ФИНАНСОВОЕ ХОЗЯЙСТВО

ОРГАНОВЪ

МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ

въ Англіи, Франціи и Пруссіи.

Томъ I.

ЦАБ "Автограф"

Рихардъ фонъ-Кауфманъ.

† профессоръ мюнхенскаго университета.

ФИНАНСОВОЕ ХОЗЯЙСТВО

ОРГАНОВЪ

МѢСТНАГО САМОУПРАВЛЕНІЯ

въ

Англіи, Франціи и Пруссіи.

Томъ I.

переводъ съ нѣмецкаго **В. И. Браудо.**

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва „Общественная Польза“, Б. Подъяческая, 39.
1910.

ЦАБ "Автограф"

Оглавленіе перваго тома.

СТРАНИЦЫ.

ПРЕДИСЛОВІЕ . . . . . III—XIV

Введеніе. Принудительная хозяйственная община и коммунальная единица . . . . 1—26

§ 1. Мѣстныя принудительныя общины въ качествѣ субъектовъ финансоваго хозяйства 1

§ 2. Виды мѣстныхъ принудительныхъ общинъ. 4
Мѣстныя отдѣленія государственнаго управленія. Мѣстная община. Спеціальныя общины, какъ развѣтвленія круга задачъ мѣстной общины. Коммунальныя единицы высшаго порядка. Принудительныя общинныя хозяйства, преслѣдующія спеціальныя цѣли. Общіе и отличительные признаки принудительныхъ общинъ.

§ 3. Коммунальные единицы 16
Ихъ органическая зависимость отъ государства: 1) по отношенію къ кругу обязательныхъ задачъ; примѣненіе понятія самоуправленія къ коммунальнымъ единицамъ: 2) по отношенію къ кругу факультативныхъ задачъ; 3) по отношенію къ доходной сторонѣ хозяйства.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Задачи и расходы коммунальныхъ единицъ.

Глава первая. Коммунальная организація и задачи коммунальныхъ единицъ . . . . 27—295

§ 1. Общія замѣчанія . . . . . 27—45
Значеніе организаціи коммунальныхъ единицъ для ихъ финансоваго хозяйства. Вліяніе правовыхъ и матеріальныхъ моментовъ на организацію. Устройство

ЦАБ "Автограф"

рѣшающихъ и контролирующихъ органовъ. Устройство управляющихъ и исполнительныхъ органовъ. Предметное содержаніе коммунальнаго управленія. Существенное различіе современныхъ коммунальныхъ единицъ отъ коммунальныхъ образованій прошлаго. Стран.

§ 2. Великобританія . . . . . 45—124
Общая характеристика англійскаго мѣстнаго управленія 45
a. Англія. Старое Local Government въ началѣ XIX столѣтія 50
Общая характеристика постепенной реформы Local Government 53
Преобразованіе призрѣнія бѣдныхъ, стр. 57.—Организація общественнаго здравія, 60.—Личная унія между сельскими округами общественнаго здравія и округами призрѣнія бѣдныхъ, 64.—Организація дорожнаго дѣла, 66.—Сліяніе управленія общественнаго здравія съ дорожнымъ управленіемъ въ единомъ окружномъ управленіи, 67.—Завершеніе окружной организаціи закономъ о мѣстномъ управленіи 1894, 68.—Организація народнаго образованія, 70.—Значеніе Education Act'a 1902 г. для дальнѣйшаго развитія Local Government, 76.—Реорганизація управленія графства закономъ о мѣстномъ управленіи 1888 г. и ея значеніе для органическаго роста новѣйшаго Local Government, 79.
Современная организація англійскаго мѣстнаго управленія 83
Организація и кругъ задачъ новаго управленія графствъ, 83.—Организація и кругъ задачъ окружнаго управленія, 90.—Города, какъ городскія и окружныя административныя единицы, 93.—Сельскіе приходы, какъ новыя единицы мѣстнаго самоуправленія, 102.—Административная организація Лондона, 106.
Обзоръ мѣстныхъ органовъ самоуправленія Англіи въ 1902/03 112
b. Шотландія 115
Шотландскій приходъ, 115.—Города, 117.—Графство, 118.—Прочіе мѣстные органы самоуправленія, 119.
c. Ирландія 120
County Councils, 120.—Ирландскіе Unions призрѣнія бѣдныхъ, 122.—Города и городскія селенія, 123.—Прочіе мѣстные органы самоуправленія, 124.

§ 3. Франція . . . . . 124—166
Централизація и однообразіе французскаго управленія 125
Постепенное превращеніе совѣтовъ коммунальныхъ единицъ въ выборныя представительства 126
Коммунализація должности мэра 128
Департаментская комиссія во главѣ коммунальнаго департаментскаго управленія 128
Организація и кругъ задачъ коммунальнаго департаментскаго управленія 129
Хозяйственныя повинности для государственныхъ цѣлей и прочія обязательныя задачи, 129.—Сила рѣшеній генеральныхъ совѣтовъ, 130.—Функціи генеральнаго совѣта въ области государственнаго налогового и общиннаго управленія, 131.—Задачи департаментовъ въ области: дорожнаго дѣла, 132,—общественнаго призрѣ-

ЦАБ "Автограф"

нія, 134,—соціально-политическихъ цѣлей, народнаго образованія, 135,—кадастра, 136,—участія въ общественныхъ работахъ государства и общины, 136.—Компетенціи генеральнаго совѣта относительно служебнаго персонала департаментскаго управленія; финансовыя полномочія генеральнаго совѣта, 137. Стран.

Организація и кругъ задачъ мѣстной общины . . 138

Положеніе муниципальнаго совѣта и мэра, 138.—Мэръ какъ исполнительный агентъ государства и глава мѣстной полиціи, 139.—Мэръ какъ исполнительный органъ общиннаго управленія, 140.—Компетенціи и сила рѣшеній муниципальнаго совѣта, 140.

Кругъ обязательныхъ задачъ общины: расходы на военныя цѣли, 141,—на правосудіе, 142,—по выборамъ, статистикѣ, финансовому управленію государства, 143,—полицейскіе расходы и отвѣтственность за убытки отъ народныхъ волненій, 143,—призрѣніе бѣдныхъ, 144,—народное образованіе, 147,—расходы на вѣроисповѣдныя цѣли, 150,—кладбища, 153,—содержаніе улицъ и дорогъ, 154,—содѣйствіе хозяйственнымъ интересамъ, 155,—обязательные расходы общаго управленія: содержаніе коммунальныхъ административныхъ зданій, канцелярскіе расходы, жалованье служащимъ, 156,—„dettes exigibles“, 156.

Факультативныя задачи общины: вѣроисповѣдныя, образовательныя и благотворительныя цѣли, 159,—попеченіе о хозяйственныхъ интересахъ, 162.

Управленіе имуществомъ, 163.—Финансовое управленіе, 164.

§ 4. Пруссія . . . . . 166—246

Государственные и коммунальные члены прусскаго управленія 166

Характеръ прусскаго самоуправленія 170

Мѣстная община въ старо-прусскихъ восточныхъ частяхъ страны. 174

Городская община; въ абсолютномъ государствѣ, 174,—новая организація представительства городскихъ жителей и магистрата въ городовомъ положеніи, 175,—распредѣленіе компетенціи между городскими органами, 176.

Сельская община; государственный характеръ поземельной общины, 178,—начальственныя функціи помѣщичьей власти, 179,—ихъ уничтоженіе; координація сельской общины и помѣстнаго округа въ государственномъ участковомъ управленіи, 180,—реорганизація сельской общины законами 1872 и 1891 гг., 180.

Мѣстныя и сложныя общины въ старыхъ западныхъ и позднѣе присоединенныхъ частяхъ страны 183

Коммунальныя единицы высшаго порядка. Коммунальная организація уѣздовъ 190 191

Сословное уѣздное устройство, 191.—Развитіе должности ландрата, 194,—уѣздное положеніе 13 декабря 1872: положеніе ландрата, 196,—уѣздное представительство, 197,—уѣздное присутствіе, 199,—исполнительная дѣятельность ландрата въ уѣздномъ управленіи, 200,—уѣздныя комиссіи, 200.—Города—уѣзды, 201.

Коммунальная организація провинцій 201

ЦАБ "Автограф"

Стран.

Отношеніе къ ней оберъ-президента; полное раздѣленіе государственнаго и коммунальнаго управленія, 202.—Старое провинціальное устройство съ 1823 г., 202. Провинціальное положеніе 29 іюня 1875; провинціальный ландтагъ, провинціальный комитетъ и Landesdirektor, 204.

Задачи коммунальныхъ единицъ 208

Кругъ задачъ мѣстной общины 208

Служеніе общинныхъ органовъ государственнымъ цѣлямъ, 208.—Школы и образованіе, 214.—Призрѣніе бѣдныхъ, 217.—Общественное здравіе, 218.—Соціально-политическія задачи, 221.—Дороги и улицы, 223.—Освѣщеніе, 225.—Городскія жел. дороги, 225.—Содѣйствіе хозяйственнымъ интересамъ, 226.—Завѣдываніе самостоятельными учрежденіями и завѣщанными имуществами, 227.—Организація коммунальной службы, 228.

Задачи уѣздовъ 236

Кругъ задачъ правительственныхъ союзовъ 240

§ 5. Формы коммунальнаго финансоваго управленія въ Англіи, Франціи и Пруссіи. . . . . . 246—295

Три элемента финансоваго управленія: составленіе бюджета, кассовое устройство и бухгалтерская отчетность 247

1. Составленіе бюджета 248

Элементы, не поддающіеся включенію въ бюджетъ . . 248

Общія правовыя положенія о коммунальныхъ бюджетѣ и отчетности (въ Англіи, Франціи и Пруссіи) . . . 248

Три момента, опредѣляющіе форму и содержаніе бюджета 255

Единство бюджета во времени 255

Бюджетные періоды въ Великобританіи, Франціи и Пруссіи, 255.—Допускаемыя уклоненія отъ единства во времени, 258.—Конфликтъ между внутреннимъ единствомъ бюджета во времени и дѣйствительностью: a) доходные и расходные остатки, 259; b) результаты истекшихъ бюджетныхъ періодовъ и ихъ вліяніе на текущій періодъ, 260; c) обыкновенные и чрезвычайные расходы и доходы, 262.—Диференціація этихъ обѣихъ категорій въ финансовомъ хозяйствѣ различныхъ видовъ коммунальныхъ единицъ, 264.—Приложеніе категорій въ Англіи, 266; во Франціи 266; въ Пруссіи, 270.

Единство бюджета по существу; принципъ брутто-бюджета и спеціальныхъ бюджетовъ 271

Расчлененіе и спеціализація бюджета, бюджетная схема. 273

Нарушеніе чисто предметнаго расчлененія бюджета административной практикой, 274.—Спеціализація бюджета въ связи съ различіемъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ бюджетныхъ статей, 275.—Формы англійскаго мѣстнаго бюджета, 276.—Французская бюджетная схема, 279.—Форма прусскаго коммунальнаго бюджета, 284.

2. Кассовое устройство и бухгалтерія 286

Финансовое управленіе и завѣдываніе кассой; поручающая и исполняющая инстанціи; управленіе коммунальными кассами черезъ государственныхъ чиновниковъ; канцентрированное кассовое устройство

ЦАБ "Автограф"

или нѣсколько самостоятельныхъ кассъ, 286; завѣдываніе кассами въ Англіи, Франціи и Пруссіи, 287.—Бухгалтерія, 289. Стран.

3. Отчетность 289

Составленіе отчета, 289.—Продленіе кассовыхъ полномочій за предѣлы бюджетнаго періода; сроки заключенія кассовыхъ и счетныхъ книгъ (Англія, Франція, Пруссія), 290.—Провѣрка счета и утвержденіе его (Франція, Пруссія и Англія), 291.

Глава вторая. Расходы коммунальныхъ единицъ . . . . . 295—392

§ 1. **Общія заключенія о статистикѣ коммунальныхъ финансовъ . . . . . 295—305**

§ 2. **Великобританія** . . . . . 305—372

a. Общія результаты. 305

Предварительныя замѣчанія о финансово-статистическомъ матеріалѣ, 305.—Всѣ мѣстные расходы Соединеннаго Королевства, 307; таблица ихъ, 310.—Приростъ всѣхъ мѣстныхъ расходовъ и населенія, 313.—Мѣстные расходы на душу населенія, 315.—Доходъ на душу населенія по „gross assessments“ къ подоходному налогу, 316.—Приростъ мѣстныхъ расходовъ и дохода, 317.

b. Англія съ Уэльсомъ 318

Предварительныя замѣчанія о матеріалѣ источниковъ, 318.—Табл. 1. Всѣ дѣйствительные и значащіеся по счетамъ расходы мѣстныхъ органовъ Англіи съ Уэльсомъ съ 1884/85 по 1902/03 гг., 321.—То же на душу населенія съ 1888/89 по 1902/03 гг., 324.—Табл. 2. Дѣйствительные, покрываемые обыкновенными доходами и займами расходы 1893/94, 1896/97 и 1903/02 гг. съ различеніемъ городскихъ и сельскихъ органовъ управленія, 326.—Табл. 3. A—F. Расходные бюджеты важнѣйшихъ мѣстныхъ и коммунальныхъ управленій по отчетамъ 1896/97 гг.: A. Органы призрѣнія бѣдныхъ, 330; B. совѣты графствъ. 332: C. Visiting Committees домовъ для умалишенныхъ, содержимыхъ графствами и городами, 335: D. Городскіе совѣты, 338: E. Окружные совѣты (городскіе и сельскіе), 346; F. Parishes (сельскія общины), 350.—Табл. 4 a и b. Расходы на мѣстное управленіе Англіи и Уэльса въ 1902/03 гг., распредѣленные по цѣлямъ назначенія и по важнѣйшимъ мѣстнымъ органамъ, 351 (приложеніе), 352.—Табл. 5. Расходы мѣстнаго управленія Англіи и Уэльса по важнѣйшимъ цѣлямъ назначенія за годъ 1884/85, 1888/89, 1893/94, 1896/97 и 1902/03, 354.—Процентное участіе различныхъ категорій мѣстныхъ органовъ во всѣхъ расходахъ 1896/97 и 1902/03 гг., 357.—Исчисленіе участія городского и сельскаго мѣстнаго управленія и административныхъ графствъ во всѣхъ расходахъ 1902/03 г., 358.—Расходы 1896/97 и 1902/03 гг. по цѣлямъ назначенія на душу населенія, 359.—Процентное распредѣленіе расходовъ 1896/97 и 1902/03 гг. по

ЦАБ "Автограф"

цѣлямъ назначенія, 360.—Развитіе нѣкоторыхъ болѣе важныхъ отраслей расходовъ съ 1888/89 гг., 360. Стран.

c. Шотландія 365

Табл. 1. Дѣйствительные и числящіеся по счетамъ расходы шотландскихъ мѣстныхъ и коммунальныхъ органовъ за 1901/02 г. и дѣйствительные расходы съ 1888 г., 366.—Табл. 2. Расходы шотландскихъ мѣстныхъ органовъ въ 1896/97 и 1901/02 гг. по цѣлямъ назначенія, 367 (приложеніе)

d. Ирландія 368

Табл. 1. Дѣйствительные и числящіеся по счетамъ расходы мѣстныхъ органовъ Ирландіи въ 1902/03 гг., 370.—Табл. 2. Расходы ирландскихъ мѣстныхъ органовъ въ 1902/03 гг. по цѣлямъ назначенія, 371.

§ 3. Франція. . . . . 372—378

Предварительныя замѣчанія, 372.—Табл. 1. Всѣ расходы французскихъ коммунъ и департаментовъ въ 1877 и 1885 гг. и (расходы коммунъ по Budgets primitifs) съ 1891 по 1903 гг., абсолютно и на душу населенія, 374.—Табл. 2. Всѣ расходы 10 французскихъ городовъ имѣющихъ болѣе 100.000 жителеи, за 1878, 1888 и 1898 гг., 377.—Французскіе коммунальные расходы по цѣлямъ назначенія. 379. Табл. 3. Расходы французскихъ департаментовъ по счетамъ въ 1877, 1885, 1891, 1895, 1897 и 1899—1902 гг.; 380. Табл. 4. Расходы французскихъ общинъ въ 1877 г, 385. Табл. 5. Обыкновенные расходы 10 городовъ, имѣющихъ болѣе 100,000 жителей, въ 1898 г. по цѣлямъ назначенія, 386.

§ 4. Пруссія . . . . . 387—392

Расходы провинціальныхъ союзовъ 387

Табл. расходовъ 1869, 1892/93, 1897/98 и 1901/02 гг.

Расходы сельскихъ уѣздовъ 388

Расходы всѣхъ сельскихъ уѣздовъ въ 1869 и 1877/78 гг. по цѣлямъ назначенія, 389.—Расходы сельскихъ уѣздовъ 7 восточныхъ провинцій въ 1899/1900 гг.,

Общинные расходы 389

Расходы прусскихъ городовъ и сельскихъ общинъ по цѣлямъ назначенія въ 1883/84 гг., 390.—Расходы помѣстныхъ округовъ въ 1888/89 гг., 390.—Расходы городовъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей въ 1891/92 гг. по цѣлямъ назначенія, 391; то же въ процентномъ распредѣленіи и подушныхъ кворахъ, 392.

ЦАБ "Автограф"

ПРЕДИСЛОВІЕ.

Авторы, обрабатывающіе отдѣльныя части „Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften [1]), должны разсмотрѣть также государственное устройство и управленіе съ точки зрѣнія его содержанія и развитія, какъ въ общемъ, такъ и въ условіяхъ каждой отдѣльной страны; имъ надлежитъ поэтому разсмотрѣть и правовое положеніе такъ называемыхъ коммунальныхъ союзовъ; имъ надлежитъ трактовать о финансовыхъ учрежденіяхъ тѣхъ или другихъ странъ, а при изложеніи ученій финансовой науки—развить общія точки зрѣнія, которыми руководствуются съ одной стороны государство, а съ другой — коммунальные союзы при добываніи и расходованіи средствъ для достиженія поставленныхъ себѣ цѣлей.

Приступающій къ обработкѣ отдѣльнаго тома серіи, посвященнаго спеціально коммунальнымъ финансамъ, если онъ не желаетъ превратить свой трудъ въ новое руководство по государственному, административному и финансовому праву и хочетъ избѣжать повтореній и расхожденій [2]) съ другими авторами, вынужденъ потому воздержаться отъ изложенія своихъ основныхъ воззрѣній на затрогиваемые общіе вопросы. Онъ долженъ придать своей работѣ характеръ дополненія къ сочиненіямъ остальныхъ сотрудниковъ, которая вполнѣ сознательно ограничивается

[1]) Общее названіе серіи монографій, въ составъ которой входитъ трудъ пр. Кауфмана въ нѣмецкомъ оригиналѣ. Каждый изъ томовъ этой серіи представляетъ вполнѣ самостоятельное и законченное цѣлое. Прим. пер.

[2]) Ср. также Ad. Wagner, Finanzwissenschaft I (3 е изд. 1883), стр. 111 и ниже, томъ II, стр. 1, прим. 1.

ЦАБ "Автограф"

изложеніемъ фактическихъ отношеній, сложившихся въ разныхъ странахъ въ области коммунальнаго управленія и его финансоваго хозяйства.

Больше того! Съ одной стороны, связь между государственнымъ и коммунальнымъ управленіемъ и ихъ финансами настолько тѣсна и соотвѣтствующія сплетенія настолько сложны, что возникающія въ этой области отношенія, собственно говоря, вовсе не слѣдовало бы разсматривать въ отдѣльности другъ отъ друга. Съ другой стороны, матеріалъ, особенно статистическій, которымъ мы располагаемъ для изученія коммунальныхъ финансовъ, настолько недостаточенъ и неполонъ, что. пожалуй, цѣлесообразнѣе было бы, если бы фактическій матеріалъ, положенный въ основу настоящей работы, былъ использованъ изслѣдователями государственныхъ финансовъ и финансовой науки каждымъ въ соотвѣтствующемъ мѣстѣ его работы.

Когда я, несмотря на все это, согласился разработать указанный матеріалъ въ особый томъ вышеназванной серіи, то ограниченность предоставленнаго въ мое распоряженіе мѣста явилась для меня новымъ препятствіемъ. Я долженъ былъ вслѣдствіе этого задать себѣ вопросъ, использовать ли мнѣ свои коллекціи для всѣхъ культурныхъ странъ, или же ограничиться ознакомленіемъ читателя съ типическими формами, въ какія коммунальные финансы вылились въ нѣкоторыхъ изъ этихъ странъ. Въ первомъ случаѣ мои изслѣдованія внутри поставленныхъ мнѣ границъ не пошли бы дальше поверхности, и вмѣсто наглядной картины наиболѣе существеннаго и поучительнаго получилось бы только хаотическое нагроможденіе разрозненныхъ матеріаловъ, между тѣмъ какъ во второмъ случаѣ мнѣ представлялась возможность нѣсколько углубиться въ тему и основательнѣе ее разработать. Для меня поэтому не было сомнѣній относительно того, на чемъ я долженъ остановиться, и я ограничился, на ряду съ минимумомъ общихъ соображеній, необходимыхъ для пониманія дальнѣйшаго, разсмотрѣніемъ Великобританіи, Франціи и Пруссіи, т. е. тѣхъ трехъ государствъ,

ЦАБ "Автограф"

развитіе которыхъ въ нашей области послужило образцомъ для почти всѣхъ прочихъ культурныхъ націй; другихъ странъ намъ пришлось касаться только мимоходомъ.

Среди названныхъ трехъ государствъ въ Великобританіи мѣстное государственное управленіе только централизовано въ руководимыхъ собственно государственными чиновниками учрежденіяхъ, которыя регламентируютъ, контролируютъ и поддерживаютъ его; въ самой же странѣ оно предоставлено мѣстному „Selfgovernment“, какъ оно называется въ литературѣ, особенно иностранной, и будетъ точнѣе опредѣлено въ моей работѣ. Это „Selfgovernment“ въ свою очередь скрещивается и пересѣкается съ разнообразными кругами коммунальнаго самоуправленія въ континентальномъ смыслѣ, въ томъ числѣ съ многими цѣлевыми союзами и общинами. Такимъ образомъ въ Великобританіи руководимое собственно государственными чиновниками государственное управленіе проявляется какъ таковое на мѣстахъ, лишь поскольку мѣстное Selfgovernment и коммунальное самоуправленіе оставляетъ ему для этого мѣсто, т. е. первое въ сущности ограничивается контролированіемъ послѣдняго.

Во Франціи, напротивъ, централистическое государственное мѣстное управленіе, находящееся въ рукахъ государственныхъ чиновниковъ въ соотвѣтствующей іерархіи, выполняетъ отъ имени государства огромную часть мѣстныхъ задачъ управленія, которыя въ Англіи предоставлены мѣстному „Selfgovernment“ и „коммунальному самоуправленію“. Наряду съ нимъ во Франціи существуетъ коммунальное самоуправленіе со строго ограниченной компетенціей, дѣйствующее въ замкнутыхъ коммунальныхъ единицахъ; только въ нѣкоторыхъ особыхъ случаяхъ отдѣльные представители самоуправленія привлекаются къ исполненію мѣстныхъ государственныхъ задачъ управленія, такъ что во Франціи коммунальное самоуправленіе проявляется, лишь поскольку государ-

ЦАБ "Автограф"

ственное управленіе оставляетъ ему для этого мѣсто.

Пруссія въ свою очередь обладаетъ съ одной стороны государственнымъ мѣстнымъ управленіемъ, распространяющимся на всю страну, развѣтляясь сверху внизъ, а съ другой стороны коммунальнымъ самоуправленіемъ, построеннымъ рядомъ съ первымъ и идущимъ снизу вверхъ. Компетенціи обоихъ управленій пересѣкаются такимъ образомъ, что на каждой ступени мѣстное государственное управленіе и коммунальное самоуправленіе взаимно проникаютъ и поддерживаютъ другъ друга.

Для спеціальной цѣли настоящей работы необходимо было изслѣдовать:

1. Какія задачи должны быть исполняемы коммунальными союзами [1]). Но это можетъ быть выяснено только путемъ описанія ихъ фактической конструкціи или многообразныхъ отношеній, въ которыхъ они находятся къ государственному управленію и другъ къ другу. Здѣсь рѣчь идетъ о томъ, чтобы установить, „для чего“ именно соотвѣтствующіе союзы ведутъ свое собственное финансовое хозяйство;

2. Какова потребность въ расходахъ коммунальныхъ союзовъ, вытекающая изъ ихъ цѣлей и круга ихъ задачъ, т. е., „что“ они расходуютъ;

3. „Какъ“ получаются ими соотвѣтствующіе этимъ расходамъ приходы, будь то обыкновенные или чрезвычайные, т. е. каковы имѣющіяся въ ихъ распоряженіи средства покрытія.

Распредѣленный по этимъ рубрикамъ фактическій матеріалъ, касающійся вышеназванныхъ трехъ государствъ, долженъ быть достаточенъ и для иллюстраціи общихъ выводовъ относительно коммунальныхъ финансовъ: развитіе финансовъ локальнаго и коммуналь-

---

1) Мы для краткости употребляемъ здѣсь и всюду въ нашей работѣ термины: коммунальные союзы, финансы и т. д., но при этомъ всегда слѣдуетъ имѣть въ виду, что въ Великобританіи государственное мѣстное управленіе проявляется только въ исключительныхъ случаяхъ, поглощаясь обычно дѣятельностью соотвѣтствующихъ мѣстныхъ союзовъ.

ЦАБ "Автограф"

наго Selfgovernment Великобританіи, въ соотвѣтствіи со всѣмъ ходомъ развитія тамошняго внутренняго управленія, раскрываетъ наиболѣе обширныя связи и зависимости; Франція въ своемъ внутреннемъ управленіи и во всемъ своемъ финансовомъ строѣ являетъ примѣръ радикальнѣйшаго разрыва съ традиціями прошлаго; Пруссія же въ свою очередь имѣла возможность и дѣйствительно воспользовалась англійскимъ и французскимъ опытомъ при многократныхъ попыткахъ упрощенія своихъ многообразныхъ старыхъ формъ внутренняго управленія, а также при организаціи этого управленія и коммунальныхъ союзовъ.

Вслѣдствіе этого читатель, пользуясь фактическимъ матеріаломъ о вышеуказанныхъ трехъ государствахъ, составитъ себѣ не только картину, относящуюся къ этимъ странамъ. Результаты сопоставленія данныхъ этого матеріала съ общими точками зрѣнія онъ сумѣетъ примѣнить къ обстоятельствамъ прочихъ государствъ, конституціонное и административное право которыхъ сложилось подъ вліяніемъ какого-либо изъ тѣхъ трехъ типовъ современнаго культурнаго развитія, съ большими или меньшими отклоненіями, смотря по обстоятельствамъ.

Необходимо, однако, особенно подчеркнуть, что статистическій матеріалъ, имѣющійся относительно коммунальныхъ финансовъ даже названныхъ трехъ странъ, отнюдь не настолько полонъ, чтобы его всегда можно было представить въ видѣ синоптическихъ картинъ. Прежде всего здѣсь приходится столкнуться съ несоотвѣтствіемъ этого матеріала между собой какъ по содержанію, такъ и по времени. Несовпаденія послѣдняго рода настолько велики, что о наличности, напр., дѣйствительной статистики коммунальныхъ финансовъ, восходящей ко времени раньше послѣднихъ двухъ десятилѣтій, можно говорить только относительно Великобританіи. Матеріалы, касающіеся этой страны, отличаются не только новизной и полнотой, но и непрерывностью. Въ этомъ заключается причина того, что въ дальнѣйшемъ изложеніи финансовыхъ фактовъ, относящихся къ разсматриваемымъ нами тремъ стра-

ЦАБ "Автограф"

намъ, Великобританія займетъ первое мѣсто какъ въ текстѣ, такъ и въ цифрахъ Для Франціи мы располагаемъ уже значительно менѣе постояннымъ и подробнымъ статистическимъ матеріаломъ, а что касается прусской коммунальной статистики, то ея недостаточность пока [1]) прямо-таки препятствуетъ всякой болѣе глубокой разработкѣ. Пусть читатель поэтому не поставитъ намъ въ упрекъ различіе въ трактованіи отдѣльныхъ государствъ, обусловленное количествомъ и качествомъ всего имѣющагося матеріала, и приметъ во вниманіе болѣе обстоятельную разработку матеріала касательно государствъ, занимающихъ первое мѣсто въ отношеніи статистики. Пусть упомянутое различіе, съ другой стороны, укажетъ читателю, насколько желательно развитіе дѣйствительной статистики коммунальныхъ финансовъ во всѣхъ странахъ, и насколько прискорбно ея отсутствіе. Только путемъ сопоставленія того, что государство и всѣ другія принудительныя хозяйственныя общины внутри государства расходуютъ на публичныя цѣли въ общемъ и на каждую изъ нихъ въ отдѣльности, можно выяснить степень удовлетворенія публичныхъ потребностей и провести соотвѣтствующія параллели между различными странами [2]). До тѣхъ поръ, пока нѣтъ данныхъ для такихъ параллелей за отсутствіемъ достаточной статистики коммунальныхъ финансовъ, всѣ предпринимаемыя въ этомъ направленіи попытки остаются безрезультатными; а тамъ, гдѣ въ основу сравненія, какъ это слишкомъ часто дѣлалось и до сихъ поръ дѣлается, полагаются исключительно цифры государственныхъ бюджетовъ, эти попытки являются только источникомъ заблужденія.

Авторъ.

Берлинъ, іюль 1906 г.

---

[1]) Ср. ниже, томъ I, стр. 302, прим 1.

[2]) Ср. резюмирующіе и сравнительные выводы моей работы въ заключительной главѣ II тома

ЦАБ "Автограф"

Введеніе.

Принудительная хозяйственная община и коммунальная единица.

§ 1. **Мѣстныя принудительныя общины въ качествѣ субъектовъ финансоваго хозяйства.** Кто желаетъ непрерывно удовлетворять постоянно возобновляющіяся экономическія потребности, тотъ долженъ прежде всего систематически заботиться о добываніи и доставленіи необходимыхъ къ тому средствъ и затѣмъ употреблять эти средства для достиженія преслѣдуемыхъ имъ цѣлей; онъ долженъ вести хозяйство, и съ этой точки зрѣнія онъ является личностью хозяйствующей, субъектомъ хозяйственной дѣятельности.

Какъ только извѣстное количество отдѣльныхъ индивидуумовъ соединяется въ цѣляхъ удовлетворенія совмѣстными силами своихъ общихъ потребностей, образуется хозяйственная община: субъектъ хозяйственной дѣятельности, независимый отъ хозяйственной дѣятельности отдѣльныхъ членовъ общины. Поскольку эта хозяйственная община является организаціей публично-правового характера, поскольку она обладаетъ принудительной властью, при обязательности принадлежности къ ней, при опредѣленныхъ экономическихъ требованіяхъ, предъявляемыхъ къ ея членамъ,—она представляетъ изъ себя *принудительную хозяйственную общину* [1].

Общія потребности, потребности всего общества, соединеннаго въ государство, не могутъ быть всѣ цѣликомъ удовлетворяемы исключительно государствомъ. Да это было бы и нецѣле-

[1] См. W. Vocke, „Die Grundzuge der Finanzwissenschaft". II отдѣлъ, I т. „Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften", Leipzig, 1894, стр. 1 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

сообразно. Пока существуетъ государство, оно всегда раздѣляло эту задачу съ другими, входящими въ его составъ, болѣе или менѣе отъ него зависимыми корпораціями, которыя, по занимаемому ими теперь положенію, можно назвать публично-правовыми. Культурное развитіе привело къ большему разнообразію этихъ общихъ потребностей. Сознаніе того, что онѣ могутъ быть удовлетворены только принудительными общинами публично-правового характера, привело, съ одной стороны,—особенно въ новѣйшее время,—ко все болѣе и болѣе укореняющейся нормировкѣ, съ другой стороны, къ большему разнообразію формъ самихъ общинъ.

Но всѣ такія принудительныя общины, поскольку онѣ призваны непрерывно удовлетворять общинныя хозяйственныя потребности и постоянно доставлять средства для удовлетворенія этихъ потребностей, являются субъектами хозяйственной дѣятельности. Онѣ должны заниматься хозяйствомъ, заботиться о пріобрѣтеніи вещественныхъ благъ (денегъ), которыми онѣ могли бы оплачивать личныя услуги, необходимыя для достиженія цѣлей общины, или покупать предметы, нужные непосредственно для удовлетворенія ея задачъ. Такое хозяйство называется финансовымъ хозяйствомъ, если субъекты хозяйственной дѣятельности суть политическія общины, которыя, подобно организованной въ государство національной общинѣ, призваны исполнять извѣстныя задачи публичнаго характера для опредѣленнаго круга членовъ государства, круга, ограниченнаго въ предѣлахъ государственной территоріи извѣстнымъ мѣстомъ или иными общими признаками. Такимъ образомъ принудительныя общинныя хозяйства внутри государства становятся предметомъ финансовой науки въ такой же степени, какъ и принудительное хозяйство самого государства [1].

[1] См. A. Wagner, „Finanzwissenschaft", 3 ье изд. 1883 г. I часть, стр. 7. Вагнеръ опредѣляетъ финансовую науку, какъ „науку о финансовомъ хозяйствѣ или о финансовыхъ хозяйствахъ, т. е. о хозяйствѣ, которое ведетъ государство или какая-нибудь корпорація публичнаго характера (органъ мѣстнаго самоуправленія), и цѣлью которой является добываніе и употребленіе вещественныхъ благъ (главнымъ образомъ денегъ), необходимыхъ для исполненія тѣхъ функцій, которыя присущи имъ, какъ принудительнымъ хозяйственнымъ общинамъ". Болѣе узко понимаетъ финансовое хозяйство *Vocke*, назв. соч., стр. 3 и слѣд. Онъ ограничиваетъ это понятіе только „дѣятельностью, преслѣдующею государственныя цѣли, и средствами, добытыми для осуществленія именно этихъ цѣлей"; впрочемъ, онъ включаетъ сюда также и „дѣятель-

ЦАБ "Автограф"

Но входящія въ составъ государства принудительныя общины не зависятъ въ сферѣ своей дѣятельности только отъ собственной воли, подобно государству, этой высшей и обширнѣйшей принудительной общинѣ; въ выраженіи и осуществленіи своей воли онѣ зависятъ отъ воли государственной. Въ качествѣ чле-

---

ность входящихъ въ составъ государства общинъ, направленную къ осуществленію цѣлей, признанныхъ государствомъ". „Все остальное, въ особенности тѣ задачи, которыя ставятъ себѣ сами общины и которыя выходятъ за предѣлы общихъ государственныхъ цѣлей, какъ напр. освѣщеніе, украшеніе, чистка улицъ, городское строительство, водоснабженіе, ассенизація и т. п." должно, по мнѣнію Vocke, „разсматриваться, какъ частное хозяйство". Только по оппортунистическимъ мотивамъ, въ виду „невозможности ясно опредѣлить, какія изъ добытыхъ средствъ должны употребляться на тѣ или иныя потребности", онъ соглашается „причислить коммунальныя хозяйства цѣликомъ къ области финансоваго хозяйства". Но не слѣдуетъ упускать изъ виду, что принудительная власть коммунальныхъ единицъ по отношенію къ ея членамъ распространяется также и на выполненіе этихъ спеціальныхъ задачъ. Автономія ихъ, въ формѣ права издавать статуты въ предѣлахъ существующихъ законовъ, примѣнялась часто именно къ осуществленію такихъ спеціальныхъ задачъ. Государство, разрѣшая изданіе мѣстныхъ статутовъ, признаетъ задачами публичнаго характера какъ задачи, осуществляемыя при помощи общихъ законовъ, такъ и задачи, осуществляемыя при помощи этихъ статутовъ: см. S c h u l z e, „Das preussische Staatsrecht", II изд., 1888 г., т. I, стр. 450 и слѣд. Съ точки зрѣнія публичнаго, т. е. въ данномъ случаѣ финансоваго хозяйства очень важное значеніе имѣетъ напр. то соображеніе, что коммунальная единица можетъ такимъ образомъ создавать даже хозяйственныя монополіи, и что было бы крайне опасно приписывать такимъ монополіямъ публично-правовыхъ корпорацій частно-правовой характеръ. Кромѣ того, частныя задачи коммунальныхъ единицъ часто заключаютъ въ себѣ и общіе публичные интересы, которые выходятъ за предѣлы отдѣльной коммунальной единицы, напр. интересы народнаго здравія. Это имѣетъ мѣсто особенно теперь, при колоссальномъ развитіи средствъ сообщенія. Наконецъ, государство очень заинтересовано въ процвѣтаніи каждаго своего члена, и поэтому всѣ тѣ мѣры, которыя ведутъ ко благу отдѣльной общины, заключаютъ въ себѣ интересъ публичнаго характера, хотя бы непосредственно онѣ и не могли быть причислены къ государственнымъ задачамъ, выполняемымъ отдѣльными общинами. Поэтому финансовыя хозяйства коммунальныхъ единицъ въ ихъ цѣломъ должны быть причислены къ (публичному) финансовому хозяйству, какъ таковому, не только по оппортунистическимъ соображеніямъ, но и по существу. Ибо эти финансовыя хозяйства не только являются органическими единицами, но въ качествѣ таковыхъ они находятся въ самой тѣсной связи съ финансовымъ хозяйствомъ государства и являются членами всей публичной хозяйственной организаціи, служащей для удовлетворенія общихъ потребностей народной жизни. Удовлетвореніе этихъ потребностей совершается въ разныхъ мѣстахъ, но тяжесть добыванія необходимыхъ къ тому средствъ „должны какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ нести подданные".

ЦАБ "Автограф"

новъ государственнаго цѣлаго общины должны входить въ составъ государственнаго организма и подчиняться ему. Сферу ихъ дѣятельности, размѣры принадлежащей имъ принудительной власти, ихъ задачи и добываніе средствъ для осуществленія этихъ задачъ, т. е. ихъ хозяйственная дѣятельность, все это опредѣляется волею государства. Государственная же воля только сама ставитъ себѣ границы; съ абсолютнымъ суверенитетомъ она опредѣляетъ кругъ своей дѣятельности и такимъ образомъ, съ одной стороны, суживаетъ кругъ свободнаго осуществленія воли низшихъ принудительныхъ общинъ, а съ другой стороны, частью предписываетъ имъ тотъ или иной видъ дѣятельности, частью же ограничиваетъ эту дѣятельность. Изъ такой подчиненности низшихъ принудительныхъ общинъ государству вытекаетъ то, что и въ своей хозяйственной дѣятельности, т. е. какъ субъекты финансоваго хозяйства, эти общины ограничены: онѣ должны, во-первыхъ, принимать въ соображеніе финансовое хозяйство государства и, кромѣ того, получаютъ отъ государства прямыя предписанія. Во всякомъ случаѣ онѣ должны подчиняться въ той или иной формѣ контролю государства.

§ 2. **Виды мѣстныхъ принудительныхъ общинъ.** Государство, какъ высшая и самая широкая форма принудительной хозяйственной общины, не можетъ осуществлять всѣ тѣ задачи, которыя оно себѣ ставитъ, исключительно посредствомъ централизованнаго управленія, т. е. изъ одного мѣста [1]. Государство принуждено уступать долю участія въ осуществленіи государственныхъ цѣлей въ самомъ широкомъ смыслѣ и въ добываніи необходимыхъ къ тому средствъ мелкимъ и крупнымъ группамъ подданныхъ, которыя имѣютъ для этой цѣли собственное управленіе и ведутъ собственное хозяйство (мѣстное самоуправленіе или коммунальное управленіе). Но и для осуществленія непосредственныхъ государственныхъ задачъ въ тѣсномъ смыслѣ государство нуждается въ услугахъ и дѣятельности на мѣстахъ, въ дѣйствіяхъ, совершаемыхъ въ каждомъ отдѣльномъ мѣстѣ. Поэтому государство часто и для осуществленія своихъ собственныхъ задачъ и для своей собственной хозяйственной дѣятельности прибѣгаетъ къ *локальному* расчлененію управленія.

[1] За исключеніемъ карликовыхъ государственныхъ организмовъ, которые именно вслѣдствіе своихъ ничтожныхъ размѣровъ, несмотря на всѣ внѣшніе признаки суверенитета, фактически таковымъ не обладаютъ.

ЦАБ "Автограф"

Но такія *мѣстныя отдѣленія государственнаго управленія* не являются самостоятельными хозяйственными единицами въ тѣхъ случаяхъ, когда ихъ собственныя потребности въ личныхъ услугахъ и въ вещныхъ благахъ регулируются и удовлетворяются непосредственно государствомъ, когда имъ не нужно для удовлетворенія этихъ потребностей самимъ заниматься хозяйственной дѣятельностью. Въ такихъ случаяхъ они функціонируютъ просто какъ части государственнаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ [1].

Но повсюду, гдѣ государственное управленіе захватываетъ новую населенную мѣстность, оно встрѣчается съ сложившейся уже общиной, которая съ своей стороны старалась удовлетворять общія потребности, разрѣшать общія задачи. Эти потребности и задачи частью аналогичны потребностямъ и задачамъ государства и такія напр., какъ спокойствіе, безопасность и охрана отдѣльныхъ членовъ общины, должны считаться потребностями и задачами публично-правового характера.

Исторически сложившіяся *общины*, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, не моложе государства и во всякомъ случаѣ онѣ возникли раньше, чѣмъ задачи публичнаго характера начали исполняться современнымъ правовымъ и конституціоннымъ государствомъ. Эти общины были всегда субъектами, а выполненіе общихъ потребностей—объектомъ общиннаго хозяйства, при чемъ община была хозяйственной личностью самостоятельной и не дѣйствовала по порученію государства [2]. Совокупность этихъ общинъ является фундаментомъ, на которомъ покоится государственное цѣлое. Государственное управленіе беретъ на себя выполненіе задачъ этихъ общинъ въ цѣломъ. Общины же со своей стороны въ предѣлахъ современнаго государства имѣютъ, кромѣ своихъ собственныхъ, мѣстныхъ задачъ, еще и задачи, порученныя или предоставленныя имъ, по общему или спеціальному предписанію, государствомъ [3].

---

[1] Въ какой мѣрѣ англійскія условія отличаются въ этомъ отношеніи отъ условій континентальныхъ государствъ, см. ниже I отд., гл. I, § 2.

[2] Такого же мнѣнія Schulze, „Preussisches Staatsrecht“, т. I, стр. 448

[3] Здѣсь не мѣсто подробно говорить объ историческомъ развитіи общины; но мы должны указать на то, что даже абсолютное государство новаго времени, отнявъ у замкнутыхъ коммунальныхъ единицъ среднихъ вѣковъ ихъ самостоятельность (status in statu) и замѣнивъ эту самостоятельность своимъ абсолютнымъ суверенитетомъ, все-таки фактически не совсѣмъ лишило отдѣльную общину ея воли въ качествѣ субъекта мѣстной дѣятельности въ области управленія и хозяйства. Государство не могло также обойтись безъ

ЦАБ "Автограф"

Съ теченіемъ времени сложившійся такимъ образомъ кругъ задачъ коммунальныхъ союзовъ, называемыхъ обыкновенно общинами, измѣнялся сообразно экономическимъ и политическимъ условіямъ каждой страны, и благодаря этому произошли разныя измѣненія и въ формѣ самихъ общинъ. Неоднократно къ кругу ихъ дѣятельности прибавлялись отдѣльныя опредѣленныя задачи по порученію государства или безъ такого порученія. Неодно кратно также извѣстныя задачи выдѣлялись изъ круга ихъ дѣятельности. Если эти послѣднія задачи не брало на себя государство или высшія коммунальныя корпораціи, о которыхъ мы будемъ говорить ниже, тогда онѣ переходили въ вѣдѣніе особыхъ мѣстныхъ общинныхъ организацій: чтобы лучше исполнить эти задачи, нѣсколько (мѣстныхъ) общинъ соединялись для опредѣленной цѣли (дорожные союзы, союзы призрѣнія бѣдныхъ и т. п.), или же, если этого требовали особыя свойства данной задачи, нѣкоторые жители (мѣстной) общины или общинъ соединялись въ независимые цѣлевые союзы, преслѣдующіе именно эту задачу

содѣйствія этихъ общинъ въ выполненіи публичныхъ въ государственномъ смыслѣ задачъ. Оно должно было оставить за общинами очень важныя отрасли административной дѣятельности, которыя всегда принадлежали имъ, но оно стремится какъ можно подробнѣе регламентировать дѣятельность общинъ и ставитъ ее подъ свой контроль. Государство оставило эти отрасли дѣятельности за общинами по двумъ причинамъ: во-первыхъ, эти задачи требуютъ подробнаго знакомства съ мѣстными условіями и непосредственной заинтересованности лицъ, которымъ поручено ихъ осуществленіе, во-вторыхъ, для выполненія этихъ мѣстныхъ задачъ не было иныхъ средствъ кромѣ тѣхъ, которыя были постепенно выработаны самими общинами.

Это сложившееся исторически, фактическое значеніе мѣстной общины для осуществленія публичныхъ задачъ не могло остаться безъ вліянія и на дальнѣйшій ходъ развитія. Государство, превратившись въ современное правовое и конституціонное государство, совершенно не отказалось отъ своего абсолютнаго суверенитета, въ силу котораго всѣ правомочія и всѣ юридическія лица обязаны ему своимъ существованіемъ. Но обставивъ проявленія государственной дѣятельности конституціонными нормами, разграничивъ закономъ компетенціи государственныхъ органовъ, государство признало въ предѣлахъ общихъ государственныхъ законовъ и общей государственной организаціи ограниченную автономію мѣстныхъ принудительныхъ хозяйственныхъ общинъ. Въ силу этой автономіи общины могутъ по собственной иниціативѣ включать въ кругъ своей дѣятельности извѣстныя потребности мѣстной общины. Кромѣ того онѣ могутъ, хотя и соблюдая общія постановленія закона, но въ остальномъ свободно проявляя свою волю, осуществлять всѣ тѣ задачи публичнаго характера, которыя были вообще поручены имъ или оставлены въ ихъ вѣдѣніи государствомъ.

ЦАБ "Автограф"

(школьные союзы, церковныя общины, союзы плотинные, союзы осушенія и т. п.). Такимъ образомъ наряду съ первоначальной общиной появились *спеціальныя общины*, замѣняющія первую въ извѣстной спеціальной сферѣ дѣятельности. Эти спеціальныя общины являются особымъ видомъ *коммунальныхъ* принудительныхъ общинъ. При территоріальномъ разграниченіи этихъ общинъ не всегда даже клались въ основу, особенно въ Англіи, границы мѣстныхъ общинъ. Но общины эти *существенно* отличаются отъ цѣлаго ряда другихъ принудительныхъ общинъ, которыя также преслѣдуютъ отдѣльныя спеціальныя цѣли публичнаго характера и о которыхъ мы будемъ говорить ниже.

Задачи *спеціальныхъ* общинъ примыкаютъ къ исторически сложившемуся кругу задачъ мѣстныхъ общинъ и главнымъ образомъ къ тѣмъ задачамъ, которыя при современныхъ условіяхъ должны быть названы обязательными (см. § 3). Онѣ служатъ для удовлетворенія самыхъ старыхъ и общихъ потребностей жизни мѣстной общины, а ихъ обязательный характеръ въ современномъ государствѣ явствуетъ, между прочимъ, и изъ того, что именно необходимость обезпечить выполненіе данныхъ задачъ привела къ образованію такихъ спеціальныхъ общинъ. Дѣятельность этихъ общинъ, гдѣ онѣ существуютъ, дополняетъ такимъ образомъ дѣятельность именно территоріальныхъ общинъ, и поэтому, когда рѣчь идетъ о хозяйствѣ коммунальныхъ единицъ, должны быть приняты во вниманіе и спеціальныя общины. Выдѣленіе такихъ спеціальныхъ общинныхъ функцій имѣло однако мѣсто не во всѣхъ странахъ, и ни въ одномъ изъ европейскихъ континентальныхъ государствъ оно не имѣетъ общаго распространенія. Гдѣ такое выдѣленіе совершалось, оно всегда совершалось по *соображеніямъ цѣлесообразности*. Ограниченность примѣненія этой формы управленія проявляется и въ томъ, что бремя расходовъ, связанныхъ съ выполненіемъ такихъ спеціальныхъ общинныхъ функцій, въ особенности когда эти функціи исполняются союзами общинъ, несется въ большей или меньшей степени заинтересованными политическими общинами, что и отражается на финансахъ этихъ общинъ.

Иначе обстоитъ дѣло въ Англіи. Внутреннее управленіе Англіи отличается тѣмъ, что не только задачи, считающіяся въ другихъ странахъ коммунальными, но и большая часть тѣхъ задачъ мѣстнаго управленія, которыя всюду выполняются мѣстными органами государства, въ Англіи входятъ въ сферу дѣятельности мѣстныхъ

ЦАБ "Автограф"

коммунальныхъ учрежденій (local authorities). По мѣрѣ развитія коммунальныхъ мѣстныхъ задачъ старинные органы англійскаго мѣстнаго управленія оказывались неспособными справиться со всѣми этими новѣйшими задачами. И тогда чисто эмпирически, при возникновеніи новыхъ потребностей, возникали однѣ за другими спеціальныя общины, нѣкоторыя изъ коихъ охватывали всю страну Это приводило иногда почти къ разложенію общинныхъ функцій, къ замѣнѣ ихъ спеціальными управленіями. Только недавно произошло опять объединеніе общинныхъ функцій въ планомѣрно построенную организацію мѣстнаго, т. е. въ нашемъ смыслѣ также и коммунальнаго, управленія. Но наряду съ этой организаціей существуютъ еще многочисленныя, частью распространенныя по всей странѣ, спеціальныя общины, каковы напр. «unions». Такимъ образомъ, чтобы получить представленіе о сферѣ дѣятельности своеобразнаго англійскаго мѣстнаго управленія, слѣдуетъ познакомиться со всѣми «local authorities», т. е. какъ съ тѣми, которыя аналогичны нашимъ коммунальнымъ единицамъ, такъ и со спеціальными общинами. Англійское мѣстное управленіе соотвѣтствуетъ одновременно и мѣстному государственному управленію и управленію коммунальныхъ единицъ въ другихъ странахъ.

Потребности, аналогичныя тѣмъ, которыя составляютъ содержаніе административной и хозяйственной дѣятельности общинъ, привели во всѣхъ государствахъ, кромѣ самыхъ миніатюрныхъ, къ созданію организацій коммунальнаго характера, промежуточныхъ между общинами и государствомъ. Назначеніе этихъ промежуточныхъ организацій заключается въ томъ, чтобы выполнять публичныя, признанныя государствомъ, задачи на болѣе широкой основѣ, чѣмъ община. Онѣ проявляютъ при выполненіи этихъ задачъ самостоятельную административную и хозяйственную дѣятельность, болѣе или менѣе ограничиваемую государствомъ. Эти такъ называемыя *коммунальныя единицы высшаго порядка*,— окружные и провинціальные союзы, департаменты, административныя графства,—въ ихъ нынѣшней формѣ обязаны своимъ возникновеніемъ почти исключительно современному государству, хотя онѣ и возникали часто на основѣ старыхъ территоріально-сословныхъ или административныхъ, иногда на основѣ прежнихъ государственно-правовыхъ подраздѣленій. Для того, чтобы эти организаціи могли исполнять лежащія на нихъ задачи, государство снабдило ихъ полномочіями принужденія по отношенію къ членамъ, входящимъ въ кругъ ихъ дѣятельности. Эта принуди-

ЦАБ "Автограф"

тельная власть позволяетъ имъ требовать и услугъ экономическаго характера.

Дальнѣйшее развитіе и расширеніе государственныхъ задачъ, особенно въ экономической и соціально-политической области, привело, преимущественно въ самое послѣднее время, къ образованію цѣлаго ряда новыхъ публично-правовыхъ корпоративныхъ организацій. По той или иной причинѣ государство не желаетъ исполнять эти задачи исключительно своими собственными силами и пользуется содѣйствіемъ заинтересованныхъ круговъ, превративъ ихъ въ спеціальные органы, служащіе для извѣстной опредѣленной цѣли. Эти организаціи—торговыя палаты, промышленныя камеры, ремесленныя камеры, рабочія камеры, сельскозяйственныя камеры, земства, учрежденія страхованія отъ несчастныхъ случаевъ, отъ старости, отъ неспособности къ труду, отъ болѣзни и т. д.—также получаютъ отъ государства полномочія принужденія для выполненія спеціальныхъ порученныхъ имъ задачъ, и поэтому они могутъ носить иногда характеръ *принудительныхъ общинныхъ хозяйствъ, преслѣдующихъ спеціальныя цѣли.* Но ихъ нельзя назвать спеціальными общинами, такъ какъ понятіе общины связывается у насъ съ общинами, выросшими изъ мѣстныхъ сосѣдскихъ союзовъ, и съ кругомъ ихъ задачъ.

Всѣ приведенныя нами до сихъ поръ принудительныя общины, функціонирующія внутри государства и входящія въ составъ его организма, имѣютъ обыкновенно рядъ общихъ признаковъ:

1) Онѣ носятъ характеръ публично-правовой корпораціи, юридическаго лица, относящагося къ области публичнаго права.

