціи не развиваются, то, какъ это видно изъ приведенныхъ примѣровъ, единственный путь, обеспечивающій съ финансовой стороны возможность планомѣрнаго регулированія стихійно и беспорядочно застроенныхъ кварталовъ города, это—отчужденіе по поясамъ¹³⁾.

Въ заключеніе этого обзора дѣятельности городскихъ самоуправленій въ области осуществленія городскихъ плановъ, позволимъ себѣ привести историческій очеркъ развитія Аахена, одного изъ стариннѣйшихъ городовъ Германіи. На строительномъ планѣ Аахена отразилась смѣна цѣлаго ряда культурныхъ эпохъ вообще и различныхъ методовъ регулированія застройки городской территоріи—въ особенности.

Планъ г. Аахена обнаруживаетъ въ своихъ очертаніяхъ, какъ большинство старыхъ городовъ, историческое развитіе города. Изъ центра города, прежней рыночной площади, расходятся основныя артеріи передвиженія по радіальному направленію до линіи укрѣпленій, шедшихъ кругомъ города и сохранившихъ свое очертаніе въ сохранившихся круговыхъ улицахъ. Между этими радіальными улицами въ этой старой части города почти нѣтъ соединительныхъ артерій, да и тѣ, которыя есть, прорѣзаны городскимъ самоуправленіемъ въ недавнее время. Между этой старѣйшей частью города и второй линіей укрѣпленій, воздвиг-

¹³⁾ Такъ авторитетное въ вопросахъ городского переустройства совѣщаніе съѣзда Verein'овъ общественной гигіены, сыгравшаго чрезвычайно видную роль въ развитіи благоустройства нѣмецкихъ городовъ, вынесло въ засѣданіи 14 сентября 1911 г. резолюцію, требующую расширения права отчужденія въ пользу городскихъ общинъ и привлеченія къ дѣлу перепланировки городовъ заинтересованныхъ домовладѣльцевъ. См. протоколы съѣзда. Op. cit., стр. 59. Союзъ общественной гигіены занимался уже этимъ вопросомъ на съѣздѣ въ Мюнхенѣ (въ 1875 г.), во Фрейбургѣ (1885 г.) и въ Штуттгартѣ (1895 г.).

нутыхъ во времена Фридриха Барбароссы, постройка развивалась по радіальнымъ улицамъ, шедшимъ къ воротамъ, и въ секторахъ между ними вплоть до середины прошлаго столѣтія. Въ половинѣ прошлаго столѣтія явился новый факторъ строительнаго развитія города—постройка вокзала. Создавшаяся около послѣдняго сѣть улицъ соотвѣтствуетъ новому „буржуазному“ періоду развитія Аахена. Въ то время, какъ улицы стараго города, приспособляясь къ естественному рельефу почвы и къ юридическимъ границамъ земельныхъ участковъ, представляютъ собой извилистыя линіи, производящія въ цѣломъ очень выгодное въ эстетическомъ отношеніи впечатлѣніе, улицы, расположенныя около вокзала, однообразны, монотонны и дѣлятъ эту часть города на правильные квадратныя строительныя блоки. Слѣдующимъ важнымъ факторомъ развитія города явилось уничтоженіе и второй линіи укрѣпленій, мѣсто которыхъ было занято бульварами. Устраненіе старыхъ крѣпостныхъ укрѣпленій и ростъ населенія создали необходимость застройки города за предѣлами старой исторической области, прежде всего, въ западной части городской территоріи. Это дѣло расширенія города находилось въ рукахъ частныхъ предпринимателей, частныхъ спекулятивныхъ обществъ и было подъ контролемъ не столько городского самоуправления, сколько администраціи. Эта часть города представляетъ собою схематическую, прямоугольную планировку, при чемъ совершенно не были приняты во вниманіе ни потребности передвиженія, ни необходимость соединительныхъ діагональныхъ артерій. Такой системѣ застройки города положилъ конецъ законъ 2 іюля 1875 г., изданіе котораго почти совпало съ созданіемъ новой науки о постройкѣ городовъ. Подъ вліяніемъ этихъ двухъ моментовъ начинается систематическое вмѣшательство городского самоуправления въ процессъ строительнаго развитія города. Былъ выработанъ на основаніи спеціальнаго конкурса строительный планъ, охватившій въ теченіе двухъ послѣднихъ десятилѣтій XIX в. всю намѣчавшуюся область развитія города. Наконецъ, въ XX ст. производится инкорпорация предмѣстевъ, создается для нихъ новый законченный планъ, устанавливается правильная сѣть сообщенія (правильному развитію сообщенія съ этимъ предмѣстьемъ мѣшала линія желѣзной дороги и городу пришлось соорудить многочисленные проѣзды для облегченія сношеній), и,

такимъ образомъ, городъ обезпечиваетъ себѣ возможность правильнаго, планомѣрнаго развитія. Въ послѣднихъ планахъ застройки, выработанныхъ городомъ, все болѣе и болѣе наблюдается стремленіе приспособить внѣшнія очертанія городскихъ улицъ къ социальнымъ и топографическимъ условіямъ. При планировкѣ улицъ принимается во вниманіе рельефъ и юридическія границы земельной собственности. Такимъ образомъ, въ XX ст. въ сознательной дѣятельности городского самоуправления возстановляются принципы естественнаго органическаго развитія города среднихъ вѣковъ.

Фактическое осуществленіе плановъ (оборудованіе улицъ) лежало сначала въ рукахъ самихъ собственниковъ или спекулятивныхъ обществъ, которые должны были при этомъ руководиться обязательными постановленіями городскихъ самоуправленій. Это привело къ многочисленнымъ процессамъ и, въ концѣ-концовъ, городъ перешелъ къ оборудованію улицъ на собственный счетъ, при чемъ издержки распределяются между прилегающими землевладѣльцами ¹⁴⁾.

Цитируемая нами записка обербургомейстера г. Аахена показываетъ, что расширеніе городского землевладѣнія чрезвычайно упростило сложныя задачи планировки города, которыя представляютъ затрудненіе вслѣдствіе того, что участки, находящіеся въ рукахъ отдѣльныхъ собственниковъ, часто имѣютъ неправильную форму и не допускаютъ, такимъ образомъ, правильнаго проведенія улицъ. Особенно затруднительны тѣ случаи, когда эти участки раздроблены между многочисленными собственниками. Единственнымъ средствомъ, допускающимъ при этихъ условіяхъ правильное устройство города, является принудительное отчужденіе или *Umlegung*. Но первое очень дорого, а второе чрезвычайно сложно. Поэтому, записка высказывается за расширеніе городского землевладѣнія именно въ цѣляхъ обезпеченія условій правильной застройки города ¹⁵⁾. Необходимость расширенія город-

¹⁴⁾ Op. cit., стр. 12.

¹⁵⁾ Die Bau-und Bodenpolitik der St. Aachen. Denkschr. des Oberbürgermeist. der St. Aachen an die Stadtverordnetenversamml. Aachen 1911. Тамъ же подсчетъ вліянія платнаго приобрѣтенія земли подъ улицы на цѣны участковъ и образчикъ Ortsstatut'a по § 12.

ского землевладѣнія, какъ самаго могущественнаго орудія вліянія на процессъ строительнаго развитія городовъ, выдвигается въ настоящее время, какъ общими работами, такъ и спеціальными монографіями, посвященными городской земельной политикѣ ¹⁶⁾.

¹⁶⁾ См. цитированныя выше работы Мангольдта, Инама-Штернегга, монографіи: „Die Verwertung des kommunalen Grundbesitzes“. Докл. Dr. Wiedfeldt (Essen). Ber. über A. VIII. Generalversamml. d. Rhein. Ver. z. Förder. d. Arbeiterwohnungswesens. Berlin 1907; „Die Bodenpolitik Danzigs“ v. O. Münsterberg. 1911. Danzig; „Die Mannheimer Wohnungsfrage und die Bau und Bodenpolitik d. Stadtgemeinde“, 1907, „Wohnungsfrage mit besonderer Berücksichtigung der Mannheimer Verhältnisse“, v. Oberburg. Beck. 1897.

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Новыя теченія въ строительномъ правѣ: городскіе передѣлы.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Добровольные передѣлы.

Строительное право и строительная практика въ Германіи все еще обращаютъ исключительное вниманіе на проведеніе улицъ. „Постройка городовъ еще цѣликомъ отождествляется съ постройкой улицъ“ ¹⁾. Между тѣмъ важный элементъ правильного развитія территоріи города, строительный участокъ, настоячиво требуетъ къ себѣ болѣе внимательнаго отношенія ²⁾. Мы видѣли, что однимъ изъ важныхъ факторовъ удешевленія земельныхъ цѣнъ въ городѣ и, вообще, правильного функціонированія закона спроса и предложенія на городскомъ земельномъ рынкѣ является правильный приливъ новыхъ земельныхъ участковъ, годныхъ къ застройкѣ. Между тѣмъ, нерѣдко этотъ приливъ задерживается и чисто техническими причинами,—неправильной и неприспособленной для городскихъ цѣлей планировкой земельныхъ участковъ, находящихся въ собственности отдѣльныхъ собственниковъ ³⁾.

¹⁾ См. „Bericht zur. Begründung eines Wohnungsamtes für die Stadt Leipzig“. 1911, стр. 12.

²⁾ Видный авторитетъ въ области строительнаго права, проф. Вальцъ, констатируетъ необходимость болѣе цѣлесообразнаго метода созданія участковъ, годныхъ къ застройкѣ. По его словамъ особенно сильно чувствуется потребность въ этомъ въ Пруссіи,—на западѣ и югѣ, а въ Баденѣ и Гессенѣ—«во всей странѣ, т.-е. во всѣхъ процвѣтающихъ городахъ и селахъ», Walz «Die Regelung von Baugrundstücke». 1896, стр. 8. Тотъ же земельный голодъ констатируютъ законопроекты о введеніи передѣловъ во Франкфуртѣ (1902 г.), Кельнѣ и Позенѣ (1911 г.).

³⁾ Такимъ образомъ, создается монопольное положеніе для собственниковъ годныхъ къ застройкѣ участковъ. См. Stübben. Viert. Jahrschr, f. öffentl. Gesundh. 1896, стр. 19.

На окраинахъ городовъ земля распланирована, конечно, для сельскохозяйственныхъ цѣлей, что представляетъ крупное неудобство въ тѣхъ случаяхъ, когда эти сельскохозяйственные участки принадлежатъ различнымъ собственникамъ (явленіе типическое для западной Германіи, гдѣ преобладаетъ мелкое крестьянское землевладѣніе). Конечно, планировка такихъ участковъ представляетъ собой извѣстную правильность, но это не мѣшаетъ имъ быть совершенно неприспособленными для строительныхъ цѣлей. Длинные, узкія полосы, удобныя для веденія сельскаго хозяйства, совершенно непригодны для городской стройки: если онѣ расположены длинной стороною къ улицѣ, то недостаточно глубоки, короткой—недостаточно широки; и въ томъ и въ другомъ случаѣ очень часто они не отвѣчаютъ минимальнымъ размѣрамъ, установленнымъ строительнымъ правомъ, а потому остаются внѣ городского земельного рынка⁴). Такимъ образомъ, эти неправильно распланированныя земли отрѣзываютъ городу доступъ къ новымъ строительнымъ участкамъ и создаютъ монополію собственниковъ застроенныхъ или уже приспособленныхъ къ застройкѣ участковъ.

Кромѣ того, проведеніе красныхъ линій, обозначающихъ направленіе будущихъ улицъ, опредѣляется соображеніями общаго блага и не можетъ считаться съ случайными границами отдѣльныхъ владѣній. Нерѣдко отъ одного участка отходить, сравнительно съ другимъ, слишкомъ значительная часть подъ улицы; другіе участки перерѣзываются улицей и теряютъ свои строительныя свойства. При этомъ нѣтъ никакихъ гарантій, что вновь намѣченная улица прорѣжетъ отдѣльныя владѣнія подъ прямымъ угломъ, что только и можетъ обезпечить нормальный характеръ застройки участка.

Путемъ принудительнаго отчужденія городское самоуправленіе можетъ прорѣзать улицу, необходимую для движенія, но безсильно сдѣлать ее годной къ застройкѣ,—расположенные по этой улицѣ участки могутъ оказаться по своимъ размѣрамъ и очертаніямъ совершенно негодными къ застройкѣ⁵).

⁴) Городской строительный участокъ долженъ удовлетворять извѣстнымъ техническимъ требованіямъ относительно размѣровъ и формы,—технически идеальнымъ будетъ продолговатый прямоугольникъ. См. Stübgen, «Städtebau». 1907, стр. 54 и сл., 374 и сл.

⁵) См. примѣры у de Weldige Cremer, „Die Grundstückumlegung in Städtfeldmarken und in Südostfeldmark Dortmund 1903 in Selbstverlage“, стр. 10.

Такимъ образомъ, участки обезцѣниваются или даже дѣлаются совершенно негодными для строительныхъ цѣлей, нерѣдко препятствуя нормальной застройкѣ и сосѣднихъ владѣній. Въ результатѣ получается безпорядочная, нецѣлесообразная и нехозяйственная застройка отдѣльныхъ кварталовъ и даже цѣлыхъ частей города ⁶⁾.

Невыгоды такого положенія особенно тяжело падаютъ на менѣе состоятельныхъ лицъ. Болѣе зажиточные собственники, имѣющіе земельные участки въ неправильно распланированныхъ частяхъ города, могутъ ждать, отказываясь на извѣстный срокъ отъ эксплуатаціи своего участка, стоимость котораго возрастаетъ подъ вліяніемъ развитія города, но малосостоятельные люди не въ силахъ позволить себѣ роскошь такого спекулятивнаго ожиданія. Они заинтересованы въ возможно болѣе скорой эксплуатаціи своего участка и не имѣютъ другого выхода, какъ продажа его, хотя бы по низкимъ цѣнамъ ⁷⁾.

Такимъ образомъ, неправильная планировка нежелательна ни съ точки зрѣнія частно-хозяйственныхъ интересовъ, ни съ точки зрѣнія публичнаго блага; тѣмъ болѣе, что при принудительномъ передѣлѣ община обычно бесплатно получаетъ землю, необходимую для устройства улицъ и площадей ⁸⁾.

Старое законодательство о строительныхъ планахъ не содержало никакихъ предписаній, которыя давали бы возможность придать отдѣльнымъ земельнымъ участкамъ годныя для застройки очертанія. Единственнымъ средствомъ, которое могло бы служить этой цѣли, являлось принудительное отчужденіе. Но принудительное отчужденіе въ данномъ слу-

⁶⁾ Stubben, op. cit., стр. 379.

⁷⁾ Walz, — «Die Regelung des Baugrundstücke. Zeitschrift für Badische Verwaltung und Verwaltungsrechtspflege». № 23, стр. 2. Какъ выражается Штюббенъ въ своемъ докладѣ на сѣздѣ 1896 г., Verein für öffentliche Gesundheitspflege „die Grossen hungern die Kleinen aus“, стр. 19.

⁸⁾ Какъ показываетъ исторія нѣмецкаго законодательства о передѣлахъ, бесплатная уступка земли общинѣ для осуществленія уличной сѣти есть непремѣнное условіе практическаго примѣненія закона о принудительныхъ передѣлахъ (см. исторію § 11 прусскаго закона, также Zeitschrift für bad. Verwaltung 1905, стр. 197). Возможность бесплатнаго приобрѣтенія земли подъ улицы облегчаетъ для городскихъ самоуправленийъ быстрое устройство сѣти артерій публичнаго передвиженія, которая составляетъ непремѣнное предположеніе передѣла.

чаѣ не достигаетъ цѣли. Оно даетъ слишкомъ обширныя и, вмѣстѣ съ тѣмъ, слишкомъ недостаточныя полномочія для превращенія плохо распланированныхъ участковъ въ участки, годныя для застройки городскими зданіями; экспроприровать же землю только для того, чтобы придать неудобнымъ участкамъ годную для застройки форму,—слишкомъ дорогая и слишкомъ хлопотливая операція. Гораздо скорѣе и гораздо проще достигается эта цѣль такъ-называемымъ передѣломъ (Umlegung), при которомъ земельные участки различныхъ собственниковъ сливаются въ единую площадь и снова распределяются между старыми владѣльцами по новому плану. Такой передѣлъ можетъ совершиться путемъ добровольныхъ соглашеній,—добровольнаго обмѣна или продажи своихъ участковъ владѣльцами, или же принудительнымъ путемъ.

Передѣлъ можетъ служить цѣлямъ городского строительства въ самой различной формѣ, на примѣръ, тѣмъ, что раздробленная земельная собственность, отдѣльныя части которой не могутъ быть застроены въ силу ихъ незначительныхъ размѣровъ сливается во едино, или тѣмъ, что онъ создаетъ для земельныхъ участковъ, къ застройкѣ пригодныхъ, но отдѣленныхъ отъ улицы полосой земли, возможность выхода на улицу.

Наконецъ, отдѣльныя, вполне созрѣвшія для постройки, полосы земли могутъ быть настолько отдѣлены участками, къ застройкѣ неприспособленными, отъ застроенныхъ уже площадей городской территоріи, что возможность ихъ застройки совершенно исключается. И въ этомъ случаѣ передѣлъ можетъ оказаться полезнымъ.

Практика знаетъ случаи добровольнаго передѣла. Какъ указывалъ представитель правительства при обсужденіи проекта о передѣлахъ въ 1902 г., эти добровольные передѣлы могутъ осуществляться „только обходнымъ и запутаннымъ путемъ“, на примѣръ, посредствомъ образованія изъ всѣхъ участковъ данной области общей собственности.

Тѣмъ не менѣе, добровольный передѣлъ строительной земли въ рейнской провинціи составляетъ частое явленіе.

Кюстнеръ приводитъ нѣсколько примѣровъ передѣловъ, охватывавшихъ значительныя пространства: а) Неуссъ 1-й. Здѣсь имѣлъ мѣсто передѣлъ расположенной въ городѣ строительной земли, занимавшей 13₆ га (40 участниковъ, 75 парцеллъ, 65 плановъ), включая сюда и пространство прежнихъ дорогъ — 0₄ га. Стоимость всей земли по оцѣнкѣ равня-

лась 217,400 мар. Площадь новыхъ улицъ обнимаетъ 3₈₄ ha, согласно выработанному городскимъ самоуправленіемъ плану, такъ что изъ собственности участниковъ передѣла взято 21₈⁰/₀ земли. По особому соглашенію съ городомъ всѣ улицы тотчасъ переходятъ въ его собственность. Этотъ взносъ, 21₈⁰/₀, распредѣлился въ различной мѣрѣ между различными собственниками. Городъ взялъ на себя предварительное и окончательное устройство улицъ; прилегающіе владѣльцы должны немедленно внести 15⁰/₀ стоимости предварительнаго устройства улицъ и 30⁰/₀ окончательнаго. Право опредѣленія момента устройства улицы предоставляется городу.

б) Кеддесдорфъ. Передѣлъ строительной земли, расположенной между вокзаломъ и застроенными частями города, пространствомъ въ 22₃₉ ha (50 участниковъ, 158 парцеллъ, 49 плановъ). Стоимость земли по оцѣнкѣ—574,693₇₀ м., включая стоимость старыхъ дорогъ, оцѣненныхъ въ 10,034₁₀ мар. Участниками было выдѣлено 19₂ ha. Пространство новыхъ улицъ составляетъ 3₁ ha, стоимостью въ 113,412₇₀ мар. Разница между 113,412₇₀ стоимости новыхъ и 10,034₁₀, старыхъ дорогъ, въ общемъ 103,378₆₀, погашена частью заинтересованными собственниками, которые внесли 16,172 мар., а остальное общиной въ размѣрѣ 134,413 мар. Площадь подъ улицы переходила бесплатно къ городу. Въ обоихъ случаяхъ передѣлъ не вызвалъ жалобъ и былъ внесенъ въ земельную книгу.

Кюстнеръ приводитъ аналогичные примѣры изъ Вецлара и Неусса 2-го⁹⁾. Но мы на нихъ не будемъ останавливаться, ибо они совершенно аналогичны предыдущимъ.

Въ Франкфуртѣ, начиная съ 1898 г., не говоря уже о мелкихъ предпріятіяхъ, путемъ 9 большихъ добровольныхъ соглашеній, 86 ha земли были превращены въ годную для застройки землю, при чемъ собственники уступали бесплатно городу для застройки и проведенія улицъ и площадей не менѣе 27⁰/₀, а часто до 40⁰/₀ своей земли, отданной въ передѣлъ¹⁰⁾.

⁹⁾ Küstner, „Die Erschliessung von Baugeländen und die Bildung geeigneter Baustellen durch Umlegung der Grundstücke“. Beilage. 8 pl. 2 Veränderte Auflage. Düsseldorf. 1904.

¹⁰⁾ Haus d. Abgeordn. Drucks. № 271. Bericht d. Commis. zu Vorberathung d. Gesetzentwurfs betreffend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt, стр. 3455

По даннымъ Кёльнской городской управы съ 1885 г. по конецъ 1892 г. было заключено не менѣе 292 Strassenbauverträge, изъ нихъ большинство — между нѣсколькими собственниками и почти всѣ съ передѣлами. Сначала частные владѣльцы, вслѣдствіе недостаточнаго пониманія дѣла, съ трудомъ соглашались на передѣлы, но, по мѣрѣ развитія застраиваемости города, передѣлъ примѣнялся все легче и легче. Еще непередѣленные площади лежатъ въ той части города, которая всего больше удалена отъ центра застройки ¹¹⁾.

Но эти добровольные передѣлы связаны съ безконечными хлопотами, берутъ много времени и, въ конечномъ счетѣ, всецѣло зависятъ отъ каприза отдѣльныхъ собственниковъ.

При этомъ постоянно наблюдается, что отдѣльные землевладѣльцы препятствуютъ передѣламъ изъ чисто спекулятивныхъ цѣлей. И, чѣмъ больше захватываетъ спекуляція постройку городовъ, тѣмъ чаще наблюдается это явленіе.

„Еще хуже положеніе вещей“, говорятъ Баумейстеръ, Классенъ и Штюббенъ въ извѣстной книгѣ „Die Umlegung städtischer Grundstücke und Zonenenteignungen“, „если передѣлу стремится воспрепятствовать сознательное своекорыстіе. Строительныя общества или строительный спекулянтъ, закупивъ извѣстное количество участковъ, парцеллировавъ и приготовивъ ихъ къ продажѣ, при удобномъ стеченіи обстоятельствъ нуждаются только въ приобрѣтеніи одного участка въ сосѣднемъ неурегулированномъ строительномъ блокѣ, чтобы, отклоня тамъ передѣлъ, сдѣлать невозможной всякую конкуренцію“.

Данные, иллюстрирующія неудобства добровольныхъ передѣловъ, чрезвычайно богаты.

Во Франкфуртѣ „крупные землевладѣльцы не обнаруживаютъ склонности къ соглашенію. Между тѣмъ, передѣлы необходимы, и проведеніе улицъ, само по себѣ, еще не обезпечиваетъ возможности постройки, такъ какъ участки большинства землевладѣльцевъ представляютъ собой узкія, длинныя полосы, расположенныя подъ острымъ угломъ къ проектированнымъ улицамъ и потому негодныя къ застройкѣ.

¹¹⁾ Abgeordn. Haus 1894. Aktenstück № 104. Докл. ком. о законопроектѣ Адикеса.

Особенно часто это имѣетъ мѣсто въ предмѣстьяхъ Франк-фурта¹²⁾.

Совершенно аналогичный результатъ даетъ опытъ Кёльна, гдѣ до 90-хъ гг. удавалось достигнуть передѣла значительныхъ площадей земли путемъ добровольнаго соглашенія¹³⁾.

Какъ мало достигаютъ цѣли добровольныя соглашенія и здѣсь, можно видѣть по недавно внесенному правительствомъ законопроектъ о введеніи передѣловъ въ Кёльнѣ. Чрезвычайно интересны и характерны соображенія, которыми въ официальномъ документѣ мотивируется необходимость принудительныхъ передѣловъ въ этомъ городѣ.

„Какъ бы ни былъ установленъ строительный планъ, никогда нельзя такъ нарѣзать строительные кварталы, чтобы была возможна застройка отдѣльныхъ участковъ цѣлесообразными, удовлетворяющими санитарнымъ требованіямъ зданіями. Земельныя общества, которыя владѣли бы значительнымъ количествомъ строительныхъ участковъ и могли бы путемъ передѣловъ и соотвѣтствующаго дробленія участковъ создать необходимые строительные участки, совершенно неразвиты и нѣтъ никакихъ основаній особенно стремиться къ ихъ возникновенію, такъ какъ ихъ дѣятельность можетъ принести съ собой нежелательное вздорожаніе земли. Болѣе раннія попытки, путемъ добровольныхъ соглашеній, подвинуть отдѣльныхъ собственниковъ къ приданію строительнымъ участкамъ соотвѣтственнаго вида, разбились о сопротивление отдѣльныхъ, особенно своекорыстныхъ, собственниковъ“¹⁴⁾.

Въ Позенѣ, по словамъ официального документа, попытки добровольныхъ передѣловъ разбиваются о своекорыстіе однихъ и спекулятивныя намѣренія другихъ. „Въ одномъ случаѣ магистратъ уже фактически пытался провести

¹²⁾ См. Bericht der XV Kommission zur Vorberahtung des Gesetzentwurfs betreffend d. Umlegung von Grundstücken Haus d. Abgeordneten. Drucksache, № 271.