2) Задачи ихъ носятъ характеръ публичныхъ, желаемыхъ и признаваемыхъ государствомъ, цѣлей.

3) Дѣятельность ихъ распространяется (въ болѣе или менѣе крупныхъ государствахъ) на извѣстную ограниченную часть государственной территоріи.

4) Онѣ ограничены извѣстнымъ кругомъ лицъ (или представителей недвижимыхъ имуществъ).

5) Онѣ пользуются надъ упомянутымъ кругомъ лицъ принудительной властью, которою надѣлило ихъ или которую признало за ними государство.

6) Онѣ пользуются правомъ веденія собственнаго хозяйства, т. е. добыванія и расходованія средствъ, или части средствъ, необходимыхъ для осуществленія ихъ задачъ. Соотвѣтственно съ этимъ онѣ имѣютъ также право принуждать лицъ, подчиненныхъ

ЦАБ "Автограф"

ихъ кругу дѣятельности, къ несенію извѣстныхъ повинностей для осуществленія этихъ задачъ.

Однако эти общіе признаки обнаруживаютъ значительныя видоизмѣненія въ различныхъ видахъ принудительныхъ общинъ. Поэтому эти общины можно раздѣлить на двѣ существенно отличающіяся другъ отъ друга группы: одну группу составляютъ *коммунальныя единицы высшаго и низшаго порядка*, другую группу составляютъ принудительныя общины, организованныя для *отдѣльныхъ особыхъ цѣлей* [1].

Самые существенные отличительные признаки обѣихъ этихъ группъ слѣдуетъ искать прежде всего въ характерѣ публично-правового (принудительнаго) отношенія различныхъ принудительныхъ общинъ къ своей территоріи и къ своему населенію, затѣмъ въ задачахъ, составляющихъ сферу дѣятельности различныхъ принудительныхъ общинъ, и, наконецъ, въ составѣ членовъ общины и въ принадлежащемъ общинѣ правѣ принужденія по отношенію къ этимъ членамъ:

1) Только коммунальныя единицы являются, подобно самому государству, территоріальными единицами. Ихъ принудительная власть распространяется какъ на ихъ территорію, какъ на таковую, такъ и на кругъ лицъ, охватываемыхъ этой территоріей. Только онѣ однѣ вмѣстѣ съ предоставленными имъ *верховными правами* получаютъ власть надъ находящимися на ихъ территоріи недвижимостями и живущими на этой территоріи и находящимися на ней лицами; и эту власть имъ даетъ самый фактъ нахожденія на ихъ территоріи этихъ недвижимыхъ имуществъ, самый фактъ жительства или пребыванія на ней этихъ лицъ. Такимъ образомъ къ коммунальнымъ единицамъ, точно такъ же, какъ и къ государству, примѣнимъ принципъ, имѣющій значеніе также и въ финансово-правовомъ отношеніи: quidquid est in territorio, est etiam de territorio. Наоборотъ, принудительная власть принудительныхъ общинъ, организованныхъ для отдѣльныхъ особыхъ цѣлей, — все равно, ограничены ли эти общины частью государственной территоріи или распространяются на всю территорію, — основывается *или* на реальномъ базисѣ, т. е. она осуществляется только по отношенію къ извѣстнымъ недвижимостямъ, представлен-

[1] Эту же группировку имѣетъ повидимому въ виду и L. von Stein, который среди „самоуправляющихся единицъ въ собственномъ смыслѣ" дѣлаетъ различіе между „Land und Gemeinde" и „Körperschaft". См. его „Finanzwissenschaft", V изд., т. I. Leipzig, 1885, стр. 55 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

нымъ ихъ владѣльцами, и только въ сферѣ задачъ общины; *или* же принудительная власть ихъ распространяется на опредѣленный кругъ лицъ и опять-таки только тогда, когда это нужно *для достиженія отдѣльныхъ опредѣленныхъ цѣлей*. Никогда принудительная власть этихъ цѣлевыхъ общинъ не имѣемъ абсолютнаго характера, подобнаго характеру верховной власти.

Именно изъ этого явствуетъ принципіальное различіе между такъ называемыми спеціальными *общинами* и другими принудительными организаціями, преслѣдующими спеціальныя цѣли: только первыя, точно такъ же, какъ и настоящія коммунальныя единицы, мѣсто которыхъ онѣ заняли въ выполненіи извѣстныхъ опредѣленныхъ задачъ, соединяютъ въ своихъ рукахъ *верховныя права* какъ надъ территоріей, такъ и надъ лицами [1].

2) Коммунальнымъ единицамъ, кромѣ задачъ, порученныхъ имъ государствомъ, предоставленъ еще и извѣстный кругъ свободной дѣятельности. Въ предѣлахъ этого круга онѣ могутъ исполнять задачи, предоставленныя ихъ усмотрѣнію, или же сами ставить себѣ задачи, выполненіе которыхъ онѣ считаютъ необходимымъ и полезнымъ для себя. Такимъ образомъ кругъ ихъ дѣятельности охватываетъ совокупность тѣхъ публичныхъ или государственныхъ задачъ, которыя въ силу своего мѣстнаго характера ближе всего касаются интересовъ даннаго округа и могутъ быть въ предѣлахъ общины осуществлены ея собственными силами. A priori эта совокупность задачъ не можетъ быть точно ограничена [2].

Коммунальныя единицы съ теченіемъ времени измѣняютъ число и родъ лежащихъ на нихъ задачъ; соотвѣтственно съ измѣняющимися потребностями ставятъ себѣ самостоятельно все новыя и новыя задачи и такимъ образомъ по разнообразію и свойству своихъ функцій являются аналогичными государству. до извѣстной степени воспроизводятъ государство въ болѣе тѣсныхъ гра-

---

[1] О верховныхъ территоріальныхъ правахъ коммунальныхъ единицъ см. Schulze, „Preussisches Staatsrecht“, т. I, 1888 г., стр. 447; Hänel, „Deutsches Staatsrecht“, т. I, 1892 г., стр. 142; Preuss, „Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften“, 1886 г., стр. 41 и слѣд.; P. Schön, „Das Recht der Kommunalverbände in Preussen“, 1897, стр. 13.

[2] Ср. австрійскій законъ объ общинахъ 5 марта 1862 г., ст. V: „Самостоятельная сфера дѣятельности, въ предѣлахъ которой община, соблюдая имперскіе и земскіе законы, можетъ свободно распоряжаться, охватываетъ все то, что касается всего ближе интересовъ общины и что можетъ быть въ ея предѣлахъ выполнено ея собственными силами“.

ЦАБ "Автограф"

ницахъ. Особыя же цѣлевыя организаціи, наоборотъ, ограничиваются тѣснымъ опредѣленнымъ кругомъ предоставленныхъ имъ задачъ [1].

3) Коммунальныя единицы, обладая властью надъ территоріей, подчиняютъ своей принудительной власти также и *всѣхъ* находящихся на этой территоріи лицъ. Родственныя имъ спеціальныя общины также или непосредственно (напр., союзы призрѣнія бѣдныхъ, дорожные союзы) или же косвенно, дополняя другъ друга (напр., конфессіональные школьные союзы), распространяютъ свою компетенцію на всѣхъ жителей своего округа [2]. Компетенція же особыхъ цѣлевыхъ организацій распространяется только на *часть* индивидуумовъ, живущихъ въ ихъ округѣ. Границы этой части строго опредѣлены извѣстными признаками и качествами, и члены общины, теряющіе эти признаки и качества, тѣмъ самымъ перестаютъ быть членами ея.

4) Принудительная власть коммунальныхъ единицъ надъ своими членами, въ предѣлахъ, допущенныхъ законами государства, имѣетъ общій характеръ, и въ этомъ отношеніи она аналогична власти государства. Онѣ пользуются относительной автономіей въ опредѣленіи круга своихъ задачъ и соотвѣтственно съ этимъ также и извѣстной самостоятельностью въ опредѣленіи рода и размѣра тѣхъ повинностей, которыхъ онѣ хотятъ требовать отъ своихъ членовъ. Наоборотъ, особые публично-правовые союзы пользуются правомъ принужденія по отношенію къ своимъ членамъ только въ той мѣрѣ, въ какой это необходимо для достиженія спеціальной, порученной имъ цѣли. Поэтому они не мо-

[1] При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что спеціальныя *общины* опять-таки обнаруживаютъ тѣсную связь съ коммунальными единицами, такъ какъ онѣ выполняютъ задачи, входившія въ сферу коммунальной дѣятельности. Другія же особыя цѣлевыя организаціи публично-правового и принудительно-хозяйственнаго характера служатъ отдѣльнымъ категоріямъ общихъ интересовъ, ограниченнымъ предѣлами коммуны или выходящимъ отчасти за ея предѣлы. Или же онѣ служатъ общимъ цѣлямъ, выходящимъ изъ круга коммунальныхъ задачъ и связаннымъ опять-таки съ опредѣленными сферами интересовъ, при чемъ осуществленія этихъ цѣлей въ опредѣленномъ мѣстѣ или во всей странѣ желаетъ государство.

[2] Церковныя общины, впрочемъ, едва ли гдѣ-нибудь имѣютъ характеръ такой всеобъемлющей исключительности; по правовому составу входящихъ въ нихъ лицъ, онѣ обнаруживаютъ скорѣе признаки особыхъ цѣлевыхъ организацій, особенно въ странахъ съ сильно смѣшаннымъ по вѣроисповѣданію составомъ населенія. Въ нѣкоторыхъ странахъ, какъ напр. въ Соединенныхъ Штатахъ и во Франціи, онѣ являются теперь простыми обществами.

ЦАБ "Автограф"

гутъ требовать отъ своихъ членовъ другихъ повинностей кромѣ тѣхъ, которыя служатъ этимъ цѣлямъ, а кромѣ того они связаны совершенно опредѣленными, наложенными на нихъ государствомъ, нормами, относительно формы, а часто также и относительно размѣровъ этихъ повинностей [1].

Только сумма всѣхъ задачъ, принятыхъ на себя *всѣми* принудительно-общинными организаціями, даетъ представленіе обо всемъ томъ, что стремится осуществить путемъ публично-правовыхъ организацій народъ, объединенный въ государство. Онъ стремится осуществить эти цѣли путемъ соединенія своихъ силъ, то въ тѣсныхъ, то въ болѣе широкихъ рамкахъ (самое широкое соединеніе силъ представляетъ изъ себя государство), для блага цѣлаго или отдѣльныхъ частей его, т. е. косвеннымъ образомъ опять-таки для блага цѣлаго. Только сумма усилій, которыя дѣлаются для выполненія *всѣхъ* этихъ публичныхъ задачъ, только сумма всѣхъ проявленій хозяйственной дѣятельности, служащей къ ихъ осуществленію, могла бы поэтому дать представленіе о всѣхъ повинностяхъ, которыми обременяютъ народъ эти задачи, обо всѣхъ тѣхъ усиліяхъ, къ которымъ онѣ его обязываютъ. Поскольку финансовая наука желаетъ быть наукой о публичныхъ расходахъ, которые *вообще* производятся въ предѣлахъ государственнаго цѣлаго для достиженія общихъ публичныхъ цѣлей, она должна была бы включить въ предметъ своего изслѣдованія расходы всѣхъ существующихъ хозяйственныхъ принудительныхъ общинъ; тѣмъ болѣе, что многія изъ спеціальныхъ цѣлевыхъ организацій не только возникли непосредственно по иниціативѣ государства, но въ отдѣльныхъ случаяхъ получаютъ даже отъ государства опредѣленную закономъ субсидію [2] и поэтому точно такъ же, какъ и такъ называемыя коммунальныя единицы, находятся въ непосредственной связи съ государствомъ.

---

[1] Въ этомъ отношеніи, но только именно въ этомъ одномъ, не существуетъ разницы между особыми цѣлевыми организаціями и спеціальными общинами, которыя заняли мѣсто территоріальныхъ общинъ въ выполненіи нѣкоторыхъ коммунальныхъ задачъ.

[2] То же самое бываетъ, когда въ предѣлахъ того или другого государства удовлетвореніе извѣстныхъ публичныхъ потребностей, взятыхъ на себя въ иныхъ мѣстахъ самимъ государствомъ, предоставляется частной дѣятельности, при субсидіи со стороны государства, напр. въ области путей сообщенія: расходы по уплатѣ гарантій и т. п. Обязательства къ подобнымъ уплатамъ могутъ принимать на себя также и коммунальныя единицы.

ЦАБ "Автограф"

Но даже и при такой широтѣ (ея уже требовалъ Вагнеръ [1]) финансовая наука все еще не охватывала бы всѣхъ расходовъ на цѣли публичнаго характера. Существуетъ цѣлый рядъ невѣсомыхъ повинностей, налагаемыхъ на подданныхъ государства въ видѣ личныхъ услугъ, прежде всего, напр., воинской повинностью, затѣмъ въ видѣ принужденія къ принятію многочисленныхъ почетныхъ должностей на государственной и коммунальной службѣ и оказыванія иныхъ административныхъ услугъ почетно-должностного характера. Кромѣ того, значительная часть вещественныхъ благъ, производимыхъ народнымъ хозяйствомъ, отдается *добровольно* на выполненіе задачъ публичнаго характера. Изъ года въ годъ растутъ, не говоря уже о тайной благотворительности, пожертвованія на различныя учрежденія и институты, возникшіе по частной иниціативѣ и предназначенные для того, чтобы въ самыхъ разнообразныхъ областяхъ (поощреніе наукъ и искусствъ, образованіе, призрѣніе бѣдныхъ, благотворительность, медицина) поддерживать и дополнять дѣятельность принудительныхъ общинъ, особенно дѣятельность государства и коммунальныхъ единицъ [2].

---

[1] Назв. ст., стр. 17: „Финансовая наука должна быть расширена до предѣловъ ученія о финансовомъ хозяйствѣ всѣхъ, образующихъ единый большой организмъ, принудительныхъ общинныхъ хозяйствъ въ государствѣ".

[2] По статистическимъ мѣсячнымъ отчетамъ города *Штуттгарта* (1899 г.) частная благотворительность обществъ, церквей, монашескихъ орденовъ и благотворительныхъ учрежденій этого города тратила въ годъ 1.108.519 марокъ или по 6,63 м. на душу населенія. Если къ этому прибавить расходы общественнаго призрѣнія бѣдныхъ, то бюджетъ благотворительности города Штуттгарта будетъ равняться 1.794.142 м., т. е. 11 м. на душу населенія. 62% этой суммы пополняется внѣбюджетными средствами.

Приростъ благотворительнаго имущества, находящагося въ управленіи города *Берлина*, равнялся въ 1897/98 г. 3,5 милл. марокъ, съ 1900 по 1904 г.— 9.6 милл. м.

Въ *Пруссіи* въ распоряженіе министерства народнаго образованія поступило въ 1897 г. 432 пожертвованія на сумму 9,8 милліоновъ марокъ.

Въ обнимающей всю *Германскую Имперію* „Ehrentafel des Arbeiterfreund" (1898 г., стр. 472) значились за 1898 г. слѣдующія суммы пожертвованій со стороны частныхъ лицъ, почти исключительно со стороны предпринимателей и промышленныхъ обществъ: на общія цѣли попеченія о благѣ рабочихъ, а также на общеполезныя учрежденія и начинанія 8.550.998 марокъ, на основаніе и пополненіе пенсіонныхъ и вспомогательныхъ кассъ, дѣятельность которыхъ нормируется статутами—7.871.115 марокъ, на санаторіи, на учрежденія для отдыха, на уходъ за больными—4.265.000 марокъ, на цѣли начальнаго и дальнѣйшаго образованія 2.017.000 м., на богадѣльни для стариковъ и на обезпеченіе старости 1.070.000 м., на науку и искусства 870.000 м.,

ЦАБ "Автограф"

Только включивъ и эти повинности, можно было бы получить точную картину того, что дѣлается народнымъ хозяйствомъ для осуществленія всей совокупности публичныхъ задачъ. И только на такомъ широкомъ основаніи могла бы финансовая наука произвести точное сравненіе между различными народными хозяйствами, между ихъ расходами и затратами на публичныя цѣли. Но, къ сожалѣнію, матеріала для такой широкой, сравнительной науки не имѣется нигдѣ, и отдѣльное лицо не можетъ пока собрать такого матеріала [1].

Но даже включеніе въ сравнительное финансово-научное или финансово-статистическое изслѣдованіе однихъ только проявленій дѣятельности публично-правовыхъ организацій, преслѣдующихъ особыя цѣли, было бы въ настоящее время еще невозможно, такъ какъ учрежденія эти въ культурныхъ государствахъ очень разнородны. Въ особенности новѣйшія организаціи въ соціально-политической области страхованія и т. п., существующія напр. въ Германской Имперіи, не находятъ даже ничего аналогичнаго себѣ во многихъ другихъ государствахъ.

Поэтому мы были вполнѣ правы, ограничивъ задачу настоящей книги, составляющей часть изданія «Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften», изслѣдованіемъ финансовъ только одной группы принудительныхъ общинныхъ хозяйствъ, встрѣчающихся внутри государства, группы, которую мы выше назвали группой коммунальныхъ единицъ или единицъ мѣстнаго самоуправленія. Тѣмъ болѣе, что настоящая книга озаглавлена «Мѣстные Финансы» и ограничивается изображеніемъ соотвѣтствующихъ фактическихъ отношеній, какъ они сложились въ Великобританіи, Франціи и Пруссіи [2]. Сравнительно новая, и до сихъ поръ встрѣ-

и т. д., всего 27.399.876 м., кромѣ пожертвованій участками земли, цѣна которыхъ не обозначена По даннымъ того же источника, въ 1904 г. на нужды рабочихъ было пожертвовано 72.803.021 м., а всего съ 1898 г.—435.434.369 м., изъ коихъ на 4 г. 1901—1904 приходится 308.332.604 м., т. е. круглымъ счетомъ 77 милл. м. въ годъ; въ 1905 г. общая сумма пожертвованій равнялась 116.222.729 м.

[1] Результаты весьма несовершенныхъ попытокъ въ этомъ отношеніи мы сообщимъ въ другомъ мѣстѣ, вмѣстѣ съ просьбою о дальнѣйшемъ собираніи матеріала.

[2] Согласно сказанному нами выше, въ число этихъ общинъ мы включили также и такъ называемыя спеціальныя общины. Однако церковныя общины мы принимали во вниманіе лишь постольку, поскольку еще существуетъ финансово-хозяйственная связь между ними и политическими коммунальными единицами; ср. выше, стр. 12, прим. 2-е.

ЦАБ "Автограф"

чающая еще мало вниманія, отрасль финансовой науки находитъ для себя очень мало матеріала, особенно въ финансовой статистикѣ. Поэтому сравнительное изложеніе или хотя бы только теоретическое изслѣдованіе даже этой ограниченной области встрѣчается съ большими затрудненіями, а отчасти совершенно невыполнимо.

§ 3. **Коммунальныя единицы.** Изъ вышеизложеннаго явствуетъ, что коммунальныя единицы суть административныя единицы публично-правового характера, ведущія свое собственное хозяйство внутри государства. Подобно тому, какъ государство охватываетъ все государственное *цѣлое* со всѣми входящими въ него индивидуумами, коммунальная единица охватываетъ извѣстную территоріально ограниченную *часть* государства, со всѣми принадлежащими къ этой части, лицами [1]. Но каждый изъ этихъ территоріальныхъ участковъ является въ то же время и частью государственнаго цѣлаго, жители этого участка суть въ то же время и граждане государства и въ качествѣ таковыхъ являются объектами его волевой дѣятельности. Поэтому хозяйственная дѣятельность государства и хозяйственная дѣятельность коммунальныхъ единицъ должны находиться въ тѣсной органической связи другъ съ другомъ.

Въ этой органической связи государство занимаетъ, въ качествѣ цѣлаго по отношенію къ своимъ частямъ, преобладающее и доминирующее положеніе. Государство опредѣляетъ прежде всего и вполнѣ по своей волѣ тѣ задачи, которыя безусловно должны быть осуществлены какъ цѣлымъ, такъ и его частями. Поскольку коммунальныя единицы участвуютъ въ осуществленіи этихъ, угодныхъ государству, задачъ, онѣ осуществляютъ государственныя задачи и являются членами государственнаго управленія въ широкомъ смыслѣ.

Какъ далеко должно простираться участіе коммунальныхъ единицъ въ осуществленіи задачъ, поставленныхъ государствомъ, а также и родъ этого участія опредѣляется опять-таки самимъ государствомъ, которое руководствуется при этомъ самыми разнообразными мотивами и точками зрѣнія.

Съ одной стороны, тѣ задачи, которыя признаны публичными государствомъ (государственныя задачи), могутъ по преслѣдуемымъ ими цѣлямъ ограничиваться узкимъ территоріальнымъ округомъ и касаться непосредственно интересовъ этого округа; такія задачи

[1] О спеціальныхъ общинахъ см. выше стр. 7 и 10 и сл.

ЦАБ "Автограф"

особенно удобно поручать соотвѣтствующимъ коммунальнымъ единицамъ. Но съ другой стороны, и тѣ задачи, которыя преслѣдуютъ общія государственныя цѣли, поскольку онѣ требуютъ мѣстной административной дѣятельности, могутъ быть переданы коммунальнымъ управленіямъ. Передача ихъ коммунальнымъ управленіямъ цѣлесообразна также и въ тѣхъ случаяхъ, когда онѣ требуютъ особаго знакомства съ мѣстными условіями, или когда передачей ихъ достигаются извѣстныя выгоды безъ ущерба для существенныхъ государственныхъ интересовъ.

При обѣихъ упомянутыхъ точкахъ зрѣнія осуществленіе публичныхъ задачъ поручается государствомъ коммунальнымъ единицамъ, какъ таковымъ, и задачи эти по волѣ и по порученію государства становятся коммунальными задачами. Въ этомъ смыслѣ англійскому мѣстному управленію, какъ мы уже упомянули на стр. 7 и сл., предоставленъ сравнительно наиболѣе широкій кругъ задачъ, и съ этой точки зрѣнія должна разсматриваться финансовая дѣятельность англійскихъ единицъ мѣстнаго управленія.

Законодательства различныхъ государствъ каждое по своему распредѣляютъ между государствомъ и коммунальными единицами тѣ задачи, которыя государство признало задачами публичными. При этомъ бываетъ иногда также, что государство—по тѣмъ или инымъ причинамъ—оставляетъ за собой извѣстныя задачи, но въ то же время возлагаетъ на коммунальныя единицы обязанность доставлять средства для выполненія этихъ задачъ, въ виду того, что эти задачи преслѣдуютъ болѣе или менѣе непосредственно мѣстныя цѣли. Въ этомъ проявляется характеръ развитія современной системы управленія. Система эта, подобно современному народному хозяйству, покоится на все болѣе и болѣе развивающемся раздѣленіи труда, и добываніе матеріальныхъ средствъ для осуществленія публичныхъ цѣлей превратилось въ самостоятельную задачу управленія. Существуютъ два способа, какими государство возлагаетъ на коммунальныя единицы обязанность доставленія средствъ, необходимыхъ для тѣхъ задачъ, которыя выполняются *государственными* органами. Первый способъ заключается въ томъ, что расходы мѣстнаго государственнаго учрежденія или вполнѣ (напр. расходы учрежденій для регистраціи актовъ гражданскаго состоянія въ Пруссіи) или частью (матеріальные расходы прусскихъ полицейскихъ управленій) несутся извѣстными коммунальными единицами. При второмъ способѣ государство передаетъ спеціально государственныя функціи

ЦАБ "Автограф"

для выполненія подъ *его* руководствомъ отдѣльнымъ органамъ управленія коммунальныхъ единицъ, при чемъ послѣднія должны нести всѣ расходы, несмотря на то, что органы ихъ управленія превратились въ данной части своей дѣятельности въ органы государственнаго управленія въ тѣсномъ смыслѣ. И въ томъ и въ другомъ случаѣ на коммунальныя единицы возложена главнымъ образомъ только задача доставлять средства для цѣли, которая сама по себѣ остается предметомъ исключительно государственной функціи.

Такимъ образомъ коммунальныя единицы исполняютъ кругъ задачъ, изъ коихъ однѣ были имъ поручены государствомъ для достиженія соотвѣтствующихъ цѣлей и для доставленія необходимыхъ къ тому средствъ, другія же главнымъ образомъ только для доставленія средствъ и для несенія извѣстныхъ повинностей, необходимыхъ для функцій непосредственно государственныхъ. Къ несенію всѣхъ этихъ повинностей, признанныхъ государствомъ необходимыми въ публичныхъ интересахъ, коммунальныя единицы принуждаются закономъ. Государство слѣдитъ также за тѣмъ, чтобы средства доставлялись въ опредѣленномъ имъ размѣрѣ и чтобы они обезпечивались коммунальны бюджетомъ. При этомъ законодательство большинства государствъ, въ томъ числѣ Германіи и Франціи,идетъ такъ далеко, что прямо признаетъ за государствомъ право принуждать коммунальныя единицы къ внесенію въ бюджетъ расходовъ на возложенныя на нихъ задачи [1]. Коммунальное управленіе подчинено управленію государственному, и поэтому весь вышеописанный кругъ задачъ, все равно выросли ли онѣ исторически и были только подтверждены государствомъ, или же онѣ были вновь созданы государствомъ и возложены на коммунальныя единицы, *обязателенъ* для нихъ. Отдѣльныя задачи этого круга возлагаются на коммунальныя единицы или *общими* конституціонными и административными законами, или же отдѣльными *спеціальными* законами или мѣропріятіями государства.

Поскольку коммунальныя единицы выполняютъ этотъ возложенный на нихъ на основаніи публичнаго права кругъ задачъ, онѣ относятся къ такъ называемымъ *единицамъ самоуправленія*.

---

[1] Подобно этому и въ Англіи тѣ задачи, которыя не были исполнены „local authorities“, исполняются вмѣсто нихъ назначенными государствомъ комиссарами.

ЦАБ "Автограф"

При этомъ безразлично, распространяется ли ихъ самоуправляющаяся дѣятельность на выполненіе задачъ и на доставленіе необходимыхъ къ тому средствъ, или же она ограничивается только доставленіемъ средствъ для административной дѣятельности государства.

Всякое лицо, ведущее хозяйство, должно *само* заботиться о своихъ *собственныхъ* дѣлахъ, иначе оно теряетъ характеръ самостоятельнаго лица. Нецѣлесообразно было бы примѣнять понятіе *самоуправленія* къ хозяйственной общинѣ, которая исключительно *по собственной свободной волѣ* преслѣдуетъ цѣли, которыя она сама себѣ поставила. Точно также нельзя говорить о государственномъ самоуправленіи примѣнительно къ государству, воля котораго суверенна и не подчинена никакой другой волѣ [1]. Понятіе самоуправленія въ буквальномъ смыслѣ выражаетъ противоположность къ такой дѣятельности, когда лицо выполняетъ волю другого лица, преслѣдуя *чужіе* интересы. Поэтому самоуправленіе въ организмѣ публичнаго управленія обозначаетъ собою дѣятельность *по порученію государства*, имѣющую въ виду цѣли всего общественнаго организма и осуществляемую субъектами публичнаго права въ предѣлахъ круга интересовъ, касающихся ихъ самихъ. Отдѣльные круги общества, или, иначе говоря, круги общественной жизни, въ которые люди бываютъ соединены своими матеріальными интересами, привлекаются къ опредѣленнымъ видамъ административной дѣятельности, служащей общимъ интересамъ и угодной государству, но въ которыхъ эти круги преимущественно заинтересованы по своему территоріальному положенію или по предметамъ, затрагиваемымъ ею. Для этой цѣли они организуются въ качествѣ публично-правовыхъ лицъ, субъектовъ публичнаго права. Но то же самое можно сказать и о характеризованныхъ выше принудительныхъ общинахъ для спеціальныхъ цѣлей, и поэтому понятіе самоуправленія шире, чѣмъ понятіе коммунальнаго управленія [2]. Въ на-

---

[1] Мы не говоримъ здѣсь о томъ, что положеніе отдѣльнаго члена въ союзномъ государствѣ представляетъ извѣстную аналогію съ положеніемъ самоуправляющейся единицы въ отдѣльномъ государствѣ; ср. H ä n e l, „Deutsches Staatsrecht“, т. I, стр. 322; G l u t h, „Die Lehre von der Selbstverwaltung im Lichte formaler Begriffsbestimmung“, 1887. стр. 104.

[2] Ср. R o s i n, „Das Recht der öffentlichen Genossenschaften“, стр. 101; v o n Stengel, „Die Organisation der preussischen Verwaltung“, стр. 13 и слѣд.; S c h o n. „Das Recht der Kommunalverbände in Preussen‘, стр. 5 и слѣд., особенно

ЦАБ "Автограф"

стоящемъ изслѣдованіи, посвященномъ исключительно коммунальнымъ союзамъ, слово «самоуправленіе» должно быть понимаемо въ болѣе узкомъ смыслѣ, въ смыслѣ коммунальнаго или англійскаго мѣстнаго управленія.

Кромѣ круга задачъ обязательныхъ, возложенныхъ на коммунальныя единицы государствомъ, существуетъ еще другой кругъ задачъ, къ которымъ государство также не относится безразлично. Но, такъ какъ здѣсь дѣло идетъ о повинностяхъ, которыя государство не считаетъ безусловно необходимыми, то оно и предоставляетъ опредѣленіе этого круга задачъ свободной волѣ отдѣльныхъ хозяйствъ, связанныхъ общими сосѣдскими интересами. Эта сфера дѣятельности охватываетъ особые интересы, коренящіеся въ хозяйственныхъ особенностяхъ отдѣльной общины, и потому она сама опредѣляетъ, какія задачи, вытекающія изъ этихъ интересовъ, должны быть сдѣланы предметомъ коммунальной дѣятельности и какія оставлены частной дѣятельности заинтересованныхъ лицъ. Этотъ кругъ дѣятельности коммунальныхъ единицъ, *не* предписанный [1] государствомъ, охватываетъ

стр. 12. H. Schulze въ „Das preussische Staatsrecht“, т. I, 1888 г., стр. 438, даетъ такое опредѣленіе: „Самоуправленіе въ германскомъ смыслѣ есть осуществленіе *государственныхъ* задачъ, исполненіе *государственныхъ* дѣлъ коммунальными союзами, которые являются не государственными властями (Staatsbehörden), а *самостоятельными* въ своей сферѣ корпораціями“. Это опредѣленіе расходится съ нашимъ только въ томъ, что имъ понятіе самоуправленія совершенно безъ всякой нужды ограничивается только коммунальными союзами; непонятно, почему нельзя примѣнить понятія самоуправленія, напр., къ союзамъ страхованія отъ несчастныхъ случаевъ или къ артелямъ рудокоповъ и т. п., обладающимъ тѣми же отличительными признаками.

[1]) Выраженія „самостоятельный“ или „собственный кругъ дѣятельности“, пущеннаго въ ходъ Вагнеромъ (Finanzwissenschaft, т. I, стр. 96) и употребляемаго обыкновенно для обозначенія этой части коммунальныхъ задачъ, слѣдуетъ лучше избѣгать. Дѣло въ томъ, что коммуны и въ выполненіи задачъ, возложенныхъ на нихъ государствомъ, тоже вращаются въ сферѣ дѣятельности, принадлежащей имъ на административно-правовомъ основаніи, т. е. въ „собственной“ сферѣ дѣятельности, съ другой же стороны и въ сферѣ задачъ, которая не предписана государствомъ, дѣятельность коммунъ во многихъ отношеніяхъ, какъ мы это покажемъ ниже, ограничена и обусловлена. Roscher („Finanzwissenschaft“, 2 изд. Штуттгартъ 1886 г., стр. 655 и слѣд.) и Eheberg („Finanzwissenschaft“, 5 изд. Лейпцигъ, 1898, стр. 388) различаютъ: a) государственныя цѣли, b) обязательныя коммунальныя цѣли и c) факультативныя коммунальныя цѣли. Въ такомъ различеніи перекрещивается умышленное расчлененіе задачъ по ихъ внутреннимъ свойствамъ съ расчлененіемъ, исходящимъ изъ государственно-правовой или административно-правовой точки зрѣнія.

ЦАБ "Автограф"

задачи, которыя въ отличіе отъ задачъ обязательныхъ называютъ обыкновенно *добровольными* (*факультативными*). Но этотъ кругъ задачъ вторгается отчасти также и въ кругъ задачъ обязательныхъ, ибо коммунальныя управленія при выполненіи тѣхъ обязательныхъ задачъ, относительно коихъ государство требуетъ обыкновенно только извѣстнаго минимума услугъ, могутъ добровольно переходить за этотъ минимумъ.

Но самостоятельность коммунальныхъ единицъ и въ этомъ, не предписанномъ, кругѣ дѣятельности также только условная. И здѣсь дѣятельность ихъ неизбѣжно ограничивается общими государственными законами, необходимостью принимать во вниманіе задачи обязательныя и, наконецъ, необходимостью сообразоваться съ платежеспособностью членовъ коммуны, какъ подданныхъ государства. Государство не можетъ допустить, чтобы исполненіе тѣхъ задачъ, которыя оно возложило на коммунальныя единицы, терпѣло ущербъ или оказалось въ недостаточной мѣрѣ обезпеченнымъ, благодаря слишкомъ сильному развитію дѣятельности добровольной. Оно не можетъ также допустить, чтобы силы, въ частности—налогоспособность, отдѣльныхъ подданныхъ, благодаря требованіямъ, предъявляемымъ къ нимъ коммунальными единицами для выполненія добровольно принятыхъ на себя задачъ, уменьшались, угрожая общегосударственнымъ цѣлямъ.

Съ другой стороны, не слѣдуетъ забывать, что среди задачъ, предоставленныхъ коммунальной автономіи, имѣются и такія, которыя становятся обязательными для коммуны въ силу необходимости, коренящейся въ общихъ культурныхъ и экономическихъ условіяхъ даннаго народа или данной эпохи. Для исполненія этихъ задачъ очень большое значеніе имѣютъ размѣры требованій, предъявляемыхъ къ экономическимъ силамъ коммунальной единицы задачами обязательными. Очень важно, желаетъ ли государство, и если желаетъ, то въ какой степени, участвовать въ

Ибо государственными цѣлями можно назвать только тѣ цѣли, которыя объявило таковыми государство, представляющее собою высшую волю общества, и въ свою очередь вторая изъ группъ, различаемыхъ Рошеромъ, можетъ получить свой обязательный характеръ только по верховной волѣ государства. Но и по существу дѣленіе Рошера не выдерживаетъ критики, ибо многія изъ задачъ, называемыхъ имъ обязательно-коммунальными, какъ напр. содержаніе народныхъ школъ, осуществляются въ такой же степени въ интересахъ всего государства, какъ и въ интересахъ отдѣльной коммуны.

ЦАБ "Автограф"

доставленіи средствъ на эти задачи, желаетъ ли оно облегчить экономически болѣе слабымъ коммунальнымъ единицамъ принятіе на себя добровольныхъ задачъ.

Такимъ образомъ, обязательный и добровольный кругъ задачъ, а соотвѣтственно съ этимъ и расходный бюджетъ коммунальныхъ единицъ представляютъ собою сложную величину. Обѣ части этой величины—правда, при преобладающемъ значеніи первой части—неоднократно взаимно обусловливаются, но находятся въ то же время въ тѣсной зависимости отъ государственныхъ институтовъ.

Въ такомъ же зависимомъ положеніи находится и та сторона хозяйственной дѣятельности коммунальныхъ общинъ, которая посвящена *добыванію* средствъ.

Коммунальныя единицы представляютъ собою принудительныя хозяйственныя общины, которыя должны удовлетворять потребности публичнаго характера. Поэтому онѣ необходимо должны обладать правомъ, если въ ихъ распоряженіи не имѣется другихъ средствъ, взимать со своихъ членовъ принудительные взносы на удовлетвореніе этихъ потребностей. Соотвѣтственно этому у нихъ, какъ и въ государственной дѣятельности, можно различать два способа добыванія средствъ:

1) Форма добыванія средствъ, аналогичная частному хозяйству: полученіе *промышленнаго* дохода отъ собственнаго имущества, веденіе производительныхъ хозяйственныхъ предпріятій, или доходы, получаемые изъ *договорныхъ* операцій (доходы отъ отчужденія имуществъ съ одной стороны, кредитныя операціи съ другой стороны).

2) *Публично-правовой* способъ добыванія средствъ: принудительные взносы частныхъ хозяйствъ, входящихъ въ составъ данной общины, взносы, идущіе на выполненіе ихъ общихъ задачъ (налоги); или же принимающіе самыя разнообразныя формы *спеціальные взносы* единичныхъ частныхъ хозяйствъ. Эти послѣдніе взносы дѣлаются на томъ основаніи, что данныя хозяйства причиняютъ обществу особые расходы или извлекаютъ изъ дѣятельности общества особыя выгоды (пошлины и принудительные сборы съ заинтересованныхъ лицъ).

Въ обоихъ отношеніяхъ автономія коммунальныхъ единицъ не можетъ быть абсолютной, хотя онѣ въ качествѣ публично-правовыхъ корпорацій и пользуются правомъ владѣнія имуществомъ и правомъ самостоятельной защиты своихъ имуществен-

ЦАБ "Автограф"

ныхъ интересовъ. Государство заинтересовано въ платежеспособности каждаго своего члена, и поэтому оно не можетъ оставить безъ надзора коммунальныя единицы, служащія публичнымъ задачамъ, не можетъ оставить ихъ на жертву корыстолюбія коммунальныхъ котерій или близорукости коммунальныхъ органовъ управленія.

Въ области управленія имуществомъ и въ области кредита государство должно прежде всего препятствовать обезцѣненію и отчужденію имущества исключительно въ интересахъ даннаго поколѣнія, а также чрезмѣрному обремененію долгами будущихъ поколѣній. Поэтому во многихъ государствахъ коммунальныя управленія не могутъ отчуждать имущества безъ разрѣшенія правительства; такое же разрѣшеніе требуется часто *и* для пріобрѣтенія имущества, даже для принятія дареній на благотворительныя цѣли и т. п. Но почти всюду государство обставило извѣстными условіями заключеніе займовъ коммунальными единицами: для такихъ займовъ или требуется непосредственное разрѣшеніе государства, или же они бываютъ затруднены разнообразными спеціальными постановленіями закона (послѣднее имѣетъ мѣсто особенно въ Сѣверо-американскихъ Соединенныхъ Штатахъ).

Отъ разрѣшенія государственныхъ органовъ надзора должно также зависѣть принятіе старыхъ или основаніе новыхъ промышленныхъ предпріятій, поскольку они исключаютъ конкурренцію со стороны однородныхъ частныхъ предпріятій. Тѣмъ болѣе требуется это разрѣшеніе въ тѣхъ случаяхъ, когда статутъ устанавливаетъ для членовъ коммунальной единицы общую обязанность пользоваться услугами этихъ предпріятій. Требованіе разрѣшенія необходимо и для того, чтобы коммунальныя предпріятія не могли дѣлать невыгодной конкурренціи государственнымъ предпріятіямъ (напр., въ области путей сообщенія) или вредить инымъ государственнымъ учрежденіямъ.

Еще рѣзче выступаетъ зависимость отъ государства въ той отрасли коммунальнаго хозяйства, которая посвящена добыванію средствъ въ публично-правовомъ способѣ этого добыванія, прежде всего въ обложеніи *налогами*. Здѣсь въ распоряженіи государства, какъ и въ распоряженіи коммунальныхъ единицъ, имѣются тѣ же самые, вообще только и существующіе, источники — имущество гражданъ и ихъ доходъ. Изъ этого слѣдуетъ, что государственные и коммунальные налоги не могутъ существовать

ЦАБ "Автограф"

наряду другъ съ другомъ, безъ всякой системы, безъ всякой связи. Коммунальные налоги должны представлять изъ себя связную систему и должны находиться въ органической связи съ государственной системой налоговъ. Коммунальныя единицы не должны нарушать равновѣсія государственной системы прибавками къ государственнымъ налогамъ или обложеніемъ объектовъ, уже обложенныхъ государствомъ. Кромѣ того, въ различныхъ государствахъ, сообразно съ учрежденіями каждаго изъ нихъ, коммунальнымъ общинамъ съ одной стороны запрещается пользоваться извѣстными объектами обложенія, другіе же объекты, наоборотъ, предоставляются имъ въ преимущественное пользованіе. Наконецъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда государство разрѣшаетъ коммунальнымъ единицамъ пользоваться тѣми объектами обложенія, которыми пользуется и оно само, оно должно опредѣлять способы и границы этого пользованія.

То же самое относится и къ спеціальнымъ взносамъ въ формѣ пошлинъ или сборовъ съ заинтересованныхъ лицъ за устроиство извѣстныхъ коммунальныхъ заведеній или учрежденій, или за пользованіе ими. При этомъ безразлично, взимаются ли эти пошлины съ отдѣльныхъ лицъ, пользующихся услугами соотвѣтствующихъ учрежденій, или же онѣ представляютъ изъ себя принудительные взносы тѣхъ членовъ коммунальной единицы, которые имѣютъ особый матеріальный интересъ въ существованіи этихъ учрежденій, интересъ, связанный съ условіями ихъ профессіи или ихъ владѣнія. Коммунальныя единицы стоятъ гораздо ближе, чѣмъ государство, къ хозяйственной жизни отдѣльныхъ лицъ, и чѣмъ меньше округъ, тѣмъ тѣснѣе и разнообразнѣе ихъ отношенія къ отдѣльнымъ частнымъ хозяйствамъ. Поэтому имъ гораздо чаще приходится создавать такія учрежденія, выгодами которыхъ хотя и пользуется вся совокупность членовъ общины, но которыя очевидно въ разной степени полезны отдѣльнымъ членамъ ея (напр. высшія профессіональныя училища, учрежденія, содѣйствующія хозяйственному прогрессу, и т. п.), или же учрежденія, которыя, будучи полезны всей общинѣ, представляютъ особыя выгоды для болѣе тѣснаго круга заинтересованныхъ лицъ (напр., канализація, дороги). Здѣсь чрезвычайно важное значеніе имѣетъ вопросъ о расходахъ по устройству и содержанію такихъ учрежденіи: должны ли они покрываться исключительно пошлинами и сборами съ заинтересованныхъ лицъ, или же они должны нестись коммуной, какъ таковою, всѣ цѣликомъ или

ЦАБ "Автограф"

въ извѣстной части, и въ какой именно части; должны ли они падать на доходы общины, получаемые частно-хозяйственнымъ способомъ, или же покрываться принудительными взносами общаго характера, т. е. налогами. Въ послѣднемъ случаѣ коммунальныя отношенія непосредственно соприкасаются съ государственными интересами. Такимъ образомъ и въ этой области, въ которой болѣе, чѣмъ въ какой либо иной, могутъ проявить себя собственные интересы коммуны, государство не должно отказываться отъ своего права контроля и регламентаціи. Тѣмъ болѣе, что въ послѣднее время, какъ у насъ (въ Германіи), такъ и въ другихъ государствахъ, замѣчается тенденція покрывать все большую и большую часть расходовъ коммунальныхъ единицъ, и въ частности расходовъ общинъ, пошлинами и различными сборами съ заинтересованныхъ лицъ.

Кромѣ обѣихъ упомянутыхъ формъ добыванія средствъ—частно-хозяйственной и принудительной, — общихъ и государству и коммунальнымъ единицамъ, въ послѣднее время, благодаря расширенію круга обязательныхъ коммунальныхъ задачъ, появилась еще третья форма. Въ этой формѣ, въ формѣ *субвенцій*, непосредственно проявляется зависимость коммунальныхъ единицъ отъ государства и ихъ положеніе, какъ членовъ государственнаго управленія, какъ органовъ, осуществляющихъ публичныя задачи, поставленныя государствомъ. Эта форма существуетъ въ двухъ видахъ: государство отпускаетъ коммунальнымъ единицамъ средства *вообще* на осуществленіе ихъ публичныхъ задачъ, при чемъ имъ предоставляется извѣстный фондъ, приносящій постоянный доходъ, или же выдается періодически опредѣленная сумма (*дотаціонный принципъ*). Или же государство участвуетъ въ большей или меньшей долѣ, по какому-нибудь масштабу, въ расходахъ на опредѣленныя коммунальныя задачи (*принципъ участія*). Первая форма субвенцій пригодна особенно для помощи коммунальнымъ единицамъ высшаго порядка, которыя въ свою очередь часто должны оказывать помощь низшимъ коммунальнымъ единицамъ, послѣднимъ же государство оказываетъ помощь преимущественно во второй формѣ въ самыхъ различныхъ ея видахъ [1].

[1] Подробное изслѣдованіе этой стороны коммунальнаго финансоваго хозяйства далъ Reitzenstein въ своей статьѣ „Ueber finanzielle Konkurrenz von Gemeinde, Kommunalverband und Staat", напечатанной въ „Jahrbuch fur Gesetzgebung und Verwaltung", т. XI и XII, 1887 и 1888. Въ этой статьѣ, особенно въ XI т., стр. 153 и слѣд., выясняются общія положенія.

ЦАБ "Автограф"

Изъ предполагаемыхъ извѣстными понятій государства и коммунальныхъ единицъ мы могли вывести тѣ общія точки зрѣнія, которыя опредѣляютъ кругъ задачъ и финансовое хозяйство коммунальныхъ единицъ. Но какой кругъ задачъ, а, стало быть, и какія потребности въ расходахъ создаются въ конкретныхъ условіяхъ коммунальныхъ единицъ каждой отдѣльной страны, какую форму принимаетъ въ реальной дѣйствительности добываніе ими средствъ,—все это зависитъ прежде всего отъ коммунальной организаціи, опредѣляемой административнымъ правомъ и административными учрежденіями даннаго государства.

Поэтому слѣдующій отдѣлъ долженъ быть посвященъ описанію коммунальныхъ организацій тѣхъ культурныхъ государствъ, которыя мы преимущественно имѣемъ въ виду, и въ тѣсной связи съ этимъ также и описанію круга задачъ коммунальныхъ единицъ, какъ онъ in concreto сложился въ этихъ государствахъ.

ЦАБ "Автограф"

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Задачи и расходы коммунальныхъ единицъ.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Коммунальная организація и задачи коммунальныхъ единицъ.

§ 1. **Общія замѣчанія.** При попыткѣ изобразить кругъ задачъ коммунальныхъ единицъ въ важнѣйшихъ культурныхъ государствахъ необходимо указать также и на различную въ каждой странѣ организацію управленія, но при этомъ слѣдуетъ помнить, что подробное изложеніе этой важной главы изъ административнаго права не можетъ входить въ задачу спеціальнаго сочиненія о коммунальныхъ финансахъ. Поэтому мы ограничимся только фактическимъ выясненіемъ того, какіе органы въ административномъ организмѣ занимающихъ насъ государствъ имѣютъ характеръ коммунальныхъ единицъ, каково содержаніе и каковые предѣлы ихъ дѣятельности. При этомъ въ дальнѣйшемъ ходѣ нашего изложенія выяснится качественное и количественное ихъ различіе, въ особенности между Англіей и континентальными государствами. Съ финансово-хозяйственной точки зрѣнія мы должны будемъ выяснить, какіе изъ мѣстныхъ органовъ управленія и въ какой именно степени участвуютъ самостоятельной хозяйственной дѣятельностью, т. е. въ качествѣ мѣстныхъ или коммунальныхъ единицъ самоуправленія, въ удовлетвореніи публичныхъ потребностей всего государства или только своей общины.

Внѣшняя форма управленія коммунальныхъ единицъ различна, въ зависимости отъ государственнаго строя и отъ дѣйствующаго въ данномъ государствѣ административнаго права. Разница эта,

ЦАБ "Автограф"

т. е. вопросъ о томъ, кѣмъ и въ какой формѣ осуществляются задачи, признанныя коммунальными, интересуетъ насъ только съ той точки зрѣнія, что созданіе особыхъ коммунальныхъ органовъ управленія и функціонированіе этихъ органовъ дѣлаетъ неизбѣжными въ однихъ случаяхъ большіе, въ другихъ случаяхъ меньшіе расходы.

Въ этомъ отношеніи рѣшающее значеніе имѣютъ съ одной стороны принципіальные, съ другой стороны модифицирующіе ихъ матеріальные моменты: формальный моментъ—правовое положеніе данныхъ органовъ, матеріальные моменты—положеніе, размѣры, степень развитія и фактическая дѣятельность отдѣльной категоріи коммунальныхъ единицъ и отдѣльной коммунальной единицы, которымъ должны служить эти органы. Вліяніе этихъ матеріальныхъ моментовъ на формально-правовое положеніе сказывается въ томъ, что почти повсюду существуютъ различія между городской и сельской коммунальной организаціей, а также между высшей и низшей коммунальной единицей, гдѣ таковыя имѣются. Размѣры, напр., расходовъ, связанныхъ съ вознагражденіемъ за личныя услуги, зависятъ отъ той степени, въ которой примѣняется въ коммунальномъ управленіи почетно-должностной принципъ.

Каждая коммунальная единица, имѣющая свой кругъ задачъ и ведущая свое собственное коммунальное финансовое хозяйство, служащее этому кругу задачъ, нуждается, подобно государству, съ одной стороны въ рѣшающихъ и контролирующихъ, съ другой стороны—въ административныхъ и исполнительныхъ органахъ. Но только въ самыхъ маленькихъ общинахъ можетъ вся совокупность соединенныхъ въ коммунѣ лицъ исполнять функціи рѣшающаго и контролирующаго органа. Въ большинствѣ случаевъ эти функціи должны быть поручены *представительству* общины. Если члены представительства и не получаютъ, какъ это обыкновенно бываетъ, вознагражденія за свой трудъ, то все-таки ихъ избраніе, созывъ, засѣданія и дѣлопроизводство требуютъ труда и расходовъ. Въ коммунальныхъ союзахъ, охватывающихъ болѣе обширную территорію, несмотря на господство почетно-должностного принципа, приходится вознаграждать представителей коммуны за тѣ расходы, которые они несутъ при исполненіи своихъ обязанностей, приходится, напр., возмѣщать имъ путевыя издержки и выдавать діэты.

У коммунальнаго представительства тѣмъ больше дѣла и оно

ЦАБ "Автограф"

стоитъ, слѣдовательно, тѣмъ дороже, чѣмъ шире его компетенція, чѣмъ болѣе его право рѣшенія распространяется на всѣ административныя дѣйствія, а не ограничивается только одной финансовой стороной, т. е. разрѣшеніемъ расходовъ, ассигновкой средствъ и принятіемъ отчетности. Если коммунальная община, или представительство ея, принимаетъ въ широкой мѣрѣ непосредственное участіе въ дѣлѣ управленія, то дѣятельность ея будетъ гораздо проще въ территоріально незначительной коммунальной единицѣ, т. е. въ мѣстной общинѣ. Въ коммунальныхъ единицахъ высшаго порядка, гдѣ совершенно невозможны собранія всѣхъ членовъ общины и даже невозможны частыя собранія представительства общины, представители общины должны выбирать изъ своей среды болѣе или менѣе постоянные комитеты. Этимъ комитетамъ представительство общины передаетъ свое право рѣшенія и контроля въ объемѣ, устанавливаемомъ административнымъ правомъ. Собранія и дѣлопроизводство этихъ комитетовъ сопряжены опять-таки съ большими или меньшими расходами.

Относительно непосредственно *управляющихъ* и *исполнительныхъ* органовъ, т. е. относительно коммунальныхъ должностныхъ лицъ, насъ прежде всего интересуетъ вопросъ, въ какой степени примѣняется къ нимъ почетно-должностной принципъ. Въ финансово-хозяйственномъ отношеніи чрезвычайно важно, въ какой степени учрежденіе, стоящее по волѣ коммуны во главѣ коммунальнаго управленія, дѣйствуетъ на почетно-должностномъ основаніи: исполняютъ ли, напр., свои обязанности вполнѣ или отчасти безплатно старшины, бургомистры, члены общиннаго управленія, засѣдатели, шеффены и т. п. Этотъ вопросъ гораздо важнѣе формально-правовыхъ вопросовъ: управляетъ ли дѣлами общины одно лицо или же учрежденіе, состоящее изъ нѣсколькихъ лицъ, ведетъ ли это учрежденіе дѣла коллегіально или канцелярскимъ способомъ. Фактически опять-таки почетно-должностное участіе въ непосредственномъ управленіи встрѣчается чаще всего въ мелкихъ коммунальныхъ единицахъ или при сравнительно несложныхъ отношеніяхъ; только при такихъ условіяхъ оно можетъ существовать болѣе или менѣе продолжительное время. Большое же скопленіе дѣлъ, сложность ихъ, отчасти также ихъ техническія особенности требуютъ все болѣе и болѣе дѣятельности квалифицированныхъ профессіональныхъ служащихъ, для которыхъ служба является единственнымъ источникомъ существованія.