¹³⁾ Haus d. Abg. 24 sitz. 10 Febr. 1902.

¹⁴⁾ Entwurf eines Gesetzes betreff. d. Umlegung. von Gründstücken in Köln. Drucksache № 88 Herrenhaus. Session 1911. Любопытный примѣръ изъ кёльнской практики приводитъ Штюббенъ въ цитированномъ уже докладѣ на сѣздѣ V. f. öff. Gesundheitspflege. „12 лѣтъ тому назадъ я самъ хотѣлъ произвести передѣлъ въ Кёльнѣ. 27 изъ 29 владѣльцевъ согласились, а 2—нѣтъ, и до сихъ поръ земельные участки остаются непеределанными и негодными къ застройкѣ“.

передѣлъ на почвѣ свободнаго соглашенія при содѣйствіи генеральной комиссіи, но всѣ попытки разбились о сопротивление единственнаго собственника ¹⁵⁾.

Депутатъ Валльбрехтъ въ засѣданіи 10 февр. 1902 г. такъ резюмируетъ результаты примѣненія принципа добровольныхъ соглашеній.

„Посмотрите, что говоритъ опытъ большихъ городовъ. Двадцать землевладѣльцевъ хотятъ передѣлиться, но не могутъ, потому что среди нихъ есть пара сопротивляющихся этому“. Благодаря такому положенію вещей особенно страдаютъ мелкіе собственники. „Какъ показываетъ опытъ многихъ городовъ, владѣнія мелкихъ землевладѣльцевъ были выкуплены и вся земля перешла въ руки крупныхъ землевладѣльцевъ. Соціальное значеніе закона о передѣлахъ состоитъ въ охранѣ мелкой городской собственности“.

Возможность добровольныхъ передѣловъ затрудняется еще тѣмъ, что въ исходѣ передѣловъ, помимо собственниковъ, заинтересованы владѣльцы ипотекъ, лежащихъ на передѣляемыхъ имуществахъ. Было бы ошибочно предполагать, что лица, имѣющія вещныя права на участокъ, добровольно согласятся на замѣну этихъ правъ другими правами, не говоря уже о тѣхъ случаяхъ, когда эта замѣна невозможна.

Такимъ образомъ, необходимо специальное законодательство о передѣлахъ, устанавливающее эти послѣднія *принудительнымъ путемъ*.

Въ Пруссіи, въ мелкихъ городахъ былъ сдѣланъ рядъ попытокъ воспользоваться для цѣлей правильной планировки законами о принудительномъ разверстаніи сельскохозяйственныхъ угодій.

Въ Пруссіи существуетъ рядъ законовъ, имѣющихъ своей задачей передѣлъ земельныхъ участковъ (для рейнской провинціи законы отъ 5 апр. 1869 D., стр. 514, 2 апр. 1872 II, стр. 328; 24 мая 1885, стр. 156; для гогенцоллернскихъ земель 23 мая 1885, стр. 143). Но это законодательство имѣетъ въ виду исключительно сельскохозяйственные цѣли—улучшеніе сельскохозяйственной культуры (см. § 1 закона 24 м. 1885 и 2 апр. 1872). Отдѣльные, расположенные на предназначенныхъ къ передѣлу участкахъ, зданія,

¹⁵⁾ Entwurf eines Gesetzes betreffend d. Umlegung von Grundstücken in der Residenzstadt Posen. Session 1911. Herrenhaus: Drucks № 64.

сады, парки, огороды, виноградники, минеральные руды и земельные участки, служащіе промышленнымъ цѣлямъ и т. д., могутъ быть вовлечены въ передѣлъ только съ согласія всѣхъ участниковъ (§ 4 зак. 24 мая 1885 г., § 3 зак. 23 м. 1885 г., § 2 зак. 5 апр. 1869 г. и § 3 зак. 2 апр. 1879 г.). Вполнѣ естественно, поэтому, что законодательство о разверстаніяхъ участковъ для сельскохозяйственныхъ цѣлей можетъ быть примѣняемо только въ маленькихъ городкахъ, въ которыхъ экономическая жизнь и планировка участковъ носятъ по преимуществу сельскохозяйственный характеръ. Въ большихъ городахъ, съ густымъ населеніемъ и развитой промышленной жизнью, оно примѣнимо только въ тѣхъ частяхъ городской территоріи, гдѣ земельные участки имѣютъ переходный характеръ отъ сельскохозяйственной культуры къ чисто городской, строительной, и гдѣ, слѣдовательно, можетъ найтись формальное основаніе для примѣненія сельскохозяйственного разверстанія къ цѣлямъ городской планировки. Примѣромъ такого расширеннаго толкованія закона 1872 г. служить передѣлъ южной части города Дортмунда, которая, благодаря неправильнымъ очертаніямъ границъ отдѣльныхъ владѣній, была совершенно непригодна къ городской застройкѣ¹⁶⁾. Но въ виду того, что значительная часть участковъ, здѣсь расположенныхъ, носила сельскохозяйственный характеръ, генеральная комиссія признала возможнымъ примѣнить законъ 1872 г. Въ передѣлъ вовлечено было 164₃₄ гект., принадлежащихъ 217 владѣльцамъ; величина отдѣльныхъ участковъ

¹⁶⁾ D-r Fohrenhorst und Stadtrat de Weldige Kremer. Die Gründumlegung in Stadtfeldmarken und in Südostfeldmarken Dortmund. Dortmund. 1903. Между прочимъ, примѣръ Дортмунда показываетъ, что общинное землевладѣніе въ окрестностяхъ большихъ городовъ гораздо больше обезпечиваетъ правильное развитіе города, чѣмъ единоличное, мелкое; результатомъ послѣдняго неизбѣжно является дробленіе участковъ между отдѣльными собственниками и, слѣдовательно, при превращеніи пахотной земли въ строительную—неизбѣжныя затрудненія. Въ сѣверной части Дортмунда долго продержались остатки общиннаго землевладѣнія, и раздѣлъ общинныхъ земель былъ произведенъ только въ моментъ промышленнаго подъема исключительно въ цѣляхъ застройки городскими зданіями и промышленными предпріятіями. Отсюда рядъ существенныхъ удобствъ для застройки и черезчуръ схематичный видъ сѣверной части Дортмунда, распланированной наподобіе шахматной доски. См. de Weldige Cremer. Op. cit., стр. 4—5.

колебалась отъ 20 гект. (1 участокъ) до 0,50 гект. Передѣлъ, по существу, былъ приспособленъ для цѣлей городского строительства.

Такъ, во 1) новые земельные участки должны были быть распланированы не только для сельскохозяйственныхъ цѣлей, но и для будущей застройки (именно, прямой уголъ пересѣченія съ улицей и глубина не меньше 35—40 метр.).

Во 2) въ силу различія въ цѣнахъ отдѣльныхъ участковъ, находящихся въ различныхъ пунктахъ области передѣла, тщательно старались избѣгать ихъ перемѣщенія, но каждый владѣлецъ получалъ новый участокъ, по возможности, въ старомъ мѣстѣ.

Подъ улицы отошло 21—23% всей площади, охваченной передѣломъ. Не смотря на значительную потерю земли собственниками, принявшими участіе въ передѣлѣ и бесплатно уступившими болѣе $\frac{1}{3}$ части площади своихъ владѣній подъ улицы, ни собственники, ни ихъ кредиторы не пострадали, благодаря повышенію цѣнности, вызванному превращеніемъ пахотной земли въ строительную¹⁷⁾.

Жалобъ со стороны заинтересованныхъ лицъ не было. Послѣ передѣла вся рассматриваемая часть города получила удобный для застройки характеръ. Для городского самоуправления передѣлъ имѣлъ и фискальный интересъ: оно однимъ ударомъ бесплатно получило въ свое распоряженіе 130 моргеновъ земли подъ улицы.

Но удачный примѣръ Дортмунда не указываетъ еще возможности повсемѣстнаго примѣненія къ городскимъ передѣламъ законодательства, имѣющаго въ виду сельскохозяйственные цѣли. Съ этимъ соглашаются и авторы цитированной выше работы, предлагающіе рядъ дополненій къ зак. 1872 г., чтобы сдѣлать его примѣнимымъ для цѣлей городской стройки.

Опытъ показалъ, что одинъ садовладѣлецъ или владѣлецъ ломки известняка (kiesgruben) могутъ помѣшать лучшему размежеванію полей или застройки цѣлаго квартала.

Далѣе, еще очень сомнительно, даютъ ли упомянутые законы, даже при согласіи всѣхъ участниковъ, возмож-

¹⁷⁾ По установленному комиссіей передѣла правилу потеря 17—24% участка подъ улицы не открывала права на вознагражденіе и, вообще, вознагражденіе за уступку земли, превышающую эти передѣлы, не превосходило 700 мар.

ность передѣла строительной земли. Законъ имѣетъ цѣлью исключительно улучшение сельскохозяйственной культуры. Между тѣмъ, передѣлы строительныхъ участковъ преслѣдуютъ совершенно другія задачи, нерѣдко даже могутъ привести къ полному уничтоженію сельскохозяйственной культуры. Внѣ всякаго сомнѣнія, создаваемое передѣлами повышение городской цѣнности не идентично съ улучшеніемъ сельскохозяйственной культуры, предусматриваемымъ этими законами. Какъ видно изъ мотивовъ и изъ судебной практики, цѣлью ихъ является не только созданіе цѣлесообразной сѣти дорогъ, но именно объединеніе (*zusammenlegung*) раздробленныхъ участковъ. Въ силу этого, въ силу недостатка соотвѣтствующихъ постановленій закона, въ высокой степени сомнительна возможность примѣненія дѣйствующихъ законовъ о сельскохозяйственныхъ передѣлахъ къ передѣламъ строительной земли въ годные для застройки участки. Судебныхъ рѣшеній, допускающихъ такое примѣненіе, до сихъ поръ еще не состоялось. Если, тѣмъ не менѣе, фактически передѣлъ строительной земли и новое распредѣленіе участковъ, на основаніи этихъ законовъ, встрѣчаются на практикѣ, то это можетъ быть, и дѣйствительно бываетъ, если со стороны заинтересованныхъ лицъ не поступаетъ возраженій, а дается согласіе, хотя бы только молчаливое, и если управление земельной книги не сдѣлаетъ возраженій противъ соотвѣтствующаго измѣненія земельной книги по ходатайству *Auseinandersetzungs-Behörde*. Но если бы кѣмъ-либо изъ участниковъ было сдѣлано возраженіе, то эти измѣненія не могутъ быть внесены въ земельную книгу, а, стало-быть, и все дѣло распадается. Такимъ образомъ, по существу мы здѣсь имѣемъ дѣло съ добровольными передѣлами. Въ виду этого, необходимъ особый законъ, специально приспособленный къ условіямъ городскихъ передѣловъ. Въ послѣдніе годы, главнымъ образомъ, подъ вліяніемъ извѣстнаго франкфуртскаго бургомейстра Адикеса, создано специальное законодательство о городскихъ передѣлахъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Анализъ спеціального законодательства о городскихъ передѣлахъ.

Переходя къ анализу спеціального законодательства о городскихъ передѣлахъ, мы, прежде всего, должны указать, что теперь въ нѣмецкой литературѣ и законодательствѣ для городскихъ передѣловъ установленъ особый терминъ *Umlegung*, въ отличіе отъ сельскохозяйственныхъ передѣловъ — *Zusammenlegung*. Такое различіе въ терминахъ соотвѣтствуетъ различію въ существѣ предмета.

Рошеръ выставляетъ, какъ идеаль сельскохозяйственныхъ передѣловъ, такой процессъ, въ результатъ котораго сельскій хозяинъ объединяетъ всѣ свои угодья около одного центра — усадьбы¹⁾. Городскіе передѣлы преслѣдуютъ совершенно противоположную цѣль, — раздробленіе земли на отдѣльные замкнутые строительные участки²⁾. Отсюда и различіе въ терминологіи³⁾.

Необходимость принудительныхъ городскихъ передѣловъ впервые была формулирована въ странѣ важнѣйшихъ социальныхъ экспериментовъ въ области жилищнаго вопроса, въ Англіи, еще въ XVII в.⁴⁾, а самая идея практически была

¹⁾ Roscher, *Nationalökonomik des Ackerbaues*. 1875. § 77.

²⁾ Stübgen *op. cit.*, стр. 291.

³⁾ Всѣ современные нѣмецкія законодательства употребляютъ терминъ *Umlegung*.

⁴⁾ Извѣстнымъ архитекторомъ Христофоромъ Вреномъ послѣ пожара 1666 г., уничтожившаго центральные кварталы Лондона (см. Elmes «*Memoirs of the life and works of Wren*». London. 1823. См. Unwin «*Grundlagen des Stadtebaues, deutsch von Max Lenau*, стр. 39. Berlin. 1910). Ельмесь указываетъ, что при условіи примѣненія передѣла была бы обезпечена цѣлесообразная перестройка Лондона, безъ ущерба для владѣльцевъ и при условіи соблюденія всѣхъ интересовъ. Единственную и непреодолимую трудность представило упорное нежеланіе значительной части гражданъ измѣнить границы своихъ владѣній и отказаться отъ желанія построить

впервые примѣнена въ двухъ маленькихъ городкахъ: Чегодинѣ, уничтоженномъ наводненіемъ 1879 г. ⁵⁾, въ Венгріи, и въ мѣстечкѣ Броттероде въ Пруссіи, уничтоженномъ пожаромъ 1895—96 г. Но на строго юридическую почву законодательство впервые поставило вопросъ о принудительныхъ передѣлахъ въ Германіи, въ Гамбургѣ (въ 1893 г.) ⁶⁾.

Изданіе этого закона было мотивировано тѣмъ, что при сооруженіи улицъ и каналовъ, перерѣзывающихъ многочисленныя владѣнія, часто чувствуется потребность въ юридическихъ нормахъ, которыя давали бы возможность путемъ передѣловъ правильно распределить между отдѣльными собственниками испытываемый послѣдними ущербъ ⁷⁾, а также гарантировать удобныя для застройки очертанія участковъ.

Основныя черты закона таковы: передѣлъ можетъ имѣть мѣсто или *ex officio*, по постановленію сената или *Bürgerschaft*, или по ходатайству большинства собственниковъ (большинство считается по площади земли). Примѣненіе передѣла ограничивается отдѣльными строительными кварталами. Условіемъ возбужденія процесса передѣла

свои дома на старомъ фундаментѣ и на старомъ мѣстѣ: точно такъ же и недостатокъ довѣрія (къ публичной власти) и готовности предоставить свои владѣнія, хотя бы на короткій срокъ, представителямъ общественной власти, комиссарамъ, пока они будутъ возвращены съ большими выгодами, чѣмъ это могло бы быть достижимо при другихъ условіяхъ. «Благодаря этимъ обстоятельствамъ былъ потерянъ случай сдѣлать городъ величайшимъ на землѣ и вмѣстѣ съ тѣмъ наиболѣе содѣйствующимъ развитію здоровья и торговли».

Какъ замѣтилъ Вейль въ своемъ докладѣ на XX съѣздѣ, «*Verein'a für Ö. G.*» въ Баденѣ, городскіе передѣлы были извѣстны еще въ Нассаускіе времена. *Vierteljahrschrift f. Gesundheitspflege* 1896, стр. 12.

Въ Москвѣ, пожаръ 1812 года, дѣйствительно способствовалъ въ этомъ смыслѣ украшенію Москвы, ибо, какъ констатируетъ Хауке (Изв. М. Г. Д., цитиров. работа), во многихъ случаяхъ дало поводъ къ исправленію границъ.

⁵⁾ См. Rozsahegyi—Hygienische Grundsätze bei der Reconstruction von Städten mit besonderer Rücksicht auf Szegedin. Berlin. 1884. Передѣлъ былъ произведенъ на основаніи особыхъ полномочій, данныхъ комиссару.

⁶⁾ Gesetz 1893 (Hamburgisches Gesetzblatt № 1) betreffend den Bebauungsplan für die Vororte auf dem rechten Elbufer § 9.

Вторая палата (*Bürgerschaft*) вполне присоединилась къ этимъ соображеніямъ сената (Zweiter Bericht des Bürgerschaftsausschusses № 60. стр. 27).

⁷⁾ Mittheilung. des Senats, v. 23 Apr. 1890. № 55, стр. 193.

считается необходимость опредѣлить границы отдѣльных участковъ по отношенію другъ къ другу и къ улицѣ.

Въ процессѣ передѣла площади, занятыя улицами, присоединяются къ общей массѣ передѣляемыхъ участковъ. Земля, необходимая для новыхъ артерій публичнаго передвиженія, выключается изъ общей массы. Масштабомъ распредѣленія земельныхъ участковъ принята цѣнность земли. Доля каждаго собственника, участвующаго въ передѣлѣ, должна такъ же относиться къ общей цѣнности заново распределенной земли, какъ и къ общей цѣнности еще неурегулированной земельной площади. Впрочемъ, въ исключительныхъ случаяхъ допустимо и денежное вознагражденіе въ цѣляхъ выравниванія интересовъ отдѣльныхъ собственниковъ⁸⁾.

Возраженія противъ нарушенія интересовъ собственниковъ и вообще заинтересованныхъ лицъ разсматриваются въ административномъ порядкѣ, вопросы, связанные съ вознагражденіемъ—въ судебномъ (спеціальная коммиссія—*Schätzung Kommission*, вѣдающая дѣла о вознагражденіи при принудительномъ отчужденіи). Ипотечнымъ кредиторамъ и, вообще, лицамъ непосредственно заинтересованнымъ предоставлено право не только возбужденія иска объ убыткахъ, но и представленіе возраженій противъ условій передѣла.

Эти общіе принципы, только болѣе детально разработанные, положены въ основу и прусскаго закона о городскихъ передѣлахъ (такъ называемый *Lex Adickes*), и вообще современнаго законодательства о городскихъ передѣлахъ, а потому мы еще вернемся къ нимъ при детальномъ анализѣ послѣдняго.

Гессенскій законъ о регулированіи перестроекъ Майнца также предусматриваетъ возможность „передѣла“ (§§ 16—18), только здѣсь передѣлъ можетъ быть осуществленъ косвеннымъ и сложнымъ путемъ,—путемъ отказа въ разрѣшеніи на застройку маломѣрныхъ и неудовлетворяющихъ строительнымъ требованіямъ участковъ и принудительнаго ихъ отчужденія⁹⁾.

Если застройка можетъ повредить цѣлесообразному рас-

⁸⁾ Въ законѣ вопросъ о денежномъ вознагражденіи совершенно обходится молчаніемъ, но что оно допустимо, явствуетъ изъ мотивовъ (см. *Mittheilung. des Senats vom 23 apr. 1890*, стр. 194).

⁹⁾ Городское самоуправленіе имѣетъ право отказать въ разрѣшеніи на застройку участковъ, если послѣдняя можетъ повредить въ дан-

предѣленію участковъ въ данномъ строительномъ блокѣ, городское самоуправленіе имѣетъ право отказать въ разрѣшеніи на нее и приступить къ отчужденію этихъ участковъ. По ходатайству (§ 14) землевладѣльцевъ, владѣющихъ $\frac{3}{4}$ площади земли соотвѣтствующаго строительнаго блока, городское самоуправленіе приступаетъ къ отчужденію тѣхъ участковъ, собственники которыхъ добровольно не соглашаются на передѣлъ.

При этомъ собственники, возбудившіе ходатайство, должны предоставить принадлежащіе имъ земельные участки для передѣла и взять на себя солидарную отвѣтственность за вызванные послѣднимъ расходы. Майнцскій законъ примѣнимъ тоже только къ отдѣльнымъ строительнымъ блокамъ.

По официальнымъ даннымъ, принудительное отчужденіе ни разу не примѣнялось въ этомъ случаѣ, такъ что самый принципъ принудительнаго передѣла явился только средствомъ устрашенія. Одна угроза отчужденіемъ оказывалась достаточно дѣйствительнымъ средствомъ.

Общее гессенское строительное право также допускаетъ процессъ принудительнаго превращенія негодныхъ къ застройкѣ участковъ въ годные, но этотъ процессъ можетъ быть названъ передѣломъ (*Umlegung*), только не въ собственномъ смыслѣ. Такъ Art. 69. Allgemein. Bauord. für das Grossherzogtum Hessen v. 30 апр. 1881 даетъ право общинамъ отчуждать участки даннаго строительнаго блока, если путемъ добровольныхъ переговоровъ не удастся придать всей совокупности данныхъ участковъ минимальный размѣръ, требуемый мѣстными строительными постановленіями относительно глубины, длины и площади. Отчужденію подлежатъ участки всѣхъ владѣльцевъ, а не только тѣхъ, кто не соглашается на добровольное перераспредѣленіе границъ.

Громадное вліяніе на развитіе идеи и на практическое примѣненіе городскихъ принудительныхъ передѣловъ оказалъ внесенный въ 1892 г. извѣстнымъ бургомейстеромъ Адикесомъ въ прусскую палату законопроектъ о передѣлахъ во Франкфуртѣ. Этотъ законопроектъ, такъ-называемый *Lex Adickes*, дважды принятый палатой господъ, былъ отклоненъ палатой депутатовъ и вновь увидѣлъ свѣтъ въ прусскомъ

номъ строительномъ блокѣ цѣлесообразному распредѣленію отдѣльныхъ участковъ.

парламентъ только въ 1902 г., когда, наконецъ, получилъ одобрение уже обѣихъ палатъ.

Но вліяніе отклоненнаго проекта Адикеса было громадно и чувствуется на баденскомъ законѣ 1896 г.¹⁰⁾, и на саксонскомъ (1900 г.)¹¹⁾. Точно такъ же, позднѣйшій прусскій законъ о принудительномъ передѣлѣ 1902 г. оказалъ несомнѣнное вліяніе на дѣйствующее баденское¹²⁾ (1908 г.) законодательство¹³⁾. Поэтому мы считаемъ необходимымъ прежде всего остановиться на детальномъ анализѣ дѣйствующихъ нормъ прусскаго законодательства о передѣлахъ, тѣмъ болѣе, что подробные протоколы засѣданій парламента и комиссіи позволяютъ это сдѣлать съ исчерпывающей полнотой¹⁴⁾. Сначала, впрочемъ, скажемъ нѣсколько словъ о своеобразной постановкѣ урегулированія границъ самымъ новымъ нѣмецкимъ уставомъ, — вюртембергскимъ (1909), который совершенно не знаетъ института принудительныхъ передѣловъ и замѣняетъ его отчасти расширеніемъ полномочій органовъ строительной полиціи, отчасти расширеніемъ примѣненія принудительнаго отчужденія. Art. 16 расширяетъ право общины на отчужденіе участковъ, которые, въ силу своихъ незначительныхъ размѣровъ или неправильныхъ

¹⁰⁾ См. Novele v. 6 Juli 1896.

¹¹⁾ Ссылку на вліяніе Lex Adickes на саксонскій уставъ 1900 г. находимъ у Румпельта. Op. cit. См. Einleitung, стр. 45.

¹²⁾ Въ текстѣ первоначальнаго законопроекта баденскаго Ortsstrassengesetz принципы передѣловъ (въ вопросѣ объ условіяхъ перехода земли городу для улицъ и площадей) нѣсколько отличались отъ прусскаго закона, но подъ вліяніемъ палаты тѣсно приблизились къ послѣднему. См. Baden. Entwurf eines Ortsstrassengesetzes. Beilage № 98, zum Protocoll der 4 Sitzung d. Ersten Kammer v. 24 Jan. 1908, стр. 65.

¹³⁾ Gesetzentwurf, betr. die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a. M. Herrenh.: Drucks. Nr. 9 (Begründung), 13, 130, 132. Sten. Ber. 2. Sitz. (14), 16. Sitz. (385). Abg. Haus: Drucks. Nr. 26, 271, 278, 280, 282, zu 282, 296, 297. Sten. Ber. 24. Sitz. (II 1516), 86. Sitz. (v. 6062), 88 Sitz. v. 6183).

¹⁴⁾ Umlegung въ прусскомъ ландтагѣ. Vgl. Drucksachen des Herrenhauses 1892/3 Pr. 5, 59, 65, von 1894 Nr. 6 und 10, Verhandlungen des Herrenhauses von 1893, стр. 161 сл., von 1894, стр. 13 сл.; Drucksachen des Hauses der Abgeordneten von 1892/93 № 169, von 1894 Pr. 18 und 104, Verhandlungen des Hauses der Abgeordneten von 1893, стр. 2219 сл. und von 1894, стр. 183 сл. Vgl. Drucksachen des Herrenhauses 1901 Pr. 25 und Pr. 35, Verhandlungen des Herrenhauses von 1901, стр. 31 bis 33. Vgl. Drucksachen des Hauses der Abgeordneten 1901 pr. № 127.

очертаній, негодны къ застройкѣ или даже препятствуютъ застройкѣ сосѣднихъ владѣній. „Такіе участки“, читаемъ мы въ мотивахъ, „часто имѣютъ малую стоимость, но въ рукахъ своекорыстныхъ собственниковъ являются средствомъ задержать застройку цѣлыхъ блоков“.

Такъ какъ отчужденіе само по себѣ не можетъ уничтожить вредное вліяніе участковъ указаннаго типа, то законъ *обязываетъ* общину продавать отчужденные при данныхъ условіяхъ участки собственникамъ тѣхъ прилегающихъ владѣній, для нормальной застройки которыхъ они необходимы, по стоимости приобрѣтенія и подѣ условіемъ покрытія всѣхъ понесенныхъ общиной издержекъ. Если нѣсколько собственниковъ выразятъ желаніе приобрѣсти участокъ, продажа послѣдняго производится съ торговъ. Права собственниковъ охраняются судебнo-административнымъ искомъ¹⁵⁾.

Той же самой цѣли достигалъ первоначально законопроектъ болѣе простымъ средствомъ. 5-й abs. § 26 уполномочивалъ органы строительной полиціи, при сравнительно незначительныхъ исправленіяхъ, ставить разрѣшеніе на стройку въ зависимость отъ согласія собственника, ходатайствующаго объ этомъ разрѣшеніи, продать или купить полосы земли, необходимыя для закругленія собственнаго или сосѣдняго участка¹⁶⁾. Въ окончательный текстъ закона вошли болѣе скромныя полномочія строительной полиціи только по отношенію деклассированной дороги или улицы, именно, строительная полиція можетъ поставить условіемъ выдачи разрѣшенія на стройку принудительное приобрѣтеніе собственникомъ части деклассированной дороги или улицы и то только въ томъ случаѣ, если это приобрѣтеніе увеличитъ цѣнность участка собственника, ходатайствующаго о разрѣшеніи стройки (abs. 3 § 26).

Вюртембергское правительство предоставляетъ созданіе передѣла въ собственномъ смыслѣ спеціальному законодательству. Вюртембергскій законъ, вошедшій въ силу сравнительно недавно, не даетъ еще основаній для провѣрки правильности ожиданій авторовъ законопроекта относительно

¹⁵⁾ См. § 26 Bauordnung f. d. Konigreich Württemberg v. 28 Juli 1910, стр. 27, abs. I—II.

¹⁶⁾ W. II K. Beilage 38 v. 9 März 1908, стр. 72 и 104.

возможности замѣнить правильный „передѣлъ“ вмѣшательствомъ полиціи или даже примѣненіемъ принудительнаго отчужденія, которое, какъ мы видѣли, въ данномъ случаѣ, часто даетъ слишкомъ широкія полномочія. Возвратимся къ закону Адикеса.

Вмѣшательство законодательства,—такъ мотивировалъ Адикесъ свой первоначальный проектъ,—въ процессъ превращенія садовой и пахотной земли въ строительную (*Acker und Gartenland in Baugelände*) необходимо потому, что этотъ процессъ, имѣя чрезвычайно крупный публичный интересъ, не долженъ зависѣть отъ произвола отдѣльныхъ собственниковъ и нуждается въ публично-правовомъ регулированіи. Это вмѣшательство имѣетъ тѣмъ больше основаній, что процессъ превращенія пахотной земли въ строительную сопровождается приращеніемъ незаработанной прибыли для собственниковъ¹⁶⁾, которое компенсируетъ убытки, создаваемые ограниченіями права собственности.

Но въ указанныхъ предѣлахъ проектъ ставитъ вопросъ шире, чѣмъ въ другихъ аналогичныхъ законахъ. Такъ, въ то время, какъ гамбургскій или гессенскій законы имѣютъ въ виду передѣлъ въ границахъ только одного строительнаго квартала, законопроектъ Адикеса предусматриваетъ передѣлъ цѣлыхъ полевыхъ участковъ или частей послѣднихъ. Законъ осложняетъ идею передѣловъ и вводитъ одновременно институтъ отчужденія по поясамъ, который, въ данномъ случаѣ, имѣетъ своей задачей обезпечить поступленіе въ городскую кассу избытка цѣнностей, создаваемыхъ превращеніемъ садовой и пахотной земли въ строительную (организацией передѣла, проведеніемъ улицъ).

Законъ только въ самыхъ общихъ чертахъ намѣчаетъ процессъ передѣла, предоставляя подробности указу.

Законъ устанавливаетъ для собственниковъ, отдавшихъ свои участки въ передѣлъ, эквивалентное вознагражденіе земель же за вычетомъ площадей земли, бесплатно переходящихъ въ пользу города и назначенныхъ подъ площади и улицы.

Законопроектъ сначала былъ внесенъ въ первую палату, гдѣ онъ встрѣтилъ большое сочувствіе¹⁷⁾. Комиссія первой

¹⁶⁾ Н. Haus. 1892—93. Anl. 2 Akt. № 5, стр. 21—29.

¹⁷⁾ № 59. Her. N. 1892—93. Anl. 2. Bericht der Kommission für Vorbe-

палаты не только не ослабила заложенныхъ въ немъ принциповъ ограниченія права индивидуальной собственности, но даже въ значительной степени ихъ усилила. По мнѣнію комиссіи, „хотя законопроектъ содержитъ значительныя ограниченія частной собственности, но они необходимы въ публичномъ интересѣ“ (277). Законопроектъ даже соотвѣтствуетъ собственнымъ интересамъ землевладѣльцевъ, которые, такимъ образомъ, дѣлаются независимыми отъ капризовъ единичныхъ собственниковъ. Комиссія рекомендовала расширить право принудительнаго отчужденія по поясамъ и на застроенную территорію городовъ. Отдѣльные члены комиссіи пошли еще дальше. Такъ, было высказано желаніе, чтобы въ законопроектѣ былъ выраженъ принципъ принудительной застройки передѣленной земли и не только по отношенію къ частнымъ лицамъ, но и по отношенію къ городскому самоуправленію, такъ какъ, въ противномъ случаѣ, спекуляція строительными участками не только не была бы ограничена законопроектомъ, а, наоборотъ, усилена ¹⁸⁾. Кромѣ того, выражалось пожеланіе ограничить въ законопроектѣ право сооруженія домовъ-казармъ ¹⁹⁾.

Комиссія, въ общемъ, значительно улучшила редакцію законопроекта, расширила примѣненіе принудительнаго отчужденія на застроенныя части городовъ, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, выработала рядъ мѣръ, направленныхъ къ охранѣ права индивидуальной собственности. Въ этомъ отношеніи особенно интересны добавленія къ § 14, въ силу которыхъ постановленія плана распредѣленія подлежатъ обжалованію не въ административномъ порядкѣ, какъ предполагалъ первоначальный законопроектъ, а въ судебно-административномъ.

Въ палатѣ господъ проектъ не вызвалъ возраженій, и 19 апрѣля, послѣ короткаго обсужденія, онъ былъ принятъ значительнымъ большинствомъ. Совершенно иное отношеніе онъ встрѣтилъ въ нижней палатѣ, въ которой, благодаря

rathung des Antrages Adickes, den Entwurf eines Gesetzes, die Erleichterung von Stadterweiterungen betreffend; № 5 der Drucksachen.

¹⁸⁾ Къ § 4-му предполагалось внести поправку, въ силу которой лица, ходатайствующія о передѣлѣ, обязывались къ немедленной застройкѣ передѣленныхъ участковъ. Но Baugewerbegesetz большинствомъ комиссіи найденъ былъ неудобнымъ (280).

¹⁹⁾ Ibid., стр. 278.

прусской избирательной системѣ, представители городского землевладѣнія пользуются значительнымъ вліяніемъ. Въ палатѣ депутатовъ постановленіемъ 3-го мая 1873 законопроектъ былъ переданъ на обсужденіе комиссіи изъ 14 членовъ, гдѣ онъ встрѣтилъ враждебное къ себѣ отношеніе и былъ погребенъ.

Возраженія комиссіи сводились, главнымъ образомъ, къ принципиальнымъ замѣчаніямъ о несоотвѣтствіи основаній проекта съ принципомъ неприкосновенности частной собственности. Ограниченія права частной собственности, говорилъ докладчикъ комиссіи, при принудительномъ передѣлѣ городскихъ земель гораздо значительнѣе, чѣмъ при отчужденіи или принудительномъ разверстаніи земли для сельскохозяйственныхъ цѣлей. При отчужденіи собственникъ получаетъ полное, уплачиваемое въ деньгахъ вознагражденіе. При передѣлѣ, напротивъ, отчуждаемый вынужденъ получить вмѣсто своего прежняго участка другой. Здѣсь, такимъ образомъ, мы имѣемъ случай не только принудительной продажи, какъ въ принудительномъ отчужденіи, но принудительной покупки и продажи (докладчикъ оговаривается, что онъ пользуется не юридическимъ, а общеупотребительнымъ пониманіемъ принудительнаго отчужденія, какъ принудительной продажи). Само собою разумѣется, что, если вдуматься ближе въ идею передѣла, то въ основѣ новаго распредѣленія должна лежать не земельная площадь, а цѣнность передѣляемыхъ участковъ. Но, практически, по мнѣнію докладчика, положить этотъ принципъ въ основу передѣла невозможно. Для городскихъ земельныхъ участковъ, которые находятся въ фазѣ перехода отъ сельскохозяйственнаго пользованія къ строительной эксплуатаціи, совершенно невозможно сколько-нибудь опредѣленная оцѣнка, въ виду отсутствія какой бы то ни было твердой опорной точки зрѣнія. Легко можетъ быть во всякій данный моментъ, что та, повидимому, высокая оцѣнка, которую даетъ собственникъ земельному участку и которая считается чисто субъективной и не принимается въ расчетъ при официальной оцѣнкѣ для передѣла, въ послѣдствіи проявится, какъ реальная цѣнность.

По этому же нельзя приравнивать городской передѣлъ къ сельскохозяйственному разверстанію, при которомъ оцѣнка каждаго изъ поступающихъ въ передѣлъ земельныхъ участковъ не вызываетъ затрудненій, въ силу ихъ однородности.

„Процессъ, въ силу котораго собственникъ вынужденъ отдать свой участокъ за другой, легко можетъ ему представиться, какъ грабежъ и какъ грабежъ не въ пользу общества, но въ пользу частнаго лица, въ томъ случаѣ, если позднѣе новый собственникъ воспользуется преимуществами, которыя онъ могъ ожидать и требовать для себя ²⁰⁾).

Докладчикъ горячо вооружается противъ передѣла застроенныхъ участковъ и противъ *Zonenenteignung* (отчужденіе по поясамъ). По его мнѣнію, въ то время, какъ законъ 2 іюля 1875 г. давалъ общинамъ право отчужденія только для будущей *Strassenland*, теперешній законопроектъ имѣетъ въ виду дать городу право отчужденія всей области, прилежащей къ улицѣ. Эта мѣра, полагаетъ докладчикъ, имѣетъ за собою основанія лишь въ той степени, въ какой собственники прилегающихъ къ новымъ улицамъ участковъ получаютъ прибыль безъ достаточнаго эквивалента, но все же онъ не понимаетъ, почему полученіе незаработанной прибыли прилегающими собственниками должно вести за собой полное уничтоженіе собственности, тѣмъ болѣе, что § 15 зак. 2 іюля 1875 предоставляетъ достаточныя полномочія для ея поглощенія. Во всякомъ случаѣ, отчужденіе по поясамъ безусловно непримѣнимо къ незастроеннымъ частямъ города. Соединеніе *Umlegung* и *Zusammenlegung* вмѣстѣ представляютъ собой чрезвычайное пораженіе правъ собственности. Особенно боится докладчикъ, что община воспользуется правомъ отчужденія по поясамъ для спекулятивныхъ цѣлей. Онъ готовъ допустить, „что строгое понятіе собственности римскаго права не можетъ быть сохранено въ неприкосновенности и что законъ долженъ допускать отчужденія и ограниченія права собственности, если этого требуетъ важный публичный интересъ и эта потребность не можетъ быть разрѣшена другимъ путемъ“. Но, въ данномъ случаѣ, вполне достигаетъ цѣли существующее законодательство; потребность въ передѣлѣ чувствуется лишь въ единичныхъ западныхъ городахъ, и легко можетъ быть удовлетворена путемъ добровольныхъ соглашеній. Докладчикъ наконецъ, выражаетъ опасеніе, что созданіе готовыхъ, годныхъ къ застройкѣ участковъ усилить спекуляцію. Мы не можемъ, однако, не указать, что эта отри-

²⁰⁾ Ibid. 1764.

цательная оцѣнка значенія передѣловъ рѣзко разошлась съ мнѣніемъ, по этому поводу, органовъ городского самоуправления и мѣстной администраціи.

Представитель правительства баронъ Зедлицъ Нейкирхъ указалъ, что по опросу, произведенному соотвѣтствующими министерствами, не только городскія самоуправленія, но и органы административной власти высказались за желательность законопроекта Адикеса. Отзывы относятся къ городамъ съ населеніемъ свыше 10.000 жителей и основываются, въ большинствѣ случаевъ на конкретномъ матеріалѣ. Такимъ образомъ, отпадаетъ обвиненіе, что эти отзывы являются исключительно только отраженіемъ мнѣній городскихъ магистратовъ, стремящихся къ расширенію своихъ полномочій²¹⁾.

Чѣмъ дальше отъ востока къ западу, чѣмъ интенсивнѣе растутъ города, тѣмъ больше встрѣчается утвердительныхъ отвѣтовъ. Въ восточныхъ провинціяхъ за законопроектъ высказывается администрація быстро развивающихся промышленныхъ городовъ или такихъ округовъ, въ которыхъ находятся эти города.

Во второй палатѣ раздался только одинъ голосъ въ пользу предложенія Адикеса. Второй докладчикъ комиссіи высказался, въ общемъ, благопріятно о законопроектѣ. Онъ соглашался, что нѣтъ никакихъ основаній для введенія въ законъ отчужденія по поясамъ, но горячо защищалъ принципъ передѣла, хотя и признавалъ, что чрезвычайно трудно найти справедливый масштабъ для опредѣленія цѣнности передѣляемыхъ участковъ. Въмѣстѣ съ тѣмъ, онъ подчеркивалъ, что законъ соотвѣтствуетъ интересамъ первичныхъ коренныхъ собственниковъ.

За этимъ исключеніемъ всѣ остальные ораторы горячо нападали на самый принципъ закона. Они указывали на трудную его примѣнимость, на противорѣчіе его съ принципомъ неприкосновенности собственности, на то, что въ Майнцѣ законъ о передѣлахъ служить только, какъ Abschreckungsmittel (средство устрашенія). Эти „принципіальныя“ соображенія, повидимому, и повели къ провалу законопроекта. На основаніи ихъ комиссія палаты депутатовъ отклонила Umlage большинствомъ всѣхъ голосовъ противъ одного, Zonen-eigenthum, —единогласно, и постановила не входить въ даль-

²¹⁾ Ibid., 1765 и 1760.

нѣйшее обсужденіе законопроекта. Но идея Адикеса нашла себѣ защитниковъ среди специалистовъ-инженеровъ и гигиенистовъ, которые на 20-мъ съѣздѣ „Verein f. off. Ges.“ признали введеніе принудительныхъ передѣловъ необходимымъ условіемъ нормальнаго развитія городовъ.

Въ 1902 г. законопроектъ о передѣлѣ былъ опять внесенъ въ верхнюю палату уже отъ имени правительства и въ суженомъ объемѣ. Правительство заранѣе заручилось поддержкой органовъ мѣстнаго самоуправления. Особое вниманіе въ этомъ новомъ проектѣ, ставшемъ, въ концѣ-концовъ, закономъ, было обращено на охрану права собственности и усовершенствованіе процесса; отчужденіе по поясамъ исчезло безслѣдно. Дѣйствіе законопроекта ограничивалось только однимъ Франкфуртомъ на М.

Основные принципиальныя положенія закона слѣдующія:

1) Передѣлъ съ примѣненіемъ принужденія долженъ осуществляться въ *публичномъ интересѣ*, а не въ интересахъ отдѣльныхъ собственниковъ или спекулянтовъ.

2) Ограниченія частной собственности, создаваемые передѣломъ, допустимы только при условіи полного вознагражденія заинтересованныхъ собственниковъ, обезпеченнаго судебнымъ порядкомъ.

3) Вознагражденіе, по общему правилу, выдается въ землѣ, денежные платежи носятъ только дополнительный характеръ.

4) Участниками передѣла считаются не только собственники охваченныхъ передѣломъ участковъ, но и лица, имѣющія вещныя права на послѣдніе.

5) Осуществляется передѣлъ, въ силу двойственности его природы, двоякимъ путемъ,—судебнымъ и судебно-административнымъ.

Докладъ комиссіи палаты господъ 18-го марта 1901 г. обнаруживаетъ такое же сочувственное отношеніе къ законопроекту о передѣлѣ, какъ въ 1892, 93 и 94 гг. Да и не удивительно,—докладчикомъ комиссіи является извѣстный франкфуртскій бургомистръ Адикесъ, инициаторъ и отецъ закона, какъ назвалъ его впослѣдствіи представитель правительства (хотя на этотъ разъ законъ былъ внесенъ въ палату не отъ имени Адикеса, а отъ имени правительства).

Предвидя возможные возраженія со стороны палаты депутатовъ, которая уже разъ отвергла законопроектъ, въ

виду его противорѣчія съ принципомъ неприкосновенности собственности, докладъ подчеркиваетъ рядъ мѣръ, выработанныхъ законопроектомъ въ цѣляхъ охраны правъ индивидуальной собственности и указываетъ на значительные расходы, которые придется нести общинѣ для осуществленія передѣла и которые, такимъ образомъ, являются гарантіей противъ злоупотребленія этимъ правомъ. Въ ограниченіи области компетенціи законопроекта однимъ Франкфуртомъ на Майнѣ, въ суженіи полномочій городского самоуправления, которое, по новому проекту, является только стороной, возбуждающей вопросъ о передѣлѣ, въ то время, какъ весь процессъ его осуществленія отданъ въ руки административныхъ, независимыхъ отъ самоуправления органовъ, и заключаются отличительные признаки новаго законопроекта ²²⁾.

Въ то время, какъ прежній законопроектъ предусматривалъ только административный процессъ установленія передѣла съ предоставленіемъ права контроля высшему административному суду, новый законопроектъ передаетъ административнымъ органамъ лишь установленіе плана передѣла, а всѣ вопросы о вознагражденіи относитъ къ компетенціи общихъ судовъ и создаетъ рядъ специальныхъ мѣръ противъ нарушенія правъ собственниковъ. Все это дѣлаетъ законъ чрезвычайно сложнымъ и тяжелымъ. Какъ усложнился законъ, можно судить по числу §§. Въ старомъ законопроектѣ было 23 §§, въ новомъ—47 (при обсужденіи въ Нижней Палатѣ, благодаря новымъ вставкамъ, общее число §§ выросло еще больше ²³⁾).

Тѣмъ не менѣе въ палатѣ депутатовъ законъ вызвалъ горячія и страстные пренія и въ общемъ собраніи и въ комиссіи. Въ комиссіи палаты депутатовъ проектъ встрѣтилъ менѣе сочувственное, но во всякомъ случаѣ очень внимательное отношеніе: комиссія посвятила первому чтенію законопроекта 5 засѣданій, было внесено 55 поправокъ, которыя частью были отклонены, частью вошли въ текстъ закона. 2-е чтеніе потребовало 2-хъ засѣданій ²⁴⁾. „Примѣръ почти небывалый въ исторіи прусскаго законодательства“ ²⁵⁾.

²²⁾ Ibid. 112.

²³⁾ Berichterstatter: D-r Adickes. Bericht der IX Kommission zur Vorberathung des Entwurfs eines Gesetzes, betreffend die Umlegung von Grundstücken in Frankfurt a/M. Pr. 25 der Drucksachen. H. H. Akt. № 35, 112.

²⁴⁾ Ibid. 6066.

²⁵⁾ Ibid. 6084.

Комиссія 2-й палаты еще болѣе усилила значеніе гарантій права индивидуальной собственности до такой степени, что законъ Адикеса въ ея редакціи потерялъ всякое практическое значеніе и не примѣнялся вплоть до 1907 г., когда въ одномъ, очень существенномъ пунктѣ эти гарантіи были нѣсколько смягчены въ пользу требованій публичной власти. Къ дѣятельности 2-й палаты вполне примѣнимы тѣ слова, въ которыхъ депутатъ Езеръ характеризовалъ направленіе дѣятельности комиссіи при обсужденіи законопроекта о передѣлахъ: „Такимъ образомъ, постепенно мы укрѣпили и обезпечили положеніе собственниковъ и такъ расширили ихъ права, что, внѣ всякаго сомнѣнія, предложеніе передѣла связано теперь для самоуправления съ большимъ рискомъ“.

Прусскій законъ является компромиссомъ двухъ принциповъ: неприкосновенности права частной собственности и обезпеченія публичнаго интереса въ процессѣ передѣла. Рядъ сложныхъ нормъ имѣетъ въ виду обезпечить осуществленіе принципа полного вознагражденія за ограниченія права собственности, связанные съ передѣломъ (§§ 12—21), и возможность примѣненія закона только въ случаяхъ, требуемыхъ публичнымъ интересомъ.

Послѣдней цѣли служить такъ-называемый предварительный процессъ, имѣющій въ виду установить необходимость передѣла и намѣтить его границы (§§ 1—7). Только послѣ завершенія этой стадіи начинается формальный процессъ передѣла, имѣющій слѣдствіемъ измѣненіе правовыхъ отношеній (§§ 8—49).

Законъ ставитъ собственника и, вообще, участниковъ передѣла (которыми считаются лица, имѣющія вещныя права на участокъ, поступившій въ передѣлъ, и лица, вступившія съ собственниками участковъ въ договорныя отношенія аренды и найма) и городское самоуправленіе въ положеніе равноправныхъ сторонъ; осуществленіе передѣла ввѣряется особой комиссіи²⁶⁾. Такимъ образомъ, самые важные мо-

²⁶⁾ Процессъ передѣла, въ общемъ, примыкаетъ къ процессу установленія строительныхъ плановъ, только онъ построенъ менѣе индивидуалистически. Такъ, напримѣръ, въ вопросѣ объ установленіи необходимости передѣла и его соотвѣтствія публичному интересу *Bezirksausschuss* не связанъ возраженіями заинтересованныхъ лицъ, а можетъ разсматривать вопросъ во всей полнотѣ по собственной инициативѣ.

менты процесса—постановленіе объ открытіи передѣла, установленіе плана новаго распредѣленія земельныхъ участковъ между собственниками, и, наконецъ, формальное утвержденіе передѣла,—ввѣрены контролю независимаго судебна-административнаго органа, дѣйствующаго съ соблюденіемъ извѣстныхъ процессуальныхъ формъ, имѣющихъ цѣлью обезпечить права и интересы собственниковъ ²⁷⁾.

Обратимся къ отдѣльнымъ постановленіямъ закона. Условіями осуществленія передѣла являются: установленіе его въ интересахъ общаго блага, требованіе предварительнаго строительнаго плана и преобладаніе въ мѣстности, предназначенной къ передѣлу, незастроенныхъ участковъ (§ 1).

Требованіе общаго блага установлено въ цѣляхъ устраненія возможности спекуляціи со стороны органовъ городского самоуправления и, слѣдовательно, незаконномѣрнаго ограниченія третьихъ лицъ въ ихъ правахъ, такъ какъ, по § 9 конституціи, ограниченія права собственности допускаются только въ интересахъ общаго блага. Только установленіе строительнаго плана даетъ точную картину складывающихся земельныхъ отношеній, слѣдовательно, оно является необходимымъ предположеніемъ правильнаго распредѣленія (одновременное установленіе плана передѣла и строительнаго плана является невозможнымъ по чисто формальнымъ соображеніямъ (разныя инстанціи и т. д.).

Наличность на нѣкоторыхъ участкахъ зданій не можетъ служить препятствіемъ къ осуществленію передѣла, но, по общему правилу, участки застроенные или особенно

²⁷⁾ Комиссія палаты господъ положила не мало трудовъ, чтобы точно отграничить понятіе области передѣла. Желая, чтобы выдѣленные участки, по возможности, лежали на той же площади, какъ и участки, поступившіе въ общую массу передѣляемой земли, и чтобы, такимъ образомъ, они по цѣнности не могли сильно различаться одинъ отъ другого, комиссія нашла необходимымъ точно опредѣлить это понятіе. Такимъ образомъ, было отпарировано возраженіе, что городское самоуправленіе, открывая передѣлъ въ различныхъ пунктахъ города, можетъ использовать § 13, обязывающій участниковъ передѣла къ бесплатной уступкѣ земли до 40% передѣляемой площади въ цѣляхъ экспроприаціи городскихъ собственниковъ. См. формулировку этихъ опасеній въ преніяхъ палаты депутатовъ (Haus d. Abgeordn. 24 Sitz. 10 Febr. 1902, стр. 534).

интенсивно обработанные (сады, питомники, парки) исключаются изъ передѣла.

Передѣлъ всегда долженъ распространяться на точно ограниченную площадь городской территоріи и образовывать собой замкнутое цѣлое (§ 2).

Передѣлъ можетъ имѣть мѣсто: 1) по ходатайству магистрата, которое должно основываться на спеціальномъ постановленіи общиннаго совѣта²⁸⁾; 2) на основаніи ходатайства, возбужденнаго собственниками, владѣющими въ области, предназначенной къ передѣлу, болѣе, чѣмъ половиной земельныхъ участковъ, записанныхъ въ земельный кадастръ и (прибавлено по настоянію комиссіи Нижней Палаты) въ числѣ, превышающемъ половину общаго числа собственниковъ въ данной области (§ 3).

§ 4 обязываетъ магистратъ, одновременно съ возбужденіемъ ходатайства передъ полицейской властью о производствѣ передѣла, запрещать новыя постройки въ области, для него предназначенной²⁹⁾. Этимъ имѣется въ виду предупре-

²⁸⁾ Магистратъ не можетъ возбудить ходатайства о передѣлѣ той части города, въ которой большинство участковъ принадлежитъ садоводамъ-промышленникамъ. Ех officio передѣлъ здѣсь не можетъ имѣть мѣста.