ЦАБ "Автограф"

Изъ текущихъ дѣлъ управленія нѣкоторыя,—преимущественно аналогичныя тѣмъ, которыя встрѣчаются и въ повседневной дѣловой жизни, какъ напр., управленіе отдѣльными благотворительными имуществами, руководство управленіемъ отдѣльныхъ институтовъ и заведеній, сосредоточенное въ рукахъ одного лица или въ рукахъ попечительства, извѣстные акты правосудія и публичной благотворительности,—могутъ и въ крупныхъ, а поэтому и сложныхъ коммунальныхъ управленіяхъ дѣйствительно быть исполняемы почетными должностными лицами. Благодаря этому отчасти, но не при всякихъ условіяхъ, уменьшается число профессіональныхъ служащихъ. Примѣромъ можетъ служить учрежденіе, существующее въ прусскихъ и другихъ нѣмецкихъ городахъ для многихъ отраслей управленія,—такъ называемыя административныя депутаціи или административные комитеты. Въ этомъ учрежденіи соединяется почетно-должностная дѣятельность, основанная на мандатѣ, полученномъ отъ коммунальнаго представительства, съ дѣятельностью профессіональныхъ коммунальныхъ чиновниковъ. Задача его заключается въ томъ, чтобы съ одной стороны помогать исполнительной дѣятельности центральнаго коммунальнаго учрежденія, съ другой стороны осуществлять постоянный контроль надъ всѣми подробностями управленія; оно слѣдитъ за исполненіемъ рѣшеній коммунальнаго представительства и участвуетъ въ подготовкѣ проектовъ, подлежащихъ его разсмотрѣнію, давая свое заключеніе по этимъ проектамъ.

Въ такихъ учрежденіяхъ всего рѣзче бываетъ выраженъ принципъ коммунальнаго самоуправленія, ибо благодаря имъ широкіе круги гражданъ, или по ихъ порученію ихъ представители, могутъ принимать непосредственное участіе въ дѣлѣ управленія. Но учрежденія эти только въ рѣдкихъ случаяхъ сокращаютъ примѣненіе труда профессіональныхъ чиновниковъ. Внутри коммунальнаго управленія замѣчается отношеніе, если и не аналогичное, то во всякомъ случаѣ очень похожее на то, которое наблюдается между органами государственнаго управленія и органами мѣстнаго и коммунальнаго самоуправленія. «Надѣялись», говоритъ Бисмаркъ въ своихъ посмертныхъ «Gedanken und Erinnerungen» [1], «что благодаря организаціи современнаго мѣстнаго самоуправленія государственныя учрежденія будутъ до извѣстной степени облегчены, въ смыслѣ уменьшенія дѣлъ и сокращенія штата чиновниковъ;

[1] Штуттгартъ, 1898 г., т I, стр. 11.

ЦАБ "Автограф"

но на самомъ дѣлѣ число чиновниковъ увеличилось и работать имъ приходится больше, благодаря перепискѣ и пререканіямъ съ органами самоуправленія, начиная съ провинціальнаго совѣта и кончая сельскимъ общиннымъ управленіемъ». Тоже самое замѣчается и внутри коммунальнаго управленія: участіе въ дѣятельности исполнительныхъ органовъ общины почетно-должностныхъ лицъ влечетъ за собой часто увеличеніе работы, такъ какъ увеличивается количество рѣшающихъ инстанцій, такъ какъ приходится каждый разъ ознакомлять этихъ лицъ съ ихъ функціями и держать ихъ постоянно въ курсѣ текущихъ дѣлъ. Цѣнность самоуправленія и почетно-должностного участія населенія въ управленіи внутри самоуправляющихся единицъ заключается совсѣмъ не въ сокращеніи работы, а въ томъ, что они являются источникомъ энергіи и подвижности въ управленіи, защитой противъ бюрократической косности. Въ финансово же хозяйственномъ отношеніи нельзя забывать, что излишній трудъ, который, какъ мы указали, можетъ часто требоваться учрежденіями самоуправленія, часто сказывается еще и въ общихъ, если можно такъ выразиться, расходахъ управленія.

Вышеописачная сторона коммунальнаго управленія относится къ правовому положенію лицъ, участвующихъ въ этомъ управленіи, т. е. къ коммунальной конституціи, которая для насъ, какъ мы уже указали, менѣе важна, чѣмъ матеріальная сторона, т. е. тѣ задачи, выполненіе которыхъ составляетъ содержаніе административной дѣятельности коммунальной единицы. Но эти задачи, поскольку рѣчь идетъ не о спеціальныхъ общинахъ, существующихъ для спеціальныхъ цѣлей, только въ рѣдкихъ случаяхъ подробно перечисляются въ законахъ, опредѣляющихъ правовое положеніе коммунальныхъ единицъ, въ городскихъ, общинныхъ, окружныхъ, провинціальныхъ и др. положеніяхъ, и даже въ этихъ рѣдкихъ случаяхъ онѣ не перечисляются исчерпывающимъ образомъ. И въ этомъ отношеніи также упомянутые организаціонные законы создаютъ только форму, которую наполняютъ матеріальнымъ содержаніемъ частью различные административные и другіе законы, частью автономныя рѣшенія отдѣльныхъ коммунальныхъ единицъ, не выходящія за предѣлы ихъ компетенціи.

Уже во введеніи (§ 3) мы указали на административно-правовое дѣленіе коммунальныхъ задачъ на обязательныя и факультативныя, и при этомъ мы подчеркнули, что оба круга задачъ не

ЦАБ "Автограф"

исключаютъ другъ друга, такъ какъ и въ сферѣ обязательныхъ задачъ добровольная дѣятельность коммунальныхъ единицъ можетъ проявляться и часто проявляется въ томъ, что онѣ выходятъ за предѣлы предписаннаго государствомъ минимума. Съ другой стороны, существуютъ, какъ мы уже указывали выше, отдѣльныя государственныя задачи, не возложенныя государствомъ на коммунальную единицу, какъ на таковую, а порученныя лишь отдѣльнымъ коммунальнымъ органамъ; существуютъ также задачи, которыя выполняются государствомъ и для выполненія которыхъ коммунальныя единицы должны лишь доставлять средства. Такія задачи съ административно-правовой точки зрѣнія вообще не входятъ въ кругъ прямыхъ задачъ коммунальныхъ единицъ, въ финансовомъ же отношеніи онѣ имѣютъ часто для коммунальныхъ единицъ очень большое значеніе. Поэтому точка зрѣнія юридической компетенціи различныхъ публичныхъ факторовъ въ выполненіи публичныхъ задачъ не даетъ основы для дѣленія *фактическихъ* задачъ коммунальныхъ единицъ при описаніи этихъ задачъ по *ихъ содержанію*.

Такое основаніе даетъ чисто фактическая точка зрѣнія: коммунальныя единицы совмѣстно съ государствомъ, или наряду съ государствомъ, дополняя его дѣятельность или прямо замѣняя его каждая въ своемъ мѣстѣ, являются носительницами публичнаго управленія, т. е. органами государственнаго управленія въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова; лица, стоящія во главѣ коммунальной единицы, въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ являются въ то же время и властями; они суть представители государственной власти и въ качествѣ таковыхъ призваны участвовать въ осуществленіи и проведеніи государственной воли. Такимъ образомъ коммунальныя единицы или отдѣльные органы таковыхъ получаютъ возможность участвовать во *всѣхъ* отрасляхъ государственнаго управленія. и поэтому описаніе круга задачъ коммунальныхъ единицъ можетъ быть приноровлено къ тѣмъ матеріальнымъ категоріямъ дѣятельности *государственнаго* управленія въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, которыя выработаны наукой административнаго права. И это тѣмъ болѣе правильно, что связанный съ такимъ описаніемъ вопросъ о тѣхъ средствахъ, которыя коммунальныя единицы добываютъ и расходуютъ на публичныя цѣли, получитъ высшее и болѣе общее значеніе лишь тогда, когда мы будемъ разсматривать коммунальное финансовое хозяйство какъ

ЦАБ "Автограф"

дополненіе финансоваго хозяйства государственнаго и будемъ подчеркивать связь между ними.

Область внѣшней политики, т. е. дѣятельность по урегулированію отношеній къ другимъ государствамъ (помимо случаевъ войны), принадлежитъ исключительно государству. Всѣ остальныя задачи, лежащія на коммунальныхъ единицахъ въ различныхъ культурныхъ государствахъ, мы раздѣлимъ на слѣдующія четыре категоріи, соотвѣтственно съ различными областями государственнаго управленія: 1) Военное управленіе; 2) Правосудіе; 3) Такъ называемое внутреннее управленіе въ тѣсномъ смыслѣ, съ различными подраздѣленіями его: обезпеченіемъ безопасности, заботой о народномъ благоденствіи (народное здравіе, призрѣніе бѣдныхъ, соціально-политическія задачи, образованіе, полиція нравовъ), заботой объ экономическомъ развитіи (промышленность, пути сообщенія, кредитъ, торговля); 4) Финансовое управленіе, какъ таковое.

При выполненіи этихъ задачъ передъ коммунальными единицами встаетъ новая задача, составляющая ихъ собственную, спеціальную область дѣятельности. Онѣ должны не только изыскивать средства для выполненія своихъ задачъ, но и заботиться также о наиболѣе цѣлесообразномъ собираніи и расходованіи этихъ средствъ, однимъ словомъ, онѣ должны, для выполненія лежащихъ на нихъ задачъ управленія, вести *собственное финансовое хозяйство*, т. е. *сами* заботиться о своихъ имущественныхъ интересахъ, затрагиваемыхъ при выполненіи ими лежащихъ на нихъ задачъ.

Центръ тяжести нѣмецкаго коммунальнаго самоуправленія— въ противоположность къ *старому* англійскому selfgovernment, до его реформы въ тридцатыхъ годахъ 19-го столѣтія — въ томъ именно и заключается, что не только отдѣльные члены отдѣльной коммунальной единицы принимаютъ въ качествѣ почетныхъ должностныхъ лицъ участіе въ административной дѣятельности, въ выполненіи публичныхъ задачъ, но что и вся совокупность членовъ общины принимаетъ прямое или косвенное участіе въ организаціи и въ ходѣ всей коммунальной административной дѣятельности Вся совокупность членовъ коммунальной единицы принимаетъ участіе съ совѣщательнымъ и рѣшающимъ голосомъ и съ правомъ контроля въ установленіи хозяйственнаго равновѣсія между выполненіемъ задачъ и изысканіемъ средствъ, а также равновѣсія между этими двумя факторами, съ одной стороны, и

ЦАБ "Автограф"

собственной платежеспособностью съ другой. Заслуга *фонъ-Штейна* заключается въ томъ, что онъ въ прусскомъ городовомъ положеніи 1808 г. впервые претворилъ въ живую силу эту взаимную зависимость между собственнымъ интересомъ и самоуправленіемъ коммунальныхъ единицъ и сдѣлалъ ее полезной для организма современнаго государства. Мысль, лежащая въ основѣ этого пріобрѣтенія одного государства, должна была,—видоизмѣненная соотвѣтственно съ національнымъ характеромъ и государственными учрежденіями, подобно всѣмъ культурнымъ пріобрѣтеніямъ,—постепенно сдѣлаться общимъ достояніемъ всѣхъ культурныхъ народовъ.

Такая относительная равномѣрность въ пользованіи пріобрѣтеніями культуры, соотвѣтственно съ различнымъ процессомъ развитія, проявляется у современныхъ культурныхъ народовъ еще и въ томъ, что круги задачъ, принимаемыхъ на себя совмѣстно съ государствомъ и коммунальными единицами, повсюду расширяются все болѣе и болѣе. Въ процессѣ этого развитія формы соціальной жизни пріобрѣтаютъ все болѣе и болѣе общій характеръ. Возникаютъ одинаковыя потребности жизни все болѣе и болѣе обезпеченной, утонченной и сложной, и, поскольку для удовлетворенія ихъ недостаточна частная дѣятельность, онѣ должны быть удовлетворяемы дѣятельностью принудительныхъ хозяйственныхъ общинъ, начиная съ мѣстной общины и кончая государствомъ. Изъ этихъ потребностей какъ разъ тѣ, которыя возникаютъ въ тѣсныхъ предѣлахъ мѣстныхъ общинъ, касаются ближе всего жизни отдѣльной личности; онѣ тѣснѣе всего связаны съ *непосредственными* условіями человѣческаго существованія и поэтому должны вызывать болѣе или менѣе однородныя стремленія для своего удовлетворенія.

Наше развитіе до современной ступени культуры совершалось одновременно внутри романской и германской группъ народовъ. Изъ представителей этихъ группъ большія культурныя государства рѣзче всего обнаруживаютъ особенности этой эволюціи, обусловленныя національнымъ характеромъ и исторіей: съ одной стороны—*Англія*, внутреннее развитіе которой совершалось по линіи, наименѣе уклонявшейся въ сторону подъ вліяніемъ революцій и современныя учрежденія которой, коренящіяся въ древней англо-саксонской конституціи, обязаны своимъ существованіемъ постоянному преобразованію древнихъ учрежденій, преобразованію, совершавшемуся примѣнительно къ практическимъ

ЦАБ "Автограф"

потребностямъ; съ другой стороны—*Франція*, также достигшая національнаго и политическаго единства раньше, чѣмъ лежащія къ востоку отъ нея государства европейскаго континента. Хотя она и обязана своимъ политическимъ существованіемъ революціонному разрыву съ прошлымъ, она все-таки обнаруживаетъ опредѣленнымъ образомъ національныя особенности, коренящіяся въ этомъ прошломъ.

Третье мѣсто занимаетъ *Германія*. Съ одной стороны, испытывая на себѣ вліяніе культуры западнаго сосѣда, испытывая на себѣ иногда даже политическое превосходство его, отдѣльныя германскія племена, въ теченіе столѣтій очень слабо связанныя политически другъ съ другомъ, сумѣли въ продолжительной и тяжелой борьбѣ противъ чужой народности сохранить и развить свои національныя особенности. Такимъ образомъ германскія государственныя учрежденія, или, вѣрнѣе говоря, учрежденія отдѣльныхъ германскихъ государствъ, также и въ области административнаго права наряду съ нѣкоторыми чертами, чуждыми ихъ первоначальной природѣ, обнаруживаютъ и такія черты, которыя являются продуктомъ различныхъ національныхъ особенностей, различныхъ экономическихъ условій, различнаго хода историческаго развитія. Благодаря этому учрежденія сѣвера, юга, востока и запада разнятся другъ отъ друга. Самое крупное въ настоящее время изъ германскихъ государствъ, *Пруссія*, обнаруживаетъ наибольшее разнообразіе внутри своихъ коммунальныхъ организацій, разнообразіе, впрочемъ, болѣе формальное, чѣмъ матеріальное. Южныя государства Германской Имперіи менѣе отличаются въ этомъ отношеніи другъ отъ друга, чѣмъ отъ сѣверныхъ государствъ. Такія же различія обнаруживаютъ и нѣмецкія страны *Австріи*, принадлежавшія когда-то къ старой Германской Имперіи и къ С.-Германскому Союзу.

Совершенно новый организмъ среди культурныхъ государствъ представляютъ изъ себя *Съверо-Американскіе Соединенные Штаты*. Ихъ древнѣйшія и государственныя и коммунальныя учрежденія—англійскаго происхожденія. Передъ ихъ смѣшаннымъ населеніемъ, состоявшимъ изъ германскихъ и романскихъ элементовъ, лежала громадная территорія, дѣвственная и плодородная. Населеніе это сумѣло освободиться отъ вліянія чужихъ государствъ. Культурныя потребности были единственнымъ наслѣдіемъ, которое оно принесло съ собою изъ стараго свѣта. При постоянномъ притокѣ эмигрантовъ съ родины, оно могло въ развитіи и удовлетвореніи

ЦАБ "Автограф"

этихъ потребностей пользоваться опытомъ своихъ метрополій, не связанное старыми правами и законами. Такимъ образомъ въ его государственныхъ и коммунальныхъ учрежденіяхъ могли найти себѣ выраженіе въ чистомъ видѣ особенности новыхъ условій.

Въ дальнѣйшемъ описаніи коммунальной организаціи и круга задачъ *современныхъ* коммунальныхъ единицъ мы должны будемъ, какъ мы уже неоднократно упоминали, прежде всего остановиться на *Англіи*, *Франціи* и *Пруссіи*, въ силу историческаго и политическаго значенія этихъ государствъ. Но эти государства благодаря своему географическому положенію, или политическимъ отношеніямъ, или племенному родству, оказали рѣшающее вліяніе на развитіе государственныхъ и коммунальныхъ учрежденій всѣхъ другихъ государствъ. Итальянскія учрежденія, напр., являются во многихъ отношеніяхъ копіей французскихъ.

Но мы заранѣе заявляемъ, что должны будемъ въ дальнѣйшемъ изложеніи ограничиться лишь описаніемъ *современнаго* порядка вещей и исторически коснемся лишь условій, непосредственно предшествовавшихъ современнымъ.

Такое ограниченіе вызывается двумя причинами, внѣшней и внутренней. *Внѣшняя* причина заключается въ томъ, что настоящая работа является только частью цѣлой серіи работъ (Hand-und Lehrbuch der Staatswissenschaften) по конституціонному, административному и финансовому праву, работъ, которыя разсматриваютъ эти предметы, какъ съ общей точки зрѣнія, такъ и въ ихъ историческомъ развитіи. *Внутренняя* причина заключается въ томъ, что, какъ въ своемъ мѣстѣ показываютъ упомянутыя изслѣдованія, коммунальныя организаціи прошлаго отличаются отъ нынѣшнихъ какъ по своему фундаменту, такъ и по своему строенію, такъ что онѣ по существу совершенно разнородны.

Въ общежитіяхъ народовъ, наводнившихъ старый міръ,—оставляя въ сторонѣ государства-города, изъ которыхъ возникло античное государство,—господствовало въ общемъ, послѣ нѣсколькихъ вѣковъ историческаго развитія, общинно-хозяйственное пользованіе общиннымъ имуществомъ, частное же недвижимое владѣніе отдѣльныхъ членовъ общины было стѣснено (общинное владѣніе землей). При взаимной зависимости сосѣдскихъ участковъ, способъ хозяйства и обработки, а также пользованіе общимъ имуществомъ были регламентированы и ограничены мѣстными правилами. За тѣмъ и за другимъ слѣдила мѣстная автоном-

ЦАБ "Автограф"

ная власть, на ней же лежала обязанность заботиться объ охранѣ полей и деревни, обо всѣхъ предметахъ, нужныхъ для общаго хозяйства. Товарищескія организаціи связывали жителей одной или жителей нѣсколькихъ общинъ. Эти товарищества, какъ напр., такъ называемыя марки, регулировали пользованіе общимъ лѣсомъ и общимъ пастбищемъ со стороны отдѣльныхъ общинъ, входившихъ въ ихъ составъ. Такъ образовались постепенно плотинные союзы, приходы и т. п. Но тѣснѣе всего были узы, создавшіяся благодаря общему праву членовъ отдѣльнаго поселенія на пахотную землю, на лѣсъ и на пастбище. Это общее право приводило къ образованію связанной хозяйственной общины, въ которой лично свободный индивидуумъ въ своемъ хозяйственномъ существованіи, а также въ своихъ отношеніяхъ къ какой-либо высшей политической власти, былъ связанъ общиной. Послѣ уничтоженія древней общинной свободы, при феодализмѣ и при господствѣ патримоніальнаго землевладѣнія, сельская община почти повсюду лишилась своей юридической, а во многихъ мѣстахъ также и своей хозяйственной независимости. Въ то же время связанность отдѣльнаго индивидуума превратилась въ полную зависимость его. Такимъ образомъ сельская крестьянская община не нашла себѣ вообще мѣста среди политическихъ факторовъ сначала территоріальнаго государства, а затѣмъ и абсолютнаго государства новаго времени [1].

Въ противоположность такому порядку вещей, мы не должны забывать, что *въ настоящее время* и сельская общинная жизнь покоится не на хозяйственной связи самихъ по себѣ политически болѣе или менѣе безправныхъ членовъ, а на публично-правовомъ союзѣ независимыхъ индивидуумовъ, правовое и хозяйственное существованіе которыхъ основывается прежде всего на ихъ качествѣ гражданъ высшаго государственнаго цѣлаго.

Постепенно возникающія городскія коммуны среднихъ вѣковъ обязаны содержаніемъ своего политическаго существованія главнымъ образомъ *недостаточности* дѣятельности государства, въ противоположность коммунальнымъ единицамъ современнаго государства, задачи которыхъ, *регулируемыя экономъ и административнымъ правомъ*, *дополняютъ* собою задачи государства.

[1] Подробности объ этомъ долгомъ процессѣ развитія, во всѣхъ его варіаціяхъ, обусловленныхъ мѣстомъ и временемъ см. у Г. Шмоллера, „Grundriss der allgemeinen Volkswirtschaftslehre“, т. I, 1900 г., стр. 8, 254 и слѣд., 278 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

Организація *нѣмецкаго города* первоначально выросла изъ того же корня, какъ и организація сельской общины; исходной точкой ея дальнѣйшаго, особаго развитія было дарованіе торговаго и городового права. Постепенное соединеніе жителей города въ правовую общину, въ которой и пришлые крѣпостные освобождались отъ зависимости отъ прежняго господина, ограниченіе воинской повинности горожанъ однимъ днемъ пути, развитіе городового права, повлекшее за собой выдѣленіе городского округа въ особый судебный округъ, дарованіе складочнаго права, принудительнаго и таможеннаго права,—все это содѣйствовало все болѣе и болѣе выдѣленію города изъ правового союза съ окружающей его сельской областью. Сословіе горожанъ окрѣпло экономически и сумѣло ловко использовать это свое превосходство въ борьбѣ и распряхъ князей и рыцарей. Кромѣ того финансовыя затрудненія сюзерена, будь то императоръ или какой-нибудь свѣтскій или духовный князь, дали сословію горожанъ возможность постепенно самимъ завладѣть правами, принадлежавшими господину города, лишить его участія въ общинныхъ угодьяхъ, взять въ свои руки функцію правителей и судей, а также таможенное и складочное право, и начать самимъ выбирать себѣ начальниковъ. Въ концѣ концовъ органы сословія горожанъ, консулы и шеффены, бургомистръ и совѣтъ, совершенно автономно соединили въ своихъ рукахъ правительственную власть надъ городомъ и всѣ административныя функціи. Въ качествѣ единственнаго слѣда зависимаго положенія оставалась иногда только еще обязанность уплачивать собственнику земли опредѣленную подать (Bede), тяжесть которой города старались уменьшить, по возможности добиваясь путемъ привилегіи фискированія его. Занимая такое автономное положеніе, города развиваютъ значительную законодательную дѣятельность, каждый въ предѣлахъ своего округа. Они организуютъ ремесленниковъ въ цехи, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ купцовъ въ гильдіи и регламентируютъ цеховыя отношенія; въ городахъ создаются особыя гражданскія, уголовныя и процессуальныя нормы; развитіемъ гостинаго, складочнаго и городского окружного права они завершаютъ свое обособленіе. Въ періодъ наибольшей своей независимости города начинаютъ закрѣплять и усиливать свое положеніе посредствомъ союзовъ между собою, начинаютъ собственной силой охранять безопасность путей сообщенія и вооруженной рукой защищать свои интересы извнѣ. Такой результатъ сталъ возможнымъ лишь потому,

ЦАБ "Автограф"

что до тѣхъ поръ только мирныя городскія стѣны давали безопасный пріютъ экономическому и культурному прогрессу, промышленности и торговлѣ, а внѣ городовъ отсутствовала всякая государственная дѣятельность, направленная къ обезпеченію безопасности. *Замѣняя* государственную власть, города заботились объ удовлетвореніи публичныхъ потребностей своего времени, но исключительно только въ итересахъ своихъ полноправныхъ горожанъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и въ интересахъ людей отъ нихъ зависимыхъ [1].

По своимъ размѣрамъ, эти потребности, соотвѣтственно съ тогдашнимъ уровнемъ культуры и тогдашнимъ горизонтомъ, были часто гораздо незначительнѣе, чѣмъ потребности иной современной сельской общины. Но, что касается рода задачъ, то городскія общины должны были постепенно взять на себя существеннѣйшія изъ тѣхъ задачъ, ,которыя мы въ настоящее время обыкновенно разсматриваемъ, какъ задачи государственныя. Въ нихъ публичная власть впервые приступила къ разрѣшенію тѣхъ крупныхъ задачъ, которыя составляютъ сущность современнаго государственнаго управленія. Въ развитіи понятій властованія и подданства, полицейской власти, народнаго образованія, попеченія о народномъ благосостояніи, правосудія внутри и защиты отъ внѣшнихъ враговъ, онѣ въ маломъ масштабѣ соотвѣтствуютъ сущности позднѣйшаго государства [2]. Городъ Кельнъ долженъ былъ, напр., въ 14 столѣтіи до 80 и болѣе процентовъ своихъ богатыхъ доходовъ тратить на свою «военную и дипломатическую защиту» [3]; такъ называемая святая Германдадъ въ Испаніи была въ началѣ ничѣмъ инымъ, какъ союзомъ, который должны были заключить между собой города Кастиліи и Арагоніи для охраны порядка и спокойствія, т. е. для учрежденія полиціи безопасности [4].

---

[1] Уже *Perthes* („Das deutsche Staatsleben vor der Revolution", 1845, passim) указалъ на то, что независимое положеніе, занятое городами въ средніе вѣка, потеряло свое значеніе, а стало быть и право на существованіе, съ тѣхъ поръ, какъ князья стали заботиться объ экономическомъ положеніи, о торговлѣ и о ремеслахъ.

[2] Ср. G. v. Below, „Die städtische Verwaltung des Mittelalters als Vorbild der späteren Territorialverwaltung". Historische Zeitschrift, т. 75.

[3] G. v. Below, „Das ältere deutsche Städtewesen und Bürgertum", 1898 г. стр. 76.

[4] Въ этомъ они поддерживались королями, которые видѣли въ такихъ союзахъ средство сломить могущество феодальнаго дворянства. Подобные союзы

ЦАБ "Автограф"

Позднѣе, вмѣстѣ съ ростомъ могущества государства, окрѣпла и идея государства *единаго*, заботящагося обо всей совокупности своихъ подданныхъ. Для того, чтобы претворить эту идею въ дѣйствительность, надлежало прежде всего уничтожить всякія привиллегіи, всякія независимыя отъ государства, самостоятельныя политическія стремленія, какъ отдѣльнаго индивидуума, такъ и состоящихъ изъ этихъ индивидуумовъ корпорацій и общинъ, сконцентрировать всю человѣческую жизнь, протекающую въ предѣлахъ государства, въ одномъ пунктѣ и изъ этого пункта руководить ею [1]). Могущество старыхъ «s'atus in statu» было послѣ долгой борьбы въ концѣ концовъ повсюду сломлено. Тѣ задачи, которыя они старались выполнить, каждое для своего круга заинтересованныхъ лицъ, вмѣстѣ съ постоянно возникающими новыми задачами и уже для *всѣхъ* своихъ гражданъ, желало теперь и имѣло большею частью возможность выполнять государство. Поскольку государство желало оставить регламентированное имъ теперь выполненіе отдѣльныхъ задачъ

возникли въ Арагоніи въ серединѣ, а въ Кастиліи въ концѣ 13 столѣтія. Вполнѣ съорганизованная и надѣленная важными привиллегіями, Германдадъ въ Кастиліи стала въ 1486 г. союзомъ всѣхъ городовъ для охраны порядка и спокойствія. Городскія общины вербовали войска и назначали по всему государству судей, которые наказывали нарушителей порядка. Тогда Германдадъ получила эпитетъ „святой", противъ нея не имѣло даже силы церковное право убѣжища. Около середины 16 столѣтія она превратилась въ жандармерію, слѣдившую за безопасностью дорогъ внѣ городовъ.

[1] *G. Schmoller* („Das Merkantilsystem in seiner historischen Bedeutung", Jahrb. f. Gesetzgeb., Verwaltung u. Volkswirtschaft, 1884 г) считаетъ смѣну политическихъ властей, регулирующихъ также и экономическія отношенія, чрезвычайно важнымъ моментомъ; онъ говоритъ, что городское хозяйство среднихъ вѣковъ смѣнилось періодомъ „территоріальнаго хозяйства". *Karl Bücher* („Die Entstehung der Volkswirtschaft") рѣзко отдѣляетъ, правда, экономическое развитіе отъ политическаго и говоритъ, что средневѣковое городское хозяйство было смѣнено „народнымъ хозяйствомъ", но и по его мнѣнію развитіе этого народнаго хозяйства является „главнымъ образомъ продуктомъ политической централизаціи, которая начинается на поворотѣ среднихъ вѣковъ возникновеніемъ территоріальныхъ государствъ и заканчивается въ настоящее время съ возникновеніемъ національнаго объединеннаго государства, l. c.. 2 изд. стр. 108, 110 и слѣд., 151 —Ср. также (о понятіи территоріальнаго хозяйства) *K. v. Below*, „Der Untergang der mittelalterlichen Stadtwirtschaft" въ Jahrbuch f. Nationalök. u. Statistik, III сер., т. 21, 1901 г., стр. 449 и слѣд.; *K. v. Below*, „Ueber Theorien der wirtschaftlichen Entwickelung der Völker, mit besondere Rücksicht auf die Stadtwirtschaft des deutschen Mittelalters", Hist Zeitschr, т. 86 стр. 1 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

въ вѣдѣніи оставшихся еще изъ прошлаго корпоративныхъ и коммунальныхъ органовъ [1], оно старалось подавлять въ нихъ всякое пробужденіе стремленій къ самостоятельности.

Въ *Англіи* противорѣчіе между коммунальной и государственной жизнью никогда не доходило до того, чтобы одна поглощала другую, и, кромѣ того, короли никогда не выпускали тамъ совершенно изъ своихъ рукъ высшее управленіе въ городѣ и въ деревнѣ. Самостоятельность городскихъ корпорацій была уничтожена тамъ своеобразнымъ и незамѣтнымъ способомъ: Тюдоры назначили также и для городовъ государственные органы, существовавшіе раньше только въ деревнѣ и вѣдавшіе призрѣніе бѣдныхъ и дорожное дѣло; этимъ было сломлено единство городского управленія и парализована старая организація городскихъ совѣтовъ. Кромѣ того, города, несмотря на то, или именно благодаря тому, что они имѣли свое представительство въ парламентѣ, были вынуждены послѣднимъ служить интересамъ аристократическихъ круговъ, которые все болѣе и болѣе забирали въ свои руки руководительство государственнымъ управленіемъ, принадлежавшее раньше королю.

Изъ *нѣмецкихъ* князей бранденбургско-прусскіе раньше всѣхъ и полнѣе всѣхъ сумѣли сломить самостоятельность какъ городовъ, такъ и землевладѣльческихъ сословій [2]. Судъ, полиція, право обложенія были объявлены неотчуждаемыми верховными правами государства; завѣдываніе школьнымъ дѣломъ, призрѣніе бѣдныхъ и другія задачи были объявлены государственными задачами. Правительство вмѣшивалось въ каждое проявленіе коммунальной жизни и терпѣло дѣятельность городскихъ органовъ управленія, подчиненныхъ его самодержавной дисциплинарной власти, только

---

[1] K. Bücher (назв. соч.) также не отрицаетъ, что еще до конца 18 столѣтія „старая городская хозяйственная организація съ ея цеховыми и принудительными правами, съ рѣзкимъ отдѣленіемъ города и деревни, хотя и ограниченная во многомъ законами государства", продолжала еще существовать; въ административно-правовомъ и политическомъ отношеніяхъ это ограниченіе со стороны государства было полное.

[2] Баварская городская и рыночная инструкція 1748 г. (Bayerische Stadt- und Marktinstruktion); Вюртембергское коммунальное положеніе 1758 г.; Баденъ-Дурлахское коммунальное положеніе 1760 г. Въ Пруссіи, выработанные при Фридрихѣ Вильгельмѣ I и при Фридрихѣ Великомъ принципы управленія нашли себѣ выраженіе въ Прусскомъ земскомъ положеніи (Preussisches Landrecht), часть II Tit. 7 и 8.

ЦАБ "Автограф"

при условіи руководства съ своей стороны. Города были превращены въ простые государственные административные округа.

Во *Франціи* революція, уничтоживъ всѣ существовавшіе еще коммунально-сословные союзы и представительства, закончила дѣло, начатое много раньше абсолютной королевской властью.

Абсолютное государство 18 столѣтія желало создать и укрѣпить болѣе широкую и могущественную политическую единицу, чѣмъ какую были въ состояніи создать организаціи прошлаго. Съ этой цѣлью оно пыталось взять на себя удовлетвореніе всѣхъ публичныхъ потребностей посредствомъ собственнаго чиновническаго аппарата, отвѣтственнаго только передъ нимъ однимъ. Но всякая иниціатива исходила только отъ личности монарха, только отъ нея получали импульсъ дѣйствующіе органы. Поэтому чиновничество зависимое, неизбѣжно думающее всегда только о томъ, какъ бы не преступить велѣній монарха, и неспособное посему къ самостоятельной дѣятельности, не могло на долгое время замѣнить тѣ кореннныя мѣстныя силы, которыя раньше, каждая въ своемъ округѣ, заботились объ удовлетвореніи публичныхъ потребностей. Съ полнымъ проведеніемъ принципа государственнаго всемогущества должна была быть достигнута и граница того, что государство въ состояніи сдѣлать. Это проявилось во Франціи въ крушеніи старой монархіи подъ напоромъ народныхъ силъ, реагировавшихъ противъ ея гнета, въ Германіи—въ политическомъ банкротствѣ закостенѣлой чиновничьей іерархіи, банкротствѣ, совершившемся благодаря толчку со стороны новой организованной народной силы западнаго сосѣда.

Подавивъ всѣ существовавшіе наряду съ нимъ политическіе факторы и приведя такимъ образомъ къ полному застою въ государственной и коммунальной жизни, государство дошло до мертвой точки. Эту мертвую точку можно было преодолѣть, только поставивъ всю общественную жизнь на болѣе широкій базисъ живыхъ силъ.

Просвѣщенный абсолютизмъ самъ помогъ подготовкѣ такого базиса. Раньше отдѣльная личность имѣла въ государствѣ значеніе лишь постольку, поскольку она имѣла значеніе въ своемъ сословіи; теперь всѣ стали равны передъ государствомъ, хотя политически одинаково безправны передъ нимъ. Но государство содѣйствовало тому, чтобы образованіе становилось все болѣе и болѣе общимъ достояніемъ, и, что самое главное,

ЦАБ "Автограф"

оно содѣйствовало умноженію средствъ къ удовлетворенію экономическихъ потребностей.

Буржуазія, выросшая интеллектуально и экономически, становится носительницей безпримѣрнаго до тѣхъ поръ техническаго и экономическаго прогресса, который требуетъ отъ общественныхъ силъ выполненія безконечно болѣе крупныхъ, разнообразныхъ и сложныхъ задачъ. Но для выполненія этихъ задачъ государство принуждено не только черпать интеллектуальныя силы изъ среды той же буржуазіи, оно можетъ и необходимыя къ тому средства получить только посредствомъ общаго и все болѣе интенсивнаго привлеченія своихъ гражданъ къ несенію публичныхъ повинностей. Широкія народныя массы, доросшія постепенно до сознанія государственнаго гражданства, стали требовать доли участія въ государственномъ управленіи общественными дѣлами, касающимися всѣхъ гражданъ; участіе это должно было проявляться въ томъ, чтобы согласіе гражданъ требовалось для полученія доставляемыхъ ими же самими средствъ къ выполненію публичныхъ задачъ. Кромѣ того онѣ требовали, чтобы имъ была предоставлена возможность активно участвовать въ выполненіи тѣхъ публичныхъ задачъ, въ которыхъ онѣ спеціально заинтересованы. Послѣдняго онѣ требовали не для того, чтобы опять разрушить единство государства или ослабить его могущество, а для того, чтобы истинная сущность его, т. е. его дѣятельность, направленная къ благу всѣхъ, могла, примѣняясь къ различнымъ потребностямъ, найти себѣ наиболѣе чистое и интенсивное выраженіе. Это есть то, что мы въ области государственнаго устройства называемъ «конституціонализмомъ», въ области управленія — «самоуправленіемъ». Но этимъ требованіямъ государство не можетъ, да и не желаетъ, долго сопротивляться, сознавая, что управлять не *противъ* своихъ гражданъ, а *вмѣстѣ* съ ними, значитъ только увеличить свое могущество. Кромѣ того оно сознаетъ, что само оно было бы вовсе не въ состояніи выдѣлить изъ національнаго цѣлаго и заставить служить себѣ всѣ тѣ силы, которыя предоставляютъ себя ему добровольно въ самоуправленіи, частью коего является современное коммунальное управленіе.

Исторія корпоративныхъ организацій среднихъ вѣковъ—въ противоположность современной неразрывной связи между государственной и коммунальной жизнью—характеризуется тѣмъ, что коммунальная жизнь все болѣе и болѣе отдѣлялась отъ го-

ЦАБ "Автограф"

сударственнаго организма, который послѣ тщетной попытки удержаться на развалинахъ разрушеннаго имъ античнаго государства, самъ все болѣе и болѣе разрушался вмѣстѣ съ этими развалинами. Болѣе юное государство, построившее свое зданіе на элементахъ собственной народности, встрѣтилось съ упомянутыми замкнутыми корпоративными организаціями, представлявшими изъ себя силу, враждебную ему. Оно могло подавить всякую самостоятельность въ этихъ корпораціяхъ, но оно не сумѣло поставить на ихъ мѣсто другія организаціи, органически входящія въ него, и пробудить ихъ къ новой жизни въ измѣненныхъ границахъ. Эту задачу разрѣшило только современное правовое и конституціонное государство. Въ полнотѣ своего суверенаго могущества оно также не терпитъ въ своихъ предѣлахъ никакой власти, которая могла бы дѣйствовать какимъ бы то ни было образомъ *противъ* его воли. Оно поглощаетъ всѣ личныя и экономическія силы, поскольку нуждается въ нихъ для выполненія своихъ задачъ, но въ отдѣльныхъ случаяхъ оно поручаетъ это выполненіе, регламентированное закономъ, тѣмъ кругамъ, которые наиболѣе заинтересованы въ этихъ задачахъ. При этомъ оно предоставляетъ общинамъ, соотвѣтственно съ ихъ природой, преобладающее участіе въ выполненіи новыхъ публичныхъ задачъ [1].

Средства же, необходимыя для выполненія всѣхъ, интенсивно и экстенсивно все болѣе и болѣе разростающихся, публичныхъ задачъ, получаются теперь слѣдующимъ образомъ: граждане государства ассигнуютъ извѣстную сумму, необходимую для выполненія опредѣленныхъ задачъ; при этомъ средства, необходимыя для выполненія задачъ, служащихъ интересамъ всѣхъ гражданъ, государство добываетъ само, средства же для задачъ,

[1] Въ финансовой области вышеизложенный историческій процессъ выразился яснѣе всего въ томъ, что съ конца 15-го до конца 18-го ст. сословные и городскіе бюджеты, подъ давленіемъ государственнаго всемогущества, старавшагося по возможности сконцентрировать въ своихъ рукахъ всѣ средства, все болѣе и болѣе сокращались, такъ что, напр., расходы Берлина равнялись въ 1734 г. при 86.000 жителей 24.000 талеровъ, между тѣмъ какъ нѣсколькими столѣтіями раньше городскія общины съ гораздо меньшимъ числомъ жителей, правда, при иномъ, какъ мы уже говорили, характерѣ выполняемыхъ ими задачъ, имѣли бюджеты до шести разъ большіе. Въ 19-омъ же столѣтіи начинается постепенное расширеніе коммунальныхъ задачъ и коммунальныхъ бюджетовъ,—расширеніе, значительно превышающее сокращеніе ихъ, продолжавшееся въ теченіе нѣсколькихъ столѣтій.

ЦАБ "Автограф"

служащихъ одновременно и публичнымъ интересамъ и интересамъ отдѣльныхъ круговъ гражданъ, добываются преимущественно этими кругами, которые и распоряжаются ими. Если эти круги состоятъ изъ лицъ, живущихъ и хозяйничающихъ на извѣстной ограниченной территоріи, тогда они, какъ мы уже говорили выше, составляетъ *коммунальныя* принудительныя хозяйственныя общины, которыя должны заботиться о выполненіи задачъ, поставленныхъ имъ государствомъ или же въ предѣлахъ, допущенныхъ закономъ и административнымъ правомъ, добровольно принимаютъ на себя задачи, служащія ихъ интересамъ.

И въ томъ и въ другомъ случаѣ эти коммунальныя единицы, выполняющія публичныя задачи въ своихъ собственныхъ интересахъ, самоуправляющіяся и ведущія самостоятельное хозяйство, находятъ основу и предѣлы своего существованія и своей дѣятельности въ *общемъ* законѣ и въ правѣ государственнаго *цѣлаго*. Съ другой стороны, матеріальное содержаніе этихъ задачъ совершенно измѣнилось,—современныя коммунальныя единицы по своимъ цѣлямъ, по своему фундаменту и по своему строенію представляютъ изъ себя нѣчто совершенно иное, чѣмъ коммунальныя единицы прошлаго. Поэтому исходной точкой при описаніи *современнаго* коммунальнаго финансоваго хозяйства должно быть описаніе *современнаго* круга задачъ коммунальныхъ единицъ. Къ этому описанію круга задачъ коммунальныхъ единицъ въ упомянутыхъ трехъ государствахъ мы и переходимъ

§ 2. **Великобританія.** Ни въ одной изъ трехъ частей Соединеннаго Королевства нѣтъ мѣстныхъ отдѣловъ государственнаго правительственнаго аппарата внутренняго управленія, которыми бы руководили государственные чиновники, чиновники въ томъ смыслѣ, какъ это слово понимается въ континентальныхъ государствахъ; въ Англіи неизвѣстны такія должностныя лица, какъ прусскіе оберъ-президенты, правительственные президенты и ландраты, или какъ французскіе префекты. Лица, стоящія во главѣ нынѣшняго англійскаго мѣстнаго управленія, городскіе мэры и предсѣдатели совѣтовъ графствъ, окружныхъ совѣтовъ и приходскихъ совѣтовъ или предсѣдатели совѣтовъ призрѣнія бѣдныхъ, не носятъ также и двойственнаго характера коммунальныхъ и государственныхъ чиновниковъ, вродѣ нѣмецкихъ бургомистровъ или французскихъ мэровъ; они являются исключительно выборными представителями всегда корпоративныхъ учрежденій мѣстнаго управленія, состоящихъ въ настоящее время изъ лицъ,

ЦАБ "Автограф"

выбираемыхъ плательщиками налоговъ. Поскольку съ ихъ положеніемъ связано исполненіе обязанностей мирового судьи, они пользуются и судейской независимостью.

Такимъ образомъ въ Англіи не существовало и не существуетъ двойственнаго управленія отдѣльными мѣстными округами, управленія черезъ посредство коммунальныхъ и управленія черезъ посредство государственныхъ властей. Мѣстныя дѣла государственнаго управленія, повсюду находящіяся въ рукахъ государственныхъ чиновниковъ, въ Англіи изстари вѣдались и нынѣ вѣдаются, вмѣстѣ съ собственными публичными задачами мѣстныхъ или окружныхъ коммунальныхъ единицъ, органами этихъ мѣстныхъ общинъ, но при условіи нормировки со стороны закона [1]. Расходы на эти задачи тоже неслись ранѣе вполнѣ, въ настоящее время несутся при участіи также и государственной кассы, коммунальными единицами. Это мѣстное внутреннее управленіе находится въ рукахъ однихъ и тѣхъ же мѣстныхъ органовъ, которые вѣдаютъ и задачи обще-государственныя и спеціально мѣстныя (т. е. въ тѣсномъ смыслѣ коммунальныя); поэтому оно должно называться не только коммунальнымъ управленіемъ, въ томъ смыслѣ, какъ это выраженіе употребляется въ другихъ государствахъ, но, сообразно съ болѣе широкими функціями своими, *мѣстнымъ* управленіемъ «local government». Въ Англіи этотъ терминъ всегда оффиціально примѣнялся и теперь еще исключительно примѣняется какъ по отношенію къ надзирающей дѣятельности соотвѣтствующихъ центральныхъ министерскихъ учрежденій трехъ королевствъ (Local goverment Boards), такъ и по отношенію къ дѣятельности органовъ мѣстнаго управленія въ графствѣ, городѣ, округѣ и сельскомъ приходѣ или въ цѣлевыхъ союзахъ призрѣнія бѣдныхъ и др. [2]; соотвѣт-

[1] Въ Англіи не существуетъ приказовъ органовъ администраціи, которые бы сами по себѣ имѣли законную силу. Всѣ приказы, — полицейскіе приказы мировыхъ судей, административные приказы центральныхъ органовъ надзора по дѣламъ внутренняго управленія: Local Government Boards, Boards of Education, Boards of Agriculture, Home Department и т. д.,—должны быть основаны на законахъ и имѣютъ цѣлью только примѣненіе закона, сами же они не могутъ творить новаго права; отмѣна ихъ вслѣдствіе незаконности можетъ быть достигнута принесеніемъ жалобы въ обыкновенный судъ, какъ со стороны непосредственно заинтересованныхъ лицъ, такъ и со стороны каждаго гражданина.

[2] Оффиціальный англійскій языкъ вообще не знаетъ слова „selfgovernment“; его примѣненіе къ англійскому мѣстному управленію перешло въ нѣмецкую литературу изъ появившейся въ 1848 г. книги Toulmin Smith'a „Local

ЦАБ "Автограф"

ственно съ этимъ и задачи этихъ «local authorities» во многихъ отношеніяхъ шире, чѣмъ задачи коммунальныхъ управленій другихъ государствъ. Поэтому не можетъ быть проводима прямая параллель между ними, не могутъ быть сравниваемы также и цифровыя данныя о ихъ дѣятельности.

Старую форму local government представляетъ изъ себя управленіе мировыхъ судей въ графствахъ и приходахъ. Въ городахъ, инкорпорированныхъ хартіями, оно было приведено въ связь съ старымъ совѣтскимъ управленіемъ, очень ограниченнымъ въ своихъ публичныхъ функціяхъ: должность мирового судьи была соединена съ должностью мэра. Это управленіе мировыхъ судей могло выполнять свои задачи только до тѣхъ поръ, пока до конца 18 столѣтія и отчасти позже мѣстныя общія потребности были меньше и проще какъ по объему, такъ и по содержанію, пока среди этихъ задачъ на первомъ планѣ стояли функціи полицейскаго управленія (полиція безопасности, дорожная полиція, полиція призрѣнія бѣдныхъ и, поскольку она тогда уже существовала, санитарная полиція) и функціи мѣстнаго правосудія. Послѣднія функціи исполнялись и исполняются пленарнымъ съѣздомъ мировыхъ судей графства въ Quarter Sessions. Въ Англіи нѣтъ особой административной юстиціи, какъ въ другихъ государствахъ, и Quarter Sessions являются низшей инстанціей для административныхъ споровъ, которые и въ апелляціонной инстанціи разрѣшаются обыкновенными судами.

Selfgovernment and Centralization". Ср. J. Редлихъ, „Englische Localverwaltung", Лейпцигъ, 1901 г. введеніе, стр. XIX и слѣд., 181 и 182, 760 прим. 1, а также всю III часть сочиненія, стр. 741 и слѣд. (русск. пер. СПБ. 1907 - 8, I, стр. IV и сл., 45, 196—197, II, стр. 360 и 341 - 428). Въ этой книгѣ авторъ полемизируетъ противъ взглядовъ Гнейста о примѣненіи понятія „самоуправленія" къ англійскому мѣстному управленію. Въ ограниченную задачу настоящаго финансово научнаго изслѣдованія не можетъ входить и выясненіе особенностей англійскаго государственнаго и административнаго права: въ связи съ разсужденіями Редлиха мы напомнимъ здѣсь только, что въ Англіи послѣ рѣшенія великой борьбы между парламентомъ, опирающимся на Common law, и прерогативами короны въ пользу перваго, всѣ проявленія всей государственной жизни и въ законодательствѣ и въ управленіи могутъ быть, собственно говоря, характеризуемы, какъ Selfgovernment. Парламентъ, какъ представитель руководящихъ въ данное время классовъ націи, благодаря принадлежащему ему (даже въ каждомъ отдѣльномъ спеціальномъ случаѣ) праву утверждать законодательнымъ путемъ всѣ административные акты, регулируетъ все управленіе, начиная съ министерскихъ „Departments" и кончая самыми низшими „Local authorities", и черезъ посредство своихъ комиссій контролируетъ законномѣрность управленія.

ЦАБ "Автограф"

Впослѣдствіи эта форма мѣстнаго управленія была разрушена благодаря тому, что, съ одной стороны, вмѣстѣ съ измѣнившимися экономическими и соціальными условіями все расширялись мѣстныя и, въ частности, въ тѣсномъ смыслѣ коммунальныя задачи, особенно задачи экономическія, съ другой стороны, все болѣе и болѣе широкіе слои народа стали принимать участіе въ политической дѣятельности. Первый моментъ вызывалъ все большія и большія измѣненія въ функціяхъ мѣстныхъ органовъ привелъ къ существенному расширенію ихъ административно-правовыхъ и финансовыхъ полномочій, благодаря чему неизбѣжно произошло раздѣленіе административныхъ и судебныхъ функцій, соединенныхъ ранѣе въ лицѣ мирового судьи; второй моментъ привелъ для всей англійской государственной жизни къ парламентскимъ реформамъ 1832, 1867 и 1884 гг., измѣнившимъ и расширившимъ избирательное право, а въ области мѣстнаго управленія къ демократизаціи его органовъ на основѣ сначала классового, а въ концѣ концовъ *всеобщаго* и *равнаго* избирательнаго права *всѣхъ плательщиковъ налоговъ*.

Старое мѣстное самоуправленіе находилось въ рукахъ патріархально управляющей олигархіи господствующихъ классовъ—дворянства и джентри. Эти классы господствовали равномѣрно и въ парламентѣ. Свое политическое положеніе они укрѣпили еще тѣмъ, что ихъ члены, въ качествѣ мировыхъ судей—формально назначаемыхъ пожизненно короной, фактически же являющихся представителями своихъ округовъ, независимыми отъ какого бы то ни было административнаго контроля—завѣдывали, какъ почетныя должностныя лица, публичными дѣлами въ графствахъ и округахъ, въ которыхъ также непосредственнѣйшимъ образомъ затрогивались ихъ собственные интересы. Кромѣ того они замѣщали бывшія тогда тоже почетно-должностными мѣста констеблей, надзирателей за призрѣніемъ бѣдныхъ и дорожныхъ инспекторовъ въ приходѣ членами буржуазныхъ среднихъ классовъ, находившихся въ большей или меньшей зависимости отъ нихъ. Въ противоположность этому *новѣйшее* мѣстное управленіе покоится на выборныхъ представительствахъ графствъ, городовъ, округовъ, приходовъ и цѣлевыхъ союзовъ. Эти представительства при помощи наемнаго аппарата служащихъ фактически завѣдуютъ управленіемъ. Они или въ полномъ своемъ составѣ осуществляютъ право рѣшенія и право контроля или же дѣлятся на «committes» (иногда также еще и на подкомиссіи), завѣдующія

ЦАБ "Автограф"

различными отраслями управленія. Поэтому, несмотря на гораздо болѣе широкое содержаніе ихъ задачъ, они по своей *внѣшней* организаціи напоминаютъ въ нѣкоторомъ отношеніи современное коммунальное самоуправленіе прусскихъ городовъ. Но выборныя лица, стоящія во главѣ этихъ представительствъ, городскіе бургомистры и предсѣдатели совѣтовъ, лично не пользуются никакими административными полномочіями. Если даже съ должностью ихъ соединена и должность мирового судьи, то и тогда корпоративно осуществляемыя административныя функціи бываютъ отдѣлены отъ личныхъ судейскихъ функцій.

Но измѣненіе англійскаго мѣстнаго управленія не было, какъ въ Пруссіи и во Франціи, вызвано стихійными бурями, потрясшими всю государственную жизнь. Оно было результатомъ постепеннаго процесса, начавшагося съ парламентской реформы 1832 г. и совершавшагося подъ вліяніемъ все новыхъ задачъ управленія и по мѣрѣ появленія ихъ. Такимъ образомъ, соотвѣтственно съ практическимъ духомъ англійскаго народа, исходной точкой реформъ было не измѣненіе аппарата учрежденій мѣстнаго управленія, а законодательное рѣшеніе въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ вновь возникающей задачи. Для разрѣшенія такихъ новыхъ задачъ сначала были созданы спеціальныя учрежденія, охватывавшія въ большей или меньшей степени всю страну. Создавались они сначала для каждаго отдѣльнаго случая посредствомъ «Local Acts», затѣмъ, съ примѣненіемъ всего полученнаго такимъ путемъ опыта, посредствомъ общихъ законовъ, имѣющихъ обязательную, или же, при такъ называемыхъ «Adoptive Acts», факультативную силу. Такъ продолжалось до тѣхъ поръ, пока не оказалось необходимымъ упростить всѣ эти параллельно существовавшія и часто взаимно перекрещивавшіяся спеціальныя учрежденія и главнымъ образомъ соединить ихъ въ планомѣрно построенномъ административномъ организмѣ, части котораго взаимно дополняли бы другъ друга.