Въ комиссіи было предложено совершенно уничтожить право ходатайства магистрата, во имя неприкосновенности собственности. Но это предложеніе не было принято, ибо большинство комиссіи признало, что это право магистрата составляетъ существенную часть всего закона и что интересы меньшинства достаточно гарантируются надзоромъ Bezirksausschuss'a. Точно такъ же не встрѣтилъ сочувствія рядъ предложеній, направленныхъ къ тому, чтобы смягчить остроту ограниченія собственности, создаваемую предоставленіемъ магистрату права инициативы.

²⁹⁾ Если магистратъ намѣренъ, на основаніи состоявшагося постановленія городского собранія, возбудить ходатайство о передѣлѣ (§ 3, abs. 1-й) или къ нему поступило соотвѣтственное ходатайство большинства собственниковъ, онъ обязанъ сдѣлать сообщеніе объ имѣющемся въ виду передѣлѣ полицейской власти. Это заявленіе имѣетъ большое значеніе. § 53 уполномачиваетъ полицейскую власть отказывать въ разрѣшеніи на стройку въ томъ случаѣ, если постройка можетъ затруднить или удорожить процессъ передѣла. Отсюда и логическая необходимость увѣдомленія полицейской власти о возбужденіи ходатайства о передѣлѣ. Кромѣ того, магистратъ обязанъ немедленно составить опись владѣній, въ которой должны быть указаны подлежащіе передѣлу земельные участки, съ наименованіемъ собственниковъ. Въ ней, прибавила комиссія, также указывается, какой 0/0 поступающей въ передѣлъ земли долженъ быть удѣленъ для общественныхъ улицъ и площадей и въ теченіе какого срока указанные въ Bebauungsplan'ѣ улицы и площади въ области

дить возможность спекуляціи. Въ видахъ охраны правъ собственниковъ это запрещеніе издается на основаніи точнаго плана мѣстности и входитъ въ законную силу послѣ четырехнедѣльнаго срока, въ теченіе котораго возможно обжалованіе. Впрочемъ, въ отдѣльныхъ случаяхъ допускаются исключенія изъ запрещенія стройки (см. § 43).

§§ 4 и 5 опредѣляютъ формальныя условія возбужденія процесса передѣла и имѣютъ цѣлью гарантировать собственниковъ области, предназначенной къ передѣлу, отъ излишней требовательности магистрата или отъ спекулятивныхъ намѣреній большинства собственниковъ данной территории. Эти §§ подробно регулируютъ процессъ разсмотрѣнія условій, необходимыхъ для осуществленія передѣла, Bezirksausschuss'омъ: такъ должны быть заслушаны заинтересованные собственники и полиція въ предѣлахъ ея компетенціи, затѣмъ открывается возможность обжалованія въ Provinzialrath (§ 121 Landesverwaltungsgesetz) и въ высшій административный судъ.

Лица, возбудившія ходатайство объ Umlegung, могутъ взять его обратно, но только до опредѣленнаго момента, именно до постановленія Bezirksausschuss'a (§ 6); просьба о приостановленіи передѣла имѣетъ силу только въ томъ случаѣ, если противъ передѣла высказалось не менѣе $\frac{2}{3}$ собственниковъ, подписавшихъ его первоначально. Этимъ имѣется въ виду обезпечить устойчивость процесса передѣла; иначе собственники, оставшіеся въ меньшинствѣ, легко могли бы склонить нѣсколькихъ нерѣшительныхъ

передѣла должны быть приведены въ состояніе, соотвѣтствующее потребностямъ передвиженія и нуждамъ застройки. Къ описи присоединяется планъ, изъ котораго были бы видны положеніе, величина, существующая застройка и особый характеръ эксплуатаціи подлежащихъ передѣлу земельныхъ участковъ. Опись и планъ выставляются для всеобщаго разсмотрѣнія. Объ этомъ публикуется обычнымъ путемъ съ указаніемъ, что возраженія должны быть сдѣланы магистрату въ теченіе 4-хъ недѣль. Собственникамъ разсылается специальное оповѣщеніе. Въ общемъ, эти процессуальныя правила примыкаютъ къ правиламъ, установленнымъ зак. 2 іюля 1875 г. Но характерно послѣднее дополненіе, внесенное комиссіей 2-й палаты, о специальной разсылкѣ повѣстокъ собственникамъ. Въ главѣ о Bebauungsplan'ѣ мы видѣли, что публичное выставленіе плана не достигаетъ цѣли и, что очень рѣдко, только въ случаяхъ оживленной земельной спекуляціи, заинтересованныя лица пользуются публичнымъ выставленіемъ плана для возраженій. Отсюда и специальная разсылка повѣстокъ.

участниковъ къ протесту противъ передѣла и остановить все дѣло. Издержки падаютъ на лицъ, возбудившихъ ходатайство о пріостановленіи процесса. Общая ихъ сумма, даже въ томъ случаѣ, если ходатайство возбуждено большинствомъ собственниковъ, опредѣляется магистратомъ и можетъ быть имъ взыскиваема въ административномъ порядкѣ.

§§ 11 и 57 опредѣляютъ субъектовъ передѣла, т.-е. лицъ, имѣющихъ право участія въ передѣлѣ. Понятіе „субъекта передѣла“ различается, смотря по тому, идетъ ли рѣчь о предварительномъ процессѣ или о самомъ передѣлѣ. Участниками въ первомъ случаѣ являются только городское самоуправленіе, собственники и тѣ лица, которыя имѣютъ на земельные участки права, аналогичныя праву собственности, т.-е., главнымъ образомъ, вещныя права.

Во второй стадіи, въ процессѣ самаго осуществленія передѣла, понятіе субъекта передѣла шире; „участниками“, по § 57, считаются всѣ лица, имѣющія особыя юридическія отношенія къ участкамъ, подлежащимъ передѣлу.

Въ эту категорію входятъ всѣ лица, имѣющія долги на участки, занесенные въ земельную книгу, и лица, заключившія съ собственникомъ участка арендный договоръ, въ случаѣ конкурса — также кредиторы. При возникновеніи конфликта между собственниками и общиной по вопросу о вознагражденіи регирунгспрезидентъ можетъ назначить представителя интересовъ собственниковъ. Такимъ образомъ, въ этихъ передѣлахъ за совокупностью собственниковъ признаются права стороны („Die Gesamtheit der Eigentümer ist insoweit parteifähig“, § 28).

Послѣ того, какъ Bezirksausschuss окончательно констатировалъ наличность необходимыхъ условій передѣла, начинается самый процессъ его. Властью, которая осуществляетъ начало процесса передѣла, является Regierungspresident. Именно Regierungspresident назначаетъ комиссію. Составъ ея точно опредѣленъ § 7: два комиссара отъ Regierungspresident (предсѣдатель комиссіи и его замѣститель), эксперты въ строительныхъ дѣлахъ (архитекторы), экспертъ-юристъ, землемѣръ и специалистъ по оцѣнкѣ земли. Члены магистрата не имѣютъ права входить въ составъ комиссіи³⁰⁾.

³⁰⁾ Это постановленіе объясняется тѣмъ недовѣріемъ, которое, въ данномъ случаѣ, обнаружило большинство палаты къ магистрату. Однимъ изъ основаній неодобренія закона въ его первоначальной редакціи явля-

При назначеніи спеціалиста по оцѣнкѣ земли Regierungspresident принимаетъ во вниманіе заявленія магистрата и собственниковъ. Формальныя условія дѣятельности комиссіи не сложны. По абзацу 4 § 8, постановленія комиссіи признаются законными, если приглашеніе послано всѣмъ членамъ, если налицо присутствуетъ половина всего ихъ числа и предсѣдательствуетъ комиссаръ. Рѣшенія постановляются большинствомъ голосовъ. Документы комиссіи доступны для публичнаго разсмотрѣнія; ея протоколы имѣютъ значеніе судебныхъ документовъ. Ближайшее опредѣленіе порядка дѣлъ предоставлено самой комиссіи, предсѣдательство ввѣрено комиссару и его замѣстителю.

Слѣдующіе §§ 10—33 устанавливають принципы и формальный процессъ передѣла: они опредѣляютъ порядокъ его осуществленія и сроки уплаты вознагражденія заинтересованнымъ лицамъ. § 12 опредѣляетъ процессъ передѣла. Всѣ земельныя участки объединяются въ одну общую массу,—сюда входятъ и существующія дороги и площади, передѣляются сообразно требованіямъ цѣлесообразности и распределяются опять между собственниками³¹⁾.

Предварительно изъ общей массы выдѣляются земельныя площади, предназначаемыя для публичныхъ улицъ и площадей, и передаются городскому самоуправленію, или другому лицу, или учрежденію, обязанному къ содержанію дорогъ. Собственники имѣютъ право на вознагражденіе за уступленную подъ улицы землю только въ томъ случаѣ, если площадь послѣдней превышаетъ 40⁰/₀ всей земли, поступившей въ передѣлъ.

Постановленіе § 13 о бесплатной уступкѣ земли городу явилось компромиссомъ требованій общаго и индивидуальнаго интереса въ результатѣ ожесточенной парламентской борьбы.

По правительственному законопроекту вся земля, предназначенная подъ улицы и площади, бесплатно отрѣзывалась изъ общей массы. Наоборотъ, по предложенію комиссіи, во-

ется именно боязнь, что магистратъ, преслѣдуя общіе интересы города, будетъ слишкомъ мало считаться съ интересами отдѣльныхъ собственниковъ. По этимъ соображеніямъ магистратъ вполне поставленъ въ положеніе стороны.

³¹⁾ Само собой разумѣется, что выраженія закона не обозначаютъ здѣсь фактическаго сліянія, а только представленіе, изъ котораго долженъ исходить процессъ.

шедшему въ первоначальный текстъ закона (1902 г.), городъ обязывается уплатить вознагражденіе за отрѣзываемую подъ улицы и площади землю лишь въ томъ случаѣ, если ея количество превышаетъ 30⁰/₀ всей земли, предназначенной къ передѣлу. Это добавленіе въ значительной степени парализовало законъ. Какъ показываетъ опытъ (см. рѣчь Адикеса въ первой палатѣ)³²⁾, во Франкфуртѣ, обычно при осуществленіи красныхъ линій, требуется не 30⁰/₀ земли, а, по меньшей мѣрѣ, 33—40⁰/₀. И дѣйствительно, законъ о передѣлахъ въ теченіе 6 лѣтъ оставался безъ примѣненія, такъ какъ при бесплатномъ переходѣ къ городу земли въ размѣрѣ лишь 30⁰/₀ городъ былъ бы вынужденъ оплачивать крупными суммами осуществленіе передѣла, столь выгоднаго частнымъ владѣльцамъ. Между тѣмъ, бесплатная уступка земли подъ улицы, какъ это детально выяснилъ представитель правительства въ палатѣ депутатовъ, вполне соотвѣтствуя цѣли передѣла, отнюдь не является въ данныхъ конкретныхъ условіяхъ нарушеніемъ права собственности, несомѣстимымъ съ основными принципами современнаго правопорядка.

Цѣлью передѣла является превращеніе пахотной земли въ строительную. Но эта цѣль можетъ быть достигнута только сооруженіемъ улицъ. Если собственники хотятъ имѣть годный къ застройкѣ участокъ, то имъ ничего не остается, какъ уступить необходимую подъ улицы землю. Собственники отдаютъ въ передѣлъ раздробленные и нецѣлесообразно планированные земельные участки, которые раньше могли быть, въ самомъ лучшемъ случаѣ, использованы только съ сельскохозяйственными цѣлями и совершенно не носили характера строительной земли, а получаютъ годные къ застройкѣ участки, хотя нѣсколько уменьшенные, вслѣдствіе выдѣленія земли подъ улицы. Цѣна участковъ, которые они получаютъ, по общему правилу, значительно выше цѣны той земли, которую они отдали въ общую массу. Поэтому представитель правительства отстаивалъ первоначальное предложеніе законопроекта, въ силу котораго земля уступалась городу бесплатно. Такимъ образомъ, здѣсь въ скрытой формѣ долженъ былъ получить осуществленіе принципъ, проникающій все болѣе и болѣе въ законодатель-

³²⁾ Herr. h. 16 Sitzung 16 июня 1902, стр. 389 и сл.

ство при принудительномъ отчужденіи, именно, что, при вознагражденіи за экспроприруемую землю, изъ него вычитается сумма, эквивалентная выгодамъ, которая получаетъ собственникъ отъ дѣятельности того учрежденія, въ пользу котораго производится отчужденіе. Тѣмъ не менѣе, палата ограничила размѣръ бесплатно уступаемой городу земли до 30⁰/₀, и только, благодаря спеціальному закону, въ 1907 году этотъ размѣръ былъ повышенъ до 40⁰/₀.

Особенно много вниманія удѣляетъ законъ вопросу о вознагражденіи. При этомъ онъ различаетъ вознагражденіе собственниковъ отъ вознагражденія прочихъ участниковъ.

Вознагражденіе собственниковъ, по общему правилу, происходитъ въ формѣ перераспредѣленія земли, какъ это слѣдуетъ изъ самой сущности передѣла, и только при исключительныхъ обстоятельствахъ—въ деньгахъ. Денежное вознагражденіе имѣетъ, такимъ образомъ, только вспомогательный характеръ. Другіе участники, напротивъ, по общему правилу, получаютъ вознагражденіе въ деньгахъ. Къ участникамъ относятся также ипотечные кредиторы, которымъ предоставлено право не только жалобы, но и судебного иска; такъ, они могутъ требовать, чтобы собственникъ получилъ полное вознагражденіе, не только въ административномъ порядкѣ, передъ комиссіей, на основаніи § 26 абз. I, но и въ судебномъ (по § 30).

§ 12 устанавливаетъ масштабъ распредѣленія участковъ, отданныхъ въ общую массу. Землевладѣльцы получаютъ вознагражденіе землей пропорціонально тому количеству, которое они отдали въ общую массу передѣла. При этомъ устанавливается правило, что строительные участки должны быть наръзаны подъ прямымъ угломъ къ улицамъ и площадямъ, что новое распредѣленіе участковъ должно совершаться съ возможно большимъ приближеніемъ къ старымъ отношеніямъ, „сообразно требованіямъ цѣлесообразности и справедливости“. Неопредѣленность масштаба распредѣленія и, связанныя съ этимъ, дискреціонныя полномочія комиссіи обратили на себя вниманіе и самаго правительства и палаты депутатовъ, но, по практическимъ соображеніямъ, оказалось невозможнымъ иначе поставить дѣло оцѣнки.

Признавая теоретически наиболѣе правильнымъ распредѣленіе пропорціонально выгодамъ, получаемымъ собственниками, благодаря передѣлу, мотивы законопроекта

считаютъ такой масштабъ распредѣленія практически неосуществимымъ уже потому, что точное опредѣленіе выгодъ невозможно ранѣе окончанія передѣла. Отложить же опредѣленіе платежей до конца передѣла невозможно, потому что это чрезвычайно растянуло бы весь процессъ.

Опытъ учить, что цѣна земли въ окрестностяхъ городовъ подлежитъ чрезвычайно колебанію и самые опытные эксперты нерѣдко даютъ противорѣчивыя оцѣнки. Но, кромѣ того, и самъ передѣлъ въ различныхъ областяхъ различно вліяетъ на цѣнность. Въ силу этихъ соображеній правительство вынуждено было прибѣгнуть къ масштабу земельныхъ площадей, и, такимъ образомъ, вступить въ процессъ оцѣнки на нѣсколько механической путь. Но, вмѣстѣ съ тѣмъ, казалось несправедливымъ связать комиссію при распредѣленіи участковъ опредѣленнымъ арифметическимъ масштабомъ, ибо, въ такихъ случаяхъ, распредѣленіе точно по этому масштабу едва ли было бы возможно. Отсюда общая неопредѣленная формула закона, что распредѣленіе должно производиться „по принципамъ справедливости и цѣлесообразности“.

Въ томъ случаѣ, если передѣлъ сопряженъ для собственника съ утратой какой-либо особой цѣнности, законъ предоставляетъ ему право на особое вознагражденіе въ деньгахъ. Вознагражденіе въ землѣ могло бы быть несправедливо по отношенію къ другимъ собственникамъ, принимающимъ участіе въ передѣлѣ, такъ какъ могло бы значительно уменьшить количество приходящейся на ихъ долю земли. Поэтому § 14 точно опредѣляетъ случаи уплаты денежнаго вознагражденія ³³⁾. Собственники имѣютъ право на добавочное вознагражденіе въ деньгахъ въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) за зданія и другія принадлежности

³³⁾ Мотивы приводятъ примѣръ значенія нормъ § 14 (Her. N. Aktst. № 9, стр. 40).

Два собственника А и В отдають два земельныхъ участка, стоимость каждаго изъ нихъ равняется 100 ед. На земельномъ участкѣ А находятся сооруженія особенной цѣнности въ 80 ед., такъ что цѣнность участка, отдаваемого В въ передѣлъ, равняется 100, а А=180 ед. При возрастаніи стоимости земельныхъ участковъ, благодаря передѣлу, вдвое, при чемъ каждый участокъ стоилъ бы 200, А получилъ бы ростъ цѣнности на 20, а В на 100, если бы не было § 14 предусмотрѣнно специальное вознагражденіе. Эта разница въ цѣнахъ будетъ уравнена, если будетъ выдано особое вознагражденіе за особую цѣнность участковъ.

участка, отдѣленные въ передѣлѣ; 2) за потерю цѣнности, индивидуально связанной съ участкомъ; 3) за потерю возможности осуществить промыслы, индивидуально связанные съ участкомъ.

Увеличеніе цѣнности, которое обусловливается самимъ процессомъ передѣла, въ расчетъ не принимается.

Если вкладываемый участокъ отягченъ личнымъ сервитутомъ, который уничтожается послѣ передѣла (см. § 33), какъ логическое слѣдствіе уничтоженія прежняго права собственности, то собственникъ, получившій по величинѣ соотвѣтственный, но не отягченный сервитутами участокъ, получаетъ больше сравнительно съ тѣмъ собственникомъ, который отдалъ въ общую массу неотягченный участокъ. Одновременно собственникъ, теряющій свои права на участокъ, долженъ получить вознагражденіе (§ 16). Поэтому, въ цѣляхъ уравненія, законъ даетъ комиссіи право возложить на собственника освобождающагося отъ сервитута участка, уплату вознагражденія. Это вознагражденіе уплачивается общинѣ. Впрочемъ, собственникъ въ этомъ пунктѣ получаетъ значительное облегченіе: до продажи или застройки участка онъ можетъ ограничиться только уплатой процентовъ ($3\frac{1}{2}\%$)³⁴).

По общему правилу, передѣлъ повышаетъ цѣнность охватываемыхъ имъ участковъ, но, какъ исключеніе, можетъ оказаться, что, въ силу отрѣзыванія земли подъ улицы (§ 13) или обязательства платить такъ-называемыя Umlegungsbeiträge (§ 33), т.-е. расходы по передѣлу, стоимость выдѣленнаго участка будетъ ниже стоимости участковъ, поступившихъ въ передѣлъ (на основаніи правилъ, устано-

³⁴) Постановленія этого § 16 являются, въ общемъ, логическимъ развитіемъ основного принципа передѣла. Возбуждаетъ сомнѣніе только случай, когда участниками, право которыхъ погашается, являются лица, указанные въ § 20 (арендаторы или другія лица, связанные кредитными отношеніями съ землевладѣльцемъ). Такъ какъ здѣсь сумма этого вознагражденія, сообразно § 29, должна упасть на всю совокупность собственниковъ, то въ этомъ случаѣ имѣвшій счастье освободиться отъ сервитутовъ получаетъ обогащеніе на счетъ другихъ собственниковъ. Это было бы, безусловно, несправедливо. Поэтому, онъ обязанъ платить извѣстную добавочную сумму (Zuschuss). Но при этомъ должны быть приняты во вниманіе и его интересы. Возложеніе обязанности платить поставлено исключительно въ зависимость отъ усмотрѣнія комиссіи и не должно имѣть мѣста, если выгода землевладѣльца незначительна (уплата капитала можетъ быть замѣнена уплатой $\frac{0}{0}$).

вленныхъ §§ 11—14). Въ этомъ случаѣ собственникъ имѣетъ право требовать дополнительное вознагражденіе деньгами. Такимъ образомъ, получаетъ осуществленіе право собственника на полное вознагражденіе, установленное конституціей и закономъ о принудительномъ отчужденіи. При опредѣленіи цѣнности участка, подлежащаго дополнительному вознагражденію, правительственный законопроектъ предлагалъ вычитать возлагаемыя на землевладельца *Umlegungsbeiträge*, такъ какъ послѣдніе представляютъ собою не что иное, какъ логически неизбежное ограниченіе принципа вознагражденія, установленнаго при передѣлахъ. И собственникъ долженъ былъ получить въ деньгахъ только то, чему равняется цѣнность его земельного участка, за вычетомъ взноса на покрытіе расходовъ по передѣлу. Но это ограниченіе было уничтожено палатой депутатовъ.

Во избѣжаніе спекуляціи законъ точно опредѣляетъ моментъ оцѣнки участка. Она производится по той цѣнѣ, которую участокъ имѣлъ послѣ передѣла въ моментъ перехода къ новому собственнику. Но приростъ цѣнности участковъ, поступающихъ въ видѣ взносовъ, обусловленныхъ передѣломъ, принимается во вниманіе. Это объясняется тѣмъ, что выдѣляемый изъ общей площади участокъ представляетъ собой вознагражденіе за внесенный; естественно, что объектъ вознагражденія оцѣнивается по той цѣнѣ, которую онъ, дѣйствительно, имѣетъ.

При опредѣленіи вознагражденія законъ руководится принципами принудительнаго отчужденія. На этомъ основаніи не принимается во вниманіе повышеніе цѣнности, которое получаетъ отданный въ передѣлъ земельный участокъ въ виду предполагаемаго или осуществляемаго передѣла. Это предписаніе имѣетъ цѣлью противодѣйствовать нездоровой земельной спекуляціи, основывающей свои расчеты на предстоящемъ процессѣ передѣла и могущей, такимъ образомъ, свести къ нулю его значеніе, такъ какъ она заранее возьметъ, въ формѣ спекулятивной прибыли, ростъ цѣнности земельныхъ участковъ имъ создаваемый³⁵⁾.

³⁵⁾ Спекулянты, закупивъ извѣстное количество неурегулированныхъ участковъ, могутъ возбудить вопросъ о передѣлѣ исключительно съ цѣлью вынудить городское самоуправленіе уплачивать имъ.

До сихъ поръ мы разсматривали случаи, когда собственникъ получалъ вознагражденіе за земельный участокъ земель же; денежное вознагражденіе имѣло только второстепенное дополнительное значеніе. Но законъ (§§ 17 и 18) и § 15 проекта предусматриваютъ случаи, когда вознагражденіе должно быть выдаваемо исключительно въ деньгахъ. Это имѣетъ мѣсто именно тогда, когда участокъ послѣ передѣла оказывается непригоднымъ къ застройкѣ. При этихъ условіяхъ собственникъ получаетъ вознагражденіе въ деньгахъ. Комиссія 2-й палаты ландтага, въ интересахъ охраны мелкихъ собственниковъ, нѣсколько ограничила этотъ принципъ ³⁶⁾. Она постановила, что о денежномъ вознагражденіи рѣчь можетъ идти только въ томъ случаѣ, если эти незначительные участки не дѣлаются годными къ застройкѣ путемъ сліянія нѣсколькихъ участковъ вмѣстѣ.

1) При этомъ, если участки принадлежатъ одному владельцу, они сливаются въ одно.

2) Если они принадлежатъ разнымъ владельцамъ, то, съ согласія послѣднихъ, они могутъ быть объединены въ общую собственность, чтобы образовать, такимъ образомъ, земельные участки, годные къ застройкѣ.

Комиссія дѣйствуетъ съ согласія заинтересованныхъ лицъ. Если сливаемые участки въ различной степени обременены сервитутами, то процессъ усложняется (примѣчаніе § 11 абз. 52). Если соглашеніе заинтересованныхъ лицъ не состоялось, то владельцы получаютъ вознагражденіе исключительно въ деньгахъ. При этомъ законъ различаетъ опять-таки два случая.

Выдача вознагражденія деньгами можетъ имѣть мѣсто *по требованію магистрата*, если площадь вкладываемаго въ передѣлъ земельного участка такъ мала, что онъ можетъ быть замѣненъ только участкомъ, непригоднымъ къ застройкѣ, или если при вознагражденіи землею цѣль передѣла не будетъ достигнута совершенно или въ значительной степени ³⁷⁾. Вполнѣ логичнымъ является предоставленіе этого

³⁶⁾ Haus. d. Abg. Drucks. № 271, стр. 3267.

³⁷⁾ Это, напримѣръ, было бы тогда, если бы число маленькихъ земельныхъ участковъ было такъ велико, что при выдѣленіи соответствующимъ собственникамъ участковъ, неудобныхъ къ застройкѣ, не было бы создано достаточное количество строительной земли или если бы выдѣляемый, негодный къ застройкѣ участокъ мѣшалъ застройкѣ другихъ участковъ, самихъ по себѣ для этой цѣли пригодныхъ. При

права магистрату, который въ процессѣ передѣла охраняетъ публичные интересы.

Второй случай: вознагражденіе въ деньгахъ можетъ быть выдано по требованію собственниковъ, но только тогда, если площадь участка, раньше пригоднаго къ застройкѣ, настолько уменьшилась, что онъ больше не годится для этой цѣли.

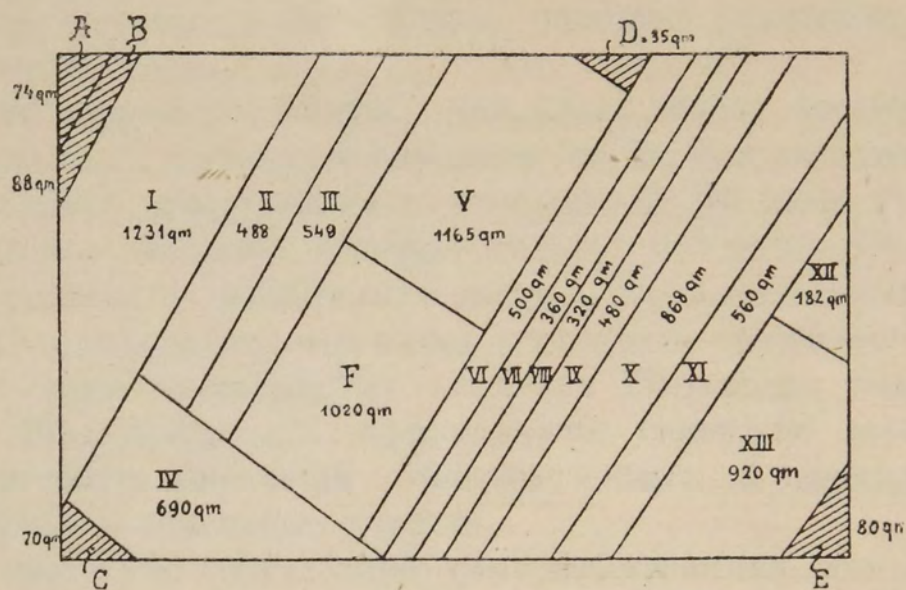
Въ этомъ пунктѣ, очевидно, права собственниковъ болѣе ограничены, чѣмъ права органовъ самоуправленія: они могутъ требовать вознагражденія только въ томъ случаѣ, если передѣлъ „испортилъ“ участокъ, раньше бывший годнымъ къ застройкѣ; если же участокъ настолько малъ по своимъ размѣрамъ, что онъ и до передѣла къ застройкѣ былъ неприспособленъ, то права требовать вознагражденія въ деньгахъ, по своему усмотрѣнію, собственники не имѣютъ. Это, разумѣется, вполне понятно, такъ какъ при этомъ предположеніи положеніе собственника не измѣнилось. Расширеніе правъ самоуправления на выкупъ негодныхъ для застройки участковъ объясняется самой цѣлью передѣла.

Со дня передѣла право собственности на отданный въ передѣляемую массу участокъ погашается, и всѣ частно-правовыя ограниченія права собственности, съ нимъ связанныя, переходятъ, или въ силу самого закона или въ силу особаго постановленія комиссіи, на участокъ, получаемый послѣ передѣла. Законъ предусматриваетъ непосредственный переходъ только такихъ обремененій, при которыхъ земельный участокъ разсматривается исключительно, какъ хозяйственная цѣнность. Право наследственной аренды, сервитута, право обратной покупки и обремененіе участка, заключающееся въ денежныхъ натуральныхъ или личныхъ услугахъ, исключены изъ непосредственнаго перехода. Послѣдній можетъ имѣть мѣсто только по особому постановленію комиссіи.

Относительно вліянія передѣла на долговыя отношенія

этомъ безразлично, былъ ли участокъ негоднымъ для застройки до передѣла или онъ сталъ таковымъ послѣ (наоборотъ, землевладѣльцы могутъ имѣть право на вознагражденіе только въ томъ случаѣ, если земельный участокъ уменьшился до размѣровъ, не допускающихъ застройку вслѣдствіе передѣла. Въ этомъ случаѣ, его положеніе ухудшилось вслѣдствіе передѣла и онъ имѣетъ право на вознагражденіе).

Схематическій планъ городскихъ передѣловъ.



Планъ мѣстности до передѣла.

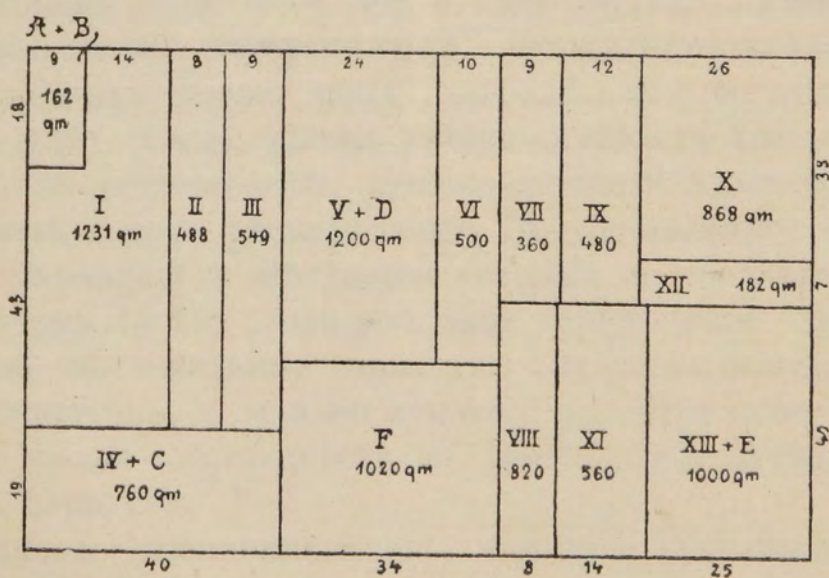
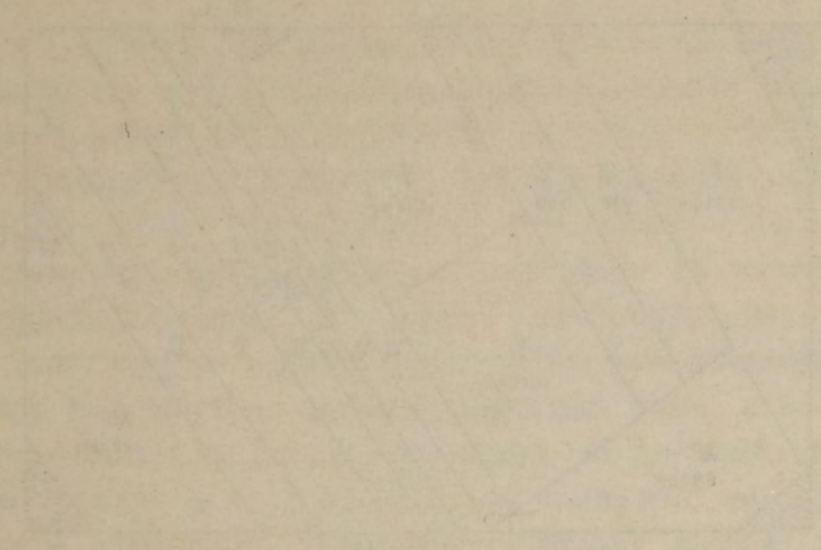


Fig.

Планъ мѣстности послѣ передѣла.

EXPERIMENTAL DATA
REPORT



1. The purpose of this experiment was to determine the effect of temperature on the rate of reaction between hydrogen peroxide and potassium iodide.

Temperature (°C)	Time (s)	Volume of Gas (ml)
10	120	10
20	60	20
30	30	30
40	15	40
50	10	50

2. The results of the experiment show that the rate of reaction increases with increasing temperature. This is evident from the decrease in time required for the reaction to complete as the temperature increases.

законъ не даетъ никакихъ общихъ указаній и дѣлаетъ только исключеніе относительно аренды и найма, поскольку арендаторы и наниматели разсматриваются, какъ „участники передѣла“, поскольку внесенный участокъ былъ имъ переданъ по договору найма или аренды.

Договоры аренды и найма погашаются, если, впрочемъ, объектъ договора не возвращенъ прежнему владѣльцу безъ измѣненій ³⁸⁾.

Возмѣщеніе за убытки, понесенные этими косвенными невольными участниками передѣла, въ конечномъ счетѣ распредѣляется между всѣми собственниками (§§ 20, 24 и 29) и, разумѣется, является отягченіемъ для послѣднихъ. Въ виду этого законъ, во избѣжаніе чересчуръ обременительныхъ денежныхъ раскладокъ, стремится ограничить примѣненіе ихъ только тѣми случаями, въ которыхъ безусловно невозможно, безъ вреда для осуществленія передѣла, переходъ юридическихъ отношеній, существовавшихъ до передѣла, на выдѣляемые земельные участки.

Заинтересованныя лица (сами собственники, ихъ арендаторы, съемщики и др.), уже въ силу собственныхъ интересовъ, должны стремиться приспособить свои долговые отношенія къ новому распредѣленію земельныхъ участковъ путемъ добровольныхъ соглашеній, тѣмъ болѣе, что послѣднія, согласно §§ 36 и 42, абз. 3, приобрѣтаютъ, путемъ включенія въ планъ распредѣленія, формальное значеніе. Въ тѣхъ случаяхъ, когда такія добровольныя соглашенія не будутъ имѣть мѣста, законъ уполномачиваетъ комиссію (§ 25 абз. 1 и 2) регулировать отношенія своей властью, путемъ соотвѣтствующихъ распоряженій. Предоставленное комиссіи право сохраненія и измѣненія старыхъ и созданія новыхъ сервитутовъ (§ 25) „находитъ свое естественное оправданіе въ томъ, что земельные сервитуты служатъ цѣлямъ земельныхъ участковъ, а задачей комиссіи является новое регулированіе права собственности на земельные участки, вошедшіе въ передѣлъ“.

Законъ уполномачиваетъ комиссію регулировать, пу-

³⁸⁾ Законопроектъ воздержался отъ предоставленія комиссіи полномочій по перенесенію наемныхъ отношеній, такъ какъ природа двустороннихъ личныхъ долговыхъ отношеній (Schuldverhältnisse) труднѣе совмѣстима съ регулированіемъ путемъ распоряженій, чѣмъ чисто одностороннее отягченіе какого-нибудь участка.

темъ соотвѣтствующихъ распоряженій, и другія права на земельные участки (комиссія, напимѣръ, можетъ перенести право на нѣдра земли на новый выдѣленный собственнику участокъ и, такимъ образомъ, оставить безъ измѣненія юридическія отношенія, существовавшія до передѣла). Возраженія противъ слишкомъ широкихъ полномочій комиссіи практически могутъ быть устранены тѣмъ соображеніемъ, что имущественные интересы участниковъ охраняются предоставленнымъ имъ правомъ требованія вознагражденія въ деньгахъ, или правомъ возраженія передъ комиссіей по § 38, и, въ случаѣ нужды, правомъ на дополнительное вознагражденіе по § 16. Въ большинствѣ случаевъ, вопросъ фактически не можетъ создать затрудненій, напимѣръ, если выдѣляемый земельный участокъ, въ существенномъ, кромѣ уменьшенія площади, совпадаетъ съ отданнымъ въ передѣлъ или, если земельный участокъ, выдѣленный въ другомъ мѣстѣ, по своимъ свойствамъ, позволяетъ установленіе одинаковаго сервитута, какъ и на участкѣ отданномъ. Съ другой стороны, перенесеніе сервитутовъ и другихъ правъ можетъ имѣть мѣсто только въ томъ случаѣ, если оно не противорѣчитъ цѣлямъ передѣла. Такъ, напимѣръ, не можетъ быть перенесенъ сервитутъ, препятствующій застройкѣ. Публичные обязательства не погашаются въ процессѣ передѣла, но перераспредѣляются или сообразно указаніямъ закона,—напимѣръ, поземельный налогъ, или распоряженіями комиссіи.

Передѣлъ вступаетъ въ законную силу не менѣе, чѣмъ черезъ мѣсяцъ послѣ того, какъ подробно составленный планъ передѣла утвержденъ Bezirksausschuss'омъ, опубликованъ во всеобщее свѣдѣніе и объ этомъ извѣщены заинтересованные собственники. Съ наступленіемъ этого дня (Tag der Umlegung) планъ распределенія получаетъ юридическое значеніе. Расходы, вызываемые передѣломъ, распредѣляются между собственниками, принимающими участіе въ передѣлѣ, пропорціонально получаемымъ ими отъ передѣла выгодамъ. Но отъ этого принципа допущены нѣкоторыя частичныя отступленія въ цѣляхъ полной охраны неприкосновенности собственности: 1) такъ, изъ общей суммы, подлежащей раскладкѣ между участниками передѣла, вычитается сумма, выражающая выгоду, получаемую общиной; 2) если стоимость участка, полученнаго послѣ передѣла за вычетомъ взносовъ на покрытіе расходовъ, не достигаетъ цѣны прежняго уча-

стка (§ 16, abs. II), то собственникъ можетъ потребовать отъ города недостающую сумму судебнымъ порядкомъ.

Мы посвятили много времени анализу изложенія прусскаго закона 1902 г., такъ какъ здѣсь сложность механизма регулированія отношеній, возникающихъ на почвѣ своеобразнаго института городскихъ передѣловъ, выступаетъ особенно отчетливо. Въ основу нѣмецкихъ законодательствъ другихъ государствъ положены тѣ же принципы, что и въ основу прусскаго *Lex Adickes*. Поэтому, не останавливаясь на отступленіяхъ второстепеннаго характера, мы ограничимся только указаніемъ общихъ принциповъ законодательства о городскихъ передѣлахъ, свойственныхъ нѣмецкому праву вообще.

Основные принципы дѣйствующаго законодательства о передѣлахъ слѣдующіе:

1) Передѣлъ можетъ имѣть мѣсто только по соображеніямъ публичнаго интереса ³⁹⁾.

2) Владѣнія, поступающія въ передѣлъ, образуютъ единую массу, куда поступаютъ и существующія публичныя улицы и площади.

3) Изъ этой массы выдѣляется земля, необходимая для проведенія новыхъ улицъ и площадей; при этомъ количество земли, выдѣленное изъ cadastralъ участка, пропорціонально его площади ⁴⁰⁾.

3) Оставшаяся земля распределяется между собственниками, принимающими участіе въ передѣлѣ. Распределение должно быть пропорціонально долѣ cadastralъ участка собственника въ общей массѣ передѣляемой земли (по площади ⁴¹⁾ или по цѣнности участка) ⁴²⁾.

5) Участки, которые по незначительности своей площади непригодны къ застройкѣ и, слѣдовательно, могутъ быть замѣнены тоже маломѣрными участками, отчуждаются общиной за вознагражденіе, по общему правилу, и вносятся ею въ общую массу ⁴³⁾.

³⁹⁾ *Sachsisches Baugezetz* § 54; *das Badische Ortsstrassengesetz*, § 14 *Gesetz betreff. die Umlegung v. Grundstückes* in § 13. Frankfurt v. 28 Iuli § 1, 1902.

⁴⁰⁾ *S. Bg.* § 58, *Bad. Ortsstr. Ges.* § 14. *Ges. v. 28 Iuli 1902.* § 10.

⁴¹⁾ *Ges. in. Fr.* 28 Iuli. § 12.

⁴²⁾ *Bad. Ortsstr. ges. art.* 14 abs. III; *B. G.* § 58; *Ges. v. 28 Iuli 1902.* § 17.

⁴³⁾ *Sachs. Gesetz.* § 58 *Bad. Ortsstr. ges.* § 14 abs. 4. *Ges. v. 28 Iul 1902.* §§ 17 и 18.

Возможное различіе въ цѣнахъ участковъ уравнивается путемъ денежныхъ взносов⁴⁴⁾, при посредствѣ мѣстнаго самоуправления. Земля, предназначаемая для будущихъ улицъ и площадей, поскольку она не превосходитъ по прусскому закону 45⁰/₀ (§ 13), по баденскому—33¹/₃⁰/₀ (§ 14 abs 6), безъ вознагражденія поступаетъ въ собственность общины⁴⁵⁾. Превышающее этотъ минимумъ количество земли, нужное для указанной цѣли, приобрѣтается общиной за вознагражденіе. Уплата вознагражденія опредѣляется принципами общаго законодательства о принудительномъ отчужденіи.

Передѣлъ можетъ быть возбужденъ по ходатайству органовъ мѣстнаго самоуправления или большинства заинтересованныхъ собственников⁴⁶⁾. Возможность добровольнаго передѣла не исключается даже послѣ возбужденія указаннаго ходатайства и открытія процесса принудительнаго передѣла. Органомъ, осуществляющимъ передѣлъ, является особый административный органъ⁴⁷⁾. Планъ передѣла входитъ въ законную силу послѣ его утвержденія органами административной власти⁴⁸⁾. Споры о вознагражденіи разрѣшаются въ общемъ судебномъ порядкѣ.

Городскіе принудительные передѣлы отличаются по своимъ цѣлямъ и по своей юридической природѣ отъ института, съ которымъ они во многихъ отношеніяхъ тѣсно соприкасаются,—отъ института принудительнаго отчужденія. При принудительномъ отчужденіи вмѣшательство публичной власти въ право собственности, по общему правилу, обусловливается исключительно соображеніями общаго блага (собственникъ, обычно, не заинтересованъ въ положеніи участка послѣ его отчужденія) и, слѣдовательно, не связано непосредственно съ интересами собственника. Вполнѣ естественно, поэтому, что общее законодательство объ отчу-

⁴⁴⁾ S. B. Gas. § 58 abs. 4, B. Ortsstras. ges. § 14 abs. 5. Ges. v. 28 Iuli 1902. § 14.

⁴⁵⁾ Въ Саксоніи безъ ограниченія нормы, § 58, abs. III.

⁴⁶⁾ Sachs. Bauges. § 54; Bad. Ortsstr. § 13, abs. I; Ges. v. 28 Iuli 1902. § 3.

⁴⁷⁾ Въ Пруссіи—Bezirkzuschuss, въ Баденѣ—Bezirkrat, Ortsstr. g. § 16.

⁴⁸⁾ Въ Саксоніи и Баденѣ М—во В. Д. S. B. G. § 61; Bad. Ortsstr. Ges. v. 28 Iuli 1902. §§ 40—42.

жденіи, при оцѣнкѣ отчуждаемаго участка, не принимаетъ во вниманіе отношенія, наступающія послѣ открытія процесса отчужденія. Хотя возможность примѣненія принудительнаго передѣла обусловливается тоже соображеніями общаго блага, но его осуществленіе тѣсно переплетается съ интересами собственниковъ участковъ, которые подвергаются передѣлу: передѣлъ создаетъ возможность лучшей эксплуатаціи земельныхъ участковъ и, по общему правилу, имѣетъ неизбѣжнымъ слѣдствіемъ повышеніе цѣнности передѣляемыхъ земельныхъ участковъ. Индивидуальная собственность не исчезаетъ, какъ это наблюдается при принудительномъ отчужденіи, но только получаетъ иную, болѣе пригодную для эксплуатаціи, форму. Такимъ образомъ, при принудительномъ передѣлѣ больше, чѣмъ при принудительномъ отчужденіи, играютъ роль частные интересы.

Въ зависимости отъ того, какой признакъ выдвигать на первый планъ, соображенія общаго блага или частные интересы, охрана которыхъ осуществляется нормами гражданского права, юридическая природа передѣловъ будетъ опредѣляться различно. Отто Майеръ видитъ въ дѣйствіяхъ администраціи по установленію передѣловъ только вспомогательную дѣятельность административныхъ властей въ сферѣ гражданского права, аналогичную по свей природѣ охранительному судопроизводству, „только вмѣсто охраненія и поддержанія гражданского права, какъ это дѣлаетъ охранительное судопроизводство, она (разсматриваемая дѣятельность администраціи) его видоизмѣняетъ“ ⁴⁹). Напротивъ, другіе писатели (Корманъ, Г. Мейеръ), при анализѣ института передѣловъ, на первый планъ выдвигаютъ его значеніе для публичнаго интереса и считаютъ его самостоятельнымъ институтомъ публичнаго права. Такъ, Г. Мейеръ относитъ передѣлъ къ числу дѣйствій администраціи, создающихъ и уничтожающихъ индивидуальныя права, и сближаетъ его съ экспроприаціей ⁵⁰).

⁴⁹) O. Mayer. Op. cit. B. I, стр. 146, прим. 16, t. I, стр. 188, прим. 18. „Auch hier handelt es sich nur um eine Mitwirkung der Verwaltung zur Begründung günstigerer civilrechtlicher Verhältnisse aller Beteiligten. Es werden nicht Rechte neuer Art begründet (wie bei der Enteignung) behufs deren Konstituierung ein öffentliches Interesse in Privatrechte eingegriffen wird“.

⁵⁰) G. Meyer, «Verwaltungsrecht». B. I, §§ 101, 103, стр. 312.

Передѣлъ, конечно, не есть частно-правовой договоръ между собственниками, а возникаетъ вслѣдствіе самостоятельнаго административнаго акта ⁵¹⁾. При наличности извѣстныхъ, указанныхъ закономъ условій, передѣлъ возникаетъ помимо воли договаривающихся сторонъ. Съ самаго возникновенія передѣла, т.-е. съ момента заключенія общаго договора о передѣлѣ или наступленія указанныхъ въ законѣ условій, замѣняющихъ договорное соглашеніе, право собственности участвующихъ въ передѣлѣ лицъ претерпѣваетъ глубокія измѣненія: а) односторонній отказъ отъ передѣла больше невозможенъ; б) собственники, ограниченные въ правѣ распоряженія и пользованія своими участками, не могутъ застраивать и вообще эксплуатировать участокъ, поступившій въ передѣлъ, и вынуждены допустить дѣйствія, требуемыя ходомъ передѣла.

Эти ограниченія означаютъ потерю права собственности на участокъ (участокъ можетъ быть раздробленъ или присоединенъ къ другимъ владѣніямъ); право собственности погашается съ момента поступленія участка въ общую площадь передѣла.

У собственника остается лишь право на осуществленіе передѣла и полученіе земельного участка, равнаго по цѣнности отданному имъ въ передѣлъ ⁵²⁾.

Источникомъ права собственности на новый участокъ является публично-правовая норма. Такимъ образомъ, съ формальной стороны послѣ передѣла рождается „новое право“.

Конечно, мы здѣсь не имѣемъ „утвержденія публичнаго права взамѣнъ уничтоженнаго частнаго“, что, напримѣръ, Майеръ считаетъ основнымъ признакомъ экспроприаціи, но возникновеніе новыхъ правовыхъ отношеній въ результатѣ опредѣленныхъ административныхъ дѣйствій не подлежитъ сомнѣнію.

Такимъ образомъ, въ принудительномъ передѣлѣ можно, вмѣстѣ съ Корманомъ, видѣть самостоятельный админи-

⁵¹⁾ Съ точки зрѣнія гражданскаго права эти притязанія получаютъ ясное освѣщеніе при признаніи за участками передѣла права на поступившія въ передѣлъ земли, аналогичнаго съ правами общинниковъ на общинную собственность. Только въ данномъ случаѣ это „общинное“ владѣніе носитъ искусственный и временный характеръ.

⁵²⁾ О различіи между передѣломъ и договоромъ—Gustav Diez: «Über die Rechtliche Natur der Grundstück Umlegung». Berlin 1893, стр. 20.

стративный актъ съ вещнымъ содержаніемъ,—аналогичный принудительному отчужденію, но съ нимъ не однородный ⁵³⁾ и отличный отъ него по цѣли и по юридическимъ послѣдствіямъ.

Это родство двухъ институтовъ особенно рѣзко выражено въ саксонскомъ правѣ (S. Bau. Ges. 60, 61, 63), гдѣ и передѣлъ и принудительное отчужденіе объединены въ одномъ и томъ же раздѣлѣ. Но въ другихъ законодательствахъ природа передѣла та же самая ⁵⁴⁾.

⁵³⁾ Korman, „System der rechtsgeschäftlichen Staatsacte“ 1910, стр. 112. Цитируемый писатель противопоставляетъ административные „вещные“ акты обязательственнымъ административнымъ актамъ. Административные акты съ вещнымъ содержаніемъ дѣйствуютъ налицо только посредственно. „Непосредственно административное распоряженіе этого вида поражаетъ вещь, а права и обязанности лицъ являются только слѣдствіемъ юридическихъ измѣненій, перенесенныхъ самой вещью. Ibid. 100.

⁵⁴⁾ См. Dernburg, „Das bürgerliche Recht“. 3 Aufl. Halle. Bd. III, стр. 211. На родствѣ передѣла и принудительнаго отчужденія останавливаются также G. Meyer, „V. R.“, §§ 100, 103. O. Mayer. Op. cit. T. I, стр. 188, прим. 15.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Оцѣнка значенія и конкретные примѣры примѣненія передѣловъ. Заключение.

Институтъ принудительныхъ передѣловъ вызвалъ горячія возраженія отчасти юридическаго и экономическаго, отчасти соціально-техническаго характера.