Этотъ процессъ совершался во всѣхъ трехъ частяхъ Соединеннаго Королевства по однимъ и тѣмъ же принципамъ, при чемъ были принимаемы во вниманіе особенности болѣе древнихъ мѣстныхъ учрежденій Шотландіи и Ирландіи. Въ Ирландіи процессъ этотъ совершался болѣе медленнымъ темпомъ или, вѣрнѣе говоря, постоянно запаздывалъ. Раньше всего онъ начался въ Англіи, въ видѣ отдѣльныхъ случаевъ. Поэтому, при описаніи этой эволюціи

ЦАБ "Автограф"

и возникшей въ результатѣ ея современной организаціи мѣстнаго управленія мы подробнѣе всего должны остановиться на Англіи.

а. Англія.

Въ исходѣ 18 столѣтія мѣстное управленіе въ древнихъ историческихъ территоріальныхъ единицахъ, въ графствахъ, какъ мы уже упоминали, покоилось на дѣятельности свободныхъ отъ всякаго административнаго контроля мировыхъ судей, какъ мѣстныхъ представителей политически и соціально господствующихъ классовъ. На ряду съ ними должность шерифа, которая, до учрежденія должности мирового судьи при Эдуардѣ III, представляла въ графствахъ центральную королевскую власть, потеряла всякое значеніе, и въ рукахъ шерифа остались только нѣкоторыя формальныя функціи по исполненію судебныхъ приговоровъ и по территоріальной милиціи. Въ рукахъ мировыхъ судей находились: уголовная юстиція въ Quarter Sessions съ участіемъ присяжныхъ (при параллельной дѣятельности разъѣздныхъ судей), суммарная полицейско-судебная уголовная юстиція, полиція безопасности и административная полиція вмѣстѣ съ выдачей концессій на промышленныя предпріятія. Мировые судьи завѣдывали коллегіально также всѣми дѣлами графства (Counti Business: содержаніе Court houses, Shire halls, тюремъ, милиціонныхъ складовъ, домовъ для умалишенныхъ, гдѣ таковые имѣлись, назначеніе штата писцовъ и смотрителей, покрытіе расходовъ по судебно-медицинскому осмотру труповъ коронеромъ, раскладка налоговъ графства по приходамъ). Въ качествѣ полицейскихъ начальниковъ они руководили посредствомъ своихъ приказовъ (Orders) управленіемъ въ отдѣльныхъ приходахъ [1].

Въ приходахъ (parishes), собраніе общины (general and open vestry) или комитетъ общины, организуемый преимущественно въ городскихъ приходахъ и пополняющійся посредствомъ кооптаціи (select vestry) съ священникомъ и двумя churchwardens (церковными старостами) во главѣ, завѣдывали только церковными дѣ-

[1] Мы уже выше упоминали о томъ, что мировые судьи въ Quarter Sessions пользовались юрисдикціей и по дѣламъ управленія,—они разбирали жалобы какъ по поводу дѣйствій отдѣльныхъ членовъ, такъ и по поводу распоряженій, сдѣланныхъ членами Quarter Sessions въ засѣданіи отдѣловъ, а также и по поводу дѣйствій подчиненныхъ имъ приходскихъ органовъ.

ЦАБ "Автограф"

лами управленія, главнымъ образомъ опредѣленіемъ расходовъ по постройкѣ церквей и раскладкой несуществующаго теперь церковнаго налога (church rate). Должностныя же лица (тоже почетно-должностныя), завѣдующія свѣтскими дѣлами управленія, Constable, на обязанности котораго лежали исполнительно-полицейскія функціи и который замѣненъ былъ потомъ наемными полицейскими, два смотрителя бѣдныхъ (Overseers of the poor) и дорожный инспекторъ (Overseer of highways), были назначаемы мировыми судьями, по порученію и подъ наблюденіемъ которыхъ они вѣдали въ приходѣ полицію безопасности, призрѣніе бѣдныхъ и дорожное дѣло. Изъ этихъ должностныхъ лицъ особенно важное значеніе имѣли Overseers of the poor, ибо въ качествѣ исполнителей законовъ о бѣдныхъ королевы Елизаветы они были органами, уполномоченными производить оцѣнку «visible property» для взиманія налога для бѣдныхъ (poor rate), а также раскладку и взиманіе этого налога, иногда вмѣстѣ съ законными прибавками къ нему. Въ послѣднемъ своемъ качествѣ они пережили описанный выше процессъ измѣненія мѣстнаго управленія: но они вышли изъ этого процесса уже не мѣстными должностными лицами, подчиненными мировымъ судьямъ, а податными чиновниками городскихъ совѣтовъ, городскихъ окружныхъ совѣтовъ и сельскихъ приходовъ, реорганизованныхъ недавно въ политическія общины; кромѣ того на ихъ долю выпала еще и другая функція: на основаніи податныхъ списковъ они составляютъ списки избирателей въ парламентъ и въ совѣты графствъ, служащіе основой для списковъ избирателей всѣхъ другихъ болѣе юныхъ мѣстныхъ корпорацій. Приходъ, какъ таковой, помимо церковной стороны управленія, имѣлъ значеніе самостоятельнаго округа мѣстнаго управленія только въ своемъ качествѣ общины для призрѣнія бѣдныхъ и въ связи съ этимъ въ качествѣ единицы по раскладкѣ податей [1].

[1] При этомъ слѣдуетъ напомнить, что округа государственно-церковныхъ и административныхъ (civil) приходовъ могли, благодаря религіознымъ расколамъ, охватывать не одинъ и тотъ же кругъ лицъ, а въ своихъ территоріальныхъ границахъ они послѣ изданія законовъ о бѣдныхъ королевы Елизаветы стали все болѣе и болѣе отличаться другъ отъ друга; объ этомъ, также какъ и данныя объ очень различной величинѣ civil parishes см. у Aschrott'a „Das engl Armenwesen in seiner hist. Entwickelung und in seiner heutigen Gestalt" (Staats u. sozialwiss. Forschungen, т. V, выпускъ 4, Лейпцигъ, 1886 г., стр. 179 и слѣд.) и у J. Redlich'a „Engl. Lokalverwaltung", стр. 549 и слѣд. (русск пер., II, 140 и сл.).

ЦАБ "Автограф"

Когда начался періодъ реформъ, и начался именно съ того, что налоги для бѣдныхъ стали взиматься не съ извѣстной территоріи, а съ союза лицъ, когда въ концѣ концовъ былъ уничтоженъ и церковный налогъ, тогда и сельскій приходъ совершенно потерялъ характеръ мѣстной общины, который былъ возвращенъ ему только закономъ о мѣстномъ управленіи 1894 года.

Города, политическое значеніе коихъ при старомъ режимѣ заключалось исключительно въ ихъ роли парламентскихъ избирательныхъ единицъ, т. е. въ правѣ посылать одного или двухъ представителей въ нижнюю палату, представляли изъ себя въ большей или меньшей степени исключенія изъ порядка мѣстнаго управленія, существовавшаго въ графствѣ и въ приходахъ. Члены городской джентри, облеченные званіемъ мирового судьи,—между ними и мэръ,—de jure пользовались властью мирового судьи совокупно съ остальными мировыми судьями всего графства, но фактически они въ предѣлахъ своего corporate town осуществляли эту власть совершенно такъ же, какъ и остальные судьи графства въ сельскихъ округахъ. Поэтому существовала самая широкая связь между городскимъ управленіемъ и управленіемъ графства въ небольшихъ городскихъ общинахъ, которымъ не было даже дано право Petty Sessions, т. е. особаго отдѣла (Division) съѣзда графства. Въ городахъ, представлявшихъ изъ себя въ то же время такія Sessional Divisions, связь эта существовала лишь въ томъ отношеніи, что они должны были нести часть расходовъ графства и что на нихъ распространялась юрисдикція Quarter Sessions даннаго графства. Въ немногихъ крупныхъ городахъ, пользовавшихся правомъ имѣть собственныя Quarter Sessions, пропадала даже и эта связь съ управленіемъ графства. Въ качествѣ муниципалитетовъ, города имѣли, правда, совѣтъ, «select body», учреждавшійся всегда инкорпораціонной хартіей, но совѣтъ этотъ самъ пополнялъ себя посредствомъ кооптаціи членами изъ среды тѣсно ограниченнаго круга жителей, corporate body, и онъ пользовался имуществомъ и доходами города въ своихъ собственныхъ интересахъ или употреблялъ ихъ на политическія цѣли тѣхъ лицъ, которыхъ интересовала роль города, какъ парламентской избирательной единицы. Кромѣ того административныя полномочія этихъ совѣговъ были ограничены только такими функціями, которыя были необходимы для существованія корпораціи, какъ таковой (управленіе имуществомъ, назначеніе и вознагражденіе служащихъ), публичныя же задачи, напр. призрѣніе бѣдныхъ, находившееся

ЦАБ "Автограф"

и здѣсь въ рукахъ приходскихъ органовъ, были вообще внѣ ихъ компетенціи и должны были быть въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ поручаемы имъ спеціальнымъ Local Act'омъ.

Школьное же дѣло до 1870 г. вообще не входило въ Англіи въ число задачъ, лежащихъ на органахъ мѣстнаго управленія.

Во всей этой системѣ стараго local government, не знавшей никакой объединяющей административной инстанціи, которая бы служила посредствующимъ звеномъ между мѣстнымъ управленіемъ и парламентомъ, не было также и рѣчи объ участіи плательщиковъ налоговъ въ мѣстномъ управленіи съ правомъ рѣшающаго голоса и съ правомъ контроля, за исключеніемъ церковныхъ приходскихъ дѣлъ, въ которыхъ open vestry (общее приходское собраніе) являлось первымъ зачаткомъ «самоуправленія» въ современномъ смыслѣ. Первые шаги къ тому, чтобы предоставить плательщикамъ налоговъ право участвовать въ мѣстномъ управленіи, были сдѣланы только подъ давленіемъ нуждъ и требованій болѣе новаго времени. Но эти начала «самоуправленія» не были органически связаны съ мѣстнымъ управленіемъ, а были сперва пристегнуты безъ всякой органической связи къ вышеописаннымъ болѣе старымъ факторамъ управленія. Только захватывавшая все новыя и новыя области мѣстнаго управленія реформа сдѣлала, наконецъ, неизбѣжнымъ преобразованіе и управленія графства, какъ такового. Этимъ былъ только проложенъ путь къ тому, чтобы завершить весь процессъ преобразованія построеніемъ органической системы мѣстныхъ единицъ самоуправленія. Процессъ этотъ былъ законченъ къ концу 19 столѣтія [1].

Въ этомъ, въ своей первой стадіи, чисто эмпирическомъ процессѣ очень большое вліяніе имѣли два принципа, характеризующіе англійское common law: первый принципъ заключается въ томъ, что ни одно публичное учрежденіе, ни одно должностное лицо не можетъ проявлять никакой дѣятельности, не можетъ, слѣдовательно, и назначать налоговъ, внѣ сферѣ осуществленія тѣхъ задачъ, которыя спеціально поручены ему; второй принципъ заключается въ томъ, что всякое такое полномочіе заботиться о публичныхъ интересахъ, предпринимать дѣйствія публично-право-

[1] См. у Редлиха о значеніи Бентама для побѣды надъ прежнимъ эмпиризмомъ въ англійскомъ законодательствѣ и внутренней политикѣ, въ особенности въ реформѣ внутренняго управленія; назв. соч., стр. 123 и сл. (русск. пер., 117 и сл.).

ЦАБ "Автограф"

вого характера, должно быть основано на законѣ, а потому полномочія относительно задачъ, не предусмотрѣнныхъ существующими общими законами, должны въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ быть испрашиваемы у парламента мѣстными заинтересованными лицами или мѣстными властями; эти полномочія парламентъ даетъ посредствомъ Local Acts въ порядкѣ «Private Bill Legislation». Такимъ образомъ мѣстныя власти могутъ расширять свою компетенцію только очень дорогимъ путемъ испрашиванія такихъ биллей; такимъ же путемъ имъ приходится защищать свои интересы противъ частныхъ обществъ или частныхъ предпріятій [1]. Но для такой процедуры у приходскаго управленія стараго local government не было пригодныхъ къ тому органовъ. У городовъ же, съ ихъ устарѣлымъ совѣтскимъ управленіемъ, частью не было доброй воли, частью не хватало средствъ, тѣмъ болѣе, что при внесеніи такихъ биллей связанные съ ними расходы должны были быть еще легализированы посредствомъ спеціальнаго разрѣшенія ихъ, если же парламентъ отвергалъ билль, то понесенные расходы оказывались лишенными всякаго законнаго основанія. Отчасти благодаря этому обстоятельству, экономическія публичныя потребности новаго времени, водопроводы, газовое освѣщеніе и т. п. въ Англіи почти повсюду удовлетворялись сначала частной иниціативой. Оно же долго служило помѣхой въ молодыхъ промышленныхъ и торговыхъ центрахъ и въ особенности мѣшало слія-нію отдѣльныхъ частей городовъ, выросшихъ на территоріи разныхъ приходовъ. Въ Англіи современная промышлен-

[1] Принципіальное значеніе вышеизложенныхъ началъ англійскаго права для всего развитія англійскаго мѣстнаго управленія подчеркивается и Редлихомъ („Engl. Lokalverwaltung", стр. 50 и 374, русск. п., 58 и 402). Объ историческомъ развитіи вліянія парламента на организацію внутренняго управленія путемъ „Private Bill Legislation". Private Statutes или Local Statutes, см. Redlich назв. соч., 16 и сл., стр. 254 и сл. (русск. п., 274 и сл.). Англійскіе городскіе совѣты для различныхъ отдѣльныхъ начинаній, въ другихъ государствахъ вытекающихъ изъ полномочій власти или входящихъ въ общій кругъ коммунальной дѣятельности, нуждаются въ спеціальномъ полномочіи посредствомъ Local Act, который они и испрашиваютъ во избѣжаніе затрудненій. Интересные примѣры относительно этого имѣются у Редлиха, стр. 367 (русс. п., 395—6). О Private и Local Acts см. также у Гнейста, „Das engl. Verwaltungsrecht", 1883 г. т. I, стр. 177, 179, 183 и слѣд.: Hallgarten, „Die communale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England" (Münch. volkswirtschaftliche Studien", № 32, 1899 г., стр. 118). Основанное на источникахъ изложеніе вопроса у Clifford'a „History of Private Bill Legislation", London, 1887.

ЦАБ "Автограф"

ность сдѣлала большіе успѣхи уже въ 18 столѣтіи и особенно въ концѣ его; изъ незначительныхъ ранѣе поселеній и мѣстечекъ выростали все новыя, все разростающіяся скопленія людей, для которыхъ была уже недостаточна организація управленія, разсчитанная на простыя, главнымъ образомъ земледѣльческія, условія жизни. Въ то же время появлялись все новыя и новыя мѣстныя потребности, и, когда эти потребности становились общераспространенными, нужно было, при упомянутой особенности англійскаго права, искать новыхъ путей для ихъ удовлетворенія.

Такая потребность общаго характера, при все болѣе рѣзко выступающей дифференціаціи классовъ, живущихъ свободнымъ доходомъ, и классовъ, живущихъ заработной платой, проявилась прежде всего въ области *призрѣнія бѣдныхъ*. Эту потребность старались удовлетворить два парламентскихъ акта послѣдней четверти 18 и начала 19 столѣтія. Первый изъ этихъ актовъ разрѣшалъ факультативное соединеніе нѣсколькихъ приходовъ въ союзы призрѣнія бѣдныхъ, управлять которыми должны были особые органы, въ лицѣ guardians (попечителей), назначаемыхъ мировыми судьями и получающихъ опредѣленное жалованье. Другой актъ, имѣвшій также лишь факультативную силу, организовывалъ приходское собраніе, если оно принимало соотвѣтствующее рѣшеніе, на основѣ классоваго избирательнаго права, и давалъ ему полномочіе избирать общинный комитетъ, который бы рѣшалъ всѣ вопросы призрѣнія бѣдныхъ. Лица, избранныя въ этотъ комитетъ, должны были быть утверждаемы мировыми судьями, и въ него ex officio входили мѣстный священникъ, церковные старосты и overseer of the poor. Оба эти закона содержали уже,—первый, проводя принципъ соединенія приходовъ въ болѣе крупныя единицы управленія, второй, допуская существованіе выборныхъ административныхъ комитетовъ,—элементы того процесса, который поставилъ англійское мѣстное управленіе на совершенно новую основу, но сначала внесъ въ него также цѣлый хаосъ специальныхъ управленій [1].

[1] Gilberts Act 1782 г., 22 Geo. III, c. 38, и Sturges Burnes Act 1819 г., 59 Geo. III. c. 14; срв. Aschrott, назв. соч., стр. 28 и слѣд., 34 и слѣд — Оба закона имѣли кромѣ того характеръ такъ называемыхъ Adoptive Acts. Такіе законы, хотя и устанавливаютъ общеобязательныя нормы, регулирующія извѣстный предметъ управленія, но въ отдѣльномъ мѣстномъ округѣ начинаютъ дѣйствовать только въ томъ случаѣ, если компетентные мѣстные органы торжественно заявятъ свою волю, чтобы этотъ законъ примѣнялся отнынѣ въ ихъ округѣ. Adoptive Acts играютъ, какъ мы увидимъ ниже, важ-

ЦАБ "Автограф"

Итакъ, примѣненіе обоихъ упомянутыхъ законовъ въ области призрѣнія бѣдныхъ было возможно только въ отдѣльныхъ случаяхъ въ зависимости отъ желанія отдѣльныхъ приходовъ. Точно также и другія потребности новаго времени,—устройство и улучшеніе, чистка и освѣщеніе улицъ и площадей, водоснабженіе, осушеніе, вывозъ нечистотъ и т. п. въ крупныхъ поселеніяхъ, какъ въ городахъ, такъ и въ мѣстечкахъ и даже частяхъ ихъ, выросшихъ до значенія города, должны были быть удовлетворяемы безчисленными мѣстными актами по предложенію заинтересованныхъ общинъ. Этими мѣстными актами для каждой спеціальной цѣли создавались замкнутые административные округа, находящіеся въ завѣдываніи спеціальныхъ комиссій или boards (совѣтовъ) въ качествѣ органовъ управленія. Достигаемое такимъ образомъ только для отдѣльнаго мѣстнаго округа временное удовлетвореніе насущныхъ нуждъ управленія было само по себѣ недостаточно и полно пробѣловъ. Только въ связи съ парламентской реформой 1832 г. началось преобразованіе всего внутренняго управленія, продолжавшееся непрерывно въ теченіе двухъ поколѣній. Движеніе это имѣло слѣдующіе крупные этапы: законъ о бѣдныхъ 1834 года, первое городовое положеніе 1835 г., санитарные законы 1848 и 1875 г.г., законъ о народномъ образованіи 1870 г., наконецъ, въ своемъ послѣднемъ фазисѣ—новую редакцію городового положенія 1882 г., оба закона о мѣстномъ управленіи 13 августа 1888 г. и 5 марта 1894 г. и новѣйшій законъ о народномъ образованіи 1902 г.

Уже наименованіе перечисленныхъ здѣсь законовъ показываетъ, что этотъ великій преобразовательный процессъ распадается на два періода: въ первомъ періодѣ регулировались соотвѣтствующими законами различные предметы мѣстнаго управленія, и законы эти дали въ значительной мѣрѣ содержаніе также и сферѣ дѣятельности нынѣшнихъ мѣстныхъ органовъ, во второмъ періодѣ совершалась систематическая постройка и завершеніе зданія мѣстныхъ учрежденій. Такимъ образомъ, чтобы получить ясное представленіе объ этомъ организмѣ и объ его задачахъ, слѣдуетъ предварительно познакомиться съ различными фазисами упомянутаго преобразовательнаго процесса.

ную роль въ новѣйшемъ англійскомъ законодательствѣ по дѣламъ мѣстнаго управленія: благодаря имъ извѣстныя учрежденія или мѣропріятія не навязываются также и тѣмъ мѣстнымъ единицамъ, въ которыхъ еще не назрѣла потребность въ нихъ. Ср. Р е д л и х ъ, стр. 256—7 прим. 1, (русск. пер., стр. 276 – 7).

ЦАБ "Автограф"

Руководящія идеи обоихъ періодовъ были уже указаны нами: въ матеріальномъ отношеніи—созданіе соотвѣтствующихъ условіямъ округовъ управленій, которые были бы достаточно сильны экономически, чтобы справиться съ измѣнившимися задачами, при чемъ должны были быть по возможности сохранены старыя границы графствъ; въ политическомъ отношеніи—передача мѣстнаго управленія въ руки коллегіально дѣйствующихъ, *выборныхъ* представительныхъ корпорацій, т. е. проведеніе и во всѣхъ мѣстныхъ административныхъ учрежденіяхъ той идеи самоуправленія, которая выразилась въ реформѣ парламента на основѣ избирательнаго права плательщиковъ налоговъ. Въ видѣ пограничнаго камня въ самомъ началѣ эпохи реформъ стоитъ городовое положеніе (Municipal Corporation Act) 1835 г. Являясь непосредственнымъ выводомъ изъ парламентской реформы, оно вмѣстѣ съ старыми городскими совѣтами уничтожило также и ограниченіе, состоявшее въ томъ, что полнымъ правомъ гражданства въ городахъ обладали только фримэны (свободные землевладѣльцы), Corporate Bodies; право гражданства получили всѣ жители городской общины, изъ числа которыхъ и стали теперь избираться Borough Councils (муниципальные совѣты); въ своемъ мѣстѣ мы вернемся еще къ этому болѣе старому городовому положенію.

Но оба принципа реформы были прежде всего примѣнены къ *реорганизаціи призрѣнія бѣдныхъ*. Законъ о призрѣніи бѣдныхъ 1834 г. предписалъ образовывать повсюду крупные округа призрѣнія бѣдныхъ (Poor Law Unions), составленные изъ нѣсколькихъ приходовъ; только крупные приходы, которые центральное учрежденіе призрѣнія бѣдныхъ считало достаточно богатыми, могли одни, безъ другихъ приходовъ, конституироваться въ Unions [1]. Unions (союзы) имѣли сначала характеръ только союзовъ для совмѣстнаго содержанія рабочаго дома (Workhouse), въ который по закону должны быть помѣщаемы всѣ бѣдные, способные къ труду; пользоваться же открытой формой призрѣнія или быть помѣщаемыми въ другія заведенія могутъ только тѣ, которые къ труду неспособны. При этомъ сначала каждый приходъ внутри

[1] Poor Law Amendment Act 1834 г., 4 и 5 Вильг. IV с. 76. Для надзора за исполненіемъ закона было образовано центральное учрежденіе, Poor Law Commissioners, являвшееся посредствующимъ звеномъ между мѣстными органами призрѣнія бѣдныхъ и парламентомъ. Позднѣе изъ этого учрежденія возникло Local Government Board. Этимъ Poor Law Commissioners было дано въ 1846 г. полномочіе опредѣлять своими Orders величину и границы Unions.

ЦАБ "Автограф"

союза долженъ былъ покрывать расходы только по содержанію своихъ собственныхъ бѣдняковъ. Но закономъ 1865 года [1] все бремя призрѣнія бѣдныхъ вмѣстѣ съ побочными расходами на погребеніе бѣдныхъ и на иныя функціи, присоединенныя къ призрѣнію (оспопрививаніе, веденіе списковъ гражданскаго состоянія), было возложено непосредственно на кассу союза, и этимъ было завершено превращеніе Union въ спеціальную общину. Въ качествѣ исполнительнаго органа вѣдомства призрѣнія бѣдныхъ законъ 1834 г. въ каждой Union учредилъ Board of Guardians (совѣтъ попечителей), представительство всѣхъ плательщиковъ налоговъ въ этомъ союзѣ. На ряду съ новыми городскими совѣтами это было первое мѣстное учрежденіе общаго значенія, основанное на выборномъ принципѣ. Этотъ совѣтъ призрѣнія бѣдныхъ составлялся изъ представителей приходовъ, входящихъ въ составъ Union, по одному или по нѣскольку представителей отъ каждаго прихода. Представители эти избирались плательщиками налоговъ по классовой системѣ, при чемъ каждый избиратель имѣлъ отъ одного до шести голосовъ, смотря по размѣру недвижимаго имущества, которымъ онъ владѣлъ въ приходѣ на правѣ собственности, аренды или найма. Къ выборнымъ членамъ совѣта призрѣнія бѣдныхъ присоединялись еще мировые судьи даннаго подраздѣленія (division) графства, но это правило было отмѣнено закономъ о мѣстномъ управленіи 5 марта 1894 года. Послѣдній законъ завершилъ въ то же время демократизацію совѣтовъ призрѣнія бѣдныхъ: по этому закону въ качествѣ Guardians функціонируютъ тѣ же самыя лица, которыя были въ силу закона 1894 г. выбраны на основѣ всеобщаго и равнаго избирательнаго права всѣхъ плательщиковъ налоговъ въ качествѣ councillors въ окружные совѣты, о которыхъ мы упомянемъ ниже.

Полномочія совѣта призрѣнія бѣдныхъ со времени превращенія Union въ замкнутую спеціальную общину распространяются на всю область закрытаго и открытаго призрѣнія и, какъ мы уже упоминали, на нѣкоторыя другія функціи, порученныя вѣдомству призрѣнія бѣдныхъ, а также и на добываніе необходимыхъ къ тому средствъ. Совѣты вѣдаютъ, слѣдовательно: 1) подъ контролемъ и подъ руководствомъ центральнаго учрежденія, устройство, содержаніе и управленіе рабочихъ домовъ (Workhouses), госпиталей и школъ для бѣдныхъ, назначеніе завѣдующихъ этими учрежденіями (ma-

[1] Union Chargeability Act. 1865 г., 28 и 29 Vict.; c. 19.

ЦАБ "Автограф"

nagers), служащихъ въ рабочихъ домахъ и учителей въ школахъ для бѣдныхъ; 2) провѣрку и удовлетвореніе отдѣльныхъ просьбъ о пособіи и постоянный контроль надъ выдачей разрѣшенныхъ пособій, леченіе бѣдныхъ, помѣщеніе бѣдныхъ умалишенныхъ въ заведенія, уходъ за дѣтьми внѣ рабочихъ домовъ, пристраиваніе ремесленныхъ учениковъ, содѣйствіе эмиграціи лицъ, впавшихъ въ бѣдность; 3) проведеніе предохранительнаго оспопрививанія, а также законовъ о защитѣ дѣтей, надзоръ за правильнымъ посѣщеніемъ школъ бѣдными дѣтьми; 4) веденіе списковъ гражданскаго состоянія; 5) назначеніе необходимаго числа наемныхъ служащихъ Union'a, къ чему союзъ, въ случаѣ надобности, можетъ быть принужденъ государственнымъ центральнымъ учрежденіемъ, но совѣтъ не имѣетъ права контроля надъ отчетностью этихъ служащихъ и дисциплинарной власти надъ ними, ибо и право контроля и дисциплинарная власть осуществляются въ этой, какъ и во всѣхъ другихъ областяхъ мѣстнаго управленія, счетными ревизорами (Auditors) или инспекторами Local Government Board'a, или самимъ Local Government Board'омъ (Совѣтомъ мѣстнаго управленія); 6) все финансовое управленіе Union'a: управленіе имуществомъ, составленіе смѣты, заключеніе займовъ съ разрѣшенія центральнаго учрежденія, опредѣленіе необходимой суммы налога для бѣдныхъ, организація Assessment Committee (оцѣночной комиссіи), на обязанности которой лежитъ утвержденіе окладныхъ листовъ, проекты коихъ составляютъ Overseers отдѣльныхъ приходовъ.

Для приведенія въ исполненіе рѣшеній совѣтовъ призрѣнія бѣдныхъ въ ихъ распоряженіи имѣется многочисленный штатъ служащихъ, получающихъ жалованье или вознагражденіе: секретарь (clerk) Union'a съ своей канцеляріи, служащіе въ учрежденіяхъ, нѣсколько служащихъ, занятыхъ открытой формой призрѣнія (Relieving officers), врачи при заведеніяхъ и врачи для бѣдныхъ (Poor Law Medical Officers), врачи-оспопрививатели, служащіе для веденія списковъ гражданскаго состоянія (Registrars of births and deaths); кромѣ того иногда платные помощники overseers въ приходахъ, Assistant Overseers и Rate Collectors, для составленія окладныхъ листовъ и взиманія налоговъ [1].

[1] Въ 1896 г. было 1623 Relieving Officers; но Local Government Board настоялъ на увеличеніи числа именно этого рода служащихъ. Число всѣхъ служащихъ Union'овъ составляетъ по послѣднимъ отчетамъ Local Government Bord'a круглымъ счетомъ 26000.

ЦАБ "Автограф"

Участіе отдѣльныхъ совѣтовъ призрѣнія бѣдныхъ въ непосредственномъ управленіи было, правда, часто невозможно въ силу огромныхъ размѣровъ округовъ: 14.488 приходовъ Англіи и Уэльса были въ 1896 г. объединены въ 648 Unions, такъ что на одинъ союзъ призрѣнія бѣдныхъ приходилось въ среднемъ по 22—23 прихода. Но съ другой стороны, какъ мы уже упоминали, всякая самостоятельная дѣятельность прихода въ области призрѣнія бѣдныхъ стала невозможной благодаря вышеописанному преобразованію Union'овъ. Главная обязанность назначаемыхъ мировыми судьями приходскихъ Overseers заключалась теперь только въ томъ, чтобы подъ руководствомъ оцѣночной комиссіи (Union Assessment Committee), организуемой Board'омъ of Guardians, составлять оцѣночные списки для налога въ пользу бѣдныхъ и дѣлать раскладку его, а также собирать налоги послѣ утвержденія списка мировыми судьями. Опредѣленіе суммы налоговъ также не входило въ компетенцію мѣстной общины. Кромѣ того по рѣшенію общины платные Assistant Overseers и Rate Collectors могли освободить приходскаго Overseer'а отъ непосредственнаго исполненія имъ своихъ обязанностей. Административный законъ 1894 г. измѣнилъ затѣмъ положеніе Overseers въ томъ смыслѣ, что ихъ законныя полномочія могутъ быть передаваемы совѣтамъ городовъ, городскихъ округовъ и сельскихъ приходовъ простыми приказами Local Government Board'a, по предложенію этихъ совѣтовъ. И тогда Overseers становятся простыми податными чиновниками этихъ городскихъ и сельскихъ общинныхъ органовъ.

Реорганизація призрѣнія бѣдныхъ создала систему спеціальныхъ общинъ, охватывающую всю Англію, но система эта обнимала только приходы и обходила города и другія крупныя поселенія, какъ единицы управленія. Организація же комплекса новыхъ задачъ управленія, объединяемыхъ въ Англіи подъ однимъ понятіемъ *общественнаго здравія* (Health Acts, а не только Sanitary Acts), развивалась совершенно иначе.

Эти задачи управленія распространяются главнымъ образомъ: 1) на устройство и содержаніе, упорядоченіе и очистку улицъ и площадей; въ случаѣ надобности, слѣдовательно, и на новую распланировку улицъ, а также на устройство публичныхъ мѣстъ для отдыха; 2) на публичное освѣщеніе и на устройство необходимыхъ для этого предпріятій; 3) на защиту отъ наводненій, а также на дренажъ (drainage), канализацію (sewerage) и организацію вывоза нечистотъ, а съ другой стороны на мѣры противъ за-

ЦАБ "Автограф"

грязненія водъ; 4) на водоснабженіе; 5) на строительную полицію, изданіе обязательныхъ постановленій по строительному дѣлу и санитарно-полицейскій надзоръ за нездоровыми или переполненными квартирами и домами, и въ связи съ этимъ 6) на уполномоченіе соотвѣтствующихъ органовъ поощрять, при случаѣ и матеріальными средствами, устройство здоровыхъ жилищъ для рабочихъ классовъ; 7) на полицейскую регламентировку и надзоръ за живодернями и опасными и антисанитарными промышленными заведеніями; 8) на надзоръ за доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ, на устройство рынковъ и боенъ; 9) на надзоръ за мертвецкими и кладбищами, закрытіе или устройство таковыхъ; 10) на предохранительныя мѣры противъ заразныхъ болѣзней, противъ эпизоотіи, а также устройство и содержаніе госпиталей. Къ этимъ въ тѣсномъ смыслѣ санитарнымъ и гигіеническимъ, отчасти также экономическимъ, задачамъ прибавились, особенно въ самое послѣднее время, еще и другія задачи соціально-политическаго характера, имѣющія цѣлью положительное улучшеніе матеріальныхъ и духовныхъ условій жизни. Эти послѣднія задачи проводятся законами, изъ которыхъ главнѣйшіе перечислены нами ниже.

Вышеописанныя потребности, особенно рѣзко проявляющіяся при тѣсномъ городскомъ сожительствѣ, съ конца 18 столѣтія открывали арену для дѣйствія безчисленныхъ мѣстныхъ законовъ и дѣятельности безчисленныхъ мѣстныхъ комиссій. На основаніи опыта, вынесеннаго изъ функціонированія этихъ мѣстныхъ законовъ, общія основанія ихъ подверглись извѣстнаго рода кодификаціи. Въ 1847 г. были сначала изданы, въ качествѣ общей схемы, Commissioner Clauses Act и Towns Improvement Clauses Act. По этой схемѣ поселенія, имѣющія значеніе городовъ, могли отнынѣ, каждый разъ съ разрѣшенія парламента, осуществлять необходимыя имъ коммунальныя начинанія, для чего долженъ былъ каждый разъ организовываться выбранный спеціально для этой цѣли административный органъ (Improvement Commissioners) [1].

[1] Кромѣ обоихъ вышеупомянутыхъ законовъ 1847 г. имѣютъ значеніе еще и нѣкоторые другіе акты, также лишь разрѣшительнаго характера: законъ объ освѣщеніи и о стражѣ (Lighting and Watching Act) 1833 г. и законъ объ учрежденіи публичныхъ бань и прачешныхъ (Baths and Washhouses Act) 1846 г., разрѣшавшіе образованіе для этихъ цѣлей мѣстныхъ административныхъ комиссій. Эти оба закона, послѣдній съ Amendment Act'омъ 1882 г., а также и нѣкоторые позднѣйшіе законы, тоже регулировавшіе въ качествѣ Adoptive Acts отдѣльные предметы вышеописанной области „общественнаго

ЦАБ "Автограф"

Между тѣмъ нужно было непремѣнно регулировать вопросы общественнаго здравія общегосударственными законами. Попытка такой регулировки была сдѣлана двумя законами объ общественномъ здравіи: Nuisances Removal and Diseases Prevention Act и General Health Act 1848 г.

Первый законъ, предназначавшійся только *для деревни*, ограничивался лишь чисто полицейскимъ, репрессивнымъ регулированіемъ важнѣйшихъ предметовъ, регулированіемъ ихъ посредствомъ приказовъ и юрисдикціи мировыхъ судей, при помощи со стороны мѣстныхъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ и подъ руководствомъ центральнаго учрежденія общественнаго здравія [1], иногда также съ привлеченіемъ къ содѣйствію мѣстныхъ дорожныхъ органовъ. Расходы на принудительное устраненіе антисанитарныхъ условій, поскольку покрытію ихъ обязанными къ тому лицами препятствовали приказы мировыхъ судей, покрывались налогомъ въ пользу бѣдныхъ; но въ общинахъ, имѣвшихъ болѣе 500 жителей, на предусмотрѣнныя этимъ закономъ цѣли могла взиматься Improvement Rate въ видѣ дополненія къ налогу въ пользу бѣдныхъ.

General Health Act 1848 года, наоборотъ, имѣлъ въ виду крупныя поселенія: въ нихъ онъ предоставлялъ весь вышеописанный кругъ задачъ въ полномъ объемѣ компетенціи выборныхъ общинныхъ представительствъ. Поэтому законъ этотъ нашелъ себѣ

здравія", благодаря матеріальному содержанію своему, сохранили значеніе до настоящаго времени; въ особенности законы о кладбищахъ (Burial Acts) 1852 и 1885 г. и Public Improvements Act 1860 г. Къ нимъ въ новѣйшее время были присоединены еще законы соціально-политическаго характера, о которыхъ мы говорили выше: Housing of the Working Glasses Act 1890 г., который даетъ возможность употреблять общественныя средства на постройку жилищъ для рабочихъ; Museums and Gymnasiums Act 1891 г., на основаніи котораго городскія управленія могутъ устраивать музеи и гимнастическія залы; законъ объ учрежденіи публичныхъ библіотекъ (Public Libraries Act) 1892 г.; Private Street Works Act 1892 г., на основаніи котораго общія улицы, не являющіяся, однако, открытыми для всѣхъ проѣзжими дорогами, могутъ устраиваться на счетъ сосѣднихъ владѣльцевъ, и еще др. законы. Но не слѣдуетъ забывать, что всѣ такіе законы не превращаютъ затрагиваемые ими предметы въ обязательныя задачи мѣстнаго управленія, а предписываютъ лишь тѣ нормы, въ предѣлахъ которыхъ отдѣльная мѣстная община имѣетъ право по соглашенію съ центральнымъ учрежденіемъ принять, „усвоить", подходящій для нея законъ и включить такимъ образомъ эти предметы въ число своихъ задачъ мѣстнаго или коммунальнаго управленія.

[1] Второе центральное государственное учрежденіе, созданное ad hoc, подобно Poor law Commissioners, упомянутымъ нами выше на стр. 57 въ прим. 1. Оба учрежденія растворились впослѣдствіи въ Local Government Board.

ЦАБ "Автограф"

прежде всего примѣненіе въ Municipal Boroughs (муниципальныхъ городахъ), которые со времени изданія городового положенія 1835 г. имѣли общинныя представительства въ лицѣ своихъ Borough Councils, а также на тѣ поселенія, имѣющія значеніе городовъ, которыя на основаніи мѣстныхъ актовъ или на основаніи Improvement Clauses Act'a 1847 г. имѣли комиссіи, созданныя спеціально для такихъ цѣлей. Закономъ о мѣстномъ управленіи 1858 г. примѣненіе General Health Act'a было допущено и по отношенію къ *комплексамъ* мелкихъ мѣстечекъ, находящихся въ одинаковыхъ экономическихъ условіяхъ; мѣстечки эти, по предписанію центральнаго учрежденія, могли быть объединяемы въ *округа* общественнаго здравія съ выборными local sanitary Boards.

Эта первая общая нормировка дѣла общественнаго здравія опиралась съ одной стороны на существующую крупную мѣстную общину или на организованное поселеніе, имѣющее значеніе города, съ другой стороны (по отношенію къ деревнѣ) на старую организацію мѣстнаго управленія, какою она была дана въ должности мирового судьи; благодаря закону 1858 г. нормировка эта была дополнена тѣмъ, что стало возможнымъ основаніе новыхъ общинныхъ союзовъ, которые ставились въ одинъ рядъ съ поселеніями городского характера. Но въ деревнѣ соотвѣтствующій законъ 1848 г. долженъ былъ по многимъ причинамъ оставаться недостаточнымъ. Во-первыхъ, дѣйствіе закона и дѣятельность вѣдомства общественнаго здравія были ограничены, благодаря отсутствію мѣстныхъ учрежденій общественнаго здравія, непосредственно подчиненныхъ упомянутому вѣдомству, ибо мѣстные органы призрѣнія бѣдныхъ должны были производить разслѣдованіе санитарныхъ условій не по собственной иниціативѣ, а лишь по требованію центральнаго органа общественнаго здравія; затѣмъ, рѣшеніе того, имѣется ли въ отдѣльномъ случаѣ на лицо какое нибудь условіе, опасное для здоровья и вредное для общества, имѣется ли на лицо такъ называемое nuisance, зависѣло отъ усмотрѣнія или отъ приговора мировыхъ судей, сужденія которыхъ, въ зависимости отъ субъективной оцѣнки фактовъ, должны были быть очень колеблющимися и непостоянными. Въ деревнѣ, при существованіи часто крошечныхъ приходовъ, какъ нѣкогда для улучшенія дѣла призрѣнія бѣдныхъ, такъ и теперь для продуктивнаго санитарнаго законодательства, еще должны были быть созданы органы, могущіе справиться съ такой задачей.

Поэтому законъ объ общественномъ здравіи (Public Health

ЦАБ "Автограф"

Act) 1875 г. отмѣнилъ старые законы объ общественномъ здравіи, кодифицировалъ постановленія General Health Act'a 1848 г. и дополнительныхъ къ нему законовъ, обобщилъ такимъ образомъ принципъ образованія округовъ и раздѣлилъ *все королевство на округа общественнаго здравія*, различая между ними городскіе округа и сельскіе.

Въ качествѣ Urban Sanitary Dristicts (городскихъ санитарныхъ округовъ) были сохранены старыя три группы городскихъ поселеній, съ задачами, въ существенномъ уже предусмотрѣнными General Health Act'омъ 1848 г.: инкорпорированные города, towns, въ которыхъ функціонировали Improvement Act Commissioners, и, наконецъ, союзы мѣстечекъ, основанные, или которые будутъ основаны впредь, на основаніи закона 1858 г., съ Local Sanitary Board . Въ этихъ округахъ Boards или городскіе совѣты и Commissioners и по закону 1875 г. должны были, по принадлежности, исполнять обязанности мѣстныхъ органовъ общественнаго здравія.

Rural Sanitary Districts (сельскіе сан. округа), съ болѣе узкимъ кругомъ задачъ, должны были въ принципѣ примыкать къ Poor law Unions: изъ guardians послѣднихъ образовывались District Boards, новые сельскіе органы общественнаго здравія, тоже подчиненные центральному учрежденію, превратившемуся уже въ Local Government Board. Но Unions и сельскіе округа общественнаго здравія часто не могли совпадать территоріально: во-первыхъ, округа призрѣнія бѣдныхъ соотвѣтствовали исключительно дѣленію на приходы, и границы ихъ часто пересѣкали границы инкорпорированныхъ городовъ и towns; во-вторыхъ, каждое сельское мѣстечко, достигшее извѣстной величины, или комплексъ мѣстечекъ, по иниціативѣ плательщиковъ налоговъ и съ разрѣшенія центральнаго учрежденія, могли выйти изъ сельскаго округа общественнаго здравія и самостоятельно или же, примкнувъ къ уже существующему городскому округу, принять городское положеніе объ общественномъ здравіи. Во всѣхъ такихъ случаяхъ тѣ Guardians, которые были въ совѣтѣ призрѣнія бѣдныхъ представителями городскихъ приходовъ или приходовъ городскихъ округовъ (иногда представителями частей такихъ приходовъ), не участвовали въ образованіи Rural Sanitary Board'a.

Расходы на дѣло общественнаго здравія покрывались до тѣхъ поръ спеціальными налогами, предназначенными для каждой особой цѣли. На основаніи Public Health Act'a 1875 г., поскольку дѣло касалось общихъ расходовъ управленія Sanitary Boards и расхо-

ЦАБ "Автограф"

довъ на учрежденія, въ которыхъ заинтересованъ весь округъ, налоги эти были слиты въ одинъ «general sanitary rate», наряду съ которымъ допускалось обложеніе спеціальными добавочными налогами отдѣльныхъ частей округовъ, въ особенности сельскихъ. Основаніемъ для раскладки sanitary rates оставалась оцѣнка недвижимаго имущества для взиманія налога въ пользу бѣдныхъ, но при этомъ существовала разница въ отношеніи земли, подвергаемой сельскохозяйственной эксплоатаціи.

Изъ обѣихъ возникшихъ до сихъ поръ новыхъ мѣстныхъ организацій, основанныхъ на общихъ законахъ и охватывавшихъ все королевство,—Unions и Sanitary Districts,—первыя едва ли были способны къ дальнѣйшему развитію: этому мѣшала узкая спеціальная цѣль, для которой они предназначались, а также особенность ихъ конструкціи, одинаковой и для города, и для деревни. Округа же общественнаго здравія, наоборотъ, благодаря широкому кругу лежавшихъ на нихъ задачъ и дифференціаціи между городскими и сельскими потребностями, съ одной стороны дали кругу дѣятельности городскихъ органовъ—въ томъ числѣ и Borough Councils—содержаніе, соотвѣтствующее требованіямъ новѣйшаго времени, а съ другой стороны они могли и для деревни взять на себя всѣ тѣ публичныя задачи, которыя имѣютъ значеніе для болѣе тѣснаго округа, но въ то же время могутъ быть не по силамъ для мелкой сельской общины или интересовать не ее одну. Сельскіе округа общественнаго здравія имѣли значеніе еще въ томъ отношеніи, что сельскіе приходы сначала вообще не имѣли общинной организаціи: Sanitary District должны были взять здѣсь на себя заботу о настоятельнѣйшихъ гигіеническихъ нуждахъ. Burial Acts сдѣлали возможнымъ образованіе особыхъ кладбищенскихъ общинъ, во главѣ которыхъ стояли Burial Boards [1]. Нужды же дорожнаго дѣла въ деревнѣ также привели къ образованію цѣлевыхъ союзовъ, но союзы эти существовали не повсюду, и со своими Board'ами, подчиненными попрежнему миро-

[1] При этомъ слѣдуетъ напомнить, что и въ городахъ и въ городскихъ округахъ на основаніи старыхъ Local Acts и старыхъ разрѣшительныхъ законовъ, приведенныхъ выше на стр. 61 въ прим. 1, существовали разныя спеціальныя комиссіи, обязанности которыхъ могли взять на себя теперь органы общественнаго здравія, т. е. въ городахъ городскіе совѣты. Кладбищенское дѣло въ городскихъ округахъ находится въ рукахъ Distrikt Board на основаніи законовъ общественнаго здравія или же на основаніи принятыхъ Burial Acts. Въ послѣднемъ случаѣ номинально образовывается Burial Board, но фактически оно является только комитетомъ Distrikt Board'a.

ЦАБ "Автограф"

вымъ судьямъ, они не могли развиваться по тому направленію, по которому развивалось мѣстное управленіе въ другихъ областяхъ. Взятіе на себя органами общественнаго здравія сельскаго дорожнаго дѣла и, слѣдовательно, поглощеніе упомянутыхъ дорожныхъ Boards должно было быть дальнѣйшимъ этапомъ на пути объединенія новѣйшаго Local Government.

Содержаніе *общественныхъ дорогъ* (highways), подобно призрѣнію бѣдныхъ, лежало со временъ Тюдоровъ на обязанности приходовъ; исполнительнымъ органомъ былъ назначаемый мировымъ судьей дорожный надзиратель. Уже законъ 1773 года (13 Geo. III c. 78) допустилъ для этой цѣли факультативное взиманіе дорожнаго налога, на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и налогъ для бѣдныхъ. Дорожное положеніе 1836 года (5 и 6 Will. IV c. 50) въ принципѣ уничтожило натуральныя повинности по устройству дорогъ и разрѣшило приходамъ, по рѣшенію собранія общины, замѣнять почетно-должностного дорожнаго надзирателя наемнымъ служащимъ. Въ то же время законъ этотъ разрѣшалъ факультативное соединеніе нѣсколькихъ приходовъ въ одинъ дорожный союзъ (Highway District) на основаніи рѣшенія спеціальнаго засѣданія мировыхъ судей. Для этого союза спеціальное засѣданіе мировыхъ судей назначало,—какъ ранѣе дорожнаго надзирателя для отдѣльнаго прихода,—окружного инспектора, который долженъ былъ завѣдывать доходами Highway District'a по отдѣльнымъ приходамъ. Въ большихъ приходахъ, имѣвшихъ 5.000 и болѣе душъ, законъ могъ примѣняться такимъ образомъ, что для завѣдыванія дорожнымъ дѣломъ на основаніи рѣшенія общины организовывался Board, состоящій изъ 5 до 20 лицъ, т. е. комитетъ, избираемый плательщиками налоговъ. И здѣсь, слѣдовательно, мы также видимъ стремленіе иначе относиться къ крупнымъ приходамъ, имѣющимъ уже городской характеръ; въ остальномъ же управленіе дорожнымъ дѣломъ оставалось всецѣло въ рукахъ мировыхъ судей, пока оно не было изъято изъ ихъ компетенціи не только въ городахъ, но и въ городскихъ округахъ общественнаго здравія General Health Act'омъ 1848 года. Законъ о дорожномъ управленіи 1862 г.[1] далъ затѣмъ четвертнымъ съѣздамъ мировыхъ судей, полномочіе, по предложенію пяти мировыхъ судей, раздѣлять все графство на сельскіе дорожные округа тамъ, гдѣ такихъ округовъ еще не было; рѣшеніе миро-

[1] 25 и 26 Vict. c. 61, дополненный Highway Act'омъ 1864 года.

ЦАБ "Автограф"

выхъ судей должно было опредѣлять также число дорожныхъ попечителей (waywardens), которыхъ приходъ долженъ выбрать въ дорожный Board своего округа. Выборы этихъ дорожныхъ попечителей должны были производиться по той же шестиклассной системѣ, какъ и выборы членовъ совѣта призрѣнія бѣдныхъ. Компетенція этихъ дорожныхъ Board'овъ распространялась на хозяйственную сторону дорожнаго управленія, т. е. на назначеніе и увольненіе техническихъ и канцелярскихъ служащихъ, на рѣшеніе того, какія работы должны быть произведены, и опредѣленіе необходимой суммы налоговъ; но все это дѣлалось подъ высшимъ надзоромъ мировыхъ судей и при полицейской регламентировкѣ ими дорожнаго дѣла. Quarter Sessions (четвертые съѣзды) рѣшали также вопросы объ утвержденіи, продолженіи, перемѣщеніи и закрытіи общественныхъ дорогъ, а также споры о дорожной повинности.

Сельская спеціальная община, образовавшаяся также и для этой отрасли управленія, не имѣла, однако, общаго и обязательнаго значенія; она могла быть въ лучшемъ случаѣ введена для цѣлаго графства, но не существовало законной обязательности вводить ее во всѣхъ графствахъ. Но особенная ненормальность заключалась при этомъ, какъ мы уже указывали, въ соединеніи выборныхъ административныхъ учрежденій съ начальственнымъ управленіемъ мировыхъ судей и ихъ юрисдикціей: выборныя учрежденія могли играть только роль исполнительныхъ органовъ мировыхъ судей, подобно прежнимъ дорожнымъ надзирателямъ.

Public Health Act 1875 г. создалъ сельскій округъ общественнаго здравія, какъ повсюду введенный органъ управленія, независимый отъ управленія мировыхъ судей и въ принципѣ примыкающій къ округу призрѣнія бѣдныхъ. Въ этомъ послѣднемъ обстоятельствѣ была уже выражена идея, къ осуществленію которой стремилось законодательство,—идея единообразной и простой организаціи мѣстныхъ органовъ управленія, и такимъ образомъ былъ проложенъ путь къ дальнѣйшему осуществленію этой идеи, къ установленію связи также и съ сельскими дорожными округами. Изданная въ 1878 году новелла къ закону о дорожномъ управленіи (Highway Amendment Act, 41 и 42 Vict. c. 77) предписывала, чтобы при образованіи дорожныхъ округовъ на основаніи рѣшеній Quarter Sessions въ будущемъ въ основу клались округа общественнаго здравія, организованные на основаніи Health Act'а, и чтобы оба вида округовъ по возможности совпадали территоріально; гдѣ

ЦАБ "Автограф"

такое совпаденіе было достигнуто, тамъ сельскимъ санитарнымъ округамъ (въ качествѣ таковыхъ функціонировали Guardians сельскихъ округовъ призрѣнія бѣдныхъ) должны были по ихъ предложенію и по приказу Quarter Sessions передаваться всѣ функціи и всѣ права и обязанности дорожныхъ органовъ. При этомъ высшій надзоръ надъ дорожнымъ управленіемъ и счетный контроль должны были перейти къ Local Government Board и къ его инспекторамъ и контролерамъ. Но законъ 1878 г. не касался старыхъ дорожныхъ округовъ, образовавшихся до его изданія, и не легко было достигнуть согласованія этихъ округовъ съ сельскими округами общественнаго здравія, которые сами подвергались территоріальнымъ измѣненіямъ. Такимъ образомъ въ 1893 г., непосредственно передъ окончательнымъ уничтоженіемъ дорожныхъ округовъ, ихъ существовало 404, и они охватывали около 8.000 приходовъ.

Созданное закономъ 1878 г. положеніе, при которомъ сельское дорожное дѣло въ одномъ округѣ зависѣло отъ управлени мировыхъ судей, въ другомъ—отъ высшаго надзора Local Government Board, не могло долго существовать. Съ другой стороны, сліяніе сельскаго дорожнаго управленія съ сельскимъ управленіемъ общественнаго здравія напрашивалось и по внутреннимъ причинамъ: устройство и содержаніе улицъ и дорогъ и точки зрѣнія на этотъ предметъ, урегулировать которыя желало законодательство объ общественномъ здравіи, находятся въ такой тѣсной связи другъ съ другомъ, что эти функціи, въ городскихъ санитарныхъ округахъ уже переданныя законами объ общественномъ здравіи въ руки *одного* органа, и въ сельскихъ округахъ также не могли долго оставаться въ рукахъ двухъ различныхъ органовъ, зависящихъ къ тому же отъ различныхъ высшихъ инстанціи.

Эта точка зрѣнія сказалась въ *законѣ о мѣстномъ управленіи 5 марта 1894 г.*, который уничтожилъ (за немногими исключеніями) существовавшіе дотолѣ дорожные округа и передалъ полномочія Highway Board'a органамъ сельскихъ округовъ общественнаго здравія.

Благодаря этому закону округъ общественнаго здравія сдѣлался главнымъ органомъ также и сельскаго мѣстнаго управленія. Городскіе и сельскіе округа общественнаго здравія получили по этому закону 1894 г. названія «Urban Districts» и «Rural Districts» («городскіе», «сельскіе» округа), представительство, избираемое

ЦАБ "Автограф"

теперь всѣми плательщиками налоговъ на основаніи *равнаго* избирательнаго права, получило наименованіе «District Council», причемъ въ сельскихъ округахъ члены окружныхъ совѣтовъ функціонируютъ одновременно и какъ Guardians округовъ призрѣнія бѣдныхъ [1]. Въ послѣднемъ положеніи выражено формально преобладающее теперь значеніе прежняго округа общественнаго здравія, функціонирующаго теперь въ деревнѣ также и въ качествѣ дорожнаго округа и по возможности также и въ качествѣ округа призрѣнія бѣдныхъ. Въ то же время этотъ округъ поставленъ въ такое отношеніе къ графству, что отнынѣ онъ въ качествѣ подраздѣленія графства занимаетъ мѣсто прежняго Division, и предсѣдатель окружнаго совѣта въ силу своей должности является также и мировымъ судьей.

Упомянувъ о послѣднемъ измѣненіи въ организаціи окружныхъ органовъ, мы забѣжали уже впередъ въ изложеніи хода историческаго развитія. Подобно тому, какъ организація сельскаго мѣстнаго управленія не могла остановиться внизу на округѣ, ибо въ округѣ не могутъ еще быть исчерпывающимъ образомъ приняты во вниманіе потребности непосредственнаго сосѣдскаго союза, такъ и достигнутое закономъ 1894 г. совпаденіе сельскаго округа съ Division графства могло имѣть дальнѣйшее значеніе лишь въ томъ случаѣ, если бы округа не только оставались въ юрисдикціонной связи съ графствомъ, т. е. подъ юрисдикціей мировыхъ судовъ, но были бы поставлены также въ новую административную связь съ управленіемъ графства; но это было возможно только при томъ условіи, чтобы управленіе графства, какъ таковое, т. е. помимо отправленія правосудія, было включено въ организмъ новаго мѣстнаго управленія. Иными словами: организація округа по закону 1894 года требовала въ качествѣ предпосылки также и соотвѣтствующаго измѣненія управленія графствъ, точно также какъ она должна была найти себѣ дополненіе въ новой организаціи мѣстной общины.

Реформа управленія графствъ была дѣйствительно произведена закономъ о мѣстномъ управленіи 1888 года, создавшимъ «Administrative Counties» (административныя графства), управляемыя выборными «County Councils» (совѣтами графствъ). Законъ же 1894 года вмѣстѣ съ окончательной организаціей округа далъ также и сельскому приходу общинную организацію.

[1] См. выше, стр. 58.

ЦАБ "Автограф"

Но прежде, чѣмъ приступить къ изображенію нынѣшнихъ мѣстныхъ учрежденій и круга ихъ задачъ, слѣдуетъ для дополненія исторической картины коснуться исторіи еще одного мѣстнаго учрежденія, *School Boards* (училищные совѣты). Это учрежденіе тѣмъ яснѣе оттѣняетъ результаты, достигнутые реформой управленія, что уже черезъ нѣсколько лѣтъ послѣ завершенія реформы удалось посредствомъ закона о народномъ образованіи 1902 года уничтожить и эти нѣлевыя организаціи и включить также и дѣло народнаго образованія въ организмъ приходскихъ, окружныхъ или городскихъ и графскихъ учрежденій, такъ что въ настоящее время наряду съ этими учрежденіями въ качествѣ спеціальныхъ организацій общаго характера остались только еще одинъ Unions.

Въ области *народнаго образованія* [1] государственные органы Англіи начинаютъ функціонировать только со второй четверти XIX столѣтія. До того времени только частныя лица, благотворительныя учрежденія и общества, и въ особенности религіозные союзы, пытались восполнить этотъ недостатокъ. Дѣятельность англійскаго государства на пользу народныхъ школъ начинается не ранѣе 1834 г., когда парламентъ впервые далъ въ распоряженіе министерства извѣстную сумму «на содѣйствіе всеобщему обученію». Но до 1870 года эта дѣятельность ограничивалась матеріально только субсидированіемъ существующихъ школьныхъ обществъ. Эти субсидіи, распредѣленіе которыхъ съ 1838 года было поручено центральному учрежденію, Committee of Education (комитету народнаго образованія) или Education Department [2], подчиненному совѣту министровъ, ставились въ зависимость отъ выполненія все болѣе и болѣе многочисленныхъ условій, имѣвшихъ главною цѣлью выработку учебныхъ программъ субсидируемыхъ школъ подъ наблюденіемъ государства. Въ 1860 г. эти условія были кодифицированы въ качествѣ нормативныхъ опредѣленій

---

[1] Ср. Gneist, „Engl. Verwaltungsrecht", стр. 867 и слѣд; Petersilie, „Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reiche und in den übrigen europäischen Kulturländern" (3 отдѣлъ „Hand-u Lehrbuch der Staatswissenschaften"), I т. стр. 226 и слѣд.; также Redlich, назв. соч., стр. 220 и слѣд., 607 и слѣд. (русск. пер., стр. I, 237 и сл., II, 201 и сл.).

[2] Съ 1899 г. оно соединено съ Department of Science and Art въ одно Board of Education (министерство народнаго образованія): Board of Education Act 1899 г., 62 и 63 Vict. c. 33.

ЦАБ "Автограф"

въ Educational Code [1]. При этой системѣ половина дѣтей школьнаго возраста оставалась все-таки внѣ сферы государственнаго школьнаго надзора, а часть дѣтей вообще была лишена правильнаго школьнаго обученія, ибо не существовало органа публичнаго управленія, который былъ бы уполномоченъ и обязанъ заботиться объ учрежденіи школъ.

Это условіе для проведенія общаго обязательнаго обученія было создано только Elementary Education Act'омъ 1870 года [2]. Законъ этотъ объявилъ въ принципѣ обязанностью мѣстной общины доставлять средства на содержаніе общественныхъ элементарныхъ школъ, при чемъ школы эти должны были получать также субсидію и изъ суммъ, отпускаемыхъ на этотъ предметъ государствомъ. Необходимыя къ тому средства, въ случаѣ недостаточности поступающей въ школьный фондъ платы за ученіе, государственной субсидіи и иныхъ доходовъ, должны были пополняться школьнымъ налогомъ, который долженъ былъ взиматься на основѣ налога въ пользу бѣдныхъ, а въ городахъ въ качествѣ части Borough Rate. Но коммунальныя народныя школы должны были по закону 1870 г., какъ бы въ качествѣ вспомогательныхъ, основываться только въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ не было еще достаточнаго количества школъ (устроенныхъ обществами и др.). Въ этомъ случаѣ мѣстная община,—т. е. Municipal Borough, или приходъ, или нѣсколько соединенныхъ приходовъ, или сельскіе приходы, соединенные съ городской общиной,—конституировалась въ качествѣ School District'a (училищнаго округа). Во главѣ его стоялъ School Board, выбираемый на основѣ *равнаго* избирательнаго права всѣми плательщиками налоговъ этого училищнаго округа. Свои функціи School Board долженъ былъ исполнять подъ руководствомъ центральнаго учрежденія народнаго просвѣщенія, Committee of Education. Къ этимъ функціямъ принадлежали: устройство и содержаніе школьныхъ помѣщеній вмѣстѣ съ обстановкой ихъ, назначеніе и увольненіе учителей, а также секретарей, кассировъ и другихъ служащихъ School Board'a, изданіе школьныхъ правилъ, опредѣленіе размѣра

[1] Эти нормативныя опредѣленія съ тѣхъ поръ постоянно измѣнялись и дополнялись; о содержаніи ихъ и объ условіяхъ, съ выполненіемъ которыхъ связано субсидированіе, по кодексу изданія 1900 г., см I. Zolger, „Das Kommerzielle Bildungswesen in England". Вѣна 1903 г.

[2] 33 и 34 Vict. c. 75; дополненъ законами 1876 г. 39 и 40 Vict. c. 79, 1880 г. 43 и 44 Vict. c. 13, и разными позднѣйшими.

ЦАБ "Автограф"

школьной платы, подлежащаго утвержденію со стороны государственнаго школьнаго учрежденія, принятіе на счетъ школьнаго фонда платы за дѣтей несостоятельныхъ родителей,—однако не пользующихся призрѣніемъ; отмѣна, съ разрѣшенія центральнаго учрежденія, платы для цѣлой школы; ассигнованіе средствъ на содержаніе школъ для бѣдныхъ, которыя какъ таковыя подлежатъ вѣдѣнію учрежденій призрѣнія бѣдныхъ.

На этой основѣ было введено закономъ о народномъ образованіи 1876 года всеобщее обязательное обученіе. Родители и опекуны должны были подвергаться опредѣленнымъ наказаніямъ за нарушеніе этого закона. Проведеніе его было поручено особымъ комиссіямъ, School Attendance Committees. Комиссіи эти, на обязанности которыхъ лежалъ надзоръ за посѣщеніемъ школъ, должны были организоваться городскими совѣтами или совѣтами городскихъ округовъ и органами призрѣнія бѣдныхъ повсюду тамъ, гдѣ нужда въ школахъ была удовлетворена школами обществъ и другими школами, существующими не на средства публичныхъ органовъ. Но законъ 1880 г. обязалъ и School Boards организовывать School Attendance Committees. Отдача безпризорныхъ дѣтей въ принудительное воспитаніе осталась въ вѣдѣніи мировыхъ судей, а на управленіи графства лежитъ обязанность содержать соотвѣтствующія заведенія.

Само собою разумѣется, что тамъ, гдѣ силы отдѣльной мѣстной общины были недостаточны, и въ области начальнаго образованія, какъ мы уже упоминали выше, также приходилось прибѣгать къ соединенію нѣсколькихъ приходовъ между собою или съ городомъ; но какъ вообще учрежденіе коммунальныхъ элементарныхъ школъ училищными совѣтами, такъ и образованіе школьныхъ союзовъ, предусматривалось только субсидіарно. Опредѣленіе границъ союзовъ и измѣненіе ихъ находилось въ вѣдѣніи центральнаго учрежденія народнаго образованія.

Округа School Board'овъ, поскольку и въ деревнѣ возникала нужда въ образованіи такихъ союзовъ, занимали поэтому совершенно своеобразное, самостоятельное положеніе и не стояли ни въ какой связи съ округами призрѣнія бѣдныхъ или съ сельскими округами общественнаго здравія, организованными нѣсколько позднѣе, въ 1875 году. Очень характерно для своеобразныхъ англійскихъ отношеній, что эта новая задача мѣстнаго управленія,—учрежденіе и содержаніе общественныхъ народныхъ школъ,—была поручена и въ инкорпорированныхъ городахъ, а тѣмъ болѣе въ городскихъ окру-

ЦАБ "Автограф"

гахъ, не существующему общинному представительству, а School Board'у, особому органу, избранному тоже членами общины. Такой фактъ объясняется отчасти исторіей появленія этой новой крупной отрасли англійскаго мѣстнаго управленія: исходной точкой ея является не дѣятельность мѣстныхъ публичныхъ органовъ, а инициатива центральнаго органа государственнаго управленія. Общественное элементарное образованіе считается въ Англіи задачей общегосударственной и предоставленіе государствомъ средствъ на это дѣло подразумѣвается само собой, даже въ тѣхъ случаяхъ, когда мѣстныя учрежденія берутъ на себя заботу объ учрежденіи школъ. Этимъ объясняется также, почему Local Government Board былъ совершенно устраненъ отъ контроля надъ новыми мѣстными школьными учрежденіями и почему не только технически-учебная, но также и хозяйственная сторона ихъ управленія была всецѣло подчинена центральному учрежденію народнаго образованія. Съ другой стороны, School Board — первое мѣстное учрежденіе, основанное на всеобщемъ и равномъ избирательномъ правѣ. Съ теченіемъ времени вѣдѣніе школьнаго дѣла School Board'ами совершенно потеряло свой субсидіарный характеръ и школьные округа сдѣлались, подобно округамъ призрѣнія бѣдныхъ и округамъ общественнаго здравія, организаціей, охватывающей всю страну.

Компетенція School Boards была расширена закономъ о вечернихъ школахъ для продолженія образованія (Evening Continuation Schools 1893 г.). Этотъ законъ уполномочивалъ ихъ повсюду, гдѣ чувствуется въ томъ нужда, присоединять такія школы, существовавшія въ Англіи съ половины XIX столѣтія, къ общественнымъ начальнымъ школамъ. Школы эти, какъ и начальныя школы, находятся въ вѣдѣніи Education Department и получаютъ отъ него субсидіи, поскольку дѣло идетъ не о профессіональномъ преподаваніи. Расширеніе программы вечернихъ школъ промышленнымъ профессіональнымъ обученіемъ стало возможнымъ благодаря помощи, которую съ 1890 г. получили право оказывать имъ изъ своихъ средствъ (объ этомъ подробнѣе ниже) для поощренія техническаго обученія совѣты графствъ, городовъ и городскихъ округовъ.

Среднія школы общаго научнаго образованія (Colleges, grammar Schools, middle Class Schools), большею частію старыя латинскія школы, часто съ присоединенными къ нимъ въ новѣйшее время реальными отдѣленіями (modern sides), суть въ Англіи или

ЦАБ "Автограф"

частныя заведенія, или въ большинствѣ случаевъ школы благотворительныхъ учрежденій, которыя до изданія послѣдняго закона о народномъ образованіи 1902-го года были подчинены Charity Commission (комиссіи благотворительности), какъ центральному государственному органу надзора. Для дѣятельности мѣстныхъ учрежденій эти послѣднія школы, и то только въ новѣйшее время, получили значеніе лишь въ томъ отношеніи, что нѣкоторымъ городскимъ совѣтамъ, а именно, совѣтамъ самостоятельныхъ городовъ-графствъ, порученъ мѣстный надзоръ за управленіемъ соотвѣтствующихъ благотворительныхъ учрежденій.

Зато Technical Instruction Acts 1889 и 1891 г. привлекли мѣстныя учрежденія къ дѣлу поощренія естественно-научнаго, ремесленнаго и художественно-ремесленнаго профессіональнаго обученія (technical and manual instruction), которое, поскольку оно выходитъ изъ программы дневной народной школы, субсидируется также и Department'омъ of Science and Art. Но соотвѣтствующія полномочія были при этомъ даны не особымъ спеціальнымъ учрежденіямъ и не School Board'амъ, а совѣтамъ графствъ, городовъ и городскихъ округовъ, конституированнымъ Local Government Act'омъ 1888 г. [1]. Эти учрежденія были уполномочены употреблять изъ графскаго, городского или окружнаго налога до 1 пенса на фунтъ налогового капитала на упомянутую цѣль, какъ на основаніе и содержаніе собственныхъ школъ этого рода, такъ и на помощь другимъ подобнымъ же школамъ, а также и на соотвѣтствующіе расходы внѣ своего округа (выдача стипендій или содержаніе такъ называемыхъ scholarships). Совѣты графствъ могли также собирать эту сумму въ видѣ спеціальнаго налога съ заинтересованной части графства. Всѣ эти учрежденія мѣстнаго управленія могли кромѣ того дѣлать займы для этой цѣли и могли употреблять на нее также часть расходовъ отъ косвенныхъ государственныхъ налоговъ, предоставленныхъ имъ Local

[1] 52 и 53 Vict. c. 76, 54 и 55 Vict. c. 4, оба закона для Англіи съ Уэльсомъ и Ирландіей; соотвѣтствующій законъ для Шотландіи былъ изданъ въ 1892 году. Zolger ошибочно считаетъ носителями данныхъ въ обоихъ законахъ полномочій только совѣты графствъ и совѣты графствъ-городовъ; законъ 1889 г. въ разд. 4, § 1 категорически называетъ мѣстными учрежденіями въ его смыслѣ совѣты графствъ, городскіе совѣты вообще и Urban Sanitary Authorities въ смыслѣ Public Health Act'овъ. Въ Ирландіи носителями порученныхъ закономъ функцій являются городскія и, вмѣсто графствъ, сельскія учрежденія общественнаго здравія.

ЦАБ "Автограф"

Taxation (Customs and Excise) Act'омъ (законом о мѣстномъ таможенномъ и акцизномъ обложеніи) 1890 года. School Boards, хотя и не были совершенно устранены отъ выполненія этихъ функцій, порученныхъ упомянутымъ учрежденіямъ, но законъ 1899 г. (разд. 2 и 5), позволилъ имъ дѣйствовать только по порученію этихъ учрежденій; они должны были отдавать этимъ учрежденіямъ отчетъ въ суммахъ, полученныхъ отъ нихъ на техническое обученіе. Занимая такое положеніе, будучи исполнительными органами болѣе широкихъ мѣстныхъ учрежденій, School Boards, кромѣ вышеупомянутыхъ профессіональныхъ курсовъ при вечернихъ школахъ, создали еще такъ называемыя higher grade elementary Schools, примыкающія къ народной школѣ и представляющія изъ себя нѣчто вродѣ промышленныхъ школъ, съ пятилѣтнимъ курсомъ; въ нихъ преподаются языки, математика, естественныя науки, а также промышленные и коммерческіе предметы.

Но для дальнѣйшаго развитія мѣстной организаціи управленія большое значеніе имѣло то обстоятельство, что, благодаря обоимъ законамъ о поощреніи техническаго и промышленнаго обученія (1889 и 1891 гг.), пробита была брешь въ самостоятельномъ до тѣхъ поръ, по сравненію съ другими учрежденіями, положеніи School Boards. Въ то же время административной реформой 1888—94 гг. управленіе графства и управленіе округа были поставлены совершенно на иную основу, съ значительно расширенными полномочіями, и при этомъ, какъ мы упоминали уже выше, благодаря соединенію крупныхъ отраслей управленія, общественнаго здравія и дорожнаго дѣла, въ рукахъ окружныхъ совѣтовъ, эти послѣдніе, а въ роли таковыхъ также и городскіе совѣты, заняли положеніе высшее, чѣмъ всѣ остальныя мѣстныя учрежденія. Теперь въ лицѣ совѣтовъ графствъ, городскихъ совѣтовъ и Councils (совѣтовъ), по крайней мѣрѣ, городскихъ округовъ, существовали работоспособные органы мѣстнаго самоуправленія, которымъ могло быть поручено реорганизованное школьное дѣло.

Это было сдѣлано Education Act'омъ 1902 года [1]. Этимъ за-

[1] Текстъ закона вмѣстѣ съ его четырьмя приложеніями (Schedules) былъ опубликованъ въ „Times“ отъ 19 дек. 1902 года, а въ этой же газетѣ отъ 14 января 1903 г. помѣщенъ пояснительный циркуляръ Board'a of Education совѣтамъ графствъ. Въ настоящее время, въ апрѣлѣ 1906 г., въ дополненіе къ закону

ЦАБ "Автограф"

комомъ уничтожаются School Boards и School Attendance Committees и роль мѣстныхъ школьныхъ властей (local education authorities) отдается: 1) Councils графствъ и городовъ-графствъ по отношенію ко всей области общественнаго элементарнаго и высшаго образованія; 2) Councils другихъ городовъ (не являющихся самостоятельными графствами), имѣющихъ болѣе 10.000 жителей, и совѣтамъ городскихъ округовъ, имѣющихъ болѣе 20.000 жителей, лишь по отношенію къ одному только элементарному преподаванію, которое такимъ образомъ въ мелкихъ городахъ и въ городскихъ округахъи въ деревнѣ также вводится въ сферу дѣятельности совѣтовъ графствъ. Каждое изъ упомянутыхъ мѣстныхъ учрежденій для веденія дѣлъ вновь порученной ему отрасли управленія назначаетъ на основаніи составленнаго имъ и утверждаемаго Board'омъ of Education регламента одну, или, смотря по надобности, нѣсколько комиссій (education committees). Однако, городскіе совѣты и совѣты городскихъ округовъ, поскольку они исполняютъ функціи, относящіяся лишь къ высшему образованію [1], могутъ и не организовывать особой Education Committee. Комиссіи въ большинствѣ своемъ состоятъ изъ членовъ Councils и кромѣ того, по постановленіямъ регламента, и изъ другихъ свѣдущихъ лицъ (также и женщинъ), причемъ при первомъ образованіи комиссій предпочтеніе должно было отдаваться членамъ подлежавшихъ уничтоженію School Boards. Онѣ должны самостоятельно принимать рѣшенія и приводить ихъ въ исполненіе въ той мѣрѣ, въ какой онѣ уполномочены на это регламентомъ; но полномочіе это здѣсь, какъ и во всѣхъ отрасляхъ управленія, находящихся въ вѣдѣніи Committees, никоимъ образомъ не должно распространяться на опредѣленіе налоговъ и заключеніе займовъ; рѣшенія по этимъ вопросамъ должны всегда приниматься въ полномъ составѣ совѣта.

Потребности въ высшемъ преподаваніи, т. е. превышающемъ задачи народной школы, должны, по закону 1902 года, удовлетворяться во всѣхъ отношеніяхъ (to promote the general coordination of all forms of education) совѣтами графствъ и городовъ-

1902 г., либеральными партіями, ставшими между тѣмъ у власти, внесенъ законопроектъ, имѣющій въ виду регулировать интерконфессіональное преподаваніе Закона Божія въ народныхъ школахъ.

[1] О такихъ функціяхъ совѣтовъ обыкновенныхъ Municipal Boroughs (не County boroughs) и городскихъ округовъ по Techn. Instr. Acts см. выше стр. 75 и 77.

ЦАБ "Автограф"

графствъ, которые должны поддерживать и улучшать существующія школы и заботиться объ основаніи новыхъ. Принимаемыя ими мѣры должны быть одобрены Board of Education. Для осуществленія своихъ задачъ они получаютъ слѣдующія средства: 1) свободную часть предоставленныхъ имъ Local Taxation (Customs and Excise) Act'омъ 1890 г. налоговъ [1] съ пива и водки, при чемъ они должны принимать во вниманіе сумму, потраченную ими уже изъ этого фонда на основаніи Technical Instruction Acts 1889 и 1891 гг.; 2) надбавки къ налогамъ въ размѣрѣ до 2 пенсовъ на фунтъ стерлинг., болѣе же крупныя надбавки для этой цѣли требуютъ согласія Local Government Board'a. Совѣты графствъ могутъ облагать такими добавочными налогами спеціально тотъ приходъ или тѣ приходы своего графства, которымъ особенно полезны данныя школы. Кромѣ того въ расходахъ на такія школы, находящіяся въ вѣдѣніи совѣтовъ графства, могутъ участвовать также и совѣты обыкновенныхъ городовъ и городскихъ округовъ, но съ тѣмъ ограниченіемъ, что они не могутъ назначать для этой цѣли добавочнаго налога въ размѣрѣ большемъ, чѣмъ 1 пенсъ на фунтъ стерл.

По отношенію къ *элементарному преподаванію* въ городахъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей, и въ городскихъ округахъ, имѣющихъ болѣе 20.000 жителей, мѣсто прежнихъ School Boards и Attendance Committees занимаютъ городскіе и окружные совѣты; въ болѣе мелкихъ городахъ и городскихъ округахъ, а также въ сельскихъ округахъ и приходахъ, ихъ мѣсто занимаютъ совѣты графствъ. Эти учрежденія получаютъ всѣ права и обязанности упраздняемыхъ, какъ они были нормированы законами о народномъ образованіи, изданными начиная съ 1870 года, и нѣкоторыми мѣстными актами. Кромѣ того упомянутые совѣты являются также отвѣтственными органами управленія по отношенію къ свѣтскому преподаванію во *всѣхъ* публичныхъ элементарныхъ школахъ, такъ что имъ подчинены теперь также и школы обществъ, благотворительныхъ учрежденій и церковныя школы, которыя до тѣхъ поръ, въ виду полученія ими государственной субсидіи, находились подъ непосредственнымъ контролемъ инспекторовъ Education Department'a. Обязанность содержать эти школы переходитъ теперь на упомянутые совѣты, при чемъ часть средствъ должны доставлять сами школы. Но эта

[1] Законъ о мѣстномъ таможенномъ и акцизномъ обложеніи.

ЦАБ "Автограф"

обязанность прекращается по отношенію къ школамъ обществъ и благотворительныхъ учрежденій, если попечители школъ не выполняютъ предусмотрѣнныхъ закономъ условій и правилъ (въ томъ числѣ и условія предоставленія и содержанія школьныхъ помѣщеній). Въ послѣднемъ случаѣ эти школы, какъ и до тѣхъ поръ, теряютъ также право полученія государственныхъ субсидій и совершенно исключаются изъ категорій публичныхъ школъ [1]. Управленіе отдѣльными школами или группами ихъ находится отнынѣ въ рукахъ попечительствъ (bodies of managers), члены которыхъ для школъ, устроенныхъ прежними School Boards и нынѣшними учрежденіями народнаго образованія, назначаются совѣтами и въ школахъ графствъ дополняются представителями отдѣльныхъ заинтересованныхъ мѣстныхъ общинъ; попечительства же въ школахъ, принятыхъ отъ благотворительныхъ учрежденій и обществъ, составляются изъ членовъ, назначенныхъ совѣтомъ и делегированныхъ комитетами соотвѣтствующихъ благотворительныхъ и т. п. учрежденій. Мѣстныя учрежденія народнаго образованія могутъ брать въ свое вѣдѣніе въ качествѣ общественныхъ элементарныхъ школъ также и морскія школы, но они не обязаны дѣлать это. Но, согласно ст. 22 закона, обязанность попеченія объ элементарномъ образованіи включаетъ и заботу о подготовкѣ учителей.

Расходы по предоставленію и содержанію школьныхъ помѣщеній въ школахъ обществъ и благотворительныхъ учрежденій покрываются попрежнему изъ фондовъ этихъ учрежденій. Въ остальномъ же расходы на содержаніе общественныхъ школъ, поскольку они не могутъ быть покрыты платой за ученіе, играющей въ элементарныхъ школахъ очень незначительную роль, государственными субсидіями и предназначенными для того доходами благотворительныхъ учрежденій, должны покрываться: въ го-

[1] При учрежденіи новыхъ школъ для признанія ихъ публичными по ст. 8 закона необходимо, чтобы было заранѣе сдѣлано публичное заявленіе о намѣреніи открыть школу и чтобы „необходимость“ школы, если противъ нея заявятъ возраженіе учрежденія народнаго образованія или manager существующихъ школъ или десять плательщиковъ налоговъ, все-таки была признана Board'омъ of Education. Въ противномъ случаѣ, на школу смотрятъ, какъ на „unnecessary“, т. е. она является чисто частнымъ предпріятіемъ, не можетъ быть принята на счетъ учрежденій народнаго образованія, и не можетъ пользоваться parliamentary Grants на народное образованіе Но изъ школъ, существовавшихъ со времени изданія закона (1902 г.), всякая, имѣющая 30 и болѣе учениковъ, должна считаться „необходимой“.

ЦАБ "Автограф"

родахъ—Borough rate, въ городскихъ округахъ, функціонирующихъ по закону въ качествѣ учрежденій народнаго образованія,—особой School rate, во всѣхъ другихъ случаяхъ—County rate. Совѣты графствъ должны привлекать заинтересованные приходы или округа къ участію въ затратахъ капитала на отдѣльныя школы, а также къ уплатѣ долговъ, происходящихъ отъ этихъ затратъ или унаслѣдованныхъ отъ School Boards. Приходы или округа должны нести не менѣе половины и не болѣе трехъ четвертей этихъ расходовъ; остальная часть покрывается изъ фондовъ графства.

Такимъ образомъ по закону 1902 г. дѣло элементарнаго народнаго образованія въ деревнѣ и даже въ маленькихъ городахъ и городскихъ округахъ было отдано въ вѣдѣніе не мѣстной общины и не округа, а въ вѣдѣніе самаго широкаго мѣстнаго союза,—въ вѣдѣніе графства. Благодаря этому, въ руки совѣта графства было отдано не только правильное распредѣленіе мѣстнаго школьнаго бремени, но также и цѣлесообразное употребленіе суммъ, отпускаемыхъ государствомъ, распредѣленіе ихъ по отдѣльнымъ школамъ или по отдѣльнымъ мѣстамъ, а также непосредственный надзоръ за выполненіемъ тѣхъ предписаній государства, въ зависимость отъ которыхъ поставлены эти субсидіи. Совѣту были такимъ образомъ переданы функціи, исполнявшіяся дотолѣ центральнымъ учрежденіемъ народнаго образованія.

Но эта послѣдняя черта является вообще самой характерной чертой важнѣйшаго акта въ реформѣ мѣстнаго управленія, а именно, *реорганизаціи управленія графства* на основаніи Local Government Act'a 1888 г.: въ лицѣ совѣтовъ графства созданъ былъ органъ, который не только долженъ, подобно другимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, исполнять для себя извѣстныя задачи управленія подъ контролемъ Local Government Board'a, но который въ предѣлахъ графства взялъ на себя извѣстныя контрольныя и распорядительныя функціи по отношенію къ низшимъ мѣстнымъ учрежденіямъ, чѣмъ была облегчена работа центральнаго учрежденія.

Для того, чтобы понять всю важность такого облегченія, нужно себѣ ясно представить, до чего разрослись съ теченіемъ времени функціи Local Government Board'a, который въ первоначальномъ видѣ (въ качествѣ Poor law Commissioners) былъ созданъ только для надзора за исполненіемъ законовъ о бѣдныхъ. Обязанности его возросли съ учрежденіемъ цѣлаго ряда отдѣльныхъ мѣстныхъ административныхъ учрежденій, Improvement Commissioners и другихъ Boards, для самыхъ разнообразныхъ спе-

ЦАБ "Автограф"

ціальныхъ цѣлей, въ особенности же съ все далѣе и далѣе идущей реформой законодательства объ общественномъ здравіи и увеличеніемъ количества Adoptive Acts (*усвоиваемыхъ* законовъ). Всѣ эти мѣстныя учрежденія должны были при законномъ исполненіи своихъ функцій постоянно быть руководимы и контролируемы однимъ центральнымъ учрежденіемъ, играющимъ роль связующаго звена между ними и парламентомъ. Такое скопленіе работы, все возрастающее благодаря все новымъ требованіямъ, предъявляемымъ къ центральному учрежденію, въ концѣ концовъ совершенно парализовало бы дѣятельность этого учрежденія. Мѣстныя же задачи какъ разъ въ послѣдней трети 19 столѣтія стали разростаться вширь и вглубь съ неизвѣстной дотолѣ быстротой и потребовали отъ государства гораздо большей доли участія въ расходахъ мѣстнаго управленія по сравненію съ той, какая лежала на немъ раньше (кромѣ элементарнаго образованія, главнымъ образомъ, *по призрѣнію бѣдныхъ* и *по содержанію* полиціи). Изъ этой связи между измѣненіемъ мѣстныхъ задачъ и требованіемъ большихъ жертвъ со стороны государства для ихъ осуществленія возникла проблема цѣлесообразной организаціи управленія и контроля. Эта проблема не могла быть разрѣшена простымъ сосуществованіемъ различныхъ мѣстныхъ учрежденій, созданныхъ въ старый періодъ реформъ до конца семидесятыхъ годовъ. Расширеніе потребностей, подлежащихъ удовлетворенію въ публичномъ порядкѣ, *потребностей*, часто преступавшихъ границы отдѣльныхъ тѣсныхъ мѣстныхъ округовъ, требовало экономическихъ затратъ, бывшихъ непосильными для этихъ округовъ [1]. Это обстоятельство, а также необходимость цѣлесообразнаго, соотвѣтствующаго потребностямъ, и справедливаго распредѣленія между отдѣльными мѣстными учрежденіями государственныхъ средствъ, идущихъ на мѣстное управленіе, повелительно потребовали реформы также и управленія графства, какъ округа, охватывающаго всѣ эти учрежденія. Управленіе графства должно было

[1] Какъ примѣръ можно привести обязанность содержать „main roads“ (дороги общаго пользованія), перешедшія по дорожному закону 1878 г въ вѣдѣніе управленія графствъ и бывшія до тѣхъ поръ акціонерными шоссейными дорогами, въ качествѣ „turnpike roads“; затѣмъ, реформу и расширеніе дѣла призрѣнія умалишенныхъ и другія задачи болѣе недавняго возникновенія, напр., охрану отъ загрязненія водъ, содержаніе сельскохозяйственныхъ опытныхъ станцій, профессіональный надзоръ управленія общественнаго здравія въ округахъ черезъ врачей графства и многія другія.

ЦАБ "Автограф"

быть преобразовано такимъ образомъ, чтобы органъ его не только могъ взять на себя задачи, выходящія за границы отдѣльнаго округа, но чтобы онъ могъ также служить посредствующей, участвующей въ государственномъ надзорѣ, промежуточной инстанціей между низшими мѣстными учрежденіями и государственнымъ центральнымъ учрежденіемъ.

Кромѣ того при организаціи всѣхъ этихъ многочисленныхъ разнообразныхъ мѣстныхъ учрежденій, приспособленныхъ только для непосредственнаго выполненія опредѣленныхъ задачъ, совершенно не было обращено вниманія на соотвѣтственное построеніе ихъ территоріальныхъ округовъ («areas»), особенно не было обращено вниманія на общую основу ихъ финансово-хозяйственной дѣятельности, каковой, несмотря на всѣ происшедшія измѣненія, все-таки остался приходъ въ качествѣ податного, оцѣночнаго и раскладочнаго округа. Такимъ образомъ границы Unions перекрещивались не только съ границами городовъ, городскихъ и сельскихъ округовъ общественнаго здравія (не говоря о другихъ спеціальныхъ мѣстныхъ учрежденіяхъ), но они даже не совпадали съ границами графствъ, и точно также приходы пересѣкались часто въ разныхъ направленіяхъ границами округовъ разныхъ учрежденій. Возникшія отсюда затрудненія и несообразности, особенно въ области податной техники, вызвали извѣстное осужденіе Гошена, назвавшаго тогдашніе порядки мѣстнаго управленія и мѣстнаго обложенія «хаосомъ». Неудобства эти могли быть если не совершенно устранены, то по крайней мѣрѣ смягчены превращеніемъ этого «хаоса» въ органическую систему учрежденій. Для этого прежде всего требовалось, чтобы всѣ старыя Boards и комиссіи были поглощены мѣстными учрежденіями, вѣдающими болѣе или менѣе всѣ мѣстныя задачи въ тѣсномъ смыслѣ, при чемъ должна была быть произведена соотвѣтствующая реформа графства, какъ болѣе широкаго округа мѣстнаго управленія. Кромѣ того, слѣдовало произвести измѣненіе границъ округовъ, такъ сказать «округленіе» участковъ, чтобы отдѣльные болѣе мелкіе округа по возможности лежали въ одномъ болѣе широкомъ округѣ.

Для первой изъ упомянутыхъ цѣлей, Union, которая сначала имѣлась въ виду, какъ мы указывали выше, была непригодна. Болѣе мѣснымъ округомъ мѣстнаго управленія κατ' ἐξοχήν былъ постепенно сдѣланъ District (округъ), съ его дифференціаціей между городскими и сельскими условіями. Благодаря этой дифференціаціи

ЦАБ "Автограф"

въ лицѣ Urban District'a было создано совершенно новое административноправовое понятіе города. занявшее мѣсто наряду со старымъ правовымъ понятіемъ его. Уравненіе между границами округовъ, Unions и приходовъ могло опять-таки произойти только постепенно. Такое уравненіе требовало предварительной соотвѣтственной регулировки границъ графствъ. Кромѣ того, если приходу суждено было опять стать сельской мѣстной общиной, то такое уравненіе едва ли могло быть осуществлено *однимъ* центральнымъ учрежденіемъ такимъ образомъ, чтобы были въ достаточной степени приняты во вниманіе мѣстныя потребности. Для этого также было необходимо содѣйствіе органовъ графства.

Всѣ эти соображенія, которыя могутъ быть лишь вкратцѣ очерчены здѣсь, обусловили совершенно новую организацію управленія графства, носительницей котораго не могъ уже болѣе оставаться съѣздъ мировыхъ судей въ Quarter Sessions. Управленіе мировыхъ судей—за исключеніемъ задачъ полиціи безопасности и сельскаго дорожнаго дѣла—потеряло уже, впрочемъ, почти всякую связь съ управленіемъ низшихъ округовъ, находящимся подъ контролемъ Local Government Board'a; оно сохранило по отношенію къ нимъ лишь чисто судебное право рѣшать, законно ли то или иное обжалованное административное дѣйствіе. Здѣсь отдѣленіе административной дѣятельности отъ судебной такимъ образомъ уже совершилось. Но и хозяйственное управленіе графства, какъ такового, съ теченіемъ времени приняло такіе размѣры, что становилось все болѣе и болѣе сомнительнымъ, чтобы Quarter Sessions могли и впредь хорошо справляться съ нимъ [1]; съ судейскимъ характеромъ Quarter Sessions была едва ли совмѣстима и та роль, которую они играли по отношенію къ Home Secretary (министру внутреннихъ дѣлъ) въ вопросѣ о содержаніи наемныхъ полицейскихъ (давно уже замѣнившихъ патріархальныхъ почетнодолжностныхъ констэблей) въ томъ случаѣ, когда они хотѣли получать долю государственнаго ассигнованія на содержаніе полиціи и получали ее въ виду налогового обремененія графствъ. Но уже совсѣмъ невозможно было поставить коллегію мировыхъ судей въ положеніе, какъ мы уже выше указывали, посредническое и въ то же время все-таки зависимое между Local Government Board'омъ и низшими мѣстными учрежденіями; мировые судьи, какъ представители мѣстной юстиціи,

[1] Срв. выше, стр. 80, прим.

ЦАБ "Автограф"

если только суждено было остаться неприкосновенной независимости суда, никакъ не могли быть включены въ систему новѣйшаго мѣстнаго управленія.

Къ этому присоединился еще и политическій моментъ: реформированный парламентъ, въ качествѣ руководителя всего государственнаго управленія, былъ основанъ на избирательномъ правѣ плательщиковъ налоговъ, точно также какъ городскіе совѣты и всѣ новыя мѣстныя учрежденія. Непонятнымъ и несовмѣстимымъ съ измѣнившимся политическимъ правосознаніемъ анахронизмомъ было бы лишить плательщиковъ налоговъ права участія въ самоуправленіи въ предѣлахъ графства.

Такимъ образомъ была дана программа реформы управленія графствъ: лишеніе Quarter Sessions всѣхъ административныхъ функцій, оставленіе за ними только функцій судебныхъ и передача финансово-хозяйственнаго управленія графства, какъ въ городѣ и округѣ, совѣту графства, избираемому плательщиками налоговъ. Подобно городскимъ совѣтамъ, этотъ совѣтъ долженъ былъ теперь самъ завѣдывать in pleno этимъ управленіемъ въ цѣломъ, а для отдѣльныхъ частей его избирать изъ своей среды комитеты, приспособленные къ особенностямъ управленія графства. Новый органъ управленія графства долженъ былъ дополнять дѣятельность низшихъ мѣстныхъ учрежденій и въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ занимать по отношенію къ нимъ высшее положеніе; поэтому было очень важно изъять большіе города изъ этой системы учрежденій, такъ какъ они по своимъ особенностямъ не подходили къ ней и могли собственными силами выполнять весь комплексъ задачъ, лежащихъ на управленіяхъ графствъ, округовъ и приходовъ.

Новое управленіе графствъ, въ описанныхъ выше вкратцѣ чертахъ, было введено *Local Government Act'омъ* 1888 года. Организація управленія округовъ и возстановленіе сельскаго прихода, какъ политической мѣстной общины, были завершены Local Government Act'омъ 1894 года. Между этими обоими законодательными актами были изданы дополняющіе ихъ законы 1889, 1890 и 1891 гг. о государственныхъ субсидіяхъ; параллельно шло и расширеніе круга задачъ новыхъ мѣстныхъ учрежденій въ области техническаго обученія (законы 1889 и 1891 гг.). Завѣдываніе же элементарнымъ и всѣмъ высшимъ обученіемъ было поручено имъ только въ 1902 году.

Законъ о мѣстномъ управленіи 1888 г. раздѣлилъ Англію (вклю-

ЦАБ "Автограф"

чая и столицу) на 62 *административныхъ графства* (Administrative Counties); наряду съ ними были сохранены и старыя графства, играющія теперь роль судебныхъ округовъ. Границы графствъ обоего вида приблизительно совпадаютъ, при чемъ нѣкоторыя изъ старыхъ графствъ раздѣлены на нѣсколько административныхъ графствъ. Города съ болѣе чѣмъ 50.000 жителей—всего въ 1902/3 г.—69, въ томъ числѣ 19 городовъ уже ранѣе изъятыхъ въ силу привилегій, какъ Corporate Counties,—составляютъ самостоятельныя административныя графства, и ихъ городскіе совѣты исполняютъ въ то же время и функціи совѣтовъ графствъ. Эти города имѣютъ также собственные Court of Quarter Sessions, т. е. они составляютъ особые судебные округа и являются такимъ образомъ въ полномъ смыслѣ городами-графствами (county boroughs), подобно тому, какъ въ Пруссіи города извѣстной величины изъяты изъ окружнаго управленія и составляютъ самостотельные городскіе округа.

Регулированіе границъ графствъ было предусмотрѣно ст. 54—57 закона 1888 года. Въ основу должны были быть положены предложенія спеціальной парламентской комиссіи по этому вопросу, назначенной въ 1887 г. Самыя неотложныя измѣненія должны были быть произведены въ теченіе перваго года послѣ изданія закона (до 1 ноября 1889 года) самимъ Local Government Board'омъ посредствомъ provisional Orders (временныхъ указовъ), дальнѣйшая же регулировка границъ должна производиться по его распоряженію только по предложенію со стороны совѣта графства и послѣ особаго разслѣдованія на мѣстѣ. Измѣненіе же границъ округовъ и приходовъ какъ по этому закону, такъ и по закону о мѣстномъ управленіи 1894 года, должны производиться по предложенію заинтересованныхъ мѣстныхъ учрежденій совѣтомъ графства, и приказы его по этому вопросу, обязательно сообщаемые Local Government Board'у, вступаютъ въ законную силу, если они не будутъ опротестованы въ опредѣленный срокъ.

Организація административнаго графства, за нѣкоторыми видоизмѣненіями, построена по образцу организаціи городовъ. Представителемъ графства и исполнителемъ его полномочій является совѣтъ графства (County Council), надѣленный правами корпораціи и состоящій: 1) на двѣ трети изъ пріуроченнаго къ количеству жителей графства числа членовъ, избираемыхъ разъ въ три года, въ мартѣ мѣсяцѣ, всѣми плательщиками налоговъ

ЦАБ "Автограф"

на основѣ равнаго избирательнаго права [1]; 2) на одну треть изъ альдермэновъ, которыхъ избранные Councillors (совѣтники) на своемъ первомъ собраніи выбираютъ на шесть лѣтъ изъ жителей графства, обладающихъ избирательнымъ правомъ. Предсѣдатель (chairman) совѣта графства, избираемый совѣтниками изъ своей среды на одинъ годъ, является, подобно городскому лордъ-мэру, въ силу своей должности, также и мировымъ судьей на все время, пока онъ занимаетъ ее.

Полномочія совѣта графства можно въ общихъ чертахъ опредѣлить такимъ образомъ, что ему поручена забота обо всѣхъ не судебныхъ и особенно обо всѣхъ финансовыхъ задачахъ графства. Онъ уполномоченъ управлять имуществомъ графства, заключать займы, производить раскладку налоговъ, такъ что совѣтъ графства долженъ давать матеріальныя средства и для тѣхъ отраслей управленія, которыя не входятъ въ его компетенцію: сюда относятся незначительные расходы на милицію графства, подчиненную почетно-должностному лорду-намѣстнику, расходы на расквартировку и на доставленіе подводъ [2], а главнымъ образомъ расходы всей юстиціи въ предѣлахъ графства и расходы на полицію безопасности, поскольку она содержится графствомъ, какъ таковымъ [3].

---

[1] County Electors Act 1888 г., 51 Vict. c. 10; незамужнія женщины, платящія мѣстные налоги, также имѣютъ право голоса, но онѣ не имѣютъ пассивнаго избирательнаго права на должность члена совѣта графства.

[2] Должности лорда-намѣстника и шерифа соединены по большей части въ одномъ лицѣ. О дѣлахъ управленія милиціей—веденіе списковъ, разрѣшеніе жалобъ въ окружныхъ засѣданіяхъ мировыхъ судей, содержаніе цехгаузовъ графства—срв. Gneist, „Das engl. Verwaltungsrecht, III изд. 1883, т. I, стр. 488; о замѣнѣ денежной повинностью военно-квартирной повинности, распространенной только на гостиницы и трактиры, а также подводной повинности, которыя назначаются, по требованію военныхъ властей, полицейскими приказами. срв. Gneist, то же сочиненіе, стр. 480.

[3] Относительно полиціи безопасности слѣдуетъ замѣтить, что не только города-графства, но и вообще Municipal Borougs съ болѣе 10.000 жителей (но никогда не Urban Districts) содержатъ собственную полицію, о чемъ будетъ еще рѣчь ниже — Къ расходамъ юстиціи относятся, кромѣ содержанія судебныхъ зданій, еще жалованье Clerk'y of the peace (секретарю мирового съѣзда), состоящему при Quarter Sessions и являющемуся въ то же время начальникомъ судебно-канцелярской службы всего графства, жалованье clerk'амъ of the Justices при засѣданіяхъ мировыхъ судей по отдѣленіямъ, а также остальному персоналу низшихъ судейскихъ служащихъ, составленіе списковъ присяжныхъ засѣдателей и, наконецъ натуральныя затраты. Исполненіе же приговоровъ

ЦАБ "Автограф"

Мы не будемъ распространяться здѣсь съ административно-правовой точки зрѣнія о томъ, что англійское графство получило такимъ образомъ двойственный характеръ: съ одной стороны ему приходится *относительно милиціи и правосудія*, находящихся въ рукахъ органовъ *назначенныхъ* государствомъ, выполнять такія функціи и нести такіе расходы, которые въ другихъ странахъ оставлены большею частью за самимъ государствомъ, съ другой же стороны оно вполнѣ приняло форму современной самоуправляющейся единицы. Но въ финансовомъ отношеніи важенъ тотъ фактъ, что матеріальные расходы, вытекающіе какъ изъ той, такъ и изъ другой стороны управленія графства, должны нестись самимъ графствомъ и потому должны быть производимы совѣтомъ графства, какъ *финансово-хозяйственнымъ* факторомъ. При этомъ управленіе полиціей, включая сюда и назначеніе Chief Constable (директора полиціи) и наемныхъ полицейскихъ, пользующихся въ настоящее время правомъ на пенсію, а также назначеніе Clerk'a of the peace, *не находятся* непосредственно въ рукахъ совѣта графства или комитета, имъ однимъ назначеннаго, а въ рукахъ «постоянной», т. е. обязательной по закону 1888 г., *соединенной* комиссіи (standing joins Committee), состоящей изъ представителей мировыхъ судей, избранныхъ въ Quarter Sessions, и изъ членовъ, делегированныхъ совѣтомъ графства. За мировыми судьями была сохранена такимъ образомъ доля участія въ организаціи полиціи и въ назначеніи высшихъ судейскихъ чиновниковъ, за ними же было оставлено и право назначенія клерковъ Sessional Divisions.

Носителемъ всѣхъ остальныхъ административныхъ полномочій является совѣтъ графства одинъ, и онъ выполняетъ ихъ или непосредственно или же черезъ назначенныя имъ Committees (комиссіи), которымъ онъ можетъ передать свои полномочія въ большемъ или меньшемъ объемѣ; онъ можетъ дать имъ даже право принимать извѣстныя рѣшенія, касающіяся текущаго управленія, не представляя ихъ каждый разъ на утвержденіе совѣта; но онѣ должны постоянно давать отчетъ совѣту и представлять ему свои протоколы. Для образованія такихъ административныхъ комиссій въ управленіи графства имѣется очень широкое поле Такъ какъ часто собирать пленарныя засѣданія совѣта, какъ въ городахъ,

съ 1846 года перенесено на государство, точно также какъ содержаніе мѣстныхъ тюремъ, лежавшее прежде на обязанности графствъ или самостоятельныхъ городовъ (закономъ 1877 г., 40 and 41 Vict. c. 21)

ЦАБ "Автограф"

такъ и въ округахъ, при большихъ размѣрахъ графства, очень неудобно, то полномочія, даваемыя комиссіямъ, могутъ быть сравнительно широки, и въ рамкахъ утвержденной смѣты имъ можетъ быть предоставлено довольно самостоятельное положеніе, особенно когда дѣло касается такихъ своеобразныхъ отраслей управленія, какъ дома умалишенныхъ, находящіеся въ вѣдѣніи такъ называемыхъ Visiting Committees, или школьное дѣло, которымъ завѣдуютъ Education Committees, тоже обязательныя (standing) по закону о народномъ образованіи 1902 года. По необходимости очень самостоятельное положеніе занимаютъ особаго рода «joint Committees», вѣдающіе такія дѣла, для управленія которыми имѣютъ право соединяться или совѣты графствъ между собою, или графство съ городами, особенно съ County Boroughs; это имѣетъ мѣсто главнымъ образомъ относительно примѣненія законовъ о предупрежденіи наводненій, о регулированіи рѣкъ и борьбѣ со ихъ загрязненіемъ, а также относительно охраны рыболовства и наконецъ относительно цѣлаго ряда домовъ для умалишенныхъ, содержимыхъ сообща графствами и городами. Особенно важное положеніе занимаетъ Finance Committee (финансовая комиссія), которая въ качествѣ Standing Committee является тѣмъ обязательнымъ комитетомъ общаго собранія, въ которомъ сходятся всѣ нити управленія и гдѣ все оно можетъ быть всегда охвачено однимъ взглядомъ; потому общее собраніе совѣта графства можетъ постановлять рѣшеніе о всякомъ расходѣ, превышающемъ 50 ф. ст. только послѣ того, какъ финансовая комиссія представитъ свое заключеніе. Общему собранію совѣта графства предоставлена общая регламентація управленія графства путемъ «Standing orders» и резолюцій, изложенныхъ въ отдѣльныхъ рѣшеніяхъ, опредѣленіе бюджета, раскладка налоговъ, заключеніе займовъ и назначеніе высшихъ чиновниковъ графства. Въ число этихъ чиновниковъ входятъ: Clerk of the Council (секретарь графства), County Treasur (казначей), начальникъ бухгалтерской части (County Accountant), дорожный инженеръ (County Surveyor), Inspectors of weights and measures (инспектора мѣръ и вѣсовъ), химики (Analyst), на обязанности которыхъ лежитъ примѣненіе закона о пищевыхъ продуктахъ и предметахъ потребленія Coroner и врачъ графства (Medical Officer of Health) [1].

[1] Коронеры, до изданія закона о мѣстномъ управленіи 1888 года, выбирались фригольдерами графства Въ графствахъ, раздѣленныхъ на округа санитарной инспекціи, назначается соотвѣтственное число врачей и коронеровъ.

ЦАБ "Автограф"

Къ *исключительной* компетенціи совѣта графствъ относятся: дѣленіе графства на округа для выборовъ въ парламентъ, веденіе списковъ избирателей въ парламентъ и въ совѣтъ графства и выборное дѣлопроизводство, представительство интересовъ графства въ парламентѣ по отношенію къ Private Bills, дѣла, возникающія по поводу закона 1886 г. о возмѣщеніи убытковъ за вредъ, причиненный безпорядками, и закона 1875 г. о взрывчатыхъ веществахъ, назначеніе коронера, сооруженіе и содержаніе публичныхъ зданій графства, а главное—цѣлый рядъ задачъ въ области заботъ о благосостояніи и хозяйственномъ прогрессѣ: назначеніе врачей графства, содержаніе домовъ для умалишенныхъ и госпиталей для заразныхъ больныхъ на основаніи Isolation Hospitals Act'a 1893 года, исправительныхъ заведеній для малолѣтнихъ преступниковъ и заведеній принудительнаго воспитанія, промышленныхъ и профессіональныхъ училищъ (technical instruction); принятіе въ завѣдываніе графства главныхъ дорогъ (main roads) вмѣстѣ съ мостами на правахъ Highway Board'a на основаніи закона 1878 года; устройство и содержаніе новыхъ дорогъ и мостовъ; примѣненіе закона 1876 г. о препятствованіи засоренію рѣкъ, для каковой цѣли нѣсколько графствъ могутъ соединиться и организовать Joint Committee; примѣненіе ветеринарныхъ законовъ, надзоръ за напитками и пищевыми продуктами (по закону 1875 г.), провѣрка мѣръ и вѣсовъ (по законамъ 1878 г. и 1889 г.); назначеніе сельскохозяйственнаго химика для изслѣдованія посѣвнаго зерна и удобреній съ правомъ возбужденія преслѣдованія противъ фальсификаторовъ; по Small holdings A t'y 1892 г. [1] также и полномочіе скупать земли и отчуждать ихъ потомъ мелкими парцеллами—minimum въ 1 и maximum въ 5 акровъ—или раздавать ихъ въ видѣ leasehold (аренды); выполненіе Allotmen's Act'овъ 1887 г. и 1890 г. (законовъ о земельныхъ участкахъ) по собственной иниціативѣ, если совѣты округовъ не удовлетворяютъ соотвѣтствующихъ требованій своихъ плательщиковъ налоговъ или представительствъ приходовъ; по Small Dwellings Acquisition Act'y 1899 г. (закону о пріобрѣтеніи маленькихъ квартиръ), выдача ссудъ постояннымъ жителямъ графства для пріобрѣтенія собственныхъ домовъ для жилья; наконецъ, по Light Railways Act'y (закону объ узкоколейныхъ желѣзныхъ дорогахъ) 1896 года (сначала дѣйствительному лишь до 1901 г.) постройка и эксплоатація

[1] 55 и 56 Vict c 31 (законъ о мелкихъ владѣніяхъ).