Возраженія технического характера несложны. Они выдвинуты впервые Зитте и заключаются въ утвержденіи, что широкія полномочія городскихъ самоуправленій въ области принудительнаго отчужденія и регулированія городскихъ земельныхъ владѣній ведутъ къ шаблонному устройству городовъ, такъ какъ позволяютъ органамъ мѣстнаго самоуправления совершенно не считаться съ индивидуальными особенностями границъ участка. Принудительные передѣлы, по мнѣнію Зитте и примкнувшаго къ нему Нуссбаума, создаютъ опасность произвольнаго осуществленія непродуманныхъ и неразработанныхъ плановъ застройки, содѣйствуютъ бюрократизации строительнаго развитія городовъ и могутъ опять воскресить схематичность въ построеніи городовъ, отъ которой съ такимъ трудомъ освобождается современная городская строительная практика ¹⁾).

Мнѣніе Зитте является единичнымъ. Большинство практиковъ и теоретиковъ высказалось за передѣлы и съ технической точки зрѣнія ²⁾. Гораздо болѣе споровъ вызвала

¹⁾ Sitte, см. „Der Städtebau“, 1904, Heft. I, особенно Heft. III, стр. 35—36. См. также W. li Kamm., Beilage. 38 v. 9 März 1909, стр. 103.

²⁾ Baumeister, Classen, Stübben.—«Die Umlegung städtischer Grundstücke und die Zonenenteignung». Köln. 1894. Stübben—„der Städtebau“, Handbuch der Architektur. Band. IV Darmstadt. 1890 и 1907.

Adickes—„Handwörterbuch der Staatswissenschaften“, VI, стр. 968 и сл.
Alb. Schäffle. — „Deutsche Kern und Zeitfragen“. Neue Folge. Berlin 1875, стр. 328.

соціальная и юридическая сторона вопроса о допустимости передѣловъ.

Юридическія и экономическія возраженія противъ принудительныхъ передѣловъ съ наибольшей полнотой были сформулированы въ прусскомъ ландтагѣ во время обсужденія Lex Adickes (отчасти также въ брошюрѣ Мерло)³⁾.

Основное возраженіе противъ передѣловъ заключается въ нападеніяхъ на самый основной его принципъ — выдачу возмѣщенія за отданные въ передѣлъ земельные участки тоже земельнымъ участкомъ. Принципъ полного вознагражденія, требуемый современнымъ правопорядкомъ, только въ томъ случаѣ получилъ бы осуществленіе, — говорятъ противники этого института, — если бы обмѣнивались *res fungibiles*.

Между тѣмъ, городскіе участки, прежде всего, индивидуальны, гораздо индивидуальнѣе, чѣмъ сельскохозяйственные, и потому принципъ справедливаго вознагражденія, осуществимый при сельскохозяйственныхъ передѣлахъ, здѣсь не имѣетъ и не можетъ имѣть мѣста⁴⁾.

Еще рѣзче ставился вопросъ въ 1892 г., когда предложеніе Адикеса обсуждалось въ первый разъ и когда представители городского домовладѣнія видѣли въ принудительныхъ передѣлахъ прямой грабежъ, именно, вслѣдствіе невозможности обезпечить полное вознагражденіе за передѣляемый участокъ⁵⁾.

На этомъ основаніи противники закона видятъ въ передѣлахъ гораздо болѣе сильное пораженіе права частной

Въ такомъ же смыслѣ высказались съѣзды представителей городовъ, въ особенности „der Badische Städtetag 1874, der Preussische Städtetag in Berlin 1904“. Verhandlungen des vierten Preussischen Städtetages 1904, Berlin, Hermanns verlag 1905, стр. 4 и 24 и съѣзды союза гигиенистовъ, см. особ. Verein f. öffentl. Gesundheitspflege. 1885. 12. Versammlung. (Deutsche Vierteljahrschrift für öffentliche Gesundheitspflege 1886 стр. 21)

³⁾ E. Merlo — «Der Gesetzentwurf betreffend Städterweiterungen und Zonenenteignungen (Lex Adickes). Köln. 1894». Soll man die Angriffe auf das Eigenthum entgegentreten oder man soll sie fördern? Такъ формулируетъ Мерло проблему. Стр. 40. Принципіальный вопросъ объ отношеніяхъ Umlegung'a къ принципу неприкосновенности собственности разработанъ Г. Мейеромъ: „Der Staat und die erworbenen Rechte“, особенно § 4.

⁴⁾ Haus d. Abgeordn. 24 Sitz. v. 10 Febr. 1902, стр. 1527, и Sitz. 28 Febr. 1902.

⁵⁾ См. выше проток. засѣдан. IX ком. сессіи 1892.

собственности, чѣмъ въ принудительномъ отчужденіи. Но съ этимъ мнѣніемъ трудно согласиться.

Передѣлъ не поражаетъ право собственности, по существу, не вытѣсняетъ заинтересованныхъ лицъ изъ группы собственниковъ, „принужденіе направляется здѣсь только противъ нѣкоторыхъ сторонъ частнаго права, объектъ котораго въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ мѣняется, но, по существу, остается безъ перемѣны“ (Вальцъ). Собственникъ, права котораго ограничиваются передѣломъ, владѣетъ землей, въ той же части города, какъ и раньше, только въ нѣсколько измѣненной формѣ. Но нельзя преувеличивать и значенія этихъ измѣненій, такъ какъ участки, по своимъ индивидуальнымъ свойствамъ, въ общемъ, мало отличаются одинъ отъ другого. При этомъ, по самымъ техническимъ свойствамъ передѣловъ, очень часто, у старыхъ владѣльцевъ остаются принадлежавшіе имъ и раньше участки.

Какъ подчеркиваетъ Вальцъ, по общему правилу, измѣненія участковъ на практикѣ незначительны и сводятся, главнымъ образомъ, къ исправленію границъ, уничтоженію острыхъ угловъ, расширенію или уменьшенію земельныхъ участковъ, главная часть которыхъ остается на старомъ мѣстѣ (см. схему передѣла).

Обмѣнъ участковъ имѣетъ мѣсто въ гораздо меньшемъ объемѣ, чѣмъ при полевыхъ передѣлахъ, такъ какъ обычно городскіе передѣлы захватываютъ меньшую площадь, чѣмъ сельскохозяйственные. *Zusammenlegung*, т.-е. соединеніе нѣсколькихъ участковъ въ одинъ, типично скорѣе для сельскохозяйственныхъ передѣловъ,—при городскихъ оно встрѣчается рѣдко, какъ исключеніе. „Въ чемъ нуждается область, предназначенная къ застройкѣ, такъ это въ созданіи участковъ соотвѣтствующей формы“⁶⁾. Но всѣ эти процессы происходятъ на сравнительно узко ограниченной площади, такъ что основные моменты, вліяющіе на цѣнность земли,—красота мѣстности, близость къ торговымъ пунктамъ,—могутъ быть учтены заранѣе и приняты во вниманіе при распредѣленіи участковъ. Участки, находящіеся въ исключительно выгодномъ положеніи, могутъ быть совершенно

⁶⁾ Walz, *op. cit.*, стр. 13. Вальцъ приходитъ къ выводу, что и съ правовой и съ экономической точки зрѣнія городскіе передѣлы менѣе поражаютъ права собственности, чѣмъ сельскохозяйственные.

устранены изъ передѣла. Такимъ образомъ, неравномѣрность вознагражденія нельзя считать непремѣннымъ слѣдствіемъ передѣловъ. Можно, конечно, допустить, что отдѣльные собственники теряютъ отъ регулированія землеустройства данной мѣстности или что установленіе строительнаго плана, предшествующаго передѣлу, ставить нѣкоторыхъ собственниковъ въ привилегированное положеніе, которое исчезаетъ со-всѣмъ, или распространяется послѣ передѣла на всю группу собственниковъ данной мѣстности. Но въ этомъ случаѣ врядъ ли можно видѣть несправедливое ограниченіе права собственности, тѣмъ болѣе, что, по общему правилу, нѣмецкое законодательство не принимаетъ во вниманіе, при опредѣленіи вознагражденія за ограниченія права стройки, увеличенія цѣнности, создаваемого самимъ фактомъ установленія плана. Странно было бы видѣть нарушеніе справедливости или нарушеніе принципа неприкосновенности собственности въ томъ, что увеличеніе цѣнности, обусловленное установленіемъ плана и передѣломъ участковъ, обеспечивается не только тѣмъ собственникамъ, участки которыхъ случайно удобно расположены, а одинаково распространяется на всѣхъ. Принудительный передѣлъ уравниваетъ случайности выгоднаго расположенія, поровну распредѣляя между отдѣльными собственниками передѣляемой земельной площади незаслуженно получаемыя выгоды.

Можно допустить, что въ первые годы введенія принципа принудительныхъ передѣловъ собственники отдѣльныхъ участковъ, вошедшихъ въ спекулятивный оборотъ и, благодаря своему исключительно выгодному положенію, получившихъ монопольную цѣну, пострадаютъ, такъ какъ передѣломъ будутъ уничтожены условія ихъ монопольной оцѣнки. Но послѣ того, какъ передѣлы войдутъ въ практику городского строительства, спекуляція вынуждена будетъ считаться съ ихъ существованіемъ при оцѣнкѣ земельныхъ участковъ и тогда исчезнутъ условія, благопріятныя для образованія монопольныхъ цѣнъ этой категоріи.

Точно такъ же врядъ ли можно считать серьезнымъ возраженіе, что городскіе передѣлы, уничтожая возможность сельскохозяйственной эксплуатаціи, наносятъ неисправимый ущербъ собственникамъ, занимающимся сельскимъ хозяйствомъ на своихъ участкахъ, или искусственно содѣйствуютъ развитію спекуляціи или росту городовъ, путемъ пониже-

нія цѣнъ на земельные участки и привлеченія въ города новыхъ жителей ⁷⁾).

Эти возраженія совершенно не считаются съ общими законами эволюціи города; процессъ превращенія пахотныхъ земель въ строительные естествененъ и неизбѣженъ въ окрестностяхъ большихъ городовъ и сопровождается обычно значительнымъ ростомъ цѣнъ; увеличеніе числа строительныхъ участковъ, какъ мы видѣли уже въ первой главѣ, является могучимъ орудіемъ борьбы противъ спекуляціи, а отнюдь ей не содѣйствуетъ, такъ какъ ослабляетъ монопольное положеніе отдѣльныхъ спекулянтовъ. Наконецъ, само собою разумѣется, что ростъ городовъ,—считать ли этотъ процессъ положительнымъ или отрицательнымъ явленіемъ, совершенно не зависитъ отъ введенія принудительныхъ передѣловъ и опредѣляется общими причинами.

Точно такъ же возраженія, построенныя на трудности примѣненія, въ данномъ случаѣ, принципа полного вознагражденія, не могутъ служить аргументомъ противъ необходимости введенія института городскихъ передѣловъ; въ самомъ крайнемъ случаѣ они могутъ только указывать на необходимость особыхъ процессуальныхъ гарантій права собственности и на необходимость считаться съ индивидуальными условіями мѣста и времени.

Отсюда сложность административнаго механизма передѣловъ, съ которымъ мы детально познакомились на примѣрѣ прусскаго законодательства, и который имѣетъ въ виду дать формальныя гарантіи для охраны правъ и интересовъ отдѣльныхъ собственниковъ. И именно развитіе и ростъ формальныхъ гарантій, такъ бросающихся въ глаза при изученіи исторіи прусскаго законодательства, являются гарантіей, что данная форма охраны права частной собственности, неизбѣжной въ интересахъ публичнаго блага, не будетъ связана съ несправедливымъ нарушеніемъ правъ и интересовъ отдѣльныхъ участниковъ передѣловъ. Впрочемъ, нельзя не признать, что процессъ передѣла можетъ быть значительно упрощенъ по соображеніямъ цѣлесообразности съ пользой для дѣла и безъ пораженія права индивидуальной собствен-

⁷⁾ См. Walz, *op. cit.*, стр. 15. Мы не будемъ подробно останавливаться на второстепенныхъ возраженіяхъ противъ принудительныхъ передѣловъ, выдвинутыхъ въ парламентѣ и въ брошюрѣ Мерло, и имѣющихъ значеніе только «боевыхъ» аргументовъ.

ности. Уже теперь ясно, что примѣненіе сложнаго процесса, принятаго, напр., прусскимъ законодательствомъ, вызываетъ многія безполезныя тренія.

Наконецъ, существенной гарантіей дѣйствительнаго осуществленія принципа полнаго вознагражденія является правильный выборъ масштаба для опредѣленія вознагражденія за отданные въ передѣлъ земельные участки. Нѣмецкое законодательство знаетъ два масштаба. Прусское законодательство исходитъ изъ принципа, что вознагражденіе за отданные въ передѣлъ участки должно опредѣляться по ихъ площади (только за сооруженія, повышающія цѣнность участковъ, вознагражденіе должно выдаваться деньгами). Наоборотъ, баденское и саксонское законодательства исходятъ изъ предположенія, что отдѣльные земельные участки въ области, подлежащей передѣлу, отличаются своими индивидуальными свойствами, и масштабомъ взять принципъ цѣнности. По баденскому и саксонскому законодательствамъ, каждый собственникъ долженъ получить вознагражденіе пропорціонально отношенію цѣнности владѣнія, отданнаго въ передѣлъ, къ цѣнности всей передѣляемой земли (уже послѣ полученія ею строительныхъ свойствъ). Примѣненіе этого принципа требуетъ двойной переоцѣнки земли, — участка, отдаваемого въ передѣлъ, и участка, получаемаго послѣ его окончанія.

Нѣтъ сомнѣнія, что принципъ баденскаго законодательства теоретически правильнѣе, но практическое его осуществленіе, какъ это и было показано въ прусскомъ парламентѣ, встрѣчаетъ трудности, часто непреодолимыя. Для справедливой оцѣнки участка до передѣла, и особенно послѣ, отсутствуютъ твердо установленныя данныя.

Съ другой стороны, однородность земельныхъ участковъ, подлежащихъ передѣлу, по общему правилу, не возбуждаетъ сомнѣній; передѣлу обычно подлежатъ земельные участки, получившіе вслѣдствіе развитія городской территоріи строительныя свойства и, только въ силу чисто техническихъ особенностей, не поступающіе на городской земельный рынокъ⁸⁾. Къ тому же, практически, передѣлъ нерѣдко ограничивается исправленіемъ границъ⁹⁾.

Практическія трудности побѣдили требованія теорети-

⁸⁾ Klar—„Die erste Baulanderschliessung nach dem Frankfurten Umliegungsgesetze. Frankfurt a/M. Im Selbstverlage, стр. 31.

⁹⁾ См. выше Walz, op. cit.

ческой справедливости, и въ Баденѣ на практикѣ обнаруживается тенденція прибѣгать къ прусскому методу распределенія вознагражденія ¹⁰⁾.

Итакъ, свойственная передѣлу форма вознагражденія земель вполнѣ совмѣстима съ принципомъ полного вознагражденія и не противорѣчитъ основнымъ началамъ современнаго правопорядка.

Намъ остается въ заключеніе разсмотрѣть еще одно принципиальное возраженіе противъ передѣловъ.

Многіе видѣли нарушеніе неприкосновенности собственности также и въ бесплатной уступкѣ земли подъ улицы, къ которой обязываетъ собственниковъ законодательство о передѣлахъ (прусскій законъ въ размѣрѣ 40⁰/₀, баденскій — 33¹/₃⁰/₀, саксонскій безъ ограниченія размѣра) ¹¹⁾. Но врядъ ли можно согласиться и съ этимъ возраженіемъ. Во-1-хъ, опытъ въ баденскихъ городахъ и во Франкфуртѣ доказалъ, что передѣлы не могутъ имѣть мѣста, если городское самоуправленіе будетъ пріобрѣтать на счетъ всѣхъ плательщиковъ земли, необходимыя для того, чтобы придать необходимыя свойства строительной земли неурегулированнымъ и безпорядочно расположеннымъ земельнымъ участкамъ.

Между тѣмъ, какъ ясно доказалъ представитель правительства въ прусскомъ ландтагѣ, только улицы создаютъ изъ безпорядочныхъ кусковъ земли строительные, годные къ застройкѣ участки, и послѣдніе, благодаря правильной сѣти улицъ, настолько сильно повышаются въ цѣнѣ, что съ излишкомъ окупаютъ убытокъ, вызванный безвозмездной уступкой земли, необходимой для устройства улицъ. И, дѣйствительно, при добровольныхъ передѣлахъ безвозмездная уступка земли для указанной цѣли, по желанію домовладѣльцевъ, въ размѣрѣ 35—40⁰/₀, составляетъ обычное явле-

¹⁰⁾ Такъ Фладъ, въ своемъ комментаріи къ закону, рекомендуетъ (стр. 246), „путемъ цѣлесообразнаго отграниченія площади передѣла, по возможности, всего болѣе заботиться о томъ, чтобы результатъ распределенія былъ одинаковъ, примѣняется ли масштабъ размѣровъ площади (Flächenmasses) или цѣнности земли“. Принципъ прусскаго законодательства, какъ болѣе практичный, примѣняется въ Баденѣ и при добровольныхъ передѣлахъ.

¹¹⁾ Это возраженіе при обсужденіи законопроекта 1902 г. занимало центральное мѣсто и въ комиссіи и въ общемъ собраніи.

ніе ¹²⁾. И съ формальной стороны здѣсь мы можемъ видѣть примѣненіе того принципа къ опредѣленію полного вознагражденія, который въ послѣднее время пробиваетъ себѣ дорогу въ институтъ принудительнаго отчужденія, именно, при опредѣленіи суммы вознагражденія, принимается во вниманіе повышение цѣнности, испытываемое остающейся въ рукахъ собственника частью участка, благодаря предпріятію, въ цѣляхъ котораго производится отчужденіе. Законодательные органы въ Пруссіи не увидали въ принципѣ бесплатной уступки земли нарушенія неприкосновенности собственности: въ Баденѣ, впрочемъ, возраженія, сдѣланныя противъ закона о передѣлахъ, на этой почвѣ были нейтрализованы тѣмъ, что параграфъ, который устанавливаетъ обязательство городскихъ землевладѣльцевъ бесплатно уступать общиннымъ самоуправленіямъ земли подъ улицы въ размѣрѣ не выше $33\frac{1}{3}\%$ поступившихъ въ передѣлъ земель, былъ принятъ квалифицированнымъ большинствомъ ($\frac{2}{3}$), установленнымъ для измѣненія конституціонныхъ нормъ ¹³⁾.

Мы выяснили дѣйствующее законодательство о передѣлѣ, познакомились съ попытками опредѣлить его юридическую природу; намъ остается только посмотрѣть, насколько эти отвлеченныя постановленія закона приспособлены къ дѣйствительной жизни.

Къ сожалѣнію, имѣющійся въ нашемъ распоряженіи матеріалъ о результатахъ принудительнаго передѣла недостаточенъ для того, чтобы дать, на основаніи практики пере-

¹²⁾ Многочисленные данныя приведены при обсужденіи въ прусскомъ ландтагѣ закона о передѣлахъ, см. Pr. Haus d. Abgeordn. Sitzung v. 28 Febr. 1902, и 12 Juni 1902, стр. 6085. Funk доказываетъ, на основаніи данныхъ франкфуртскаго магистрата, выгоду передѣла даже при бесплатномъ переходѣ въ пользу города 40% земли. Прежняя цѣна земли, въ 25 мар. за квадр. метр., послѣ передѣла поднималась до 80—90 м. Другой случай: 40% земли бесплатно переходитъ къ городу. Цѣна 26—29 мар. до передѣла, послѣ—100 мар.; третій случай: 40% земли бесплатно переходитъ къ городу. Цѣна 35 мар., послѣ передѣла—100 мар.

Еще примѣръ: количество земли, переходящей къ городу,—27—37%. Цѣна до передѣла 12 мар. 59 пф.; количество земли, переходящей къ городу,—31—40%, первоначальная цѣна 30 м. (такая, сравнительно высокая цѣна уже обусловлена ожиданіемъ передѣла). Послѣ передѣла—65 мар. Наконецъ, послѣдній примѣръ. Бесплатная передача земли отъ 32—35%; цѣна до передѣла—37 мар. 50 пф. и 34 мар.; послѣ передѣла 80 м. и до 100

¹³⁾ См. Beilage v. 28 zum Prot. der 4 Sitzung I Bad. Kamm., стр. 64.

дѣловъ, индуктивный отвѣтъ. Это всего больше объясняется пока все еще рѣдкимъ примѣненіемъ законодательства о принудительныхъ передѣлахъ не только въ Гессенѣ и въ Саксоніи, гдѣ передѣлъ является совершенно случайнымъ явленіемъ, но и въ Пруссіи и даже Баденѣ, гдѣ онъ все-таки вошелъ въ практику городского строительства.

Въ Гессенѣ принудительные передѣлы почти не примѣняются. Даже въ Майнцѣ возможность принужденія является только устрашающимъ моментомъ, и произведенные передѣлы (числомъ болѣе 100) были формально, по крайней мѣрѣ, добровольными ¹⁴⁾. Общее гессенское законодательство о передѣлахъ было примѣняемо въ Вормсѣ, и, по словамъ Мэна, удачно ¹⁵⁾. Въ Саксоніи передѣлъ, по полученнымъ мною въ Мин—вѣ Вн. Дѣлъ свѣдѣніямъ, составляетъ совершенно случайное явленіе и съ 1900 по 1911 гг. наблюдалось 4—5 разъ по случайнымъ поводамъ (послѣ пожаровъ).

Страна постоянныхъ передѣловъ, это—Баденъ. По даннымъ мотивовъ къ закону 1908 г., въ 1897 г. было 2 передѣла, въ 1898 г.—9, въ 1899—4, въ 1900—11, въ 1901—9, въ 1902—5, въ 1903—17, въ 1904—10, въ 1905—5, въ 1906—5, въ 1907—8 ¹⁶⁾.

Но печатный матеріалъ, характеризующій условія осуществленія передѣловъ, совершенно отсутствуетъ и здѣсь. Нѣкоторый матеріалъ для характеристики процесса передѣла мы могли почерпнуть только изъ рукописнаго доклада, выставленнаго городомъ Карлсруэ на гигиенической выставкѣ въ Дрезденѣ, и въ работѣ Клара о Франкфуртѣ. И только франкфуртскій передѣлъ отразился въ литературѣ и позволяетъ сдѣлать нѣкоторыя заключенія о практической цѣлесообразности процесса принудительныхъ передѣловъ (смотри работу Клара).

Прежде чѣмъ обратиться къ франкфуртскимъ даннымъ, воспроизведемъ статистическую картину изучаемаго нами теперь процесса регулированія земельныхъ отношеній по документамъ Карлсруэ. Прилагаемая таблица даетъ ясное представленіе объ основныхъ моментахъ передѣла, (см. стр. 473).

¹⁴⁾ E. Meyn, „Stadterweiterungen in rechtlicher Beziehung“ Berlin. 1893, стр. 6.

¹⁵⁾ Ibid., стр. 19.

¹⁶⁾ Baden. Beilage № 98 zum Protokoll der 4 Sitzung der Ersten Kammer, v. 24 Jan. 1908, стр. 62.

Передѣлъ городскихъ участковъ въ Карлсруэ.

	Hirsch Strasse.	Gewann Göhren.	Zeppelin Strasse.	Herrchaftse Gewann.	Renomer Str.
Годъ передѣла	1910	1909	1910	1910	1009
Число собственниковъ	38	50	9	33	6
Характеръ эксплуатаціи . . .	—	Типичный участ. сельскохоз. культ.	—	—	не указано.
Площадь участковъ въ кв. м.	141,527	405,545	3,981	83,132	5 гект. 09 аръ. 74.
Площадь, исключенная изъ передѣла, въ кв. м.	42,673	304,779	58,460	144	36,301
Общая площадь участковъ, поступившихъ въ пер. . . .	—	100.283 ₇₉₂	35,521	—	14,073
Общественныхъ дорогъ (въ кв. м.)	—	13.588—13049 ¹⁾ = = 539	317	—	—
Всего земли въ кв. м.	98,554 (94911 ²⁾)	100,792	35,204	82,760 ₉₈₈	14,673
Цѣнность земли пост. въ пер. по налоговой оцѣнкѣ (въ мар.).	12,468 ₇₂	20,935	104,349	165,976	—
Einwurf werth.	—	100,253	—	227,590	—

1) Не вошли въ оцѣнку.