ЦАБ "Автограф"

узкоколейныхъ желѣзныхъ дорогъ или участіе въ соотвѣтствующихъ акціонерныхъ обществахъ.

Для выполненія этихъ задачъ совѣту графства дано право издавать статуты и регламенты (bye laws), каковое право онъ можетъ въ томъ или другомъ случаѣ передавать также и комиссіямъ или окружнымъ совѣтамъ; послѣднее происходитъ особенно часто въ области содержанія дорогъ. Возможность возникающихъ отсюда отношеній между графствомъ и низшими мѣстными учрежденіями получила еще дальнѣйшее развитіе благодаря законамъ о мѣстномъ управленіи 1888 г. и 1894 г.: по первому изъ этихъ законовъ County Council является той инстанціей, которая можетъ разрѣшать становящіяся необходимыми измѣненія въ границахъ приходовъ и округовъ, послѣ разслѣдованія, произведеннаго совмѣстно съ инспекторомъ Local Government Board'a; соотвѣтствующіе приказы совѣта должны быть утверждены центральнымъ учрежденіемъ (Local Gov. Board), если противъ нихъ до истеченіи извѣстнаго срока не было заявлено протеста. По закону 1894 г., совѣтъ графства является спеціально по отношенію къ вновь организованнымъ сельскимъ приходамъ высшей инстанціей въ вопросахъ объ измѣненіи, раздѣленіи, соединеніи приходовъ, объ опредѣленіи числа членовъ приходскаго совѣта и относительно нѣкоторыхъ другихъ административныхъ дѣлъ, главнымъ же образомъ онъ разрѣшаетъ займы приходамъ или даетъ имъ заемъ изъ средствъ графства.

Выполняя всѣ эти задачи, совѣтъ графства долженъ — подъ контролемъ Local Government Board'a — самостоятельно вести свое финансовое хозяйство. Въ частности, онъ долженъ раскладывать общіе и спеціальные налоги графства, на той же основѣ, какъ и налогъ въ пользу бѣдныхъ, т.-е. по размѣру рентной цѣнности недвижимаго имущества, и собирать эти налоги черезъ overseers (смотрителей) приходовъ. Точно также и доходы отъ патентныхъ сборовъ (съ концертовъ и баловъ, съ пивоваровъ и трактирщиковъ, за ношеніе гербовъ, за держаніе мужской прислуги, экипажей, собакъ, за право охоты, а также сборы съ владѣльцевъ ломбардовъ, денежныя пени и доходы отъ конфискацій), предназначенные государствомъ на цѣли мѣстнаго управленія, поступаютъ сначала въ совѣтъ графства и имъ уже распредѣляются на разныя законныя нужды, частью въ области своего собственнаго управленія, частью въ распоряженіе другихъ мѣстныхъ учрежденій.

ЦАБ "Автограф"

Въ качествѣ *коммунальныхъ единицъ низшаго порядка* внутри административнаго графства находятся инкорпорированные города, поскольку они сами не являются городами-графствами, городскіе округа остальныхъ городовъ, сельскіе округа и сельскіе приходы [1].

Округъ, какъ мы уже упоминали выше, былъ организованъ въ видѣ единой организаціи самоуправленія закономъ о мѣстномъ управленіи 1894 г., дополнявшимъ въ этомъ отношеніи законъ 1888 года о новой организаціи графства. Управляется онъ совѣтомъ, избираемымъ плательщиками налоговъ на основѣ равнаго избирательнаго права; во главѣ совѣта стоитъ избранный имъ предсѣдатель. При этомъ активное и пассивное избирательное право въ этотъ совѣтъ, а слѣдовательно и въ совѣтъ призрѣнія бѣдныхъ, распространено на всѣхъ приходскихъ избирателей, т. е также и на лицъ женскаго пола [2]. По своей компетенціи округъ, какъ мы уже говорили выше, представляетъ изъ себя главнымъ образомъ сложную общину спеціально для вѣдѣнія дѣла общественнаго здравія, строительной полиціи и дорожнаго дѣла [3], и преимущественно въ этихъ областяхъ окружному совѣту переданы тѣ административныя функціи, которыя выполнялись ранѣе мировыми судьями въ спеціальныхъ сессіяхъ, какъ, напр., выдача нѣкоторыхъ промысловыхъ концессій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и надзоръ за антисанитарными или опасными промышленными предпріятіями. Наконецъ, окружной совѣтъ уполномоченъ вводить въ сферу своей дѣятельности различные мѣстные потребности и интересы, путемъ «адоптированія» (принятія) законовъ, регулирующихъ эти предметы. Этимъ самымъ онъ получалъ и полномочія соотвѣтственныхъ спеціальныхъ комиссій, которыя должны были быть образо-

[1] Наоборотъ, между округомъ призрѣнія бѣдныхъ съ его Board of Guardians и новой организаціей графства не было установлено внутренней связи, и то обстоятельство, что въ сельскихъ округахъ лица, избранныя въ члены окружнаго совѣта, въ то же время становятся Guardian'ами соотвѣтственныхъ округовъ призрѣнія бѣдныхъ, остается чертой чисто внѣшняго характера.

[2] Согласно рѣшенію, принятому Нижней Палатой при обсужденіи въ 1898 г. новаго закона о мѣстномъ управленіи для Лондона, такое же право должны были получить женщины въ окружныхъ совѣтахъ столицы.

[3] О содержаніи законодательства объ общественномъ здравіи спеціально для городскихъ округовъ, см. выше стр. 60, 62 и 65; для городскихъ и сельскихъ округовъ имѣютъ въ этомъ отношеніи значеніе и различные спеціальные новые законы объ эпизоопіяхъ (1878 и 1886 г.г.), а также о заразныхъ болѣзняхъ (1889 и 1890 г.г.), устанавливающія порядокъ заявленія о нихъ и мѣры ихъ предупрежденія.

ЦАБ "Автограф"

ваны по этимъ законамъ [1]. Въ силу Elementary Education (blind and deaf children) Act'a 1893 г. окружные совѣты должны были взять на себя также и заботу объ обученіи слѣпыхъ и глухонѣмыхъ дѣтей.

Совѣты *городскихъ округовъ*, и въ качествѣ таковыхъ также и городскіе совѣты, на основаніи ст. 33 закона о мѣстномъ управленіи 1894 г., въ частности получили право брать въ свое вѣдѣніе (по приказамъ Local Government Board'a) назначеніе Overseers и Assistant Overseers, а также уволненіе послѣднихъ [2], равно какъ и нѣкоторыя компетенціи, права и обязанности этихъ приходскихъ чиновниковъ и приходскаго совѣта. Первое право дѣлаетъ возможной концентрацію мѣстнаго налогового управленія въ рукахъ совѣтовъ городскихъ округовъ и въ рукахъ городскихъ совѣтовъ. Второе полномочіе имѣетъ значеніе въ томъ отношеніи, что различныя отрасли управленія, принадлежавшія ранѣе приходамъ, въ городахъ и городскихъ округахъ могутъ быть взяты на себя представляющими ихъ органами самоуправленія, и такимъ образомъ приходы могутъ быть все болѣе и болѣе вытѣсняемы изъ сферы городского управленія. Эти отрасли управленія, принимаемыя на себя теперь совѣтами городовъ и городскихъ округовъ, входили раньше или въ компетенцію Overseers или Overseers совмѣстно съ Churchwardens или, наконецъ, въ компетенцію Vestries, и потому онѣ, по закону о мѣстномъ управленіи 1894 года, перешли къ Parish Council (приходскому совѣту), какъ къ сельскому мѣстному учрежденію; или же, наконецъ, это такія отрасли управленія, которыя приходскій совѣтъ въ качествѣ органа самоуправленія получилъ въ свое вѣдѣніе только по упомянутому закону. Сюда относятся: управленіе благотворительными заведеніями, устройство и содержаніе пѣшеходныхъ дорогъ, принятіе въ свое вѣдѣніе закрытыхъ кладбищъ (Church yards), храненіе приходскихъ книгъ и приходскихъ актовъ, приведеніе въ исполненіе такъ называемыхъ Adoptive Acts'a, также Allotments Act'a 1887 г. и др. [3]

---

[1] См. выше, стр. 61, прим. 1, гдѣ перечисленъ рядъ такихъ законовъ.

[2] Право увольненія Overseers оставлено за органомъ надзора.

[3] Изъ этихъ постановленій сейчасъ же послѣ изданія закона 1894 г. было сдѣлано довольно широкое употребленіе. За три административныхъ года съ 1895/96 по 1898/98 приказами Local Government Board'a (срв 24-ый, 25-ый, 26-ой и 27-ой „отчеты" его, стр. LXI, XLII, LXII и LX) городскимъ совѣтамъ и совѣтамъ городскихъ округовъ было передано: правс назначенія Overseers — въ 356 случаяхъ, право назначать Assistant Overseers — въ 824 случаяхъ, различныя полномочія Overseers — въ 261 случаѣ, функціи Vestries — въ 334 случаяхъ;

ЦАБ "Автограф"

Эти постановленія служатъ хорошимъ орудіемъ для того, чтобы уничтожить существующее еще множество и разнообразіе компетенцій различныхъ коммунальныхъ единицъ и соединить ихъ въ рукахъ мѣстныхъ коммунальныхъ учрежденій въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, при чемъ этимъ учрежденіямъ вовсе не открываются вмѣстѣ съ тѣмъ только новыя, до сихъ поръ совершенно имъ чуждыя области управленія. Ибо совѣты городовъ и городскихъ округовъ въ качествѣ таковыхъ могли и до этого пользоваться такъ называемыми Adoptive Acts и имѣли право, на основаніи Allotments Act'a 1887 года [1], пріобрѣтать земельные участки для парцелляціи, — въ случаѣ надобности прибѣгая даже къ принудительному отчужденію,—и передавать ихъ парцеллами величиною до 1 акра лицамъ, принадлежащимъ къ трудящимся классамъ. Эту соціально-политическую задачу по отношенію къ рабочему классу, аналогичную той, которая поручена графству

среди послѣднихъ уже въ 1895/96 г. было 20 случаевъ, въ которыхъ функціи, исполнявшіяся дотолѣ Vestries большихъ городовъ на основаніи Poor rate Assessment and Collection Act'a 1869 года, перешли теперь къ соотвѣтствующимъ округамъ; затѣмъ право брать въ свои руки завѣдываніе благотворительными заведеніями было использовано въ 397 случаяхъ, кладбищами (closed church yards)—въ 104 случаяхъ, архивами приходскихъ документовъ—въ 84 случаяхъ, устройствомъ и содержаніемъ пѣшеходныхъ дорогъ—въ 80 случаяхъ. и т. д. Впрочемъ, совершенно понятно, что вышеупомянутыя постановленія закона 1894 года для городскихъ округовъ, которые являются преимущественно округами общественнаго здравія и дорожными округами и часто возникли изъ нѣсколькихъ приходовъ, а также и для столицы, должны имѣть большее значеніе, чѣмъ для тѣхъ муниципалитетовъ, въ основѣ которыхъ лежитъ въ то же время и городовое положеніе. Часто, впрочемъ, эти полномочія имѣютъ только тогда важное значеніе для развитія городскихъ коммунальныхъ единицъ, когда округъ Poor law Union'a совпадаетъ съ городомъ или городскимъ округомъ; но такъ какъ этого можно достигнуть только посредствомъ особаго мѣстнаго закона, то часто дарованіе упомянутыхъ правъ и совершается посредствомъ такого закона.

[1] 50 и 51 Vict c. 48, съ новеллой 1890 г. Кромѣ того Housing of the Working Classes Acts 1890 и 1894 г.г. (законы о домахъ для рабочихъ), дающіе окружнымъ совѣтамъ извѣстныя полномочія относительно снабженія рабочихъ здоровыми жилищами, распространяются какъ на городскіе, такъ и на сельскіе округа. Но практическое примѣненіе ихъ въ сельскихъ округахъ было до сихъ поръ очень незначительно, въ городскихъ же округахъ и особенно въ городахъ на основаніи этихъ законовъ тратятся ежегодно значительныя суммы. Въ двухъ городахъ имѣютъ въ этомъ отношеніи значеніе еще спеціальные мѣстные законы: Huddersfield Improvement Act 1880 года, ст. 76, о жилищахъ для рабочихъ, и Liverpool Sanitary Act 1846 г. о жилищахъ для ремесленниковъ.

ЦАБ "Автограф"

по отношенію къ крестьянскому землевладѣнію, а также и право «принимать» различные другіе законы совѣты городовъ и городскихъ округовъ раздѣляютъ какъ съ сельскими окружными совѣтами, такъ и съ сельской мѣстной общиной, приходомъ. Къ этому мы еще вернемся, когда будемъ говорить о приходѣ.—Закономъ о народномъ образованіи 1902 года, какъ мы указывали выше, въ городскихъ округахъ, имѣющихъ болѣе 20.000 жителей, окружному совѣту переданы также и полномочія School Board'a.

Соотвѣтственно этимъ административнымъ компетенціямъ окружному совѣту предоставлены также финансовыя функціи управленія имуществомъ округа, право заключать займы для осуществленія принадлежащихъ ему задачъ, право вотировать налоги; въ этомъ послѣднемъ отношеніи онъ можетъ раскладывать на базисѣ налога въ пользу бѣдныхъ и взимать какъ Highway rate (дорожный налогъ), такъ и District rates (окружные налоги) на другія свои нужды. Но нужно помнить, что округъ, въ качествѣ такового, не имѣетъ никакого отношенія къ полиціи безопасности и къ содержанію полицейскихъ, которые въ сельскихъ округахъ находятся исключительно въ вѣдѣніи графства, въ городскихъ же округахъ въ этомъ отношеніи съ управленіемъ графствъ конкурируютъ только инкорпорированные города. Точно также, въ отличіе отъ Municipal Boroughs, ни одинъ городской или сельскій округъ не имѣетъ особой комиссіи мировыхъ судей; только предсѣдатели совѣтовъ городскихъ округовъ являются въ теченіе года, пока они занимаютъ свою должность, ex officio также и мировыми судьями. Кромѣ того, городскіе округа, имѣющіе болѣе 25.000 жителей, подобно муниципальнымъ городамъ, могутъ на основаніи Stipendiary Magistrates Act'a 1863 г. (закона о платныхъ судьяхъ) назначать платнаго полицейскаго судью. За исключеніемъ этихъ двухъ пунктовъ, между кругомъ задачъ городскихъ округовъ и инкорпорированныхъ городовъ, точно также какъ въ отношеніи внутренней организаціи ихъ управленія и штата служащихъ, нѣтъ существеннаго различія.

Юридическое понятіе *города* (municipal borough) покоилось раньше на инкорпораціонныхъ хартіяхъ, которыя давались отдѣльнымъ поселеніямъ и сообщали послѣднимъ, наряду съ правомъ представительства въ парламентѣ, главнымъ образомъ характеръ особыхъ судебныхъ и полицейскихъ округовъ. Для этихъ инкорпорированныхъ городовъ было издано въ 1835 году первое общее

ЦАБ "Автограф"

городовое положеніе [1], передававшее управленіе городомъ въ руки *городского совѣта* (borough council), избраннаго гражданами. Совѣтъ этотъ получилъ, кромѣ общаго полномочія дѣйствовать именемъ города и охранять его права, въ частности еще слѣдующія функціи: управленіе городскимъ имуществомъ, раскладку городскихъ налоговъ (borough rate) и расходованіе городскихъ доходовъ на задачи, предусмотрѣнныя закономъ. Но число такихъ задачъ, общихъ всѣмъ городамъ, было очень невелико: погашеніе городскихъ долговъ и уплата процентовъ по нимъ, уплата жалованья служащимъ, содержаніе мѣстной полиціи, городской тюрьмы и арестантовъ, веденіе списка гражданъ и нѣкоторыя другія, менѣе важныя задачи. Тѣ города, которымъ было дано право имѣть свою комиссію мировыхъ судей, Sessional Division, (особую организацію мирового суда) или Court of Quarter Sessions (особую организацію съ особыми четвертными съѣздами), должны были кромѣ того платить жалованье полицейскому судьѣ или же Recorder'y, назначенному короной. Если при этомъ городскимъ совѣтамъ было дано еще и право издавать мѣстные статуты (bye laws), а также избирать административныя комиссіи изъ своей среды для вѣдѣнія отдѣльныхъ отраслей управленія, то все-таки сфера дѣятельности городского совѣта оставалась фактически еще очень узкой. Въ частности широкая область попеченія о благосостояніи и экономическомъ прогрессѣ была попрежнему доступна только при условіи внесенія мѣстныхъ спеціальныхъ биллей въ парламентъ; это обстоятельство особенно въ виду судебнаго рѣшенія, что стоимость производства такихъ Private Bills не можетъ быть возложена на плательщиковъ податей безъ ихъ согласія [2], нарушало единство управленія, особенно въ тѣхъ мѣстахъ, на которыя городовое положеніе 1835 г. было распространено лишь позднѣе и отдѣльныя части которыхъ уже ранѣе получили посредствомъ Local Acts особыя организаціи (такъ назыв. Commissioners) для отдѣльныхъ задачъ управленія [3]. Та-

[1] Municipal Corporation Act 1835 г., 5 и 6 Will. IV, c. 76.

[2] См выше, стр. 62.

[3] Такъ, напр, Бирмингамъ съ соединеніемъ въ немъ въ 1837 г. трехъ общинъ, имѣвшихъ вмѣстѣ около 18.000 жителей, получилъ городовое положеніе, а въ то же время комиссіи, существовавшія тогда въ отдѣльныхъ частяхъ его и вѣдавшія мощеніе, чистку и освѣщеніе улицъ, ночную стражу, публичныя зданія, рынки и торговлю, продолжали существовать еще до 1851 г.,

ЦАБ "Автограф"

кимъ образомъ формальному праву, дарованному городскому совѣту городовымъ положеніемъ 1835 года, не хватало прежде всего матеріальнаго содержанія. Это содержаніе компетенція городскихъ совѣтовъ, помимо кое-гдѣ уже ранѣе исторгнутыхъ и все чаще и чаще издававшихся мѣстныхъ законовъ, получила только постепенно, благодаря цѣлому ряду законодательныхъ актовъ, регулирующихъ отдѣльныя отрасли мѣстнаго управленія, главнымъ образомъ, какъ мы уже говорили, благодаря законодательству объ общественномъ здравіи и дорожному законодательству, давшимъ городскому совѣту, какъ таковому, полномочія окружнаго совѣта для городского округа [1]. Различные, изданные начиная съ 1835 г. законы, поскольку они касались общаго устройства и управленія городовъ, были затѣмъ консолидированы въ городовомъ положеніи 1882 года. Законъ о мѣстномъ управленіи 1888 г. урегулировалъ общеобязательными постановленіями отношеніе городовъ къ управленію графства. Законъ 1894 года,

---

такъ что компетенція города, какъ такового, оставалась ограниченной правомъ имѣть собственный Court of Quarter Sessions, собственный мировой судъ.— Управленіе Ливерпуля регулировалось до 1846 года почти исключительно Local Act'ами, которые въ этомъ году были объединены въ одинъ Consolidation Act. Бирмингамъ добился соотвѣтствующей консолидаціи своихъ Local Acts въ 1882 году. О недостаткѣ Municipal Corporation Act'a 1835 года, заключавшемся въ томъ, что актъ этотъ не устранилъ многочисленныхъ спеціальныхъ административныхъ организацій, см. J. Redlich „Engl. Localverwaltung" стр 360. Позднѣйшее законодательство также оказывало часто задерживающее вліяніе на развитіе городского управленія; такъ, напр., Public Health Act 1848 г. не разрѣшалъ мѣстнымъ управленіямъ устраивать собственные водопроводы въ тѣхъ случаяхъ, когда въ округѣ существовала уже частная компанія, соглашавшаяся взять на себя доставку воды на условіяхъ, предписанныхъ закономъ; такое же покровительство оказывали частнымъ компаніямъ и законы объ общественномъ здравіи 1858 и 1875 года. Покупку частныхъ газопроводовъ и водопроводовъ Borough Funds Act 1872 г. разрѣшалъ городамъ только подъ тѣмъ условіемъ, если на это были согласны всѣ домовладѣльцы и плательщики налоговъ, устройство же такихъ предпріятій, конкурирующихъ съ частными, законъ по прежнему запрещалъ. Поэтому городскому совѣту Бирмингама только въ 1873 г. удалось пріобрѣсти находящіеся тамъ газопроводы и водопроводы и расчистить такимъ образомъ дорогу къ новому процвѣтанію города. См. Hugo, „Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England" Stuttgart, 1897 г. passim; о различныхъ видахъ законовъ, Local Acts и Adoptive Acts, опредѣляющихъ на-ряду съ городовымъ положеніемъ и законами объ общественномъ здравіи кругъ дѣятельности Municipal Boroughs, см. J. Redlich, то же сочиненіе, стр. 253 и слѣд.; относящіеся къ городамъ законы объ общественномъ здравіи перечисляются Redlich'омъ на стр. 254, въ прим. 1.

[1] На это указываетъ и Redlich, „Engl. Localverwaltung", стр. 362 и сл.

ЦАБ "Автограф"

который уполномочиваетъ окружные совѣты брать въ свои руки функціи, принадлежавшія дотолѣ разнымъ Boards, существующимъ для спеціальныхъ цѣлей, далъ въ то же время и городскимъ совѣтамъ орудіе, посредствомъ котораго они могутъ все болѣе и болѣе сосредоточивать въ своихъ рукахъ управленіе различными отраслями коммунальныхъ задачъ.

Изъ отношенія англійскаго города къ графству вытекаетъ дифференціація ихъ компетенцій: кромѣ полномочій, принадлежащихъ всѣмъ городамъ на основаніи городового положенія и въ качествѣ городскихъ округовъ, города-графства получаютъ еще полномочія совѣта графства [1], кругъ же задачъ самыхъ маленькихъ городовъ ограниченъ въ отношеніи полицейскаго управленія. По закону 1888 года, города съ болѣе 50.000 жителей, а также тѣ города, которые уже раньше составляли особое графство,—въ настоящее время всего 69 городовъ [2],—являются самостоятельными административными графствами, городскіе совѣты которыхъ функціонируютъ въ качествѣ совѣтовъ графствъ. Остальные города въ качествѣ городскихъ округовъ являются, правда, составными частями графства, но городской совѣтъ тѣхъ изъ нихъ, которые имѣютъ въ то же время свои особыя комиссіи мировыхъ судей, имѣетъ въ предѣлахъ города тѣ же административныя полномочія, какъ и совѣтъ графства. Съ другой стороны между городами, подчиненными графству, существуетъ различіе въ томъ отношеніи, что только города съ 10.000 и болѣе жителей имѣютъ собственное полицейское управленіе, меньшіе же города такового не имѣютъ.

Расширенію круга городскихъ задачъ, при централистическомъ характерѣ, который все болѣе и болѣе принимало англійское коммуьальное законодательство, особенно благопріятствовало то обстоятельство, что въ лицѣ городскихъ совѣтовъ имѣлся органъ, основанный на принципахъ современнаго самоуправленія, органъ, которому могли быть поручены всѣ тѣ мѣстныя функціи, для выполненія коихъ ранѣе, а въ сельской общинѣ еще вплоть до недавняго времени, приходилось обзаводиться спеціальными комиссіями или прибѣгать къ инымъ способамъ. Такъ, напр., trustees административнаго или благотворительнаго характера, т. е. гос-

[1] См. выше, стр. 84.

[2] Въ томъ числѣ 18 городовъ были уже ранѣе, въ силу привилегіи, въ качествѣ такъ называемыхъ Counties Corporate, изъяты изъ стараго управленія графствъ.

ЦАБ "Автограф"

питали и благотворительныя учрежденія, были ранѣе подчинены лордъ-канцлеру, назначавшему ихъ административныя попечительства; городовое же положеніе 1882 года [1], создало возможность подчиненія такихъ учрежденій контролю городского совѣта, тенденція къ чему съ тѣхъ поръ и замѣчается.

Современныя функціи городскихъ корпорацій или представляющихъ ихъ городскихъ совѣтовъ могутъ быть въ главномъ резюмированы въ слѣдующихъ пунктахъ:

1. Въ области военнаго управленія могутъ возникать задачи только для тѣхъ немногихъ городовъ, которые уже издавна, въ качествѣ Counties Corporate, составляютъ самостоятельные города-графства съ шерифомъ, а, стало быть, и съ собственнымъ милиціоннымъ округомъ [2].

2. Въ области правосудія всѣ города обладаютъ низшей уголовной и гражданской юрисдикціей и правомъ предварительнаго слѣдствія по уголовнымъ дѣламъ въ томъ объемѣ, въ какомъ эти функціи принадлежатъ отдѣльнымъ мировымъ судьямъ и Petty Sessions. Мэръ и его непосредственный предшественникъ являются всегда ex officio и мировыми судьями для городского округа. При этомъ въ крупныхъ городахъ сказалась необходимость для завѣдыванія этой низшей юрисдикціей въ первой инстанціи, включая также и наложеніе полицейскихъ взысканій за мелкіе проступки, назначать платныхъ полицейскихъ судей (stipendiary magistrates). Это право было дано уже городовымъ положеніемъ 1835 г., и имъ воспользовался до сихъ поръ 21 городъ. Города-графства и тѣ города, коимъ дано право Quarter Sessions, должны заботиться о мѣстномъ правосудіи въ соотвѣтственно болѣе широкомъ объемѣ, они должны платить жалованье Recorder'y и кромѣ того назначать коронера и вознаграждать его соразмѣрно съ его дѣятельностью [3]. Кромѣ того города несутъ расходы по содержанію судейскихъ канцелярій и вознагражденію Clerks of the Peace (секретарей мирового съѣзда).

3. Въ области внутренняго управленія въ тѣсномъ смыслѣ къ функціи городовъ относится:

---

[1] Municipal Corporation Act 1882 г. Часть VI, § 133 и слѣд.

[2] См. выше, стр. 85.

[3] См. выше, стр. 87. Въ 1894 г. было 105 городовъ съ особой мировой комиссіей и особыми четвертными съѣздами, 123 города только съ особой мировой комиссіей, а 75 городовъ въ области правосудія являлись лишь составными частями графства.

ЦАБ "Автограф"

а) Полицейское управленіе съ вышеупомянутымъ (стр. 96) ограниченіемъ, т. е. содержаніе полицейскихъ и арестныхъ помѣщеній, назначеніе и вознагражденіе (включая и пенсіи) полицейскаго штата и несеніе другихъ матеріальныхъ полицейскихъ расходовъ. Но эти функціи выполняются городскимъ совѣтомъ не непосредственно, а—также какъ и въ управленіи графства—черезъ Joint Committee, состоящій изъ уполномоченныхъ городского совѣта и изъ мировыхъ судей городского округа.—Ночной стражей городской совѣтъ завѣдуетъ на основаніи Watching Act'a совершенно самостоятельно при помощи своей Watch Committee.

в) Общественное призрѣніе открываетъ для городского совѣта богатое поле дѣятельности: въ качествѣ городского органа или въ качествѣ совѣта графства, онъ можетъ содержать или субсидировать дома для умалишенныхъ, промышленныя и техническія учебныя заведенія, исправительныя школы и школы для бѣдныхъ; въ качествѣ же окружнаго совѣта онъ долженъ проводить въ жизнь всѣ законы объ общественномъ здравіи и всѣ дорожные законы [1], наряду съ другими задачами, порученными окружнымъ совѣтамъ; сюда относится также полномочіе, затрагивающее уже соціально-политическую область,—уничтожать нездоровые дома и кварталы и заботиться о доставленіи квартиръ и пристанищъ трудящимся классамъ [2].

Мощеніе, очистка и освѣщеніе улицъ, строительная полиція, пожарное дѣло, вывозъ нечистотъ, похоронное дѣло, рынки и т. п. подлежатъ регламентаціи со стороны городского совѣта. Совѣтъ можетъ также, съ соблюденіемъ соотвѣтствующихъ требованій закона, самъ устраивать или принимать въ собственную эксплоатацію электрическія стрнціи, газовые заводы, водопроводы, канализацію, бойни, кладбища и морги, склады удобренія, заведенія для сожиганія отбросовъ и пр.

Точно также посредствомъ принятія соотвѣтственныхъ Adoptive Acts могутъ быть включены въ сферу компетенціи городского совѣта: устройство и содержаніе музеевъ, публичныхъ библіотекъ, въ послѣднее время также и гимнастическихъ залъ, бань и прачешныхъ, публичныхъ парковъ и мѣстъ отдохновенія, наконецъ, управленіе опредѣленными благотворительными учрежденіями.

[1] О содержаніи законодательства объ общественномъ здравіи примѣнительно къ городскимъ округамъ см. выше, стр. 90, прим. 3, и 91, пр. 1.

[2] См. выше, стр. 92.

ЦАБ "Автограф"

Въ области экономической въ его компетенцію входитъ не только полицейская регламентація путей сообщенія и промышленная полиція, согласно полномочіямъ окружныхъ совѣтовъ, но онъ уполномоченъ также включать въ кругъ своей дѣятельности устройство и содержаніе сооруженій, служащихъ цѣлямъ сообщенія: трамваевъ, мостовъ и перевозовъ, рынковъ и рыночныхъ зданій, гаваней, набережныхъ, доковъ и каналовъ [1].

Управленіе же общественными народными школами до изданія закона о народномъ просвѣщеніи 1902 г. было поручено, какъ мы уже выше говорили, не городскому совѣту, а особому существующему наряду съ нимъ представительству городскихъ плательщиковъ налоговъ [2] School Board'у. Городской совѣтъ долженъ былъ заботиться объ исполненіи школьныхъ законовъ и распоряженій центральнаго учрежденія народнаго образованія черезъ посредство организованнаго имъ School Attendance Committee лишь въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ потребности народнаго образованія въ достаточной степени удовлетворялись школами, содержимыми не на счетъ публичныхъ корпорацій, и въ которыхъ поэтому не было School Board'а. Но средства для покрытія расходовъ на народныя школы, поскольку они должны были покрываться городскими налогами, добывались финансовымъ хозяйствомъ городского совѣта, который передавалъ ихъ въ распоря-

[1] И въ Англіи тоже проявляется все большее и большее стремленіе къ коммунализаціи предпріятій, находящихся въ тѣсной связи съ публичными интересами, какъ, напр.. освѣщенія, водопроводовъ, трамваевъ; предпріятія эти имѣютъ частью непосредственное значеніе для коммунальныхъ потребностей (городское освѣщеніе, доставка воды для общественныхъ цѣлей, какъ-то: для очистки улицъ, для тушенія пожаровъ и т. д.), частью же связь ихъ съ публичными интересами заключается въ томъ, что они занимаютъ городскія улицы проводами и рельсами. Уже Tramways Act 1870 года—33 и 34 Vict. c. 78—далъ коммунамъ право пріобрѣтать черезъ 21 годъ послѣ ихъ устройства трамвайныя сѣти по цѣнѣ, устанавливаемой третейскимъ судомъ; но здѣсь, какъ и повсюду, оказалось труднѣе превращать въ публичную собственность уже существующія предпріятія, чѣмъ устраивать прямо новыя при посредствѣ публичныхъ органовъ. Такъ, въ 1897 г. въ Англіи изъ 159 городскихъ трамвайныхъ сѣтей только 42 составляли коммунальную собственность, при чемъ только 8 городовъ (Бирмингамъ, Блэкпуль, Глазго, Гулль, Гэддерсфельдъ, Лидсъ, Плимутъ и Шеффильдъ) сами эксплоатировали свои трамваи; изъ электрическихъ же предпріятій три четверти эксплоатировались самими общинами. См. Curtis, „Street Railways in relation to the public" въ „Jale Review" май 1897 г., и „Zeitschrift für Kleinbahnen", 1897 г., стр. 565.

[2] См. выше, стр. 70 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

женіе школьныхъ властей. Закономъ 1902 года во всѣхъ городахъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей, функціи мѣстнаго школьнаго учрежденія также переданы городскому совѣту. Забота объ обученіи слѣпыхъ и глухонѣмыхъ дѣтей лежитъ на городскихъ совѣтахъ благодаря тому, что они играютъ въ то же время роль окружныхъ совѣтовъ [1]. Расходы городскихъ совѣтовъ на другія общія учебныя заведенія производились до сихъ поръ сравнительно рѣдко.

Призрѣніе бѣдныхъ не имѣетъ, о чемъ слѣдуетъ еще разъ напомнить, никакого отношенія къ городскому управленію, какъ таковому, хотя расходы его, если оставить въ сторонѣ территоріальное несовпаденіе округовъ Unions съ городскими округами, падаютъ на тотъ же кругъ плательщиковъ налоговъ, что и расходы, вызываемые потребностями городского управленія. Только города-графства имѣютъ финансовое отношеніе къ учрежденіямъ призрѣнія бѣдныхъ съ тѣхъ поръ, какъ реформой 1888 года совѣтамъ графства поручено распредѣленіе субсидій на вознагражденіе учителей школъ для бѣдныхъ, на расходы по регистраціи гражданскаго состоянія и по содержанію умалишенныхъ, а также на вознагражденіе служащихъ округа призрѣнія бѣдныхъ.

Выполняя всѣ эти задачи, городской совѣтъ долженъ организовать все городское управленіе и руководить имъ, защищать интересы города передъ судами и передъ парламентомъ, руководить городскими выборами, назначать административныя комиссіи изъ своей среды, издавать мѣстныя обязательныя постановленія, содержать городскія зданія и канцеляріи, назначать служащихъ и выдавать имъ жалованье. Среди этихъ, назначаемыхъ городомъ, служащихъ высшее положеніе занимаютъ: городской секретарь или городской синдикъ (town clerk), служащіе, стоящіе во главѣ различныхъ отдѣловъ управленія (heads of department) и казначей (treasurer). Остальныя же важныя функціи, какъ, напр., должность мэра, ассесоровъ, данныхъ ему въ помощь для руководства выборами и для разрѣшенія жалобъ по поводу избирательныхъ списковъ, а также функціи счетныхъ контролеровъ (auditors) выполняются на почетно-должностномъ основаніи избранными для того гражданами [2].

[1] См. выше, стр. 91.

[2] Однако, въ послѣднее время выборные счетные контролеры получаютъ часто вознагражденіе отъ 100 до 200 ф. ст. въ годъ.

ЦАБ "Автограф"

Въ финансовомъ отношеніи на обязанности городского совѣта лежитъ завѣдываніе городскимъ имуществомъ и раскладка городскихъ налоговъ [1], взиманіе другихъ пошлинъ и сборовъ, заключеніе займовъ. Но въ этомъ отношеніи городской совѣтъ подлежитъ государственному контролю съ двухъ сторонъ: всѣ займы, которые городской совѣтъ заключаетъ въ качествѣ учрежденія народнаго здравія или въ качествѣ окружнаго совѣта, требуютъ разрѣшенія со стороны Local Government Board'a, который слѣдитъ также и за осуществленіемъ этой отрасли городского управленія и ежегодно получаетъ цифровый отчетъ обо всей городской финансовой дѣятельности. Для другихъ же займовъ города, а также для продажи или покупки городомъ земли, требуется разрѣшеніе казначейства или парламента, издающаго для этой цѣли спеціальный законъ; исключеніе составляетъ покупка участковъ размѣромъ до 5 акровъ (около 2 десятинъ), для возведенія на нихъ городскихъ зданій.

Такимъ образомъ англійское коммунальное законодательство постепенно, эмпирическимъ путемъ практическаго усовершенствованія, пришло къ организаціи коммунальнаго управленія въ расчлененной системѣ графствъ, городовъ, городскихъ и сельскихъ округовъ. Но въ деревнѣ развитіе не могло считаться законченнымъ на этомъ пунктѣ. Сельскій округъ,—который не по кругу своихъ задачъ, но по своимъ размѣрамъ и составу можетъ быть приблизительно сравненъ съ прусскимъ Amtsbezirk'омъ—былъ еще слишкомъ великъ, чтобы играть роль простѣйшей клѣтки коммунальнаго организма и охватить коммунальную жизнь въ ея самыхъ глубокихъ развѣтвленіяхъ. Сельскій округъ, и болѣе или менѣе совпадающій съ нимъ округъ призрѣнія бѣдныхъ, могъ оказаться пригоднымъ для выполненія задачъ, касающихся широкихъ круговъ населенія, задачъ общественнаго здравія, дорожнаго дѣла, строительной полиціи и призрѣнія бѣдныхъ. Но кромѣ нихъ требовалъ удовлетворенія еще цѣлый рядъ общихъ публичныхъ потребностей, какъ, напр., публичное освѣщеніе, ночная стража и охрана полей, похоронное дѣло, устройство простыхъ общеполезныхъ учрежденій, какъ-то: народныхъ библіотекъ, общественныхъ бань, прачешныхъ и т. п. Эти потребности нахо-

[1] Относительно созданной закономъ о мѣстномъ управленіи 1894 г. возможности для совѣта управлять налогами также и въ низшей инстанціи, въ приходскомъ округѣ сбора налоговъ, см. выше, стр. 91.

ЦАБ "Автограф"

дятся въ слишкомъ тѣсной связи съ непосредственно мѣстными отношеніями и дифференцируются этими отношеніями, а потому и не могутъ быть удовлетворяемы сельскимъ округомъ для всей совокупности его. Сельскій же приходъ, если только онъ по своей величинѣ и по своему богатству не былъ способенъ образовать самостоятельную Union, а значитъ и сельскій округъ, продолжалъ попрежнему занимать очень незначительное положеніе въ роли низшаго податного и полицейско-исполнительнаго округа. Чтобы завершить систему, установленную закономъ 1888 года, слѣдовало еще организовать сельскій приходъ въ единицу самоуправленія. Это и было сдѣлано закономъ о мѣстномъ управленіи 1894 г. [1].

По этому закону въ каждомъ Civil Parish (гражданскомъ приходѣ), не находящемся въ городскомъ округѣ, т. е. въ каждомъ сельскомъ участкѣ, составляющемъ самостоятельный участокъ по взиманію налога въ пользу бѣдныхъ или участокъ, для котораго назначаются особые Overseers, собраніе общины (Parish Meeting) является рѣшающимъ конститутивнымъ органомъ. Собирается оно, по крайней мѣрѣ, разъ въ годъ; участниками его являются всѣ избиратели общины (также и женщины). Собраніе общины въ селеніяхъ, имѣющихъ 300 и болѣе жителей, выбираетъ общинный совѣтъ (Parish Council), но такой совѣтъ съ согласія или по распоряженію совѣта графства можетъ быть избранъ и въ болѣе мелкихъ общинахъ. Послѣднее должно совершаться по правилу въ тѣхъ случаяхъ, когда Parish Meeting воспользуется правомъ, исключительно ему принадлежащимъ по ст. 7 закона, а именно когда оно «адоптируетъ» извѣстные парламентскіе акты относительно мѣстнаго управленія, Lighting and Watching Acts 1833 г. (законъ объ освѣщеніи и полиціи), Baths and Washhouses Acts 1846 и 1882 г., (о баняхъ и прачешныхъ), Burial Act 1852 и 1885 г. [2], Public Improvements Act 1860 г.

[1] О новой организаціи прихода въ нѣмецкой литературѣ говорится только въ общихъ чертахъ; см. v. Reitzenstein, „Das Kommunale Finanzwesen“ (въ „Handbuch der polit. Oekonomie“ Шенберга, IV изд., 1898 г., т. III$_2$, стр. 8) и G. Meyer, „Die Behördenorganisation des Innern“ (тамъ же, стр. 260). Поэтому мы сравнительно подробно остановимся на этомъ предметѣ. Въ послѣднее время онъ былъ изложенъ подробно у Редлиха, назв. соч. стр. 546 и слѣд. (русск. п., II, 138 и сл.).

[2] Адоптируя Burial Acts (законы о погребеніи), приходы получаютъ между прочимъ полномочіе соединяться для урегулированія похороннаго дѣла съ другими приходами. Въ такомъ случаѣ составляется Joint Committee изъ уполномоченныхъ отдѣльныхъ общинъ или ихъ совѣтовъ.

ЦАБ "Автограф"

(законъ объ улучшеніи общественныхъ сооруженій), Open Spaces Act 1887 г. (объ открытыхъ площадяхъ) и Public Libraries Act 1892 г. (о публичныхъ библіотекахъ). Въ случаѣ адоптированія этихъ актовъ, выбранный Parish Council становится законнымъ носителемъ всѣхъ вытекающимъ изъ нихъ полномочій [1]. Дѣло въ томъ, что приходы, не имѣющіе Parish Council, не могутъ назначать платныхъ коммунальныхъ служащихъ; проведеніе же въ жизнь законовъ, подобныхъ вышеупомянутымъ, едва ли можетъ быть достигнуто одной почетно-должностной дѣятельностью членовъ общины; съ другой стороны, адоптированіе этихъ законовъ обыкновенно предполагаетъ уже извѣстное богатство общины, т. е. извѣстную величину ея. Такимъ образомъ, для проведенія въ жизнь такихъ мѣстныхъ законовъ, постоянное общинное представительство (Council) является необходимымъ. Съ другой стороны Parish Meeting можетъ избирать изъ своей среды административныя комиссіи (Committees) и для веденія дѣлъ мелкой общины, не имѣющей своего совѣта.

Активное и пассивное равное избирательное право принадлежитъ всѣмъ плательщикамъ податей въ приходѣ, также и женщинамъ. Parish Council, избиравшійся раньше ежегодно, а съ 1899 г. избираемый на три года, принявъ на себя всѣ не-церковныя функціи Vestries, долженъ заботиться объ общихъ нуждахъ коммунальнаго управленія (назначеніе общинныхъ писцовъ, сборщиковъ податей—Overseers и Assistant Overseers, содержаніе общинной канцеляріи, пожарнаго обоза и т. д.). По ст. 6 закона 1894 г. ему принадлежатъ въ частности полномочія прежнихъ Overseers или Churchwardens и Overseers относительно всѣхъ не чисто-церковныхъ благотворительныхъ учрежденій и относительно земель этихъ учрежденій; онъ уполномоченъ, далѣе, апеллировать

[1] Мы можемъ здѣсь лишь вкратцѣ упомянуть о постановленіяхъ закона, дающихъ возможность (всегда по рѣшенію или съ согласія совѣта графства) соединять нѣсколько приходовъ, имѣющихъ менѣе чѣмъ по 300 жителей, или же раздѣлять приходы, въ особенности, когда они лежатъ частью въ городскихъ, частью въ сельскихъ округахъ, или же, наконецъ, давать особое положеніе по отношенію къ отдѣльнымъ задачамъ отдѣльнымъ *комплексамъ хозяйствъ* внутри прихода. Въ послѣднемъ случаѣ составляется особый meeting, который долженъ иногда присоединяться къ рѣшеніямъ приходскаго совѣта или же принимать исключительно для себя отдѣльные Adoptive Acts и назначать для этого спеціальные комитеты. Подробности объ этомъ см. у Redlich, назв. сочиненіе, стр. 555 и слѣд. (русскій п., II, 150 и сл.).

ЦАБ "Автограф"

къ Quarter Sessions по поводу оцѣнки (assessement) доходности недвижимыхъ имуществъ и раскладки налоговъ, и, наконецъ, въ его вѣдѣніи находится устройство и содержаніе общинныхъ выгоновъ, мѣстъ для гулянья и игръ и другихъ полезныхъ для жителей учрежденій.

Приходскій совѣтъ имѣетъ отношеніе и къ санитарному законодательству: 1) онъ можетъ самъ принимать извѣстныя санитарныя или гигіеническія мѣры, очистку источниковъ, ручьевъ, прудовъ, каналовъ и водопроводовъ, подъ тѣмъ условіемъ, чтобы дѣйствія его не мѣшали предпріятіямъ округа или частныхъ лицъ; 2) онъ функціонируетъ въ качествѣ уполномоченнаго округа, когда округъ поручаетъ ему извѣстныя дѣйствія, или же посылаетъ своихъ делегатовъ въ окружные комитеты, организованные окружнымъ совѣтомъ; 3) по его просьбѣ Local Government Board можетъ надѣлить его отдѣльными полномочіями окружнаго совѣта; 4) путемъ обжалованія онъ имѣетъ возможность осуществлять контроль надъ управленіемъ окружнаго совѣта, поскольку оно касается общины, а также и надъ дорожнымъ управленіемъ окружнаго совѣта, самостоятельно же онъ пользуется правомъ проложенія и содержанія пѣшеходныхъ тропинокъ и проселочныхъ дорогъ. Кромѣ того, кругъ дѣятельности приходскаго совѣта можетъ распространяться на задачи, предусмотрѣнныя вышеупомянутыми Adoptive Acts.

Ст. 8 закона 1894 г. уполномочиваетъ Parish Councils пріобрѣтать или арендовать землю для общинныхъ нуждъ и издавать соотвѣтствующіе мѣстные статуты (bye laws), которые должны быть утверждены Local Government Board'омъ. Кромѣ того, они могутъ пріобрѣтать эти земли (ст. 9) путемъ принудительнаго отчужденія, во-первыхъ, для всякихъ цѣлей, входящихъ въ кругъ ихъ полномочій, и, во вторыхъ, въ частности для того, чтобы и съ своей стороны также имѣть на основаніи Allotment's Acts 1887 и 1890 гг. парцеллы для поселенія сельскихъ рабочихъ. Въ послѣднемъ случаѣ вся процедура регулируется приказами Local Government Board'а.

Для выполненія этихъ задачъ приходамъ, кромѣ полномочія управлять общиннымъ имуществомъ, дано также право налогового обложенія и право заключенія займовъ:

Ст. 7 закона 1894 года даетъ Parish Meetings или Parish Councils право взимать для нуждъ общиннаго управленія налогъ на основѣ налога въ пользу бѣдныхъ, но для этого

ЦАБ "Автограф"

они должны испрашивать разрѣшеніе Local Government Board'a. Они должны при этомъ указывать и на отношеніе, въ которомъ испрашиваемый налогъ будетъ покрывать расходы, входящіе въ сферу полномочій прихода непосредственно или вытекающіе изъ адоптированныхъ имъ законовъ.

Наконецъ, приходскіе совѣты (законъ 1894 г. ст. 12) имѣютъ право съ разрѣшенія Local Government Board'a и совѣта графства заключать займы для осуществленія различныхъ задачъ, упомянутыхъ въ этомъ законѣ. Local Government Board, прежде чѣмъ дать разрѣшеніе на заемъ, наводитъ справки черезъ своихъ инспекторовъ и спрашиваетъ иногда также мнѣніе другихъ лицъ, знакомыхъ съ мѣстными условіями. Согласіе же совѣта графства важно въ томъ отношеніи, что онъ самъ можетъ предоставить приходскому совѣту займы, въ которыхъ тотъ нуждается, или же можетъ быть посредникомъ при заключеніи ихъ. Условія этихъ займовъ опять таки нормируются Local Government Board'омъ.

Новая организація сельскихъ общинъ даетъ имъ въ предѣлахъ, поставленныхъ управленіемъ округа, достаточную свободу устраиваться сообразно съ своими спеціальными нуждами. Если нѣкоторыя изъ задачъ, принимать кои въ свое вѣдѣніе приходы имѣютъ теперь право, были фактически осуществляемы до сихъ поръ только въ отдѣльныхъ случаяхъ, то въ другихъ отношеніяхъ, въ томъ, что касается организаціи общиннаго управленія, похоронnаго дѣла и вопроса о сельскихъ рабочихъ, законъ этотъ, судя по первымъ годамъ его существованія [1], несомнѣнно соотвѣтствовалъ дѣйствительной потребности [2]. Ежегодно Local Government Board долженъ былъ разсматривать просьбы объ утвержденіи мѣстныхъ статутовъ, касающихся публичныхъ площадей, общинныхъ выгоновъ, парцеллированія и пр. Довольно широко было использовано право покупать земельные участки: по особому отчету [3], представленному объ этомъ въ палату общинъ Local Government Board'омъ, до 24 іюня 1897 года, 1059 Parish Councils и 4 Parish Meetings пріобрѣли для цѣлей парцеллированія

[1] Первое собраніе Parish Councils должно было состояться 15 апрѣля 1895 г. или самое позднее черезъ 7 дней послѣ этого срока.

[2] Срв. 25-ый, 26-ой, 27-ой annual Report of the Local Government Board (годовой отчетъ Совѣта мѣстнаго управленія) за годы 1895,96 по 1897,98, стр. XXXIX, XLI и XXXVI и слѣд.

[3] Parliamentary Papers, сессія 1898 г., № 17.

ЦАБ "Автограф"

12,986 акровъ земли, на которыхъ поселились 24,436 пользователей (tenants); для другихъ цѣлей 183 Parish Councils пріобрѣли 852 акра, въ 113 случаяхъ для устройства мѣстъ для гулянья, въ 31 случаѣ для устройства кладбищъ, въ остальныхъ случаяхъ для постройки общественныхъ зданій, устройства общинныхъ выгоновъ и т. п. Сравнительно менѣе широко использовали общины свое право заключать займы; въ теченіе трехъ счетныхъ годовъ 1895—98 разрѣшеніе на заемъ было дано Local Government Board'омъ 81 приходу въ общей суммѣ на 35.073 ф. ст., изъ которыхъ 24.993 ф. ст. на предметъ устройства кладбищъ, 7.171 ф. ст. для постройки общественныхъ зданій, 1.634 ф. ст. для публичныхъ освѣтительныхъ предпріятій, 475 ф. ст. на устройство мѣстъ для гулянья и на меліорацію общиной собственности, 800 ф. ст. для цѣлей парцеллированія. Въ 1898/99 г. было разрѣшено займовъ еще на 23,355 ф. ст.; общая задолженность приходовъ равнялась въ концѣ этого года 147,761 ф. ст., въ концѣ 1902/03 г.—200,020 ф. ст.

Процессъ развитія коммунальныхъ учрежденій въ *Лондонѣ* шелъ по нѣсколько иному пути: за исключеніемъ организаціи призрѣнія бѣдныхъ, для которой 192 прихода Лондона были соединены закономъ о призрѣніи бѣдныхъ 1834 г. въ 30 Poor law Unions, городское управленіе въ собственномъ смыслѣ этого слова существовало въ Лондонѣ до 1900 г. только въ Сити, остальныя же части города представляли изъ себя разныя окружныя управленія, частью состоявшія изъ отдѣльныхъ большихъ приходовъ, въ которыхъ Select Vestries (выборныя церковно-приходскія собранія) исполняли въ то же время функціи Urban District Council (городского окружнаго совѣта), частью изъ нѣсколькихъ приходовъ, соединенныхъ въ городской округъ. Эта совокупность административныхъ единицъ сначала была объединена Board'омъ of Works, а потомъ особымъ совѣтомъ графства, созданнымъ для столицы на началахъ Local Government Act'а 1888 г.

Причины такого своеобразнаго процесса развитія слѣдуетъ искать въ томъ обстоятельствѣ, что организація City of London покоится на гильдейскомъ устройствѣ и на старинныхъ привилегіяхъ, приходы же, постепенно нароставшіе вокругъ этого муниципальнаго ядра и территоріально сросшіеся съ нимъ, оставались самостоятельными общинами, къ которымъ не было примѣнено городовое положеніе; съ другой стороны привилегированная замкнутность City мѣшала поглощенію имъ этихъ предмѣстій, соединенію всѣхъ въ одну общину. Такимъ образомъ, несмотря на террито-

ЦАБ "Автограф"

ріальное и хозяйственное единство съ City, они оставались въ административно правовомъ отношеніи сельскими общинами, на которыя потомъ особыми законами была распространена окружная организація въ видоизмѣненной формѣ.

Корпорація City выполняетъ свои функціи при помощи трехъ органовъ: Court of Aldermen (палаты ольдерменовъ), Court of Common Hall (палаты общаго собранія) и Court of Common Council (палаты общаго совѣта).

Court of Aldermen, состоящій изъ лордъ-мэра и 25 ольдерменовъ, выполняетъ судебныя и административныя функціи; главнымъ образомъ онъ рѣшаетъ вопросы о дѣйствительности выборовъ на должности въ City, назначаетъ Recorder'a и нѣкоторыхъ другихъ чиновниковъ, осуществляетъ надзоръ надъ полиціей City, дѣлаетъ ассигновки для извѣстныхъ платежей изъ кассы City и выполняетъ еще нѣкоторыя другія функціи, отчасти въ конкурренціи съ Court of Common Council.

Court of Common Hall представляетъ изъ себя остатокъ прежняго собранія гражданъ City; онъ теперь состоитъ только изъ лордъ-мэра, ольдерменовъ и Liverymen 76 гильдій, т. е. членовъ гильдейскихъ комитетовъ. Онъ ежегодно представляетъ ольдерменамъ двухъ кандидатовъ на должность мэра, избираетъ шерифа, казначея (Chamberlain) и нѣкоторыхъ другихъ должностныхъ лицъ.

Собственно рѣшающимъ и контролирующимъ органомъ управленія City является общинный совѣтъ, Court of Common Council, состоящій изъ лордъ-мэра, ольдерменовъ и 202 членовъ совѣта, которые избираются отдѣльными избирательными округами (Wards) City; эти же округа избираютъ и по одному ольдермену. Избирателями являются всѣ лица, имѣющія въ City землю и платящіе за нее налогъ въ пользу бѣдныхъ, а также всѣ наниматели, занимающіе домъ или комнату цѣною въ 10 ф. ст. (безъ мебели) Общинный совѣтъ пользуется неограниченнымъ правомъ измѣнять по своему усмотрѣнію всѣ правила и обычаи City: это право превышаетъ полномочія всѣхъ другихъ городскихъ корпорацій и даетъ общинному совѣту во всѣхъ коммунальныхъ дѣлахъ почти независимое положеніе по отношенію къ парламенту и къ правительству. Совѣтъ является носителемъ всей коммунальной административной дѣятельности, контролируетъ употребленіе доходовъ City, хранить печать его, управляетъ его имуществомъ и назначаетъ большинство служащихъ. Дѣла общиннаго совѣта

ЦАБ "Автограф"

распредѣлены между 25 комитетами его, члены которыхъ получаютъ «средства на угощеніе» изъ богатыхъ доходовъ City.

Управленіе нѣкоторыхъ изъ окружающихъ City приходовъ было урегулировано особыми парламентскими актами, въ остальныхъ же на основаніи Local Acts функціонировало въ концѣ концовъ одновременно безчисленное множество Commissioners и Trustees, такъ что около середины 19-го столѣтія 78 приходовъ, составлявшихъ вмѣстѣ съ City столицу Лондонъ, управлялись приблизительно тремя стами органами въ составъ которыхъ вхокруглымъ счетомъ 10.000 членовъ, на основаніи 250 различныхъ парламентскихъ актовъ [1].

Такому порядку вещей положилъ конецъ Metropolis Management Act (законъ объ управленіи столицеи) 1855 года, который сохранилъ 23 крупныхъ прихода, остальные же 55 соединилъ въ 15 Sanitary Districts. Первые управлялись представительствомъ, избиравшимся на 3 года плательщиками налоговъ прихода (select vestry), вторые же — окружнымъ органомъ избираемымъ членами vestry отдѣльныхъ приходовъ. Но при этомъ правомъ голоса пользовались только лица, платящія обложенную налогомъ квартирную плату minimum въ 40 ф. ст., а въ бѣдныхъ приходахъ въ 25 ф. ст. Этимъ приходскимъ и окружнымъ органамъ было поручено проведеніе въ жизнь законовъ объ общественномъ здравіи и дорожныхъ законовъ. Они имѣли также право—но не были обязаны—примѣнять различные законы объ общественныхъ баняхъ, прачешныхъ, о публичномъ освѣщеніи и ночной стражѣ, о библіотекахъ и т. д. Тѣ нужды большого города, которыя необходимо требуютъ единообразной нормировки, при такой все еще сохранившейся дробности, совершенно не могли быть удовлетворяемы [2].

[1] См. Hugo „Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England", стр. 30 (К. Гуго. Новѣйшія теченія въ англійскомъ городскомъ самоуправленіи Спб. 1898, стр. 42—3).

[2] Для иллюстраціи лондонскихъ условій мы приведемъ нѣсколько цифръ изъ 14-го статистическаго отчета лондонскаго совѣта графства за 1901 г. (появился въ 1904 г.). По этому отчету въ лондонскомъ Сити было въ 1901 г. 26.923 жителей, а въ 1801 г. ихъ было 128.129. Въ лондонскомъ графствѣ было въ 1901 г. 4.509.618 жителей, въ болѣе же широкомъ почтовомъ и полицейскомъ округѣ столицы—6.581.402 жителей, тогда какъ въ 1801 году внутри этого района тогда еще сельскихъ мѣстечекъ, окружавшихъ City, жило только 831.181 человѣкъ. Для передвиженія этого агломерата населенія служатъ 225 миль желѣзныхъ дорогъ, по которымъ отправляется ежедневно 800 утрен-

ЦАБ "Автограф"

Канализаціонный вопросъ привелъ, наконецъ, къ учрежденію перваго центральнаго органа, Metropolitan Board of Works (комитета общественныхъ работъ), который состоялъ сначала изъ 46, а съ 1885 г. изъ 59 членовъ, избиравшихся представительствами приходовъ и округовъ. Сначала этому органу были поручены только устройство канализаціонной системы и главныя работы по улучшенію улицъ. Но постепенно его компетенція была распространена на пожарное дѣло, строительную полицію, устройство и содержаніе парковъ и площадей, на устройство набережныхъ, на защиту низко лежащихъ частей города отъ наводненій и на различныя санитарно-полицейскіе предметы (выдача разрѣшеній на бойни, надзоръ за опасными промышленными предпріятіями, борьба съ эпизоотіями, надзоръ за молочными фермами, уничтоженіе нездоровыхъ домовъ и др.). Несмотря на это Metropolitan Board of Works все таки оставался органомъ, предназначеннымъ для выполненія опредѣленныхъ, порученныхъ ему общихъ задачъ; по своему составу онъ былъ чѣмъ-то вродѣ уполномоченнаго приходовъ и округовъ и не являлся по отношенію къ нимъ высшей инстанціей, которая обладала бы правомъ контроля и принуждаенія относительно ихъ собственной дѣятельности. Поэтому задачи приходовъ и округовъ, особенно въ бѣдныхъ округахъ, часто оказывались въ большомъ пренебреженіи.

Организацію, устраняющую этотъ недостатокъ, это отсутствіе могущественной центральной инстанціи, столица получила только благодаря Local Government Act (закону о лондонскомъ самоуправленіи) 1888 г. и Municipal Corporation (Metropolis) Act (закону о столичномъ муниципальномъ управленіи) 1894 г.[1]. Первый сдѣлалъ изъ столицы самостоятельное административное графство, County Council которой, выбираемый посредствомъ прямыхъ выборовъ жителями графства, получилъ по существу совершенно иное значеніе, чѣмъ прежній Board of Works. Законъ 1894 года превратилъ старые округа общественнаго здравія и приходы, функціонирующіе въ качествѣ такихъ округовъ, въ *городскіе округа*, Councils и Vestries которыхъ выбирались отнынѣ плательщиками

нихъ рабочихъ поѣздовъ, 181 миля трамвайной сѣти, 15 000 дрожекъ и омнибусовъ; между прочимъ упомянемъ, что почтою было доставлено въ столицѣ въ 1901 г: 742 милліона писемъ, 130 милліоновъ открыт. писемъ, 35 милліоновъ газетъ и 30 милліоновъ телеграммъ.

[1] 56 и 57 Vict. c. 73.

ЦАБ "Автограф"

налоговъ на основаніи всеобщаго и равнаго избирательнаго права. Однако для бань, прачешныхъ и библіотекъ все еще продолжали существовать особыя комиссіи, а также особые Boards (комитеты) для кладбищъ, да и вообще условія управленія столицей продолжали несоотвѣтствовать ея потребностямъ, такъ что реформа 1894 года представляла изъ себя лишь переходную стадію.

London Government Act 1899 г. раздѣлилъ все административное графство Лондонъ, за исключеніемъ City, на 28 Metropolitan *Boroughs* (столичныхъ городскихъ округовъ), во главѣ каждаго изъ коихъ стоялъ «инкорпорированный» Borough Council; при этомъ ст. 17-ая этого закона постановляла, что отнынѣ каждый приходъ можетъ принадлежать только къ одному Borough и что съ этой цѣлью, какъ и вообще въ видахъ болѣе цѣлесообразнаго разграниченія Boroughs, отдѣльные приходы тамъ, гдѣ это представится нужнымъ, должны быть посредствомъ Order in Council раздѣляемы или подвергаемы инымъ измѣненіямъ относительно своихъ границъ Полномочія новыхъ Borough Councils складываются изъ полномочій прежнихъ окружныхъ совѣтовъ и Vestries и полномочій прежнихъ органовъ, завѣдывавшихъ банями, библіотеками и кладбищами; кромѣ того имъ переданы извѣстныя полномочія, предоставленныя London Building Act (строительнымъ закономъ) 1894 г. и Public Health (London) Act (закономъ объ общественномъ здравіи) 1891 г. и осуществлявшіяся дотолѣ совѣтомъ графства, а факультативно они могутъ брать на себя и осуществленіе задачъ, предусмотрѣнныхъ въ III части Housing of the Working Classes Act'a 1890 года. Полномочія Overseers также были переданы новымъ городскимъ совѣтамъ, какъ это было сдѣлано по отношенію къ окружнымъ совѣтамъ закономъ 1894 года.

Распредѣленіе компетенцій между лондонскимъ совѣтомъ графства и прежними окружными, а нынѣ городскими органами столицы нѣсколько отличается отъ распредѣленія этихъ компетенцій въ другихъ графствахъ, ибо къ лондонскому совѣту графства перешли всѣ полномочія прежняго Metropolitan Board of Works, а вмѣстѣ съ тѣмъ, слѣдовательно, и цѣлый рядъ санитарно-полицейскихъ функцій, принадлежащихъ въ другихъ графствахъ совѣтамъ городскихъ округовъ. Въ остальномъ все санитарное и строительное дѣло въ Лондонѣ было нормировано особыми законами—Public Health (London) Act 1891 г. и London Building Act 1894 г., и совѣту графства былъ порученъ высшій надзоръ надъ город-

ЦАБ "Автограф"

скими и окружными органами [1]. Но Лондонскій совѣтъ графства, въ отличіе отъ другихъ County Councils, не участвуетъ въ управленіи полиціеи; для полицейскаго управленія организованъ особый Metropolitan Police Distrikt (столичный полицейскій округъ) съ собственнымъ Receiver'омъ; мы должны также напомнить о томъ, что мощеніе, очистка и освѣщеніе улицъ, снабженіе газомъ и водою, рынки, оцѣнка земельныхъ участковъ и домовъ для обложенія ихъ налогомъ, относятся не къ компетенціи совѣта графства, а къ компетенціи окружныхъ органовъ и въ послѣднее время также къ компетенціи городскихъ органовъ и органовъ призрѣнія бѣдныхъ; что призрѣніе бѣдныхъ, а пока также и школьное дѣло имѣютъ попрежнему свою особую организацію; что City сохранило свое привилегированное, обособленное положеніе, и что такимъ образомъ англійская столица далеко еще не имѣетъ объединеннаго городского управленія.

Ошибкой было бы вообще предполагать, что организація, созданная новѣйшими законами о мѣстномъ управленіи, совершенно устранила множество разныхъ мѣстныхъ спеціальныхъ органовъ. Въ упомянутыхъ законахъ совершенно ясно, правда, обнаруживается тенденція къ тому, чтобы дать возможность мѣстнымъ коммунальнымъ органамъ въ собственномъ смыслѣ, т. е. городскимъ, окружнымъ и общиннымъ совѣтамъ, все болѣе и болѣе сосредоточивать въ своихъ рукахъ мѣстное управленіе своихъ округовъ, принимая на себя полномочія мѣстныхъ спеціальныхъ органовъ. Но эти законы даютъ только право на такое принятіе на себя полномочій спеціальныхъ органовъ и отнюдь не вмѣняютъ его въ обязанность. Кромѣ того они даютъ коммунальнымъ органамъ право для отдѣльныхъ задачъ соединяться съ сосѣдними коммунальными единицами и образовывать Joint Committees; это ведетъ опять таки къ образованію новыхъ мѣстныхъ спеціальныхъ управленій, дѣйствующихъ вполнѣ на собственной отвѣтственности и

---

[1] Значеніе такой центральной инстанціи можетъ быть иллюстрировано слѣдующими цифрами изъ цитированнаго уже нами 14-го отчета совѣта графства за 1901 годъ: на дома для умалишенныхъ графства тратилось 478.872 ф. ст.; больницы, содержимыя всѣ на благотворительные капиталы, съ 98.959 стаціонарными и 1.290.838 амбулаторными больными, при общемъ расходѣ въ 638.276 ф. ст., требовали еще надбавки въ 147.008 ф. ст., полученной большею частью изъ добровольныхъ взносовъ. Съ другой стороны цифра смертности въ Лондонѣ понизилась въ 1902 г. до 17,2‰ и достигла такимъ образомъ самаго низкаго до тѣхъ поръ уровня.

ЦАБ "Автограф"

подъ такимъ же финансовымъ контролемъ Local Government Board'a, какъ и остальные коммунальные или мѣстные органы.

На основаніи послѣднихъ отчетовъ Local Government Board'a получается слѣдующая картина органовъ самоуправленія, существовавшихъ въ Англіи и Уэльсѣ въ 1902 03 административномъ году [1]:

I. Для призрѣнія бѣдныхъ существовало 657 округовъ, управляемыхъ Boards of Guardians; они охватывали 14.873 прихода, смотрители которыхъ въ качествѣ сборщиковъ налога въ пользу бѣдныхъ также должны отдавать отчетъ Local Government Board'y; кромѣ того существовало 9 управляющихъ (managers) девятью особыми округами школъ для бѣдныхъ, два особыхъ больничныхъ округа и четыре Joint Committees, составленныхъ изъ Boards of Guardians.

II. Для элементарныхъ школъ, включая и лондонскія, существовало 2553 School Boards.

III. Въ управленіе графствами, городами, округами и приходами входило:

1. Совѣтовъ графства, включая London County Council . 62.

2 a. Городскихъ совѣтовъ, включая London City Corporation 348,

въ томъ числѣ 28 Metropolitan Boroughs, 69 County Boroughs и 250 другихъ Boroughs внѣ Лондона; 19 лондонскихъ и 120 другихъ Borough Councils функціонировали въ то же время и въ качествѣ органовъ управленія кладбищами (Burial Boards), 25, включая и London Corporation, функціонировали и въ качествѣ портово-санитарныхъ органовъ, а 55 въ качествѣ портовыхъ и доковыхъ органовъ.

2 b. Городскихъ округовъ, управляемыхъ окружными совѣтами 812,

изъ нихъ 157 функціонируютъ въ то же время и въ качествѣ Burial Boards, 6 въ качествѣ портово-санитарныхъ органовъ и 7 въ качествѣ портовыхъ и доковыхъ органовъ.

3. Сельскихъ округовъ, управляемыхъ окружными совѣтами 672,

[1] The annual local taxation Returns. Year 1902/03. Part VII, стр. 5, 13 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

которые всѣ завѣдуютъ дорожнымъ дѣломъ на правахъ Highway Boards [1].

4. Изъ 12.985 сельскихъ приходовъ по закону 1894 г.
находилось: въ завѣдываніи Parish Councils . . 7.250
въ управленіи Parish Meetings . . 5.735;
изъ нихъ въ 1902/03 г. производили финансовыя операціи, счета по которымъ провѣрялись контролерами Local Government Board'a, только 6.531 Parish Councils и 390 Parish Meetings [2].

Всего въ рамкахъ новѣйшей организаціи существовало 14,879 (еще въ 1896/97 г. 16.403) единицъ самоуправленія, къ которымъ примыкаютъ, въ видѣ развѣтвленій ихъ, еще слѣдующіе органы: 87 наблюдательныхъ комиссій, Visiting Committees (въ томъ числѣ 8 лондонскихъ) городскихъ и графскихъ домовъ для умалишенныхъ [3] вмѣстѣ съ Managers (завѣдующими) лондонскаго округа этихъ домовъ, 1 особый County Board и 4 County Joint Committees для управленія домами для умалишенныхъ и 481 Joint Boards и Committees для различныхъ цѣлей, въ томъ числѣ 231 для завѣдыванія кладбищами. Какъ объ особой организаціи, дополняющей функціи Лондонскаго совѣта графства, слѣдуетъ упомянуть еще о полицейскомъ округѣ столицы съ его Receiver'омъ.

IV. Кромѣ того въ 1902/03 г существовало еще 716 мѣстныхъ органовъ самоуправленія для спеціальныхъ цѣлей, въ томъ

---

[1] Въ 1893/94 г. только 44 сельскихъ санитарныхъ органа завѣдывали въ своихъ округахъ дорожнымъ дѣломъ, наряду же съ ними существовало 360 дорожныхъ округовъ, во главѣ которыхъ стояли Highway Boards, и 6.491 surveyors самостоятельныхъ Highway Parishes. Ст. 25 Local Government Act'a 1894 г. дала совѣтамъ графствъ право, смотря по обстоятельствамъ, откладывать сроки перехода дорожнаго дѣла въ руки сельскихъ окружныхъ совѣтовъ; поэтому въ 1896/97 г. операція эта не была еще произведена въ 7 цѣлыхъ графствахъ и въ части 6 графствъ, такъ что къ этому времени только въ 595 округахъ дорожное управленіе перешло въ руки окружныхъ совѣтовъ и существовало еще 45 старыхъ дорожныхъ округовъ, находившихся въ завѣдываніи Highway Boards. и 1.387 приходовъ въ качествѣ самостоятельныхъ дорожныхъ округовъ, въ вѣдѣніи surveyors.

[2] Число сельскихъ приходовъ, управляемыхъ совѣтами, за послѣдніе годы уменьшилось. Въ 1898/99 г. по 28-ому отчету Local Government Board'a существовало 13.103 сельскихъ прихода, изъ коихъ 7.384 съ Councils и 5.719 только съ Meetings; весьма понятно, что именно болѣе крупные приходы постепенно включаются въ управленіе городскихъ округовъ.

[3] Кромѣ лондонскихъ, 42 дома для умалишенныхъ содержались 43 графствами, 20—сообща 18 графствами и 35 городами, 16 — 15 городами.

ЦАБ "Автограф"

числѣ 223 кладбищенскихъ Boards, 29 особыхъ портово санитарныхъ органовъ, не считая упомянутыхъ выше совѣтовъ городовъ и городскихъ округовъ, исполняющихъ портово - санитарныя функціи, 54 особыхъ органа для завѣдыванія портами, молами и доками, 30 инспекторовъ освѣщенія частью въ приходахъ, частью въ округахъ, 10 особыхъ комиссій для содержанія публичныхъ площадей, 11 подобныхъ же организацій для завѣдыванія мостами, перевозами и рынками, 9 организацій для другихъ отдѣльныхъ цѣлей, 286 Boards для канализаціи, дренажа, плотинъ и береговыхъ защитныхъ сооруженій, 64 Boards и Committees для рыболовства и рыбоводства [1].

Въ Англіи и Уэльсѣ въ 1902 03 г., кромѣ Лондона, имѣлось 319 городовъ, 812 другихъ мѣстныхъ единицъ городского характера и 12.985 сельскихъ приходовъ, т. е. всего 14.117 мѣстныхъ единицъ, мѣстное управленіе коихъ—оставляя совершенно въ сторонѣ 14.797 податныхъ приходскихъ участковъ—находилось въ рукахъ 19.395 (еще въ 1896/97 г.—20.875) органовъ самоуправленія.

Выдѣленіе въ самостоятельные органы управленія мѣстныхъ учрежденій, предназначенныхъ для выполненія отдѣльныхъ задачъ, выразилось въ томъ множествѣ органовъ самоуправленія, которое, какъ мы пытались выяснить, является характерной чертой внѣшней организаціи англійскаго мѣстнаго управленія, продуктомъ англійскихъ правовыхъ принциповъ и правовыхъ воззрѣній, продуктомъ непрерывной эволюціи англійскихъ формъ управленія. Эволюція эта продолжалась въ теченіе столѣтій и не была прерываема катастрофами, потрясающими самыя основы государства; ни разу не представлялось поэтому повода къ полному переустройству всей организаціи управленія.

Но въ концѣ концовъ это множество проявленій коммунальной административной дѣятельности было объединено контролемъ (главнымъ образомъ, финансовымъ) и регламентаціей со стороны центральнаго органа; единство различныхъ административныхъ органовъ, развившихся въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ, проявилось особенно въ сліяніи различныхъ прямыхъ налоговъ, взимаемыхъ этими органами, въ единообразные мѣстные налоги, измѣряемые доходной цѣнностью недвижимой собственности. Поэтому финансовое изслѣдованіе, особенно если оно имѣетъ въ виду охватить

[1] Boards, существующія для послѣдней цѣли, опираются въ своей дѣятельности также и на законы противъ загрязненія рѣкъ.

ЦАБ "Автограф"

коммунальные финансы различныхъ странъ, должно оставить въ сторонѣ это множество англійскихъ коммунальныхъ и мѣстныхъ органовъ и должно коснуться ихъ лишь постольку, поскольку они въ финансовомъ результатѣ своей дѣятельности представляютъ финансовый результатъ опредѣленной отрасли коммунальной дѣятельности, такъ сказать, главу общаго коммунальнаго бюджета.

Англійское законодательство о мѣстномъ управленіи въ томъ, что касается матеріальнаго содержанія мѣстныхъ и коммунальныхъ задачъ и участія государства въ выполненіи этихъ задачъ, было съ сравнительно незначительными измѣненіями распространено также на Шотландію и Ирландію. Но въ томъ, что касается коммунальной организаціи, здѣсь считались съ отличнымъ отъ англійскаго значеніемъ мѣстныхъ органовъ, особенно мѣстной общины, а въ Ирландіи кромѣ того и съ политическими соображеніями.

b. Шотландія.

Въ Шотландіи нѣтъ окружнаго управленія, какъ самостоятельнаго промежуточнаго административно-правового звена между графствомъ и мѣстной общиной [1]. Городскіе и сельскіе приходы остались тамъ непосредственными носителями призрѣнія бѣдныхъ и школьнаго дѣла; благодаря тому, что въ Шотландіи продолжаетъ существовать церковный налогъ, приходы сохранили тамъ и въ качествѣ церковной общины большее публично-правовое значеніе, чѣмъ въ Англіи.

Шотландскій *приходъ* въ цѣляхъ выполненія лежащихъ на немъ задачъ представленъ одновременно тремя органами самоуправленія: общиннымъ совѣтомъ, школьнымъ совѣтомъ и церковнымъ совѣтомъ.

1. Общинный Совѣтъ, *Parish Council* [2], вѣдаетъ призрѣніе

[1] Новый Public Health (Scotland) Act 1897 г. часто упоминаетъ объ округахъ, въ особенности когда въ немъ идетъ рѣчь о водоснабженіи и о санитарно-полицейскихъ задачахъ. Но санитарные служащіе по-прежнему подчинены органамъ Counties и Burghs (городовъ), и расходы по водоснабженію и дренажу въ сельскихъ округахъ предусмотрѣны въ смѣтахъ Counties.

[2] До вступленія въ силу Local Government (Scotland) Act'a 1894 г. вмѣсто него существовалъ Parochial Board (приходскій комитетъ), который въ существенномъ обладалъ только тѣми же полномочіями, что и англійскіе Board of Guardians.

ЦАБ "Автограф"

бѣдныхъ, а въ *деревнѣ* онъ является въ то же время органомъ, завѣдующимъ кладбищами и регистраціей гражданскаго состоянія, и ведетъ списки общинныхъ избирателей; по Local Government Act'у 1894 г. онъ представляетъ изъ себя вообще такой же общинный органъ, какъ англійскій сельскій Parish Council. Онъ служитъ органомъ взиманія налога въ пользу бѣдныхъ, сельскаго общиннаго налога, школьныхъ налоговъ и налоговъ, взимаемыхъ на основаніи закона о кладбищахъ и закона объ оцѣнкѣ земельныхъ имуществъ [1]. Въ качествѣ органа призрѣнія бѣдныхъ, органа, завѣдующаго кладбищами и регистраціей, и вообще въ качествѣ общиннаго органа, общинный совѣтъ пользуется правомъ завѣдыванія имуществомъ, заключенія займовъ и раскладки налоговъ; взимаемые же имъ школьные налоги онъ долженъ за вычетомъ издержекъ взиманія передавать въ School Boards, а налоги, идущіе на покрытіе земельно-оцѣночныхъ расходовъ, передавать органу графства или города.

2. Школьному совѣту (*School Board*) поручена забота не только объ элементарномъ обученіи, но и объ всемъ техническомъ и среднемъ обученіи; онъ назначаетъ служащихъ въ свои канцеляріи и учителей; онъ долженъ нести личные и матеріальные расходы управленія, включая сюда и расходы по выборамъ своихъ членовъ; онъ управляетъ школьнымъ фондомъ вмѣстѣ съ лежащими на немъ долгами, фондомъ, въ который кромѣ чистаго дохода отъ назначаемаго Board'омъ школьнаго налога стекаются еще плата за ученіе, доходъ отъ продажи книгъ и т. п., затѣмъ еще крупныя субсидіи изъ государственныхъ средствъ, отъ шотландскаго Education Department и отъ департамента наукъ и искусствъ, отъ графствъ на техническое обученіе и изъ общинной собственности городовъ, а также и суммы изъ другихъ School Boards. School Board имѣетъ право заключать займы для пріобрѣтенія земельныхъ участковъ, для новыхъ построекъ и для расширенія и перестройки старыхъ зданій.

3. Представителями церковной стороны прихода являются Heritors, наслѣдственные земельные собственники, исключительно на которыхъ лежитъ бремя церковнаго налога и которые собираютъ его сами безъ посредства Parish Council. Имъ принадлежитъ право самостоятель-

[1] До 1889 г. онъ взималъ также налоги, предусматриваемые законами объ общественномъ здравіи; потомъ эти налоги стали взиматься непосредственно графствами и городами.

ЦАБ "Автограф"

наго управленія имуществомъ и право заключенія займовъ, подобно всѣмъ остальнымъ органамъ самоуправленія.

Свои обязанности въ качествѣ органа призрѣнія бѣдныхъ, въ качествѣ школьнаго и церковнаго органа, обязанности по взиманію соотвѣтствующихъ налоговъ, а также земельно-оцѣночныхъ налоговъ, выполняются шотландскими приходами одинаково какъ въ деревнѣ, такъ и въ городѣ; въ выполненіи же остальныхъ коммунальныхъ задачъ замѣчается разница между городомъ и деревней.

Города (burghs), представляемые городскими совѣтами, имѣютъ тотъ же кругъ задачъ, что и англійскіе города. На нихъ лежатъ обязанности по содержанію мѣстной полиціи и арестныхъ помѣщеній и незначительные расходы на арестантовъ. Участіе же ихъ въ судебныхъ расходахъ графства, проявляющееся въ содержаніи Sheriff Court Houses, очень незначительно, такъ какъ по народной переписи 1891 г. среди 130 Burghs Шотландіи только 8 имѣли болѣе 50.000 жителей. Въ качествѣ городского общиннаго органа городской совѣтъ долженъ вести списки гражданскаго состоянія, городскіе избирательные списки, на его обязанности лежитъ дѣлопроизводство по городскимъ выборамъ и несеніе расходовъ по этимъ выборамъ; кромѣ того, онъ долженъ производить оцѣнку земельныхъ участковъ, заботиться объ исполненіи законовъ о мѣрахъ и вѣсахъ, объ осуществленіи мѣстныхъ начинаній въ области попеченія о благосостояніи и соціально-политическихъ задачъ, предоставленныхъ имъ различными законами, какъ то: содержаніе газовыхъ заводовъ, водопроводовъ, электрическихъ станцій, бань и прачешныхъ, боенъ, пожарныхъ обозовъ, рынковъ, публичныхъ парковъ, библіотекъ и образовательныхъ учрежденій, жилыхъ домовъ и ночлежныхъ домовъ для рабочихъ и т. п. Городской совѣтъ является въ то же время для своего округа дорожнымъ органомъ и органомъ общественнаго здравія, онъ завѣдуетъ всѣмъ дорожнымъ дѣломъ и дѣломъ общественнаго здравія, а также строительной полиціей въ томъ же объемѣ, какъ и англійскіе городскіе совѣты (содержаніе, освѣщеніе и чистка улицъ, площадей и мостовъ, канализація, водоснабженіе, кладбища, госпитали, мѣры противъ заразныхъ болѣзней и эпизоотій, надзоръ за молочными фермами и за торговлей съѣстными припасами, забота объ умалишенныхъ); онъ назначаетъ санитарныхъ служащихъ для городского округа. Особенность городского управленія Шотландіи составляетъ обязанность

ЦАБ "Автограф"

содержать церковныя зданія, но съ другой стороны города получаютъ тамъ значительные доходы отъ церковныхъ имуществъ, а изъ доходовъ отъ Common Good они должны дѣлать взносы въ School Boards. Въ сферу финансоваго самоуправленія шотландскихъ городовъ входитъ право назначать налоги; право это, кромѣ общаго городского налога, распространяется еще на особый общій налогъ для цѣлей водоснабженія (не считая платы за пользованіе водой) и на взиманіе пошлинъ и сборовъ за общеполезныя учрежденія. Города, точно такъ же, какъ и всѣ остальныя административныя единицы, получаютъ субсидіи отъ государства и часть налоговыхъ поступленій, ассигнуемыхъ государствомъ на мѣстное управленіе.

Графство—помимо содержанія судовъ графства и уплаты жалованья клеркамъ мировыхъ судовъ и прокурорамъ—должно прежде всего осуществлять въ деревнѣ значительную часть тѣхъ задачъ, которыя города осуществляютъ каждый для себя, а именно: завѣдываніе полиціей, содержаніе ея и преслѣдованіе преступленій; содержаніе общественныхъ дорогъ (Highways) и мостовъ, а также примѣненіе законовъ объ общественномъ здравіи и законовъ объ эпизоотіяхъ. Для выполненія этихъ задачъ были уже ранѣе организованы подраздѣленія графствъ, спеціальные округа водоснабженія и осушенія. Эти округа въ послѣднее время были въ качествѣ округовъ санитарной инспекціи введены по всей Шотландіи и получили большое значеніе для проведенія различныхъ санитарныхъ мѣръ, благодаря Public Health (Scotland) Act'y 1897 г. [1], консолидировавшему и дополнившему болѣе старые, изданные для Шотландіи, санитарные законы 1867, 1871, 1875, 1882 и 1890 гг.; но они не являются единицами самоуправленія съ собственными Boards или Councils, и выполненіе соотвѣтствующихъ задачъ или управленіе санитарными учрежденіями поручается мѣстнымъ Committees, какъ уполномоченнымъ совѣта графства; финансовая же сторона этихъ окружныхъ управленій вѣдается самими совѣтами графствъ: точно такъ же, какъ и города, совѣты графствъ въ тѣхъ округахъ, въ которыхъ существуютъ соотвѣтствующія учрежденія, кромѣ общаго налога графства взимаютъ еще особый налогъ за водоснабженіе и платятъ жалованье санитарнымъ инспекторамъ и другимъ медицинскимъ и ветеринарнымъ служащимъ въ сельскихъ округахъ. Къ задачамъ графства относятся также:

[1] 60 и 61 Vict. c. 38.

ЦАБ "Автограф"

забота объ умалишенныхъ, надзоръ за мѣрами и вѣсами и оцѣнка земельныхъ участковъ въ деревнѣ, содержаніе исправительныхъ школъ и школъ для бѣдныхъ, а также денежныя пособія для техническаго обученія, порученнаго School Board'амъ, проведеніе въ жизнь Small holdings Act'a 1892 г., раскладка и взиманіе налоговъ графства [1], веденіе избирательныхъ списковъ и несеніе расходовъ по выборамъ членовъ совѣта графства.

Субсидіи, которыя государство даетъ графствамъ частью изъ налоговыхъ поступленій, предназначенныхъ для цѣлей мѣстнаго управленія, частью изъ общей государственной кассы или изъ средствъ другихъ отраслей управленія на основаніи особыхъ постановленій парламента [2], поступаютъ въ ихъ распоряженіе иногда въ видѣ общей субсидіи, но большею частью въ видѣ пособій на опредѣленныя цѣли.

На ряду съ этимъ простымъ раздѣленіемъ шотландскаго мѣстнаго управленія на графства, городскія и сельскія мѣстныя общины, существуетъ еще другое, спеціальное, дѣленіе: вся страна раздѣлена на особые округа по содержанію домовъ для умалишенныхъ; въ этомъ дѣлѣ сообща участвуютъ графства и города, въ кругъ задачъ которыхъ входитъ забота о душевно-больныхъ. Каждый такой округъ, «Lunacy Distrikt», имѣетъ административный органъ въ лицѣ особаго Board, который вѣдаетъ и долги, лежащіе на домахъ для умалишенныхъ, и долженъ отдавать отчетъ въ своемъ управленіи. Но эти Boards домовъ для умалишенныхъ не имѣютъ права сами назначать налоги; если не хватаетъ доходовъ съ земель, принадлежащихъ этимъ заведеніямъ, и отъ платы, вносимой частными паціентами, Board получаетъ необходимую помощь съ одной стороны отъ городскихъ органовъ своего округа, съ другой стороны изъ кассъ тѣхъ графствъ, къ которымъ принадлежатъ входящія въ округъ сельскія общины. Такимъ образомъ District Lunacy Boards суть не вполнѣ самостоятельныя мѣстныя единицы, а лишь административныя попечительства, которыя можно сравнить съ англійскими Joint Committees.

Изъ другихъ мѣстныхъ органовъ самоуправленія, служащихъ для спеціальныхъ цѣлей, въ Шотландіи существуютъ только нѣсколько окружныхъ рыболовныхъ Boards и портовые органы

[1] За исключеніемъ налога за оцѣнку земельныхъ участковъ, взиманіе котораго производится приходскими органами.

[2] Среди послѣднихъ—спеціальныя пособія на содержаніе горныхъ тропинокъ на основаніи Western Highlands etc. Works Act'a 1891 г.

ЦАБ "Автограф"

(Harbour and Port Authorities). Изъ этихъ органовъ только первые пользуются правомъ взиманія особаго налога, портовые же органы взимаютъ только сборы и пошлины (tolls and dues), какъ напр., потонную пошлину (tonnage), пошлины за полученіе балласта въ гавани (ballastage) и др.

с. Ирландія.

Мѣстное управленіе *Ирландіи* еще недавно находилось въ той стадіи, которой англійское мѣстное управленіе достигло еще до изданія Local Government Act'a 1888 года, т. е. новѣйшая система самоуправленія подъ контролемъ Local Government Board'a распространялась только на низшія единицы самоуправленія—города, округа общественнаго здравія и Unions;—въ графствахъ же сохранилось въ чистомъ видѣ управленіе мировыхъ судей, «Grand Jury». Только Local Government Acts для Ирландіи 1898, 1901 и 1902 г. и Public Health (Ireland) Act 1896 г. закончили организацію мѣстныхъ учрежденій Ирландіи, какъ самоуправляющихся выборныхъ корпорацій: County Councils, Councils сельскихъ округовъ, Councils и Commissioners городовъ, Boards of Guardians округовъ призрѣнія бѣдныхъ.

Но построеніе ирландскихъ мѣстныхъ органовъ отличается отъ построенія англійскихъ главнымъ образомъ тѣмъ, что въ Ирландіи, за немногими исключеніями, почти совершенно нѣтъ мѣстныхъ спеціальныхъ комиссій для *отдѣльныхъ* цѣлей, существующихъ наряду съ настоящими коммунальными мѣстными органами, и что не всѣ города образуютъ тамъ въ то же время городскіе округа. Отъ шотландскаго оно отличается тѣмъ, что въ деревнѣ роль низшихъ органовъ мѣстнаго управленія играютъ не мѣстныя сельскія общины, а Unions, округа призрѣнія бѣдныхъ, существующіе также и въ городахъ, и кромѣ того Rural Sanitary Districts; Unions, опять-таки въ отличіе отъ шотландскихъ и англійскихъ учрежденій, въ городѣ и въ деревнѣ функціонируютъ одновременно и въ качествѣ школьныхъ органовъ.

33 County Councils Ирландіи (точно также и Councils 6 городовъ-графствъ: Дублина, Бельфаста, Корка, Лимерика, Лондондерри и Уотерфорда), подобно англійскимъ и шотландскимъ County Councils, исполняютъ административныя функціи, связанныя съ парламентскими выборами, содержатъ суды графства, ведутъ списки присяжныхъ для судовъ графства, несутъ расходы

ЦАБ "Автограф"

предварительнаго слѣдствія и уголовнаго преслѣдованія (охрана и пересылка арестантовъ [1], вознагражденіе свидѣтелей). Въ кругъ ихъ задачъ входитъ далѣе завѣдываніе мостами и дорогами (за исключеніемъ 86 городовъ, которые въ качествѣ городскихъ округовъ самостоятельно выполняютъ эти задачи), содержаніе домовъ для умалишенныхъ, больницъ и санаторій, исправительныхъ заведеній и заведеній для принудительнаго воспитанія и доставленіе средствъ комиссіямъ (Committees) для поощренія сельскохозяйственнаго и техническаго обученія.

Изъ полицейскихъ функцій имъ поручено въ видѣ самостоятельной задачи лишь исполненіе законовъ о мѣрахъ и вѣсахъ; полиція же безопасности, включая и содержаніе Irish Constabulary, находится въ рукахъ государства. Изъ мѣстныхъ средствъ, а именно изъ налога графства, отпускаются прибавки на содержаніе полиціи только въ случаяхъ исключительнаго усиленія штата полицейскихъ; прибавки эти даются только въ размѣрѣ половины стоимости этого усиленія и лишь тѣми графствами, въ интересахъ которыхъ произошло это усиленіе. Кромѣ того въ настоящее время изъ особыхъ городскихъ налоговъ Бельфаста и Лондондерри покрывается половина издержекъ на усиленіе полиціи и на ночную стражу, устроенную тамъ Constabulary. Дублинская полиція сорганизована въ особый Metropolitan Police District (столичный полицейскій округъ), въ которомъ для содержанія полиціи взимается особый Metropolitan Police Rate (столичный полицейскій налогъ) въ размѣрѣ 8 пенсовъ съ фунта стерлинговъ; налогъ этотъ взимается внутри города городскимъ совѣтомъ, а внѣ города совѣтомъ графства и вручается Commissioner'у полицейскаго округа.

Затѣмъ ирландскія графства несутъ расходы по ежегодному составленію оцѣночныхъ списковъ ирландской земельной собственности; они участвуютъ также,—впрочемъ лишь незначительными суммами, обезпеченными налогомъ графства,—въ займахъ, заключаемыхъ у Commissioners of Public Works Loans (комиссаровъ по займамъ на общественныя работы) на производство сельскихъ дренажныхъ работъ.

Основу финансоваго управленія графствъ, какъ и Unions и

[1] Содержаніе тюремъ перешло также въ Ирландіи въ руки государства на основаніи General Prisons Act (общаго закона о тюрьмахъ) 1877 года, и графства должны были только платить пенсіи своимъ бывшимъ тюремнымъ служащимъ.

ЦАБ "Автограф"

сельскихъ округовъ, составляетъ налогъ графства, аналогичный англійскому, взимаемый къ недвижимой собственности; раньше этотъ налогъ назывался «Grand Jury Cess» или «County Cess» и взимался графствами въ 334 податныхъ участкахъ, а именно, въ 8 городскихъ округахъ и въ 326 баронствахъ и полубаронствахъ; въ настоящее время онъ называется также просто Poor Rate, округами для раскладки налога служатъ 213 Rural Districts и взимается онъ сборщиками налоговъ (Rate Collectors) совѣтовъ графствъ. Unions и Rural Districts получаютъ необходимую прибавку къ своимъ финансамъ отъ совѣтовъ графствъ. Кромѣ своего налога графства получаютъ еще доходъ главнымъ образомъ отъ судебныхъ пошлинъ и сборовъ, взимаемыхъ мировыми судьями, отъ налога на собакъ и наконецъ отъ пособій, выдаваемыхъ государствомъ.

Но ирландское графство не участвуетъ непосредственно въ проведеніи въ жизнь законодательства объ общественномъ здравіи и родственныхъ ему законовъ, касающихся благосостоянія рабочаго класса. Округами общественнаго здравія по Public Health (Ireland) Act'y 1878 г. [1] служатъ объявленные таковыми города и сельскіе округа, совѣтамъ которыхъ поручено примѣненіе законовъ объ общественномъ здравіи, о кладбищахъ [2], объ эпизоотіяхъ, о торговлѣ взрывчатыми веществами и пользованіи ими; они же несутъ расходы на основаніи законодательства объ охранѣ рабочихъ, приводятъ въ исполненіе законы о пособіяхъ картофелемъ для сажанія и должны выплачивать ссуды, полученныя для этой цѣли отъ Commissioners of Public Works Loans. Кромѣ того District Councils, точно такъ же, какъ и городскіе органы, уполномочены производить расходы на техническое обученіе, на обученіе ручному труду и на библіотеки, причемъ расходы эти должны покрываться прибавкой къ Sanitary Rate [3].

Boards of Guardians ирландскихъ Unions, одинаково въ городѣ и въ деревнѣ, являются органами призрѣнія бѣдныхъ, а

[1] 41 и 42 Vict. cap. 52.

[2] По ст. 160 Public Health (Ireland) Act'a 1878 г. и по Local Government Act'y 1898 г., ст. 29 и 33, совѣты городскихъ и сельскихъ округовъ функціонируютъ въ то же время и въ качествѣ кладбищенскихъ органовъ. Кромѣ нихъ закономъ 1878 г. создано еще только 8 особыхъ Joint Burial Boards.

[3] Techn. Instruct. Act 1899 г. и Publ. Libraries (Ireland) Act 1855 г. Для этихъ цѣлей разрѣшено назначеніе особыхъ налоговъ, по 1 пенсу на ф. ст. Но взиманіе этихъ налоговъ также производится администраціей графства.

ЦАБ "Автограф"

также органами примѣненія National School Teachers Act'a и Irish Education Act'овъ 1892 и 1893 г. Въ сферу ихъ вѣдѣнія входитъ открытое и закрытое призрѣніе бѣдныхъ, медицинская помощь бѣднымъ, оспопрививаніе [1], содержаніе слѣпыхъ, глухонѣмыхъ и идіотовъ въ собственныхъ или чужихъ заведеніяхъ; они несутъ расходы по содержанію бѣдныхъ душевно-больныхъ, помѣщенныхъ въ дома для умалишенныхъ и, пока еще незначительные, расходы на основаніи упомянутыхъ законовъ о народномъ образованіи. Въ качествѣ мѣстныхъ органовъ они должны вести списки гражданскаго состоянія.

Финансовое хозяйство Boards of Guardians опирается главнымъ образомъ на средства, предоставляемыя имъ совѣтами графствъ и городовъ изъ Poor Rate и изъ суммъ, отпускаемыхъ государствомъ; для примѣненія же законовъ о пособіи картофелемъ для сажанія взимается спеціальный налогъ.

124 (въ 1902/03 г.) *города и городскихъ селенія* (boroughs и towns) Ирландіи только частью соотвѣтствуютъ англійскимъ Municipal Boroughs и англійскимъ городскимъ округамъ общественнаго здравія, а именно: первымъ соотвѣтствуютъ 11 Boroughs съ Borough Councils, коммунальная организація которыхъ основана на Municipal Corporations (Ireland) Act'ѣ 1840 г. [2], вторымъ соотвѣтствуютъ 81 изъ остальныхъ towns, коимъ, подобно вышеупомянутымъ, даны права городскихъ округовъ; прочіе же 32 towns не имѣютъ полномочій, даваемыхъ Public Health Act'ами, и въ этомъ отношеніи входятъ въ Rural Districts, въ которыхъ они расположены. Изъ упомянутыхъ 113 towns 104 управляются Commissioner'ами на основаніи Improvement Commissioners Act'a 1854 г. [3], 9 towns управляются на основаніи спеціальныхъ законовъ, и комиссіямъ ихъ дано этими законами право мѣстнаго обложенія налогами. Councils и Commissioners первыхъ 92 городовъ функціонируютъ въ то же время и въ качествѣ санитарныхъ органовъ на основаніи законовъ объ общественномъ здравіи; они выполняютъ всѣ задачи, лежащія на санитарныхъ органахъ, и обладаютъ одинаковой съ ними компетенціей относительно неоднократно уже упомянутыхъ городскихъ начинаній въ области обществен-

[1] Отдѣльныя Unions раздѣлены на медицинскіе (Dispensary) Districts.

[2] 3 и 4 Vict. cap. 108. Между ними 6 вышеупомянутыхъ городовъ-графствъ, имѣющихъ болѣе 50.000 жителей; остальные 5 муниципальныхъ городовъ не относятся по числу своихъ жителей къ важнѣйшимъ городамъ.

[3] 17 и 18 Vict. cap. 103.

ЦАБ "Автограф"

наго здравія, благосостоянія и развлеченій. Только въ этихъ 92 городахъ въ сферу вѣдѣнія городскихъ органовъ входитъ также и дорожное дѣло, въ другихъ же towns оно находится въ рукахъ администраціи графства. Мы уже упоминали выше о томъ, что полиціей во всей Ирландіи завѣдуетъ государство, которое и содержитъ ее на свой счетъ, и что только въ Дублинѣ имѣется нѣчто вродѣ мѣстнаго полицейскаго управленія, содержимаго отчасти на мѣстныя средства [1].

Самостоятельныхъ *спеціальныхъ комиссій* для отдѣльныхъ цѣлей, въ ущербъ компетенціи мѣстныхъ коммунальныхъ органовъ, во всей Ирландіи имѣется только:

1. *Belfast Water Commissioners*, дѣйствующіе на основаніи Belfast Water Acts 1840 и 1893 гг.; на обязанности ихъ лежитъ снабженіе водою City и подгороднаго округа Бельфаста.

2. *Governors of Lying-in Hospital of Rutland Square* въ Дублинѣ; весь доходъ этой комиссіи составляетъ 275 ф. стерл. въ годъ, получаемыхъ посредствомъ налога; на обязанности ея лежитъ забота объ освѣщеніи этой мѣстности.

3. *Port and Docks Board Dublin*, на обязанности котораго лежитъ содержаніе опредѣленныхъ набережныхъ и мостовъ въ Дублинѣ.

8 Joint Burial Boards и 3 Joint Drainage Boards, напротивъ, получаютъ средства отъ конституирующихъ ихъ мѣстныхъ органовъ.

Кромѣ упомянутыхъ, особые мѣстные органы съ собственнымъ финансовымъ хозяйствомъ представляютъ изъ себя еще только портовые органы, органы внутренняго судоходства и Mercantile Marine Fund. Изъ нихъ первые два, кромѣ сборовъ и пошлинъ (tolls and dues) получаютъ еще субсидію изъ налога графства, между тѣмъ какъ Mercantile Marine Fund (морской торговый фондъ), на основаніи Merchant Shipping Act'a 1854 г. получаетъ только пошлину (dués) за маяки и плату (fees) за вымѣриваніе кораблей, за экзамены моряковъ, за возобновленіе навигаціонныхъ свидѣтельствъ.

§ 3. **Франція**. Англійское законодательство о мѣстномъ управленіи исходило исключительно изъ точки зрѣнія удовлетворенія отдѣльныхъ, вновь возникающихъ, потребностей; оно не реорганизовывало для удовлетворенія этихъ новыхъ потребностей уже *существующія* коммунальныя организаціи, а создавало для новыхъ

[1] Срв. выше, стр. 121.

ЦАБ "Автограф"

задачъ новыя организаціи, которыя и вставляло въ старую систему, не обращая вниманія на то, что такимъ образомъ можетъ быть нарушена красота самой системы. Совершенно иначе происходило дѣло во Франціи. Тамъ не ставятъ себѣ вопроса, какія бы новыя административныя организаціи создать для новыхъ задачъ, и думаютъ обыкновенно лишь о томъ, какъ распредѣлить эти задачи между *существующими* органами публичнаго управленія, какъ вставить ихъ въ старыя рамки. Поэтому для пониманія современной англійской коммунальной организаціи необходимо было изложеніе въ общихъ чертахъ реформъ, направленныхъ на отдѣльные круги задачъ, какъ таковые; для оріентированія же во французскомъ коммунальномъ законодательствѣ руководящей нитью должно будетъ намъ служить указаніе на распредѣленіе компетенцій и задачъ между различными коммунальными единицами и ихъ органами.

Абсолютная королевская власть сумѣла [1] черезъ посредство своихъ интендантовъ и ихъ субделегатовъ централизовать въ своихъ рукахъ или въ рукахъ своихъ чиновниковъ также и все мѣстное управленія. Интересъ населенія къ участію въ управленіи собственными общественными дѣлами былъ подавляемъ и въ концѣ концовъ совершенно умерщвленъ, такъ что запоздалыя попытки при Людовикѣ XVI дать въ помощь государственнымъ чиновникамъ выборныхъ совѣтниковъ потерпѣли крушеніе, благодаря недостатку способныхъ къ тому лицъ.

Революція сдѣлала дальнѣйшій шагъ въ этомъ направленіи: она преднамѣренно совершенно разрушила старое провинціальное и мѣстное дѣленіе, и при созданіи новаго дѣленія къ принципу централизаціи присоединила еще принципъ шаблоннаго единообразія. Правда, первая попытка новой организаціи имѣла въ виду передать административныя функціи въ департаментахъ, округахъ (позднѣйшихъ Arrondissements) и муниципалитетахъ отчасти выборнымъ коллегіямъ. Организація, введенная конституціей 5 фруктидора III г., должна была однако потерпѣть крушеніе въ силу уже упомянутой неспособности, въ особенности сельскаго населенія, къ такого рода дѣятельности; главнымъ же образомъ она должна была потерпѣть крушеніе благо-

[1] Уже при Людовикѣ VIII (1223—1226) укоренился взглядъ, что всякая городская коммуна, вольная грамота которой утверждена была королемъ, принадлежитъ, именно по этому, непосредственно королю. См. Roscher, „Politik". Stuttgart, 1892, стр. 263.

ЦАБ "Автограф"

даря попыткѣ замѣнить не только старыя провинціи и генеральные совѣты департаментами, организованными на чисто-практическихъ административныхъ соображеніяхъ съ полнымъ игнорированіемъ историческихъ традицій, но и мелкую мѣстную общину—произвольно созданнымъ кантональнымъ муниципалитетомъ [1].

Административно-организаціонный законъ Наполеона I, отъ 28 плювіоза VIII г. (17 февраля 1800 г.), оставшійся и донынѣ основой французской административной организаціи, сохранилъ новое раздѣленіе государства на департаменты и округа (Arrondissements), но произвольно образованный муниципалитетъ онъ опять замѣнилъ коммуной, мѣстной общиной; кантонъ же сохранилъ значеніе лишь округа избирательнаго, рекрутскаго и округа мировой юстиціи. Съ другой стороны, законъ этотъ воспринялъ въ самой рѣзкой формѣ принципъ централизаціи управленія въ рукахъ государства: не только префектъ и су-префектъ, но также и мэры общинъ являются по этому закону чиновниками, назначаемыми правительствомъ, и должны вѣдать все мѣстное управленіе въ качествѣ органовъ государства. Состоящіе при нихъ совѣты (conseils) точно также назначались правительствомъ изъ жителей округа; они имѣли только совѣщательный голосъ по мѣстнымъ дѣламъ и исполняли нѣкоторыя функціи по управленію имуществомъ соотвѣтствующихъ коммунальныхъ единицъ, если при такой организаціи можно вообще еще говорить о коммунальныхъ единицахъ.

Цезаризмъ осуществилъ въ этой организаціи въ наиболѣе ясно выраженной формѣ принципъ абсолютнаго государства. Введеніемъ назначаемыхъ правительствомъ совѣтовъ онъ дѣлалъ, правда, чисто-внѣшнюю уступку идеямъ революціи, но все-таки эти совѣты могли служить средствомъ для постепеннаго воспитанія населенія къ участію въ управленіи; они представляли изъ себя ядро дальнѣйшаго историческаго развитія, въ результатѣ котораго нашла себѣ, по крайней мѣрѣ, хоть внѣшнее выраженіе въ государственномъ устройствѣ и управленіи идея самоопредѣленія человѣчества, столь слабо проявившаяся въ дѣлахъ революціи.

Буржуазная монархія законами 21 мая 1831 года и 22 іюня

[1] Мелкія общины съ менѣе 5.000 жителей не должны были имѣть общиннаго совѣта, а лишь agent municipal съ однимъ помощникомъ; agents всѣхъ общинъ кантона должны были образовывать муниципальный совѣтъ этого кантона.

ЦАБ "Автограф"

1833 г. дала коммунальнымъ единицамъ право выбирать свои муниципальные, окружные и генеральные совѣты, пока только по цензовой избирательной системѣ. Февральская революція и законъ 3 іюля 1848 г. замѣнили эту систему выборами на основѣ всеобщаго, равнаго избирательнаго права [1].

Такимъ образомъ управляемымъ было дано представительство, и демократическій принципъ нашелъ себѣ общее примѣненіе также и въ мѣстномъ управленіи. Но все-таки этотъ шагъ не обозначалъ еще собою осуществленія самоуправленія коммунальныхъ единицъ въ англійскомъ и нѣмецкомъ смыслѣ: вся исполнительная власть въ мѣстномъ управленіи оставалась еще исключительно въ рукахъ государственныхъ чиновниковъ, и коммунальнымъ единицамъ по прежнему не было дано собственнаго органа для приведенія въ исполненіе рѣшеній, касающихся ихъ собственныхъ дѣлъ, или хотя бы для текущаго надзора за этимъ исполненіемъ.