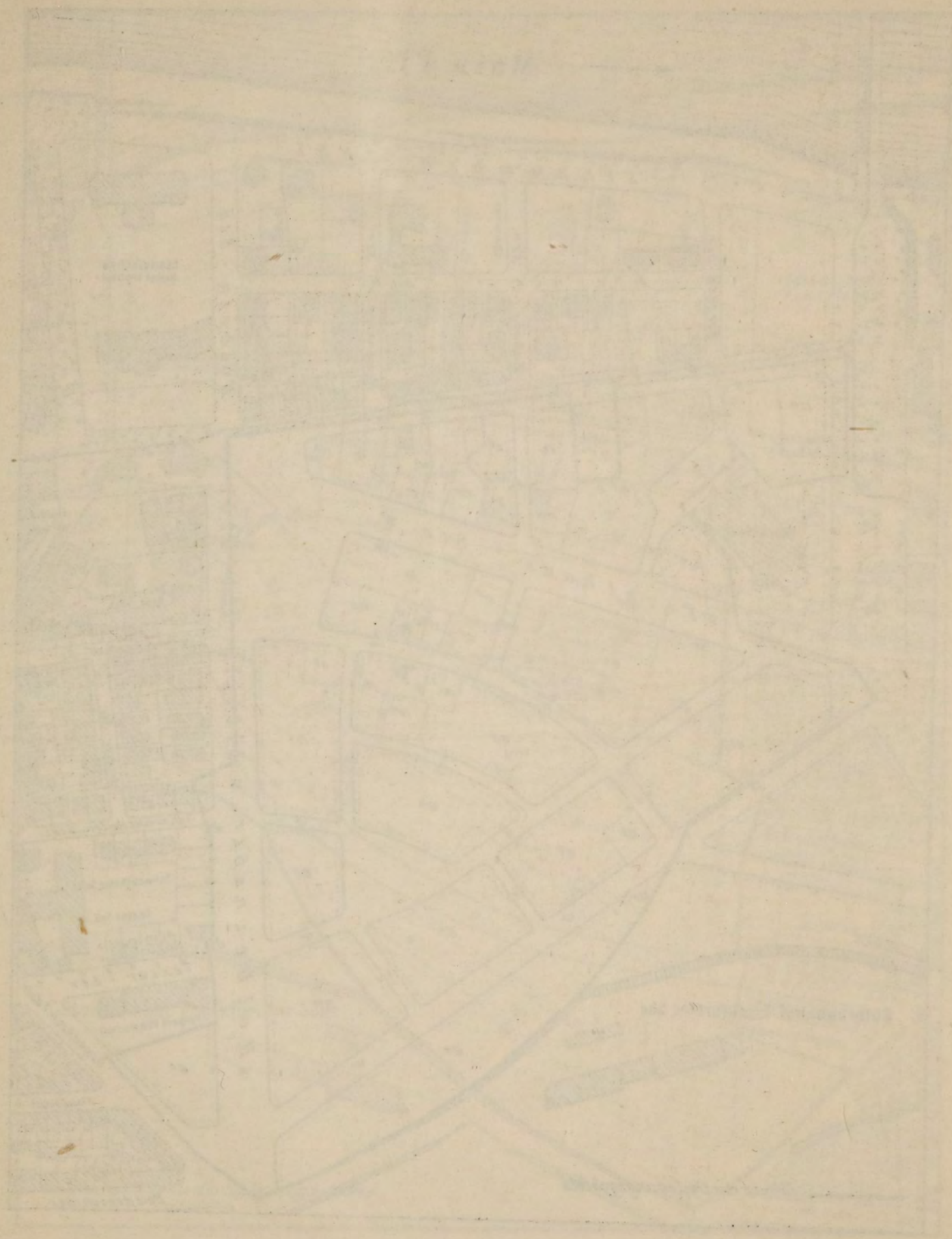
2) За вычетомъ 3943 метр. дороги, вошедшихъ въ Einwurf.

3) 2₅₀ за кв. метр.

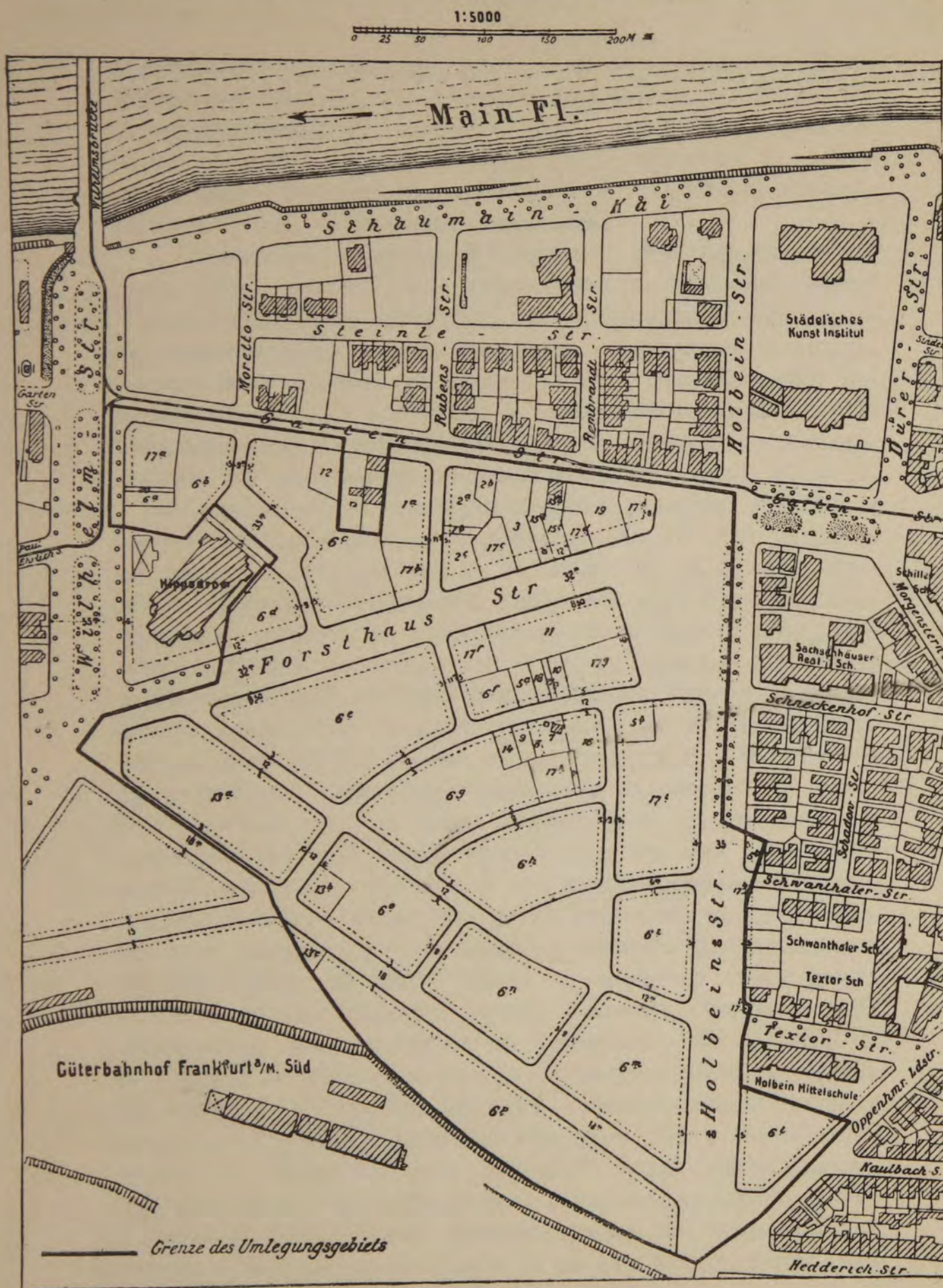
Франкфуртскій передѣлъ 1902 г. отчасти покажетъ намъ конкретныя условія, въ которыхъ возникаетъ необходимость въ принудительномъ передѣлѣ. Кларъ даетъ нѣкоторыя, хотя недостаточно подробныя свѣдѣнія о передѣлѣ въ мѣстности около Франкфурта, извѣстной подъ именемъ Саксенгаузена ¹⁷⁾ (см. прилагаемый чертежъ).

Оживленное строительное развитіе Франкфурта въ періодъ 1885—1895 гг. мало отразилось на лѣвомъ берегу Майна,—мѣстности, извѣстной подъ названіемъ Саксенгаузена. Здѣсь выросли только маленькія застроенныя площади, протянувшіяся отъ ядра стараго города. Но постройка новаго вокзала, угольной бухты и городского госпиталя, измѣнивъ направленіе городского движенія, втянула и Саксенгаузенъ въ круговоротъ городской жизни, и съ 90-хъ гг. здѣсь начинается чрезвычайно быстрое развитіе этой части города, населеніе которой увеличилось въ 10 лѣтъ почти въ два раза (съ 1895 по 1905 г. съ 29.378 ж. до 43.314). Процессъ превращенія пахотной земли въ строительную здѣсь нѣсколько облегчился преобладаніемъ въ одной части мѣстности крупной собственности, а также рядомъ добровольныхъ передѣловъ. Но такія благопріятныя условія не всюду имѣли мѣсто. На большой площади, въ 21 гект., земля частью была раздѣлена на мелкія владѣнія, а частью ($\frac{2}{3}$) принадлежала двумъ собственникамъ и городу (27 гект.). Эти крупные участки были неправильно расположены и нуждались въ округленіи, тѣмъ болѣе, что ихъ пересѣкали мелкія владѣнія, отрѣзывая отъ проектированныхъ улицъ и даже раздѣляя одинъ изъ этихъ участковъ на двѣ части. Въ свою очередь, и собственники мелкихъ владѣній были заинтересованы въ возможности превращенія своей земли въ строительные участки. Опытъ показалъ, что, благодаря технической непригодности къ застройкѣ, эти участки не возрастали въ цѣнѣ, не смотря на быстрое развитіе города. Съ конца 90 гг. группа мелкихъ собственниковъ подняла вопросъ о принудительномъ передѣлѣ (такъ какъ переговоры о добровольномъ передѣлѣ были безуспѣшны). Агитація, наконецъ, увѣнчалась успѣхомъ въ 1907 г., когда и крупные собственники присоединились къ ходатайству о передѣлѣ и дали необходимое по закону большинство (изъ

¹⁷⁾ E. Klar. „Die Erste Baulanderchliessung nach dem Frankfurten Umlegungsgesetze“ (Lex Adickes). 1911. Frankfurt a/M.



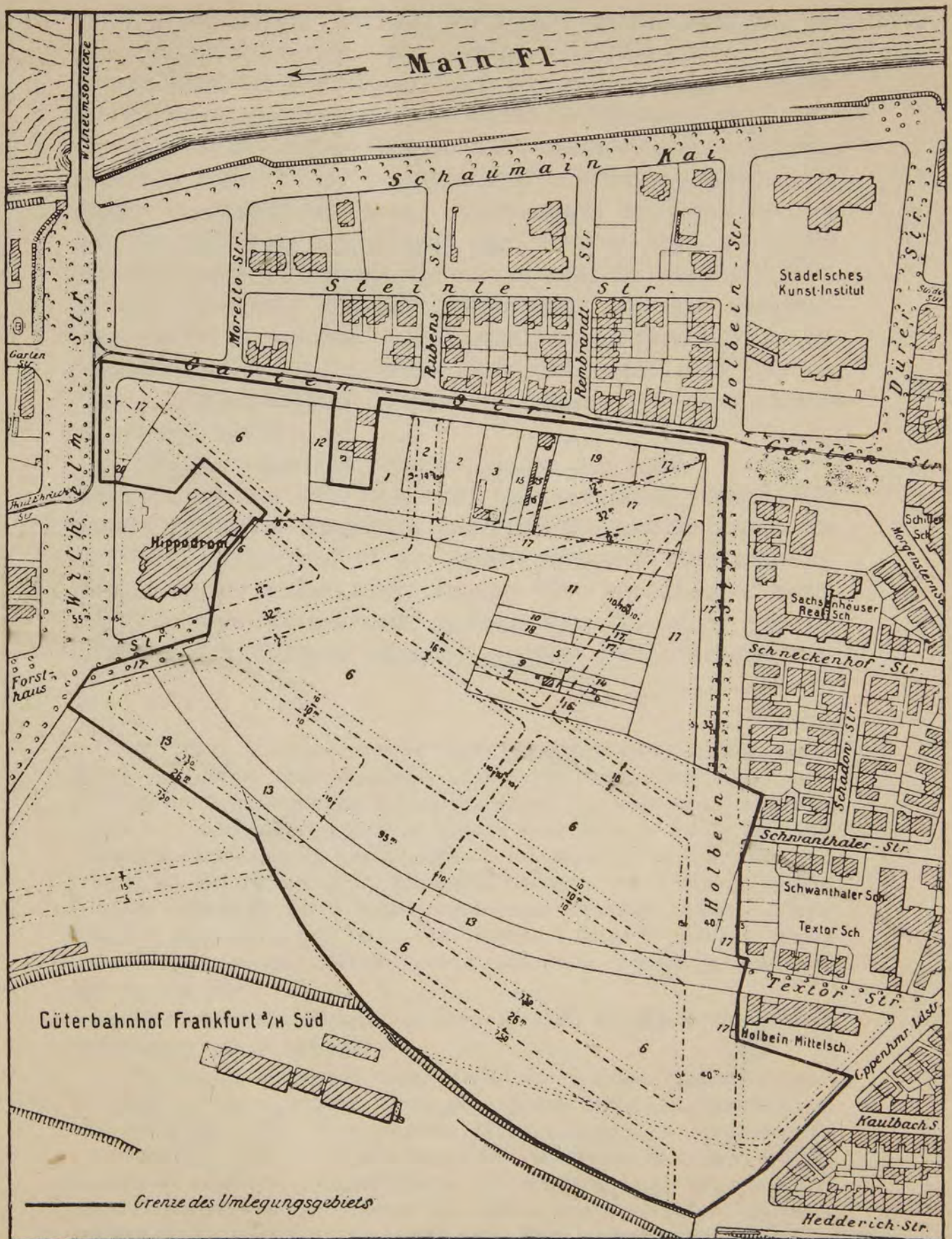
Планъ городского передѣла въ Саксенгаузенѣ (Франкфуртъ на М.).



Послѣ передѣла.

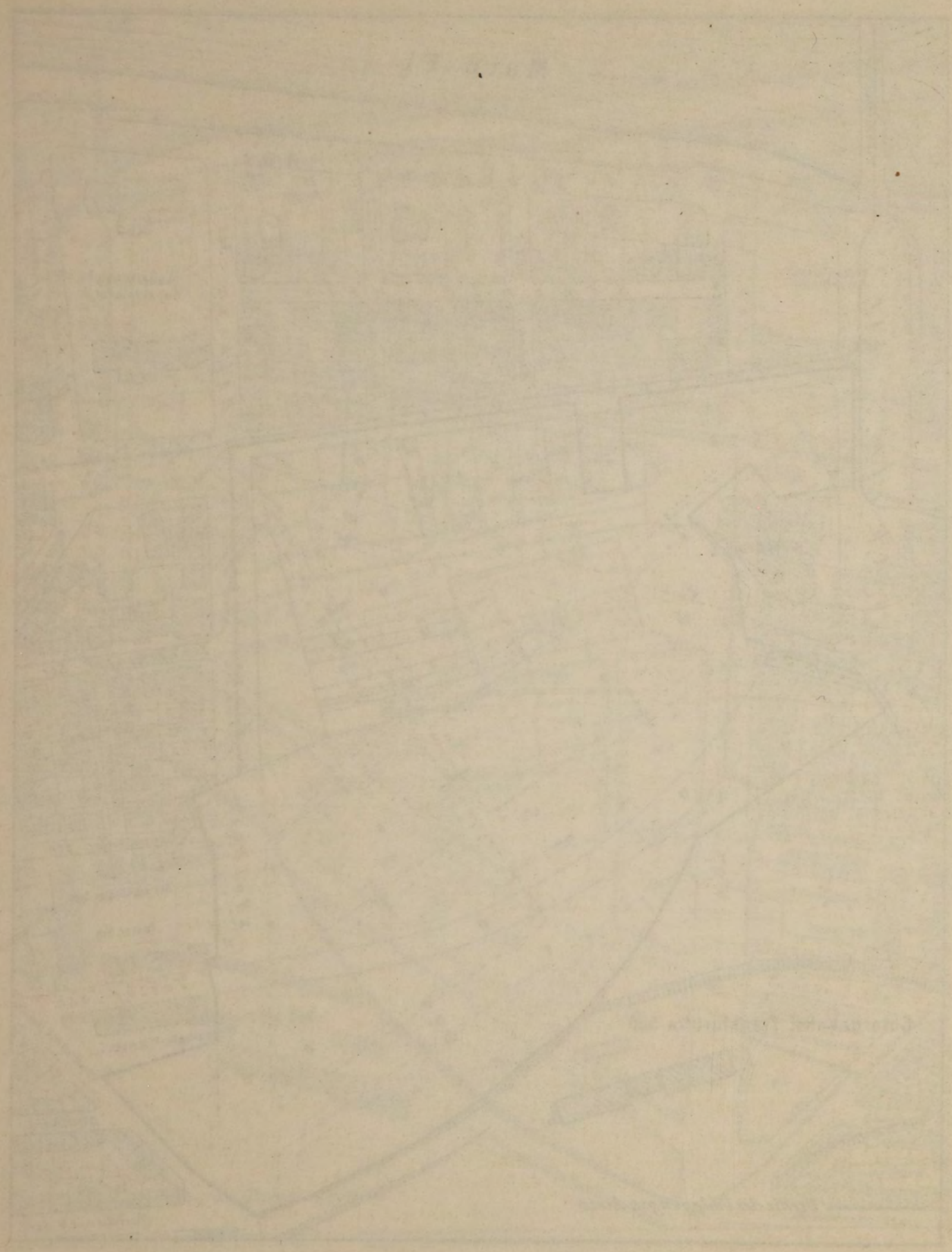
Планъ городского передѣла въ Саксенгаузенѣ (Франкфуртъ на М.).

1:5000
0 25 50 100 150 200



До передѣла.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS



THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

68 собственниковъ данной мѣстности присоединились къ ходатайству 41, которые представляли 15 гект., т.-е. $\frac{3}{5}$ площади). Согласно § 8 закона была образована комиссія передѣла. Послѣ разсмотрѣній протестовъ, возбужденныхъ заинтересованными собственниками ¹⁸⁾, и установленія новаго строительнаго плана, соотвѣтствующаго интересамъ мѣстности, планъ распредѣленія былъ утвержденъ Bezirksausschuss'омъ 8-го февраля 1911 г., при чемъ было постановлено, что новое распредѣленіе имущества входить въ силу 20 мая 1911 г. ¹⁹⁾. Такимъ образомъ, передѣлъ, вызвавшій сложныя техническія работы и сложный судебно-административный процессъ, былъ законченъ менѣе, чѣмъ въ 2 года, тогда какъ переговоры о добровольномъ передѣлѣ тянулись безрезультатно цѣлое десятилѣтіе.

Нельзя, впрочемъ, отрицать, что законъ Адикеса въ томъ видѣ, въ какомъ онъ получилъ окончательное утвержденіе палаты, является черезчуръ сложнымъ и тяжеловѣснымъ. Это отмѣчено Кюстнеромъ въ его работѣ, признано специальнымъ ферейномъ по жилищному вопросу ²⁰⁾ и, наконецъ, подтверждается многочисленными замѣчаніями Клара, въ работѣ, посвященной анализу перваго случая практическаго при-

¹⁸⁾ Земля, уступленная подъ улицы, равнялась 35 $\frac{0}{4}$ % общей площади. Между городомъ и собственниками шель долгій споръ, когда городъ долженъ осуществить обязательство, налагаемое на него закономъ,—соорудить улицы (по закону этотъ срокъ не можетъ быть больше 4-хъ лѣтъ; собственники настаивали на 1 годѣ, комиссія остановилась на компромиссѣ—2 года). Въ работѣ Клара не приведено данныхъ, по которымъ можно было бы судить, въ какой формѣ комиссія регулировала долговые обязательства, лежащія на участкахъ. Онъ только приводитъ примѣръ новаго распредѣленія между собственниками публично-правовыхъ платежей. *Op. cit.*, стр. 22.

¹⁹⁾ На общемъ собраніи гессенскаго союза Förderung des Arbeiterwohnungswesens 21 мая 1904 г.

²⁰⁾ Нужно, впрочемъ, оговориться, что картина франкфуртскаго передѣла не даетъ вполне типичной картины городского принудительнаго передѣла; здѣсь отсутствовали главные трудности осуществленія передѣла; такъ, во-1-хъ, число мелкихъ собственниковъ было сравнительно не велико, а, во-2-хъ, передѣлялись, по преимуществу, незастроенныя земли. Вопросъ о вознагражденіи за особую индивидуальную цѣнность участка былъ поднятъ только одинъ разъ. Такъ, собственникъ ресторана съ садомъ требовалъ особаго вознагражденія за часть сада, отходящую при исправленіи границъ частью къ сосѣднему владѣнію, частью подъ улицу. Комиссія опредѣлила вознагражденіе въ 650 мар.

мѣненія закона во Франкфуртѣ. Защитники принципа неприкосновенности частной собственности сверхъ мѣры перегрузили законъ сложными процессуальными формами. Точно такъ же, врядъ ли можно одобрить ту полную бюрократизацію комиссій передѣла, которая, быть - можетъ, паходитъ свое оправданіе въ односторонности состава прусскаго самоуправления, но уже встрѣтила осужденіе со стороны специалистовъ-практиковъ (Кюстнеръ). Саксонскій и даже баденскій законы, являющіеся, въ общемъ, повтореніемъ прусскаго, нѣсколько облегчаютъ процессъ передѣла. Впрочемъ, нужда въ принудительномъ регулированіи земельныхъ отношеній такъ велика, что и прусскій законъ постепенно входитъ въ жизнь.

Какъ извѣстно, законъ Адикеса въ теченіе 6 лѣтъ оставался безъ примѣненія, такъ какъ въ силу измѣненія, внесеннаго ландтагомъ въ § 2, городскому самоуправленію предоставлено было право требовать бесплатно только 30⁰/₀ земли, необходимой подъ улицы и площади, между тѣмъ, какъ показываетъ опытъ, правильное снабженіе земельныхъ участковъ городскими улицами требуетъ не менѣе 35—40⁰/₀. Послѣ уничтоженія этого принципа новеллой 1907 г. законъ, какъ показываетъ приведенный выше примѣръ, начинаетъ получать примѣненіе. Можно ждать его постепеннаго распространенія и въ другихъ большихъ городахъ Имперіи. Такъ, въ 1911 г. въ ландтагъ были внесены законопроектъ о распространеніи нормъ закона Адикеса на города Позень и Кельнъ²¹⁾. Такимъ образомъ, потребность въ принудительномъ передѣлѣ для ряда большихъ городовъ настолько велика, что ни сложность механизма процесса, ни значительная утрата земли землевладѣльцами, вынужденными уступать обширныя площади городскому самоуправленію, не являются препятствіемъ противъ примѣненія въ жизни принциповъ принудительныхъ передѣловъ.

Анализомъ городскихъ передѣловъ мы кончаемъ обзоръ дѣятельности нѣмецкаго самоуправления въ области примѣненія нормъ строительнаго права къ задачамъ городского землеустройства. Эта дѣятельность носитъ, по преимуществу, отрицательный характеръ и имѣетъ въ виду, главнымъ образомъ, борьбу съ злоупотребленіями.

²¹⁾ Drucksache, № 88, Session 1911 (Herrenhaus).

ми правомъ частной собственности и съ излишествами свободной спекуляціи, поскольку они несовмѣстимы съ требованіями публичнаго интереса. Но успѣшная дѣятельность городской общественной власти встрѣчаетъ здѣсь, какъ мы выше видѣли, препятствія правового и экономического характера. Незаконченность правового строя Германіи и, особенно, система городского самоуправления имѣютъ своимъ слѣдствіемъ чрезвычайное усложненіе административнаго аппарата, которымъ публичная власть пытается воздѣйствовать на волю отдѣльныхъ собственниковъ. Недовѣріе къ городскому самоуправленію, вполне оправдываемое дѣйствительнымъ положеніемъ вещей, является источникомъ этого усложненія, которое чрезвычайно утяжеляетъ дѣйствіе всего землеустроительнаго механизма. Во всякомъ случаѣ, односторонній составъ городского самоуправления даетъ поводъ защитникамъ частной собственности во что бы то ни стало требовать новыхъ сложныхъ и иногда излишнихъ гарантій права собственности. Въ результатѣ, дѣятельность городского самоуправления въ области регулированія развитія городовъ осложняется излишними формальностями и получаетъ длительный характеръ. Такимъ образомъ, ослабляется значеніе строительнаго права, какъ регулятора строительнаго развитія города, и аппаратъ сознательнаго вмѣшательства въ экономическія отношенія дѣйствуетъ слишкомъ медленно и неповоротливо. Но, помимо этого, основной моментъ, опредѣляющій дѣятельность этого административнаго аппарата,—односторонній соціальныи составъ городского самоуправления, нерѣдко придаетъ этому вмѣшательству чисто фискальный или прямо несправедливый характеръ. Какъ ни благотѣльно значеніе высшаго административнаго суда въ организаціи контроля надъ дѣятельностью органовъ мѣстнаго самоуправления и управленія, но, само собою разумѣется, онъ безсиленъ измѣнить направленіе этой дѣятельности, которая по самой своей природѣ является выраженіемъ свободного усмотрѣнія органовъ мѣстнаго самоуправления и ускользаетъ отъ правового контроля. Тѣмъ не менѣе, какъ мы видѣли, не смотря на этотъ основной недостатокъ городского „землеустройства“, городское самоуправленіе достигаетъ, въ этомъ отношеніи, чрезвычайно многого. И дѣйствительно, развитіе современнаго города представляется настолько сложнымъ явленіемъ, что его планомѣрное регулированіе общественной властью, не смотря на привходящіе

моменты, посторонніе самой идеѣ регулированія (односторонность соціального состава думы и элементарность юридическаго механизма запретовъ), оказалось все же необходимымъ и привело, въ общемъ, къ благопріятнымъ результатамъ. Полнымъ успѣхомъ увѣнчались опыты планомѣрнаго и сознательнаго построенія городовъ, пятьдесятъ лѣтъ назадъ опредѣлявшагося лишь усмотрѣніемъ отдѣльныхъ лицъ и случайнымъ вліяніемъ стихійнаго процесса экономическаго развитія. Подъ вліяніемъ потребностей строительнаго развитія городовъ, городскія самоуправленія вынуждены были искать примиренія между волей индивидуальныхъ собственниковъ и общественнымъ интересомъ. Стремленіе устранить коллизію между правомъ собственности и публичнымъ интересомъ привело и въ правовой области къ возникновенію новыхъ интересныхъ институтовъ. Преградой дальнѣйшаго успѣха является незаконченность административнаго строя Германіи. Такимъ образомъ, методъ административнаго воздѣйствія не сказалъ еще своего послѣдняго слова и можно быть увѣреннымъ, что, послѣ устраненія факторовъ, принципиально съ нимъ не связанныхъ и придающихъ ему нежелательную окраску, онъ можетъ оказать гораздо болѣе глубокое вліяніе на процессъ строительнаго развитія города, даже при сохраненіи основныхъ элементовъ современнаго соціального строя. Но непремѣннымъ условіемъ углубленія этого вмѣшательства является предварительное усовершенствованіе правового строя германскихъ государствъ и ослабленіе односторонности соціального состава органовъ городского самоуправления.

Но административное вмѣшательство имѣетъ свои естественные предѣлы ²²⁾, которые создаются экономическими законами и преступить которые административная власть не въ силахъ. Вполнѣ естественно при этихъ условіяхъ, что городское самоуправленіе пытается вмѣшиваться въ экономическую игру спроса и предложенія уже не какъ органъ публичной власти, а какъ могущественная экономическая организація. Но и при измѣненіи методовъ вмѣшательства цѣль его должна остаться та же самая,—общее благо, публичный интересъ. Прослѣдить, какъ творческая воля город-

²²⁾ См. первую часть.

скихъ самоуправленій создаетъ и въ этой области новыя экономическія и юридическія формы и въ какихъ предѣлахъ доступно при современныхъ условіяхъ рѣшеніе городской земельной проблемы, должно составить предметъ особаго самостоятельнаго изслѣдованія.

THE
JOURNAL
OF
THE
AMERICAN
MEDICAL
ASSOCIATION
PUBLISHED WEEKLY
CHICAGO, ILL., U.S.A.

Приложеніе.

Приложение къ ча-

Прилагаемая таблица, заимствованная изъ анкеты Штюббена, права на земельныя отношенія городовъ. Поэтому мы и по-и гораздо болѣе подробная сводная таблица основныхъ стро-земельный вопросъ, сосредоточивая свое вниманіе на сани-спеціальныя данныя, которыя указываютъ характеръ и различныхъ округахъ и „классахъ“ городской территоріи.

Г О Р О Д А.	Строительные классы.	Открытый или интен- сивный типъ стройки.
Альтона	{ I II III IV V VI	интенсивный " " открытый " интенсивный
Бармень	{ I II a II b III a III b III c	интенсивный " открытый интенсивный открытый "
Франкфуртъ на М.	Вну- тренній. городъ. { I II III Внѣшній городъ. { IV a IV b V a V b V (фабр. кв.)	интенсивный открытый " интенсивный открытый интенсивный открытый интенсивный
Висбаденъ	{ I II III IV V VI VII VIII	интенсивный " " группов. постройка. открытый " " полуоткрытый

*) Wohnungsfürsorge in deutschen Städten, bearbeitet im Kaiserlichen Statistischen Amte. 1910, I. Bau und Wohnungspolizeilichen Massnahmen. A. Allgemeiner Teil.

сти II, главѣ второй.

на первый планъ выдвигаетъ вліяніе строительнаго мѣщаемаго ея здѣсь, хотя въ печати появилась уже болѣе новая итальняныхъ статутахъ *). Последняя совершенно игнорируетъ тарныхъ и техническихъ деталей. Таблица Штюббена даетъ предѣлы эксплуатаціи земли въ строительныхъ цѣляхъ въ Преобладаніе интенсивной застройки всюду бросается въ глаза.

Площадь каждаго класса въ застроенн. терр. города въ 0/0.	Допустимое число этаж., не считая чердаковъ и подваловъ.	Наибольшая доля застраиваемости участковъ.	З а м ѣ ч а н і я.
26	5	0,75	
24	5	0,67	
2	3	0,67	
2	3	0,67	
45	3	0,33	
1	4	0,67	
17	4	0,75 ¹⁾	1) Кромѣ того 0,05 въ одинъ этажъ.
24	3	} 0,50 ²⁾	2) Кромѣ того 0,10 въ одинъ этажъ.
1	3		3) Кромѣ того 0,10 въ одинъ этажъ.
23	3	} 0,40 ³⁾	
23	3		
12	4		
10	5	0,80	
} 40	4	0,60	
	3 ¹⁾	0,50	1) На улицахъ до 14 м, ширины допустимы только 2 этажа,
} 35	4	0,60	
	3	0,50	
15	3	0,70	
3,6	4	{ 1 Полоса. 1,00 ¹⁾ 2 " 0,60 3 " 0,50	1) Первая полоса идетъ отъ красной линіи на 6 м. въ глубину двора, 2-я от- сюда до 32 метр. глубины.
15,4	4	{ 1 Полоса. 1,00 2 " 0,50 3 " 0,35	2) Большая часть VII строительнаго класса не застроена. Вѣроятно, что часть этой области будетъ открыта для иитенсивной застройки.
7	3	{ 1 Полоса. 1,00 2 " 0,35 3 " 0,30	
7	3	0,40	
9,5	3	0,33	
14	3	0,25	
43 ₃	3	0,2 ²⁾	
0,2	4	0,5	

The first of these is the fact that the
the second is the fact that the
the third is the fact that the

Table 1		Table 2	
1	2	3	4
5	6	7	8
9	10	11	12
13	14	15	16
17	18	19	20
21	22	23	24
25	26	27	28
29	30	31	32
33	34	35	36
37	38	39	40
41	42	43	44
45	46	47	48
49	50	51	52
53	54	55	56
57	58	59	60
61	62	63	64
65	66	67	68
69	70	71	72
73	74	75	76
77	78	79	80
81	82	83	84
85	86	87	88
89	90	91	92
93	94	95	96
97	98	99	100

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Предисловіе.

Стр.
I—VII

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ.

Городской земельный вопросъ и его отраженіе въ
экономическихъ теоріяхъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Законъ спроса и предложенія на городскомъ земельномъ
рынкѣ. Анализъ дѣйствія спроса. Опредѣленіе городской земель-
ной проблемы, ея важность и сложность. Своеобразныя черты
экономіи города. Городская земельная рента, какъ самостоятель-
ная экономическая категорія. Качественная и количественная
сторона спроса на городскую землю и ея выраженіе въ цифрахъ. 1—30

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Анализъ дѣйствія предложенія. Факторы, опредѣляющіе
дѣйствіе предложенія строительныхъ участковъ: земельная спе-
куляція, первичные собственники, органы мѣстнаго самоупра-
вленія. Поглощеніе городского землеустройства крупнымъ капи-
таломъ 31—47

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Обзоръ основныхъ теорій городского земельного вопроса.
Зарожденіе теорій жилищнаго и земельного вопроса. Теорія
Губера. Представители манчестерскихъ взглядовъ: Фоше, Виссъ.
Катедеръ—соціалисты и жилищный вопросъ. Энгель и Вагнеръ.
Земельные реформаторы. Административная школа въ город-
скомъ земельномъ вопросѣ. Старое направленіе: Штюббенъ,
Баумейстеръ, Генричи, Зитте. Выработка техники администра-
тивнаго вмѣшательства въ городскія земельныя отношенія. Эле-
ментарность построеній. Молодое направленіе административной

школы. Попытка дать экономическое обоснование для административного вмешательства. Анализъ воззрѣній Эберштадта. Неоманчестерская школа. Ея основные представители. Земельная проблема, какъ созданіе своеобразнаго дѣйствія спроса на городскую землю. Взгляды Поле, Фохта, Вебера; соціальная теорія городской земельной ренты Визера 47—107

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Теоріи городской земельной ренты, какъ обоснованіе различныхъ системъ земельной политики городскихъ самоуправленій. Невыработанность понятій дифференціальной и монополярной ренты. Опредѣленія Дили и Мангольдта. Постановка вопроса Лексисомъ и Борткевичемъ. Городская рента, какъ явленіе рынка и вліяніе на ея образованіе института частной собственности. Домовладѣніе, какъ факторъ образованія высокихъ земельныхъ цѣнъ. Оцѣнка значенія земельной спекуляціи. Проблема домовъ-казармъ. Теорія узкаго кольца Мангольдта. Вопросъ о монополіи городского землевладѣнія. Сложность природы городской земельной ренты. Общіе и мѣстные факторы ея образованія 108—148

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Городское землеустройство, какъ методъ рѣшенія земельного вопроса. Административное вмешательство, какъ методъ борьбы съ монополіей городского землевладѣнія. Виды этого вмешательства: а) ограниченіе свободы стройки; б) принудительное отчужденіе; в) инкорпорация; г) земельные фонды, земельная политика 149—158

ЧАСТЬ ВТОРАЯ.

Строительное право, какъ факторъ городского землеустройства.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Историческій очеркъ развитія нѣмецкаго строительнаго права и его основные источники. Зарожденіе ограниченій права стройки. Развѣтіе и усложненіе нормъ строительнаго права. Строительное право, какъ часть соціального законодательства. Важнѣйшіе источники нѣмецкаго строительнаго права 159—170

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Нормы, ограничивающія застройку отдѣльныхъ участковъ, анализъ ихъ юридической природы и соціаль-политическаго значенія. Классификація нормъ строительнаго права по формѣ

и по содержанію. Полномочія полиціи, какъ источникъ строительныхъ ограниченій права собственности; прусская судебнo-административная практика, толкованіе высшаго административнаго суда. Поясные регулятивы и статуты, анализъ ихъ содержанія. Изученіе развитія берлинскаго и франкфуртскаго полицейскаго поясного регулятива и дрезденскаго статута, какъ наиболѣе яркихъ формъ обязательныхъ строительныхъ постановленій Германіи. Оцѣнка ихъ значенія съ соціалъ-политической и экономической точки зрѣнія 171—200

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Дуализмъ юридическаго положенія городского землевладѣнія въ нѣмецкихъ городахъ и попытки опредѣленія права стройки, какъ публичнаго субъективнаго права. Анализъ законодательства о планахъ регулированія (строительныхъ планахъ). Опредѣленіе городского строительнаго плана и его основного элемента — улицы въ теоріи и дѣйствующемъ законодательствѣ. Послѣдовательное расширеніе цѣли и содержанія строительныхъ плановъ. Ограниченія права собственности, какъ слѣдствіе установленія строительнаго плана. Анализъ, съ этой точки зрѣнія, саксонскаго устава (§ 18-ый). Развитіе формальныхъ гарантій собственности въ области строительнаго права: а) предоставленіе изданія строительныхъ плановъ автономіи общинъ. Опредѣленіе автономіи въ германскомъ правѣ и отклоненіе отъ ея общихъ принциповъ подъ вліяніемъ своеобразной природы строительныхъ отношеній; б) точное опредѣленіе условій изданія строительныхъ плановъ городскими самоуправленіями; в) процессуальныя гарантіи изданія строительныхъ плановъ. Анализъ и оцѣнка процесса установленія строительнаго плана въ различныхъ нѣмецкихъ государствахъ. Актъ изданія строительнаго плана, какъ публично-правовая аналогія гражданской сдѣлки, какъ административный актъ, въ строгомъ смыслѣ этого термина; д) административная диспенсация, ея отличіе отъ политической, ея практическое значеніе и юридическая природа; е) „административный договоръ“; условія его дѣйствительности; его отличіе отъ договора гражданского. Административный „актъ подчиненія“. Гарантіи устойчивости обязательствъ, принимаемыхъ на себя собственниками. Земельныя книги публичнаго права, причины и формы ихъ установленія въ различныхъ германскихъ законодательствахъ. 201—282

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Правоотношенія, возникающія, какъ слѣдствіе формальнаго установленія строительныхъ плановъ (плановъ регулированія). — Понятіе и виды красныхъ линій. Юридическія послѣдствія установленія красныхъ линій. Положительное и отрицательное дѣйствіе красныхъ линій и виды послѣдняго. Право запрета. Понятіе строенія и существеннаго строительнаго измѣ-

ненія въ строительномъ правѣ. Запретъ, какъ орудіе для внесенія въ дѣло строительства городовъ эстетическихъ принциповъ. Понятіе Verunstaltung. Обзоръ, оцѣнка и примѣненіе законодательствъ, имѣющихъ цѣлью охрану историческихъ памятниковъ и художественныхъ формъ городского строительства. Запрещеніе дикой стройки и ея формы. Анализъ коммунальнаго строительнаго запрета по прусскому праву. Его юридическая форма, практическое значеніе и возможное усовершенствованіе. Можетъ ли быть допущенъ Obereigentum въ современномъ правѣ 283—333

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Основные черты ограниченій права собственности, возникающихъ, какъ слѣдствіе формальнаго установленія плановъ регулированія. Юридическая природа и виды строительныхъ ограниченій права собственности. Вопросъ объ опредѣленіи ограниченій, связанныхъ съ установленіемъ строительнаго плана, какъ „публично-правового сервитута“. Опредѣленіе публично-правового сервитута. Аргументы за и противъ признанія рассматриваемаго вида ограниченій права собственности публично-правовымъ сервитутомъ. Потребность въ этомъ институтѣ и его элементы въ дѣйствующемъ правѣ. 334—338

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Вопросъ о вознагражденіи за ограниченія права собственности, возникающія вслѣдствіе формальнаго установленія плана регулированія. Постановка вопроса. Вопросъ объ отвѣтственности за ущербъ, вызванный закономѣрными дѣйствіями органовъ государства. Характеристика типическихъ теорій. Неопредѣленность положенія вопроса въ теоріи. Постановка и рѣшеніе этого вопроса въ спеціальной области—строительномъ правѣ. Основные тенденціи стараго и современнаго законодательства. Различіе между застроеннымъ, годнымъ къ застройкѣ и незастроеннымъ участкомъ. Конструкціи стараго и новаго права. . . 339—373

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Институтъ принудительнаго отчужденія въ его примѣненіи къ осуществленію строительныхъ плановъ.—Основные черты института принудительнаго отчужденія въ германскомъ правѣ и его видоизмѣненіе подъ вліяніемъ своеобразія земельныхъ отношеній современнаго города: а) при установленіи случаевъ отчужденія; б) при установленіи объекта отчужденія (вопросъ о расширеніи отчужденія); с) при установленіи вознагражденія. Проблема оцѣнки; трудность ея практическаго рѣшенія и новыя теченія въ этой области въ строительномъ законодательствѣ и судебно-административной практикѣ. Общая характеристика института отчужденія по поясамъ. Институтъ принудительной импропріаціи. Desiderata городскихъ самоуправленій въ этой области . 374—396

ГЛАВА ВОСЬМАЯ.

Обзоръ дѣятельности органовъ городского самоуправленія по примѣненію законодательства о строительныхъ планахъ.— Регулированіе строительнаго развитія застроенной и незастроенной части территоріи. Анкета Штюббена. Проникновеніе въ строительную политику соціальныхъ принциповъ. Отдѣльныя конкретные примѣры. Анкета Фосса, осуществленіе строительныхъ плановъ въ застроенныхъ округахъ. Гиссенъ, Дортмундъ, Штуттгартъ, Гамбургъ и др. Соціальные методы осуществленія плана. Выводъ: расширеніе городского землевладѣнія, какъ необходимое предположеніе законченнаго осуществленія строительныхъ плановъ при современныхъ условіяхъ. 397—419

ЧАСТЬ ТРЕТЬЯ.

Новыя теченія въ строительномъ правѣ: городскіе передѣлы.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Добровольные передѣлы.—Строительный участокъ, какъ объектъ новыхъ теченій въ строительномъ правѣ. Методы и конкретные примѣры добровольныхъ передѣловъ. Законодательство о сельскохозяйственномъ разверстаніи, какъ средство для осуществленія городскихъ передѣловъ. Необходимость элемента принудительности. 420—430

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Анализъ спеціального законодательства о городскихъ передѣлахъ.—Своеобразныя черты городскихъ передѣловъ. Lex Adickes и его исторія. Современное законодательство о передѣлахъ въ Германіи. Конструкціи принудительныхъ передѣловъ въ нѣмецкой литературѣ. 431—463

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Оцѣнка значенія и конкретные примѣры передѣловъ. Заключение.—Разборъ возраженій противъ городскихъ передѣловъ. Данныя относительно примѣненія закона о принудительныхъ передѣлахъ въ Германіи. 446—479

ПРИЛОЖЕНІЯ.

Схема поясного регулятива въ Берлинѣ.	
„ „ „ „ Франкфуртѣ	
„ „ „ „ Кёльнѣ.	
Схематическое изображеніе строительныхъ классовъ берлинскаго регулятива 1907 г.	
Планъ отчужденія по поясамъ въ Гамбургѣ.	
Схема передѣла.	
Планъ Саксенгаузена—до передѣла.	
„ „ послѣ передѣла.	
Сводная таблица типичныхъ строительныхъ обязательныхъ постановленій.	

Важнѣйшія замѣченныя опечатки.

<i>Напечатано.</i>	<i>Нужно читать.</i>	<i>стр.</i>	<i>строка.</i>
Statistisch	Statistisches	11	3 снизу.
Geshichte	Geschichte	12	3 „
Nachbarorten	Nachbarvororten	18	3 „
128	132	27	послѣдняя.
Eiweiterung	Erweiterung	45	3 снизу.
растовщичеству	ростовщичеству	49	15 сверху.
1885	1865	50	18 сверху.
Deutschland	Deutschland	50	5 снизу.
Versamlung	Versammlung	51	17 „
Berliner Städtischer	Berlines Städtisches	53	19-18 „
Энгельсъ	Энгель	55	3 „
Deutsches Verein	Deutsche Vereine	68	12 сверху.
unseer	unserer	73	26 „
Landausvirtel	Landhausviertel	76	24 „
Rhemische	Rheinische	92	4 снизу.
Mietskaserne	Mietkaserne	92	4 „
излѣдованія	изслѣдованія	107	3 сверху.
методовъ	моментовъ	110	27 „
на помѣщенія	помѣщеній	140	23 „
интересныя	интересны	141	23 „
признакахъ	привычкахъ	143	4 снизу.
Adices	Adickes	147	5 „
Arbeiterwohnungswes-	Arbeiterwohnungswesens	147	5 „
sens			
условіемъ арендаторовъ	условіемъ освобожденія		
	арендаторовъ	147	2 „
непріемлимы	непріемлемы	151	21 „
Gerichts Behörden	Gerichtsbehörden	176	3 снизу.
Landes Bauordnung	Landesbauordnung	180	12 „
Деучъ, Вильмерсдорфъ	Деучъ-Вильмерсдорфъ	181	11 „
сосѣдскихъ отношеній	сосѣдскія отношенія	185	1 сверху.
Vorchriften	Vorschriften	225	4 снизу.
Besirkamt	Bezirkamt	264	8 сверху.
Staatsrechtd. D. K.	Staatsrecht d. D. R.	269	16 снизу.
linseitige	einseitige	269	15 „
obrigkkeitliger	Obrigkeitlicher	269	12 „

<i>Напечатано.</i>	<i>Нужно читать.</i>	<i>стр.</i>	<i>стрѣка.</i>
Birman	Bierman	273	7 "
Begrund	Begründ	274	4 "
Lachsen	Sachsen	274	4 "
ubernahme	Übernahme	282	8 сверху.
Baukoneens	Bauconsens	286	5 снизу.
Begrundung	Begründung	287	последняя.
Strafrecht	Strafrechts	291	3 снизу.
en Verhandlung	Verhandlungen	296	13 "
anzuschen	anzusehen	298	4 "
interesse	Interesse	337	7 "
preussischen	preussischem	337	3 "
Beilag	Beilage	354	2 "
Fladt	Flad	368	10 "
плловъ	плановъ	374	3 сверху.
nachgemeinen	nach gemeinen	390	4 снизу.
Novemre	Novembre	393	15 "
самоуправленій	самоуправленій и	396	6 сверху.
Begeutung	Bedeutung	398	2 снизу.
Бременъ	Барменъ	404	17 "
Entwiclung	Entwicklung	407	3 "
Zand haus	Landhaus — въ схемѣ пояснаго регулятива въ Кельнѣ.		

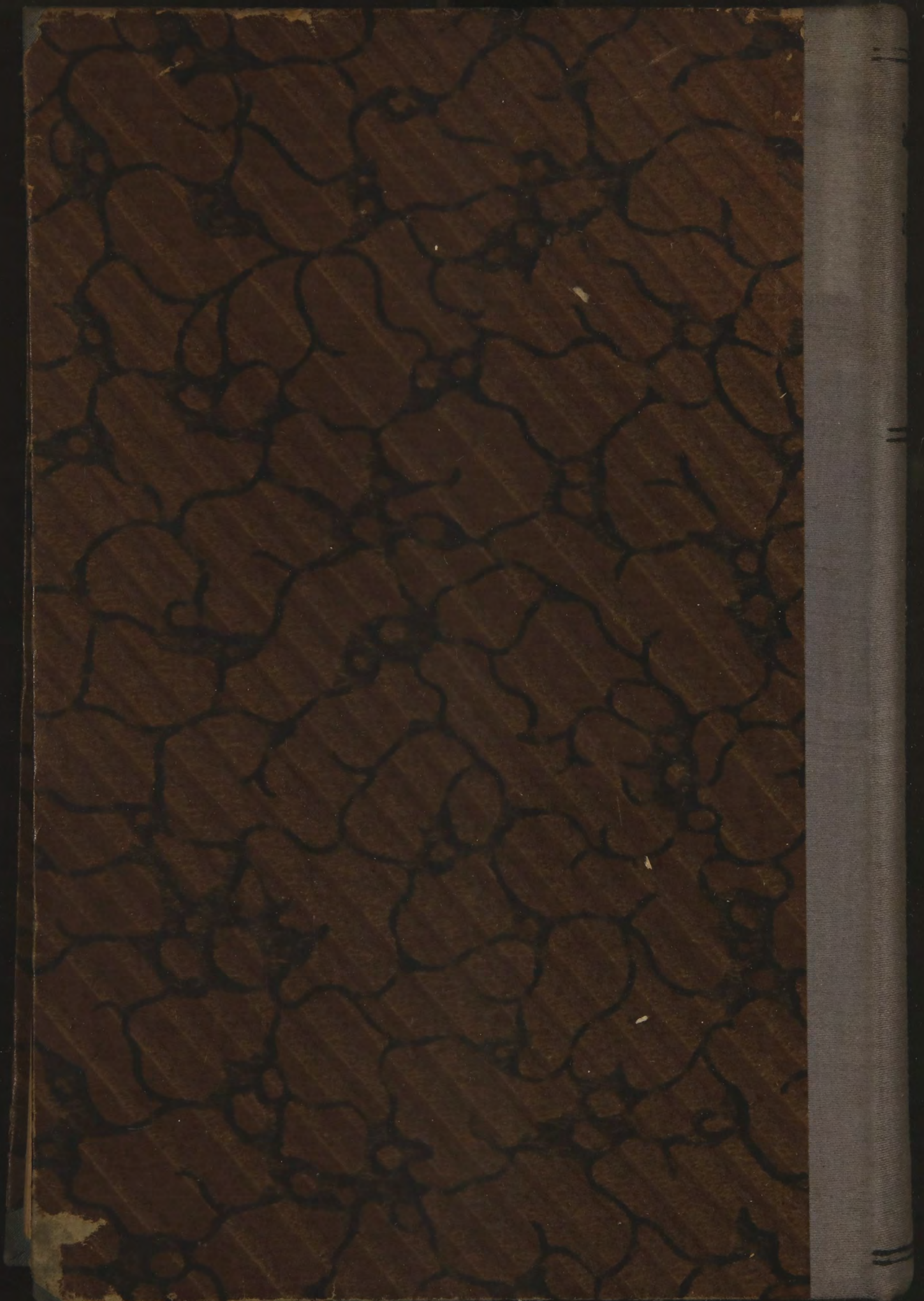
На стр. 16, въ табл. № 2 слѣдуетъ поднять столбецъ съ названіями городовъ на одну строчку.

На стр. 23, въ табл. № 5 слѣдуетъ опустить на одну строчку послѣдніе четыре столбца.

На стр. 408, на 6-й строчкѣ сверху напечатано: не возрастаетъ, а уменьшается. Слѣдуетъ читать: не уменьшается, а возрастаетъ.

<i>Напечатано.</i>	<i>Нужно читать.</i>	<i>стр.</i>	<i>строка.</i>
Birman	Bierman	273	7 "
Begrund	Begründ	274	4 "
Lachsen	Sachsen	274	4 "
ubernahme	Übernahme	282	8 сверху.
Baukoneens	Bauconsens	286	5 снизу.
Begrundung	Begründung	287	последняя.
Strafrecht	Strafrechts	291	3 снизу.
en Verhandlung	Verhandlungen	296	13 "
anzuschen	anzusehen	298	4 "
interesse	Interesse	337	7 "
preussischen	preussischem	337	3 "
Beilag	Beilage	354	2 "
Fladt	Flad	368	10 "
пллновъ	плановъ	374	3 сверху.
nachgemeinen	nach gemeinen	390	4 снизу.
Novemre	Novembre	393	15 "
самоуправлений	самоуправлений и	396	6 сверху.
Begeutung	Bedeutung	398	2 снизу.
Бременъ	Барменъ	404	17 "
Entwicklung			





Загряцесков

ЗЕМЕЛЬНАЯ

ПОЛИТИКА

1