Округъ, съ су-префектомъ во главѣ [2], представляетъ изъ себя промежуточную инстанцію между префектурой и администраціей кантона и общины. Роль окружныхъ совѣтовъ въ публичномъ управленіи сводится главнымъ образомъ къ дальнѣйшей раскладкѣ между общинами контингентовъ прямыхъ государственныхъ налоговъ, къ предварительному обсужденію претензій, заявляемыхъ общинами на неправильность раскладки, и къ дачѣ заключеній по этимъ претензіямъ. Поэтому въ округѣ вообще не чувствовалось по-

---

[1] Только городъ Парижъ и департаментъ Сены потеряли именно вслѣдствіе событій этого года свой выборный муниципальный совѣтъ и оставались въ такомъ исключительномъ положеніи до 1871 г. До этого года члены парижскаго муниципальнаго совѣта и немногіе представители не парижскихъ округовъ, съ которыми вмѣстѣ онъ образуетъ генеральный совѣтъ департамента, назначались правительствомъ. Только законъ 14 апрѣля 1871 г. опять уравнялъ Парижъ съ остальными общинами, и 4 августа 1871 г. вступилъ въ отправленіе своихъ обязанностей парижскій муниципальный совѣтъ, выбранный по всеобщему и равному избирательному праву. См. Berthélemy, „Traité élémentaire de droit administratif“, 1900 г., стр. 209. Cadoux, „Les finances de la Ville de Paris“, ошибается, называя на стр. 85 этотъ совѣтъ вообще „первымъ выборнымъ парижскимъ муниципальнымъ совѣтомъ со времени Конвента“, за исключеніемъ времени возстанія коммуны.

[2] Внесенное въ 1899 г. бюджетной комиссіей предложеніе упразднить должность су-префекта было отклонено палатой. Незначительность этой должности осмѣялъ уже Бастіа въ „République française“ отъ 29 февр. 1848 г., назвавъ ее почтовымъ ящикомъ для сношеній между префектомъ и мэромъ. Ср. „Journal des Economistes“, 1899, стр. 475.

ЦАБ "Автограф"

требности въ созданіи спеціально коммунальной исполнительной инстанціи; тѣмъ болѣе, что округъ, не являясь носителемъ имущественныхъ правъ, не нуждается поэтому въ собственномъ коммунальномъ управленіи, и такимъ образомъ подобно кантону вообще не представляетъ коммунальной единицы. Иначе обстоитъ дѣло въ общинѣ и въ департаментѣ.

Въ общинѣ мэръ и данные ему въ помощники и замѣстители (Adjoints) назначались первоначально правительствомъ. Только послѣ неоднократныхъ законодательныхъ колебаній [1] муниципальнымъ совѣтамъ, за исключеніемъ совѣтовъ департаментскихъ, окружныхъ и кантональныхъ главныхъ городовъ, было предоставлено закономъ 12 августа 1876 года право выбирать изъ своей среды на 4 года мэровъ и ихъ помощниковъ. Законами 28 марта 1882 г. и 5 апрѣля 1884 г. это право было дано также и упомянутымъ главнымъ городамъ. Но эти должностныя лица продолжаютъ быть въ то же время исполнительными органами правительства въ общинѣ и остаются, слѣдовательно, по прежнему правительственными чиновниками. Поэтому они и теперь могутъ быть устраняемы отъ должности префектомъ и смѣщаемы декретомъ президента республики.

Въ департаментскомъ управленіи никогда не могъ возникнуть вопросъ о коммунализаціи должности префекта, которая по особенности французской организаціи управленія является должностью преимущественно политическою. Поэтому здѣсь—правда, лишь при третьей республикѣ—произошло нѣкотораго рода раздвоеніе исполнительной власти: законъ 10 августа 1871 г. уполномочилъ генеральные совѣты въ концѣ ихъ очередныхъ августовскихъ собраній выбирать «департаментскую комиссію», состоящую изъ 4—7 членовъ; при чемъ мэры главныхъ городовъ департаментовъ и члены парламента (сенаторы и депутаты) не могутъ быть выбираемы въ нее. Эта департаментская комиссія, подъ предсѣдательствомъ старѣйшаго изъ своихъ членовъ, замѣняетъ и пред-

[1] Законъ 21 марта 1831 г. ограничилъ право правительственнаго назначенія только выборными муниципальными совѣтами; законъ 3 іюля 1848 г. разрѣшилъ коммунамъ, имѣющимъ менѣе 6 000 жителей, выбирать своихъ мэровъ и Adjoints; законы 14 янв. и 7 іюля 1852 г. и 5 мая 1855 г. опять возстановили въ неограниченномъ видѣ право правительственнаго назначенія; законъ 22 іюля 1870 г. опять ограничилъ право назначенія муниципальными совѣтами; законъ 14 апрѣля 1871 г. далъ избирательное право коммунамъ, имѣющимъ менѣе 20.000 жителей; законъ 20 янв. 1874 г. еще разъ возстановилъ неограниченное право правительственнаго назначенія.

ЦАБ "Автограф"

ставляетъ генеральный совѣтъ въ промежуткахъ между его сессіями [1]; ей могутъ быть поручены въ широкомъ объемѣ дѣла генеральнаго совѣта, она же слѣдитъ за дѣятельностью префекта и его чиновниковъ; въ процессахъ между государствомъ и департаментомъ, въ которыхъ префектъ выступаетъ въ качествѣ представителя государства, департаментская комиссія защищаетъ интересы департамента.

Современная организація *департамента*, какъ коммунальной единицы, основана на законахъ 10 августа 1871 г. и 31 марта 1886 г. Онъ долженъ нести хозяйственныя и финансовыя повинности не только на тѣ задачи управленія, которыя включены въ сферу дѣятельности генеральнаго совѣта, но также и на непосредственное государственное управленіе.

Эти повинности большею частью поставлены въ соотвѣтствіе съ недвижимою собственностью департаментовъ и составляютъ такъ называемую *обязательную* часть ихъ расходнаго бюджета, которая можетъ быть опредѣлена принудительно путемъ декрета въ формѣ règlement d'administration publique.

Декретомъ 9 апрѣля 1811 года департаментамъ была передана безплатно большая часть существовавшихъ тогда зданій департаментскихъ присутственныхъ мѣстъ, и въ то же время на нихъ была возложена обязанность заботиться о содержаніи этихъ мѣстъ. Отсюда для нихъ возникли слѣдующія задачи:

1. Предоставлять и содержать помѣщенія для префектуръ и подъ-префектуръ, залы засѣданія департаментскихъ совѣтовъ народнаго обученія и канцеляріи «академическихъ инспекторовъ» [2], вмѣстѣ съ ихъ инвентаремъ;

---

[1] Очередныя сессіи генеральныхъ совѣтовъ собираются два раза въ годъ: первая сессія начинается въ понедѣльникъ послѣ 15 августа и не должна продолжаться болѣе одного мѣсяца, вторая назначается обыкновенно генеральными совѣтами на апрѣль мѣсяцъ и не должна продолжаться болѣе 14 дней. Чрезвычайныя сессіи, назначаемыя по предложенію $^2/_3$ членовъ совѣта префектомъ или предсѣдателемъ генеральнаго совѣта, не могутъ продолжаться больше 8 дней.

[2] Inspecteur d'Académie, соотвѣтствующій прусскому правительственному школьному совѣтнику, это—чиновникъ, вѣдающій школьныя дѣла въ отдѣльныхъ департаментахъ. Conseil départemental de l'enseignement primaire (департаментскій совѣтъ народнаго обученія) состоитъ подъ предсѣдательствомъ префекта изъ академическаго инспектора, директоровъ нормальныхъ школъ (семинарій), двухъ школьныхъ инспекторовъ, назначенныхъ министромъ, четырехъ членовъ генеральнаго совѣта, двухъ учителей и двухъ учительницъ, избирае-

ЦАБ "Автограф"

2. Нести обыкновенные расходы на казармы для жандармскихъ бригадъ и содержать департаментскія тюрьмы;

3. Содержать зданія вмѣстѣ съ инвентаремъ для судовъ присяжныхъ, для гражданскихъ судовъ первой инстанціи и для коммерческихъ судовъ, а также нести расходы мировой юстиціи.

Спеціальными законами на департаменты кромѣ того возложены еще слѣдующія «обязательныя» повинности:

4. Расходы по составленію и публикаціи избирательныхъ списковъ для выборовъ присяжныхъ и выборовъ въ торговыя камеры, расходы по составленію избирательныхъ списковъ въ муниципальныхъ избирательныхъ округахъ и списковъ экспропріаціоннаго комитета каждаго округа.

5. Къ обязательнымъ расходамъ департаментовъ слѣдуетъ отнести также и тѣ, которые вызываются участіемъ ихъ въ призрѣніи и леченіи бѣдныхъ (см. ниже), возложеннымъ на нихъ законами 15 іюля 1893 г. и 14 іюля 1905 года.

Относительно всѣхъ остальныхъ расходовъ бюджетъ департаментовъ не опредѣляется принудительно государственными органами; но это различіе между обязательными и необязательными расходами практически имѣетъ мало значенія, такъ какъ и среди остальныхъ задачъ генеральныхъ совѣтовъ имѣются такія, въ которыхъ заинтересованы отчасти непосредственно государство, отчасти преимущественно мѣстное управленіе общинъ. Поэтому, если бы генеральный совѣтъ не захотѣлъ ассигновать средствъ на подготовку и выполненіе этихъ задачъ, т. е. на свой собственный административный аппаратъ, то весь административный механизмъ остановился бы и государство непремѣнно должно было бы вмѣшаться.

Рѣшенія генеральныхъ совѣтовъ относительно входящихъ въ сферу ихъ вѣдѣнія дѣлъ управленія бываютъ или окончательныя

мыхъ учительскимъ персоналомъ. Этотъ совѣтъ есть рѣшающій органъ по дѣламъ техническо-педагогической регламентаціи преподаванія въ народныхъ школахъ внутри департамента; онъ пользуется также нѣкоторыми полномочіями по административнымъ прекаціямъ и дисциплинарной властью надъ учителями. Отличаются отъ этихъ департаментскихъ школьныхъ совѣтовъ, вѣдающихъ только народныя школы (primaires), Conseils académiques, вѣдающіе народныя школы высшаго типа (enseignement secondaire) и высшія частныя школы. На нѣсколько департаментовъ имѣется по одному такому совѣту; всего ихъ имѣется 17, по числу школьныхъ округовъ Подробности о французскихъ учрежденіяхъ школьнаго управленія см. у H. Berthelémy, „Traité élémentaire de droit administratif“, Paris. 1900 г., стр. 720 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

(однако съ непремѣннымъ условіемъ, чтобы совѣты держались въ границахъ компетенціи, отведенной имъ закономъ), или же они требуютъ молчаливаго одобренія со стороны правительства. Одобреніе это считается состоявшимся, если въ теченіе трехъ мѣсяцевъ послѣ закрытія сессіи генеральнаго совѣта не послѣдовало протеста. Категорическому утвержденію со стороны правительства подлежатъ только бюджетныя смѣты департаментовъ и окончательная провѣрка представляемыхъ префектами департаментскихъ счетовъ, разсматриваемыхъ первоначально генеральными совѣтами и передаваемыхъ ими министру внутреннихъ дѣлъ. Разрѣшеніе же такихъ centimes additionnels (добавочныхъ сантимовъ) къ прямымъ налогамъ, которые превышаютъ установленный закономъ maximum [1], а также и департаментскихъ займовъ срокомъ долѣе, чѣмъ на 15 лѣтъ, должно быть даваемо законодательнымъ путемъ. Но здѣсь, при описаніи только задачъ генеральныхъ совѣтовъ, мы можемъ игнорировать это различеніе въ предѣлахъ данныхъ генеральнымъ совѣтамъ правъ самоуправленія.

Государственному управленію генеральные совѣты служатъ, помимо осуществленія вышеупомянутыхъ цѣлей еще въ слѣдующемъ отношеніи: они являются той инстанціей, которая раскладываетъ по округамъ возложенную государственнымъ бюджетомъ на отдѣльный департаментъ долю прямыхъ репартиціонныхъ (распредѣлительныхъ) налоговъ [2], т. е. поземельнаго налога (но не налога на строенія), личнаго налога на движимость, налога на двери и окна Это распредѣленіе совершается въ связи съ установленіемъ департаментскаго бюджета во время августовской сессіи генеральныхъ совѣтовъ послѣ разрѣшенія ими жалобъ общинъ [3],—разрѣшенія окончательнаго, основаннаго на заключеніи окружныхъ совѣтовъ.

При этомъ установленіи бюджета генеральный совѣтъ оказываетъ рѣшающее вліяніе на коммунальное финансовое хозяйство еще и инымъ способомъ: онъ опредѣляетъ не только количество необходимыхъ ему centimes additionnels къ прямымъ налогамъ,обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ, но также maximum тѣхъ коммунальныхъ сантимовъ, которые могутъ вотировать муниципальные

[1] См. подробности объ этомъ во II отдѣлѣ, гл III, § 3 с.

[2] См. R. von Kaufmann, „Die Finanzen Frankreichs“, 1882, стр. 162 и 216.

[3] Дальнѣйшая раскладка налоговыхъ контингентовъ между общинами совершается окружными совѣтами.

ЦАБ "Автограф"

совѣты на ряду съ извѣстными, опредѣленными закономъ, сантимами на чрезвычайные расходы, а также для пополненія доходовъ своего обыкновеннаго бюджета. При этомъ генеральный совѣтъ не долженъ переступать абсолютной максимальной границы, каждый разъ устанавливаемой бюджетнымъ закономъ [1].

Затѣмъ генеральные совѣты по просьбѣ общинъ должны постановлять рѣшеніе о введеніи, возстановленіи или измѣненіи извѣстныхъ октруа (привратныхъ сборовъ), объ учрежденіи, упраздненіи или перемѣщеніи базаровъ и ярмарокъ, объ измѣненіи границъ общинъ въ предѣлахъ кантона, если заинтересованные муниципальные совѣты сами согласились на такое измѣненіе.

Главныя департаментскія задачи коммунальнаго характера относятся къ области *дорожнаго дѣла* и такъ называемой *assistance publique* (общественное призрѣніе).

Въ *дорожныхъ дѣлахъ* окончательному рѣшенію генеральныхъ совѣтовъ подлежатъ вопросы о зачисленіи въ извѣстный классъ, объ исключеніи изъ этого класса, о трассировкѣ, устройствѣ и содержаніи департаментскихъ дорогъ, входящихъ въ составъ недвижимаго имущества департамента [2], а также утвержденіе, закрытіе, трассировка и опредѣленіе ширины проселочныхъ дорогъ

---

[1] H. Berthélemy, „Traité élémentaire de droit administratif". Paris, 1900 г. стр 148.

[2] Декретъ 16 окт. 1811 г. и позднѣйшіе декреты отдали въ вѣдѣніе департаментовъ содержаніе департаментскихъ дорогъ, тогдашнихъ „routes impériales de 3-e classe",—т. е. дорогъ, шириною въ 10 метровъ. Вопросъ о томъ, *переходила ли въ составъ департаментской собственности* и земля, занимаемая этими дорогами, оставался сначала нерѣшеннымъ; ст. 59-ая закона 10 авг. 1871 г. рѣшила этотъ вопросъ въ пользу департаментовъ. Этотъ же законъ далъ генеральнымъ совѣтамъ право упразднять департаментскую дорогу, какъ таковую, деклассировать ее; это постановленіе принесло бы мало пользы отдѣльному департаменту, если бы онъ не могъ самостоятельно упразднять участокъ большой дороги общаго пользованія; министерскій циркуляръ 9 авг. 1879 г. разъяснилъ, что отдѣльный генеральный совѣтъ всегда имѣетъ право на деклассированіе, лишь бы вслѣдствіе этого не было прервано сообщеніе. Эти законы многіе департаменты (въ настоящее время 57) использовали такимъ образомъ, что они деклассировали всѣ департаментскія дороги и объявили ихъ проселочными дорогами de grande communication. Благодаря этому, бремя содержанія всѣхъ этихъ дорогъ было въ принципѣ возложено также и на коммуны, и департаментамъ приходилось только рѣшать вопросъ, въ какой мѣрѣ желаютъ они и дальше участвовать въ содержаніи ихъ. См. Berthélemy, „Traité élémentaire de droit administratif", стр. 415 и сл.

ЦАБ "Автограф"

de grande communication и d'intérêt commun [1]. Дорожныя работы на дорогахъ обоего рода генеральный совѣтъ можетъ производить или черезъ посредство управленія путей сообщенія или же черезъ agents voyers (дорожныхъ смотрителей) [2]. Относительно упомянутыхъ проселочныхъ дорогъ генеральный совѣтъ рѣшаетъ также, какія общины должны нести расходы по устройству и содержанію ихъ, опредѣляетъ ежегодную сумму, которую должна вносить каждая община, а также норму, по которой натуральныя дорожныя повинности должны быть переводимы въ повинности денежныя. Если департаментъ даетъ субсидію на устройство такихъ проселочныхъ дорогъ, то генеральный совѣтъ опредѣляетъ также и способъ выполненія тѣхъ работъ, расходы на которыя приняты на себя департаментомъ. Разсмотрѣніе же проектовъ, выполненіе работъ и надзоръ за ихъ производствомъ предоставлены исключительно префектурѣ.—Право распредѣленія государственныхъ и департаментскихъ субсидій на всякаго рода проселочныя дороги принадлежитъ также генеральнымъ совѣтамъ, въ компетенцію которыхъ по законамъ 1865 и 1880 гг. входитъ еще и концессіонированіе и субсидированіе мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ, которыя они и сами могутъ строить на свой счетъ [3].

---

[1] Изъ трехъ видовъ проселочныхъ дорогъ, chemins de grande communication (пр. дороги главнаго сообщенія), d'intérêt commun (пр. д. общаго пользованія) и de petite vicinalité или ordinaires (малыя или обыкновенныя пр. д.) первыя уже въ 1824 г. и затѣмъ закономъ 21 мая 1836 г., были подчинены генеральнымъ совѣтамъ; этотъ законъ объявилъ въ то же время содержаніе дорогъ de grande communication обязанностью коммунъ и допустилъ при этомъ субсидіи со стороны департаментовъ. Для остальныхъ проселочныхъ дорогъ государство стало ассигновывать субсидіи только начиная съ 1861 года, а въ 1868 г была учреждена „касса проселочныхъ дорогъ", въ 1893 г. опять упраздненная.

[2] На основаніи декрета 16 дек. 1811 г. работы на департаментскихъ дорогахъ должны были производиться управленіемъ мостами и дорогами (Service des ponts et chaussées); въ 1866 г. генеральнымъ совѣтамъ была предоставлена въ этомъ отношеніи свобода выбора въ тѣхъ случаяхъ, когда дороги не проходили черезъ нѣсколько департаментовъ; законъ 1871 г. предоставилъ имъ неограниченную свободу выбора. На практикѣ вопросъ этотъ рѣшается обыкновенно такимъ образомъ, что генеральный совѣтъ избираетъ одинаковый способъ производства работъ, какъ на департаментскихъ, такъ и на проселочныхъ дорогахъ, такъ что въ настоящее время въ 33 департаментахъ оба вида работъ производятся правительственными инженерами управленія мостами и дорогами. См. Berthélemy, назв. сочиненіе, стр. 416.

[3] См. R. von Kaufmann, „Die Eisenbahnpolitik Frankreichs". Stuttgart, 1896 г. т. I, стр. 159 и слѣд., т. II, стр. 260 и сл., 294 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

Въ области *assis'ance publique* на обязанности генеральныхъ совѣтовъ лежитъ прежде всего организація призрѣнія умалишенныхъ, призрѣнія сиротъ, покинутыхъ и безпризорныхъ дѣтей, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ, наконецъ, предусмотрѣнная закономъ помощь лицамъ, не имѣющимъ средствъ къ существованію, но работоспособнымъ. При этомъ они должны раскладывать на общины причитающуюся съ нихъ часть расходовъ по призрѣнію умалишенныхъ и дѣтей [1]. Учрежденіе соотвѣтствующихъ заведеній и управленіе ими, а также заключеніе контрактовъ съ частными или иными заведеніями о помѣщеніи въ нихъ умалишенныхъ и другихъ призрѣваемыхъ, лежитъ на обязанности департаментовъ, при чемъ нѣсколько департаментовъ сообща могутъ содержать домъ для умалишенныхъ или домъ призрѣнія нищихъ (dépôt de mendicité) [2]. Въ послѣднемъ изъ упомянутыхъ учрежденій, не имѣющемъ исправительнаго характера, помѣщаются лица, способныя къ труду, но не имѣющія средствъ существованія и потому занимающіяся нищенствомъ. Они содержатся тамъ и занимаются разными работами до тѣхъ поръ, пока не заработаютъ столько, что на нѣкоторое время будутъ освобождены отъ необходимости нищенствовать и смогутъ пріискивать себѣ работу. Половина заработка поступаетъ въ пользу заведенія для покрытія расходовъ на ихъ содержаніе. Съ этой обязанностью департаментовъ прибѣгать къ репрессивнымъ мѣрамъ благотворительнаго характера противъ нищенства людей, способныхъ къ труду, связана еще другая обя-

[1] Государство также участвуетъ въ расходахъ на призрѣніе дѣтей.

[2] Мнѣніе Reitzenstein'a („Kommunales Finanzwesen" въ „Handbuch der pol. Ökonomie" Schönberg'a, III, 2, 1898 г., стр. 33), будто содержаніе dépôts de mendicité является добровольнымъ дѣломъ департаментовъ и будто законъ не обязываетъ ихъ къ этому, неправильно: code pénal (уголовное ул., ст. 274—282) запрещаетъ подъ страхомъ полицейскаго наказанія нищенствованіе людей, способныхъ къ труду, указывая при этомъ на тѣ департаменты, въ коихъ существуютъ упомянутыя заведенія. Наполеонъ I, декретомъ 5 іюля 1808 года, возстановилъ большинство постановленій подобнаго же декрета отъ 30 мая 1790 г. и предписалъ, чтобы для каждаго департамента было устроено dépôt de mendicité. Позднѣйшіе декреты — такъ, напр., 13 февр. 1861 г., 15 апр. 1863 г. и др.—разъяснили это постановленіе въ такомъ смыслѣ, что каждый департаментъ не обязанъ содержать свое отдѣльное учрежденіе и можетъ содержать одно dépôt de mendicité сообща съ другимъ департаментомъ. Если это постановленіе закона не строго исполняется на практикѣ — во всякомъ случаѣ лишь по мѣрѣ надобности—то оно все-таки существуетъ. Въ настоящее время имѣются 27 dépôts de mendicité для 51 департамента. См. Berthélemy, назв. сочиненіе, стр. 777.

ЦАБ "Автограф"

занность: они должны давать безработнымъ, не имѣющимъ средствъ къ существованію, опредѣленное пособіе на дорогу для пріисканія работы или для того, чтобы доѣхать до dépôt de mendicité своего департамента; при этомъ безработному предписывается и маршрутъ, по которому онъ долженъ ѣхать; вспомоществованіе должно выдаваться общинами, черезъ которыя онъ проѣзжаетъ, и потомъ возмѣщается этимъ общинамъ изъ департаментской кассы [1]. Затѣмъ департаменты подъ рубрикой assistance publique несутъ расходы на оспопрививаніе, а по законамъ 15 іюля 1893 и 14 іюля 1905, при участіи государства, также расходы на призрѣніе бѣдныхъ больныхъ и на помощь неспособнымъ къ труду лицамъ старше 70 лѣтъ, если нуждающіеся въ помощи не имѣютъ domicile de secours въ какой либо общинѣ; они участвуютъ также въ расходахъ общинъ на эти предметы [2] и выдаютъ пособія обществамъ взаимопомощи (sociétés de secours mutuel) и др. Расходыо же на помощь больнымъ и неспособнымъ къ труду бѣднякамъ моложе 70 лѣтъ несутся какъ департаментами, такъ и общинами лишь добровольно. Они не сдѣлались обязательными и послѣ того, какъ законъ 1893 года уполномочилъ департаменты и общины—послѣднія съ разрѣшенія генеральныхъ совѣтовъ—назначать пенсіи, отъ 90 до 200 фр. въ годъ, французскимъ гражданамъ, достигшимъ 65 лѣтъ отъ роду, не имѣющимъ средствъ къ жизни и вслѣдствіе слабости или болѣзни потерявшимъ навсегда способность къ труду. Пенсіи эти остались добровольными и послѣ того, какъ государство по статьѣ 43 бюджетнаго закона 1897 года согласилось отпускать пособія для этой цѣли, не превышающія опредѣленной суммы.

Изъ соціально-политическихъ задачъ въ сферу вѣдѣнія генеральнаго совѣта входитъ участіе въ примѣненіи закона 19 мая 1874 года о дѣтскомъ трудѣ въ промышленныхъ предпріятіяхъ: онъ опредѣляетъ число мѣстныхъ комиссій, созданныхъ этимъ закономъ, разграничиваетъ округа ихъ и можетъ для надзора за

---

[1] Декретъ отъ 30 мая 1790 г., статья 7; министерскіе циркуляры 1808, 1810, 1816, 1833 гг. Этими постановленіями расходы по выдачѣ упомянутыхъ пособій на дорогу отнесены къ обязательнымъ задачамъ департаментовъ.

[2] Законъ 1893 г. былъ впервые примѣненъ въ 1895 году. Центръ тяжести assistance médicale gratuite (безплатной медицинской помощи) лежитъ въ общинахъ, поэтому подробности о ней, а также о французскомъ понятіи „domicile de secours“, см. ниже, стр. 145—6.

ЦАБ "Автограф"

исполненіемъ постановленій закона назначать на средства департамента особаго инспектора [1].

Въ расходахъ на *начальное обученіе* департаменты до изданія закона 19 іюля 1889 года участвовали самое большее доходомъ четырехъ centimes additionnels; съ 1889 г. эта обязанность, точно также какъ и обязанность содержать исключительно на свои средства учительскія семинаріи [2] (écoles normales), отпала, и теперь генеральные совѣты должны только доставлять помѣщеніе и инвентарь для этихъ семинарій [3]. Всѣ остальные расходы на цѣли учебныя и образовательныя — добровольны: къ такимъ добровольнымъ расходамъ относятся стипендіи при «нормальныхъ школахъ», коллегіяхъ, лицеяхъ и établissements d'enseignement libre, а также такъ называемыя «поощренія», encouragements, на научныя и художественныя цѣли, на промышленность и сельское хозяйство.

Усмотрѣнію генеральныхъ совѣтовъ предоставлено также рѣшать для своего округа пересмотръ кадастра [4] поземельнаго налога, не подвергавшагося измѣненіямъ въ теченіе трехъ поколѣній, и обременять себя расходами по этой операціи. Расходы эти должны покрываться исключительно надбавками къ поземельному и подомовому налогу.

Наконецъ, генеральные совѣты могутъ отпускать средства департамента на общественныя работы государства (d'intérêt général), а также на работы, предпринимаемыя общинами, если работы эти имѣютъ общественное значеніе (d'intérêt commun или d'utilité communale). Въ послѣднемъ случаѣ разрѣшеніе разногласій по поводу долей участія въ расходахъ принадлежитъ генеральнымъ

---

[1] См. также K. Frankenstein, „Der Arbeiterschutz, seine Theorie und Politik", часть I, т. XIV „Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften", 1896, стр. 205.

[2] Содержаніе учительскихъ семинарій уже закономъ о народномъ образованіи 28 іюня 1833 г. было сдѣлано обязанностью департаментовъ. Законъ 15 марта 1850 г.,—не имѣвшій, правда, большого успѣха,—опять превратилъ эту обязанность въ добровольное бремя, законъ же 9 авг. 1879 года возстановилъ обязательность и расширилъ ее. См. Petersilie, „Das öffentl. Unterrichtswesen", III часть, III т. „Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften", 1897 г., т. I, стр. 215 и 221; тамъ же краткое изложеніе исторіи народнаго образованія во Франціи.

[3] Земля, занимаемая нормальными школами, какъ и всякія публичныя зданія, содержать которыя обязаны департаменты, принадлежитъ къ ихъ domaine public; см. H. Berthélemy, то же сочиненіе, стр. 489.

[4] См. R. von Kaufmann, „Die Finanzen Frankreichs", стр. 173 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

совѣтамъ, которые, какъ мы уже выше указывали, являются высшей инстанціей по отношенію къ общинамъ, утверждаютъ рѣшенія ихъ и вмѣшиваются въ различной формѣ въ ихъ хозяйственныя дѣла. Вышеупомянутыя работы относятся большею частью къ хозяйственной области, какъ напр., устройство морскихъ гаваней, судоходныхъ каналовъ, національныхъ дорогъ, желѣзныхъ дорогъ d'intérêt général и др. Департаментамъ разрѣшается также соединяться въ синдикаты для выполненія работъ общими силами [1].

Штатъ служащихъ, необходимый для выполненія своихъ разнообразныхъ административныхъ полномочій, генеральный совѣтъ содержитъ на счетъ департаментскихъ суммъ, и изъ этихъ же суммъ онъ дѣлаетъ взносы въ пенсіонный фондъ. Совѣтъ же опредѣляетъ и тѣ качества, коимъ должны удовлетворять кандидаты на департаментскія должности или департаментскія функціи, напр. должность департаментскаго архитектора [2]. Право же назначенія каждаго отдѣльнаго служащаго принадлежитъ исключительно префекту.

Въ финансовомъ отношеніи полномочія генеральныхъ совѣтовъ заключаются: 1, въ правѣ управленія собственнымъ имуществомъ. Они окончательно рѣшаютъ вопросы о пріобрѣтеніи, продажѣ или обмѣнѣ департаментской собственности. Они связаны молчаливымъ согласіемъ государственной власти, т. е. должны выжидать три мѣсяца до приведенія своихъ рѣшеній въ исполненіе, только въ тѣхъ случаяхъ, когда рѣшенія эти касаются общественныхъ зданій, т. е. префектуръ, подпрефектуръ, судебныхъ зданій, нормальныхъ школъ, жандармскихъ казармъ и тюремъ.

[1] Наиболѣе характернымъ примѣромъ можетъ служить проведеніе Canal de l'Est (восточнаго канала) синдикатомъ 5 департаментовъ, черезъ которые онъ пролегаетъ, за счетъ государства; см. R. von Kaufmann, „Die Eisenbahnpolitik Frankreichs", т. II, стр. 582. По закону 11 іюня 1842 г, ст. 3 и 4, департаменты могли участвовать въ расходахъ на проведеніе желѣзныхъ дорогъ d'intérêt général, а именно: если государство участвовало въ расходахъ, пріобрѣтая землю для желѣзной дороги, то департаменты несли часть расходовъ по этому пріобрѣтенію; R. von Kaufmann, то же сочиненіе, т. I, стр. 34. Т. II, стр. 194, 211, 247.

[2] Но этимъ правомъ регламентаціи генеральный совѣтъ пользуется только по отношенію къ тѣмъ служащимъ, которые получаютъ жалованье исключительно изъ департаментскихъ суммъ; право это не распространяется, слѣдовательно, на персоналъ проселочно-дорожнаго управленія, средства на который получаются изъ обязательныхъ взносовъ общинъ и на который департаменты даютъ лишь субсидіи.

ЦАБ "Автограф"

2.—Генеральные совѣты принимаютъ также окончательныя рѣшенія относительно принятія или отклоненія подарковъ и завѣщаній, въ тѣхъ случаяхъ, когда не предъявляется претензій со стороны третьихъ лицъ. 3.– Они принимаютъ окончательныя рѣшенія относительно взиманія дорожныхъ и мостовыхъ пошлинъ, а также платы за пользованіе всякими другими департаментскими сооруженіями, относительно страхованія департаментскихъ зданій, относительно всѣхъ дѣйствій и договоровъ, касающихся имущественныхъ правъ департамента. 4.—Они принимаютъ, наконецъ, окончательныя рѣшенія относительно всѣхъ займовъ на департаментскія нужды, которые въ теченіе 15 лѣтъ должны быть выплачены изъ обыкновенныхъ или чрезвычайныхъ средствъ департамента; для болѣе же долгосрочныхъ займовъ требуется особый законъ.

Самостоятельнаго права обложенія генеральные совѣты не имѣютъ, и они должны держаться въ этомъ отношеніи въ предѣлахъ уступленныхъ имъ государствомъ centimes additionnels.

Французская *мѣстная община* до Великой Французской революціи не имѣла одинаковой организаціи въ городѣ и въ деревнѣ. Сельская община, въ публично-правовомъ отношеніи находившаяся въ зависимости отъ землевладѣнія и имъ представляемая, являлась тогда въ видѣ собранія общины лишь корпораціей товарищескаго характера. Города, управляемые олигархическими магистратами, мѣста которыхъ стали почти наслѣдственными, постепенно были лишены королевскими приказами всѣхъ своихъ юрисдикціонныхъ полномочій и совершенно подпали подъ власть королевскихъ чиновниковъ. Для этихъ столь различныхъ мѣстныхъ общинъ (за исключеніемъ Парижа) Учредительное собраніе [1] создало одинаковую организацію съ муниципальными совѣтами подъ предсѣдательствомъ мэровъ и съ штатомъ чиновниковъ. Эта организація сохранилась съ тѣхъ поръ и претерпѣла лишь постепенное измѣненіе въ демократическомъ направленіи: общины, какъ мы уже говорили, получили право участія въ выборѣ своихъ представителей [2]. Отличительная черта французской общинной организаціи заключается въ слѣдующемъ: муниципальный совѣтъ является органомъ,

[1] Законами 14 и 22 дек. 1789 г. и 4 марта 1790 г.

[2] Современное положеніе общины опредѣляется кромѣ закона 28 плювіоза VIII года еще многочисленными позднѣйшими законами, а именно: 18 іюля 1837 г., 5 мая 1855 г., 18 іюля 1866 г., 24 іюля 1867 г. и затѣмъ законами 10 авг. 1871 г. и 5 апр. 1884 г. См. также R. von Kaufmann, „Die Finanzen Frankreichs“, стр. 733.

ЦАБ "Автограф"

частью рѣшающимъ и регламентирующимъ, частью совѣщательнымъ, но онъ не принимаетъ никакого непосредственнаго участія въ управленіи, ни черезъ посредство комиссій, ни путемъ назначенія служащихъ; все управленіе, какъ и право назначенія служащихъ, поскольку оно принадлежитъ вообще общиннымъ органамъ исключительно [1], находится въ рукахъ мэра; онъ поручаетъ своимъ adjoints, а если они заняты, отдѣльнымъ муниципальнымъ совѣтникамъ, сообразуясь съ количествомъ голосовъ, полученныхъ ими на выборахъ, отдѣльныя дѣла управленія просто какъ своимъ помощникамъ.

Для *круга задачъ* общины, какъ таковой, не имѣетъ большого значенія то обстоятельство, что мэръ является для своего округа въ то же время и агентомъ государственной исполнительной власти, и что онъ подчиненъ поэтому непосредственно префекту; не имѣетъ большого значенія и то обстоятельство, что законъ надѣлилъ его функціями officier de la police judiciaire (чиновника судебной полиціи) и административной юрисдикціей по спорамъ съ военными властями изъ за невыплаченнаго ими вознагражденія за расквартированіе войскъ. Въ качествѣ главы коммунальнаго управленія онъ завѣдуетъ муниципальной и сельской полиціей, а также мѣстной дорожной полиціей и имѣетъ право издавать полицейскія постановленія, но въ то же время онъ является и исполнителемъ распоряженій по этимъ предметамъ высшихъ административныхъ властей. Но полицейскіе служащіе назначаются не исключительно мэромъ, который частью совершенно лишенъ этого права, частью пользуется имъ лишь въ ограниченной мѣрѣ. Въ главныхъ городахъ департамента, имѣющихъ болѣе 40.000 жителей, организація полицейскаго штата регулируется декретомъ по представленіи заключенія муниципальнымъ совѣтомъ и по выслушаніи мнѣнія государственнаго совѣта; мэръ относительно назначенія полицейскихъ инспекторовъ, комиссаровъ и полицейскихъ агентовъ имѣетъ только право представленія, самое же назначеніе производится префектами. Въ остальныхъ общинахъ мэръ назначаетъ полицейскихъ служащихъ, но утверждаются они въ должности префектомъ, которому принадлежитъ и исключительное право увольненія ихъ, мэръ же можетъ лишь временно устранять ихъ отъ должности.

[1] Для нѣкоторыхъ категорій служащихъ существуютъ особыя нормы назначенія, и поэтому права мэра въ этомъ отношеніи ограничены.

ЦАБ "Автограф"

Различіе въ организаціи полицейскихъ чиновъ существуетъ еще въ томъ отношеніи, что только въ мѣстахъ, имѣющихъ болѣе 5.000 жителей, назначаются особые полицейскіе комиссары, въ болѣе же мелкихъ мѣстечкахъ функціонируютъ кантональные полицейскіе комиссары. Эти комиссары и ихъ агенты вѣдаютъ судебную и муниципальную полицію. Расходы на жалованье этимъ служащимъ и на содержаніе полицейскихъ помѣщеній несутъ обязательно общины, при чемъ опредѣляемые муниципальными совѣтами размѣры жалованія должны быть утверждаемы префектомъ.

Въ *Парижѣ* завѣдываніе полиціей находится въ рукахъ особаго полицейскаго префекта департамента Сены, и государство отпускаетъ значительныя добавочныя суммы на содержаніе муниципальной полиціи; то же самое и въ полицейскомъ округѣ Ліона, въ которомъ на основаніи закона 21 апрѣля 1881 года префектъ департамента Роны стоитъ во главѣ городской полиціи.

Мэръ, какъ мы уже упоминали, является руководителемъ всего городского управленія и въ качествѣ такового регламентируетъ всѣ расходы и доходы города, составляетъ бюджетъ, опредѣляетъ расходы, осуществляетъ надзоръ за городскими заведеніями и сооруженіями, руководитъ городскими постройками, является представителемъ города на судѣ, при совершеніи различныхъ актовъ и всѣхъ юридическихъ сдѣлокъ. Но особенно мы должны указать на то, что въ качествѣ управляющаго общиннымъ имуществомъ мэръ собственной властью можетъ принимать мѣры, необходимыя для сохраненія этого имущества.

Чтобы понять характеръ французскаго общиннаго устройства, мы не должны упускать изъ вида, что съ одной стороны все коммунальное управленіе концентрируется въ лицѣ мэра, и что съ другой стороны муниципальный совѣтъ собирается только на 4 очередныя сессіи въ годъ, каждая изъ которыхъ не должна продолжаться болѣе 10 дней [1]. Отсюда явствуетъ, что общинный

[1] Чрезвычайная сессія можетъ быть созвана лишь въ томъ случаѣ, если очень важныя дѣла не были рѣшены очередной сессіей или же, въ интересахъ общины, не могутъ быть отложены до слѣдующей очередной сессіи. Чрезвычайная сессія можетъ быть созвана мэромъ съ разрѣшенія су-префекта или по его предписанію. По собственной иниціативѣ члены муниципальнаго совѣта могутъ требовать чрезвычайной сессіи только по опредѣленному поводу; въ такомъ случаѣ $^1/_3$ членовъ совѣта дѣлаетъ соотвѣтствующее представленіе префекту-

ЦАБ "Автограф"

совѣтъ управляетъ не *самъ*, а черезъ посредство мэра, избираемаго имъ на четыре года изъ своей среды; что общинный совѣтъ въ предѣлахъ, поставленныхъ закономъ и государственнымъ надзоромъ, опредѣляетъ главнымъ образомъ только содержаніе общиннаго управленія и что одна изъ главныхъ его задачъ можетъ быть кратко опредѣлена, какъ ассигнованіе средствъ, необходимыхъ для административной дѣятельности мэра.

Дѣйствительность рѣшеній муниципальнаго совѣта поставлена въ различной степени въ зависимость отъ утвержденія высшей власти, т. е. префекта, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ генеральнаго совѣта: нѣкоторые вопросы коммунальнаго управленія муниципальный совѣтъ рѣшаетъ съ соблюденіемъ предписанныхъ закономъ границъ; онъ принимаетъ также извѣстныя, ограниченныя закономъ финансовыя мѣры, и рѣшенія его вступаютъ въ законную силу, если префектъ въ теченіе 30 дней не заявитъ своего протеста; относительно всѣхъ остальныхъ предметовъ, въ томъ числѣ и относительно опредѣленія бюджета, муниципальный совѣтъ только «совѣщается» (délibère), т. е. его рѣшенія нуждаются непремѣнно въ утвержденіи префекта или генеральнаго совѣта: совершенно свободно муниципальный совѣтъ распоряжается только излишкомъ обыкновенныхъ доходовъ надъ «обязательными» расходами; поэтому и факультативныя задачи онъ можетъ только тогда включать въ кругъ коммунальной дѣятельности *независимо* отъ разрѣшенія государства, когда обязательные расходы покрыты уже бюджетомъ и когда не тратится никакихъ чрезвычайныхъ доходовъ ни на обязательныя, ни на факультативныя задачи. Это, правда, не исключаетъ вотированія факультативныхъ расходовъ на общеполезныя цѣли, d'utilité communale, изъ доходовъ чрезвычайныхъ, но такіе чрезвычайные centimes additionelles должны по законамъ 18 іюля 1837 (ст. 40) и 24 іюля 1867 г. (ст. 3 и 5) быть всегда разрѣшены министерскимъ декретомъ.

Но обязательный кругъ общинныхъ расходовъ и задачъ довольно широкъ. Внутри его прежде всего государство ставитъ извѣстныя требованія для своихъ общихъ цѣлей.

Тѣ общины, въ которыхъ имѣется гарнизонъ и введенъ октруа, участвуютъ въ расходахъ на военное снаряженіе тѣмъ, что изъ доходовъ октруа они вносятъ въ государственную кассу извѣст-

Отказъ со стороны префекта созвать сессію долженъ быть мотивированъ и можетъ быть обжалованъ передъ министромъ внутреннихъ дѣлъ.

ЦАБ "Автограф"

ную ежегодную сумму, по числу людей и лошадей [1]; они могутъ также вносить ее въ видѣ абонемента. Квартирная и подводная повинности въ Англіи лежатъ на графствахъ, во Франціи же государство уплачиваетъ за несеніе ихъ опредѣленную сумму. Но многіе города по военному закону 1873 г. приняли на себя обязательства по расквартированію войскъ: они даютъ землю, покупаютъ или строятъ зданія для войска, или же участвуютъ въ расходахъ на пріобрѣтеніе ихъ или, наконецъ, доставляютъ инвентарь для казармъ. Эти казарменныя зданія остаются собственностью общинъ, да и вообще въ силу декрета 23 апрѣля 1810 г. общины сдѣлались собственниками всѣхъ казармъ и военныхъ зданій, лежащихъ на ихъ территоріи, но съ тѣмъ, чтобы зданія эти находились всегда въ пользованіи военнаго вѣдомства, которое и несетъ расходы по ихъ содержанію. Если община желаетъ дать такому военному зданію иное назначеніе, она должна выплатить государству за это зданіе соотвѣтственную сумму или иначе какъ-нибудь позаботиться о замѣнѣ его. Закономъ 22 декабря 1882 г. на общины возложена кромѣ того еще и другая, собственно говоря, государственная задача: онѣ должны оказывать пособіе или давать содержаніе нуждающимся семьямъ лицъ, призываемыхъ на учебные сборы (reservistes и territoriaux), и лицъ, сначала не принятыхъ, а потомъ все-таки призванныхъ на дѣйствительную службу (dispensés et assimilés). Для этой цѣли упомянутый законъ (ст. 1) даетъ общинамъ право взимать до трехъ добавочныхъ сантимовъ къ прямымъ налогамъ [2].

Расходы по правосудію общины несутъ только въ томъ отношеніи, что они должны предоставлять и содержать помѣщенія мировыхъ судовъ, вмѣстѣ съ инвентаремъ; тѣ общины, въ которыхъ нѣтъ апелляціоннаго суда, должны предоставлять подходящую квартиру, въ городскомъ или частномъ домѣ, предсѣда-

[1] По закону 15 мая 1818 г. 7 фр. въ годъ за человѣка и 3 фр. за лошадь; за эту „indemnité“ государство взяло на себя всѣ расходы по „casernement et logement“, т. е. на зданія и на спальныя помѣщенія для войскъ (включая жандармерію и парижскую garde républicaine), расходы, которые декретъ 7 авг. 1810 г. возлагалъ на общины.

[2] Расходъ этотъ сравнительно не малъ; въ Парижѣ онъ въ настоящее время равняется 6—700.000 фр. (въ 1900 г. 677.000 фр.); при достаточности октруа и иныхъ собственныхъ доходовъ муниципальный совѣтъ до сихъ поръ не рѣшался повысить введенный съ 1893 г. спеціальный сборъ въ $^1/_2$ centime additionel, давшій въ 1900 г. только 333.600 фр.; см. G. Cadoux, „Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900“, Paris—Nancy, 1900, стр. 439, 581 и сл.

ЦАБ "Автограф"

телю сессіи суда присяжныхъ. Бремя содержанія помѣщеній мировыхъ судовъ лежитъ только на главныхъ городахъ кантоновъ, при чемъ крупнѣйшіе города, охватывающіе нѣсколько кантоновъ, должны имѣть и нѣсколько такихъ помѣщеній.

Затѣмъ общины должны нести расходы по всѣмъ выборамъ, производимымъ въ общинахъ; сюда относятся: выборы въ муниципальный совѣтъ, въ сенатъ, въ палату депутатовъ, въ генеральный совѣтъ, въ окружный совѣтъ, выборы членовъ торговыхъ палатъ, членовъ cons ils de prud'h mmes (промышленные третейскіе суды) и совѣтовъ (chambres consultatives) по дѣламъ искусства и промышленности. На общинахъ лежатъ также мѣстные расходы по народной переписи (типографскіе расходы, расходы на счетчиковъ) и расходы на статистическія комиссіи, существующія въ главныхъ пунктахъ департаментовъ, округовъ и кантоновъ; члены этихъ комиссій функціонируютъ на почетно-должностномъ основаніи и назначаются префектомъ.

Въ финансовомъ управленіи государства общины несутъ расходы по возобновленію каждые три года окладныхъ листовъ прямыхъ налоговъ. Копіи этихъ листовъ доставляются дирекціей прямыхъ налоговъ мэрамъ и хранятся послѣдними; приходящаяся на общину доля расходовъ вносится генеральному казначею. При этомъ слѣдуетъ также замѣтить, что въ бюджетѣ общинъ обязательно должны быть предусмотрѣны государственные налоги съ общиннаго имущества и съ общинныхъ доходовъ, гербовыя и регистраціонныя пошлины по общиннымъ сдѣлкамъ и юридическимъ актамъ, а также взносы въ государственную кассу за инспекцію минеральныхъ источниковъ и за управленіе общинными лѣсами (5% дохода съ нихъ).

Мы уже выше упоминали о томъ, что къ задачамъ общины относится содержаніе полиціи, задача, въ которой соприкасаются между собою государственныя и коммунальныя цѣли. Повинность эта, конечно, обязательная, какъ и связанная съ нею повинность содержанія полицейскихъ тюремъ и арестныхъ помѣщеній (dépôts de sûreté и maisons de police); если же эти тюрьмы служатъ и для помѣщенія пересыльныхъ или подслѣдственныхъ арестантовъ, то и департаментъ несетъ свою долю расходовъ по ихъ содержанію. Въ вѣдѣніи общины находится также и полиція безопасности, а потому община несетъ отвѣтственность за убытки, причиняемые народными волненіями.

ЦАБ "Автограф"

Въ области попеченія о благосостояніи и экономическомъ прогрессѣ, помимо финансоваго участія въ ней государства, функціи общины и департамента, какъ мы уже указывали, неоднократно перекрещиваются.

Обязательное общинное *призрѣніе бѣдныхъ* [1] существуетъ во Франціи относительно душевно-больныхъ, относительно дѣтей,

[1] См. v. Reitzenstein, „Die Armengesetzgebung Frankreichs" въ „Jahrbuch f. Gesetzgeb., Verwalt. u. Volkswirtsch." 1881.—Краткій очеркъ историческаго развитія французскаго законодательства о бѣдныхъ даетъ также Рошеръ въ „System der Volkswirtschaft", т. V: „System der Armenpflege und Armenpolitik", 1894 г., стр. 96 и слѣд. Рошеръ объясняетъ „великое отвращеніе", которое замѣчается во Франціи со временъ революціи „противъ всякаго законодательнаго принужденія въ области призрѣнія бѣдныхъ", отчасти именно неудачными попытками революціи ввести общее государственное призрѣніе бѣдныхъ Единственнымъ результатомъ этихъ попытокъ была, впрочемъ, только конфискація имущества благотворительныхъ учрежденій (поскольку оно еще существовало, оно было потомъ реституировано закономъ V года). Но съ тѣхъ поръ, какъ показываютъ упомянутые на стр. 135 законы 1893 и 1905 г.г., настроеніе измѣнилось. Въ настоящее время во Франціи закономъ урегулированы и относятся къ обязательнымъ задачамъ государства, департамента и общины призрѣніе умалишенныхъ, попеченіе о дѣтяхъ, помощь лицамъ, способнымъ къ труду, но не имѣющимъ средствъ къ существованію, помощь неспособнымъ къ труду старикамъ, попеченіе о бѣдныхъ больныхъ; слѣпые и глухонѣмые призрѣваются въ государственныхъ и департаментскихъ заведеніяхъ, и, собственно говоря, только попеченіе о лицахъ, не достигшихъ 70-ти лѣтняго возраста и окончательно потерявшихъ трудоспособность, предоставлено благотворительнымъ учрежденіямъ, при чемъ съ 1893 г. въ этомъ попеченіи могутъ принимать участіе, выдавая пенсіи инвалидамъ, также департаменты и общины. Поэтому и въ виду большихъ средствъ, которыми обладаютъ французскія благотворительныя учрежденія и организованная частная благотворительность, возникаетъ вопросъ, не удовлетворены ли уже пока въ достаточной степени потребности, вызываемыя современными условіями французской жизни: тѣмъ болѣе, что именно послѣдній видъ призрѣнія бѣдныхъ и особенно открытая форма призрѣнія лицъ, нуждающихся въ постоянной помощи, лучше можетъ быть осуществлена частными союзами и обществами, чѣмъ политическими единицами, такъ какъ частныя общества лучше могутъ примѣняться къ особенностямъ каждаго отдѣльнаго случая. Въ послѣднее время во Франціи часто указываютъ, какъ на образцовую организацію, на англійскіе Unions, и раздаются голоса за то, чтобы во Франціи слишкомъ малыя для этой цѣли сельскія общины, изъ коихъ большинство (20.000) не имѣетъ къ тому же и bureaux de bienfaisance, были также замѣнены болѣе крупными союзами призрѣнія бѣдныхъ (L. Paul-Dubois, „Essai sur les finances communales". Paris, 1898 г, стр. 98). Но при такой коммунализаціи и послѣдней отрасли общественнаго призрѣнія бѣдныхъ во всякомъ случаѣ придется позаботиться о томъ, чтобы существующія благотворительныя учрежденія заняли надлежащее мѣсто въ ряду новыхъ коммунальныхъ благотворительныхъ учрежденій.

ЦАБ "Автограф"

относительно лицъ, не имѣющихъ средствъ къ существованію, но трудоспособныхъ, которымъ дается пособіе на дорогу и которые помѣщаются иногда въ Depôts de mendicité; съ 1893 года общины обязаны заботиться о бѣдныхъ больныхъ, а съ 1905 года—оказывать помощь нуждающимся старикамъ, достигшимъ 70-лѣтняго возраста. Первые три вида призрѣнія бѣдныхъ отданы, какъ мы уже упоминали, въ вѣдѣніе департаментовъ. Общины несутъ только свою долю расходовъ по призрѣнію умалишенныхъ и дѣтей; размѣры этой доли опредѣляются генеральными совѣтами; она составляетъ $^1/_6$—$^1/_3$ расходовъ на призрѣніе умалишенныхъ и самое большее $^1/_5$ такъ называемыхъ «внѣшнихъ» расходовъ по призрѣнію дѣтей, т. е. ежемѣсячной платы пріемнымъ матерямъ за содержаніе дѣтей, отданныхъ имъ на воспитаніе, премій, назначаемыхъ пріемнымъ матерямъ за ихъ усердіе, и, наконецъ, расходовъ инспекціи. Распредѣленіе общинныхъ взносовъ на призрѣніе умалишенныхъ между отдѣльными общинами производится на основаніи числа умалишенныхъ, имѣющихъ въ каждой общинѣ свое «domicile de secours»; что же касается взносовъ на призрѣніе дѣтей, то они распредѣляются на практикѣ между отдѣльными общинами соотвѣтственно ихъ доходамъ и числу ихъ жителей[1].

[1] Понятіе „domicile de secours“ (мѣсто призрѣнія) не имѣетъ во французскомъ законодательствѣ о бѣдныхъ общаго значенія и не обязываетъ общины. Относительно бѣдныхъ больныхъ, призрѣваемыхъ въ hospices (богадѣльняхъ) и hôpitaux (больницахъ),—оно вообще не примѣняется. Имъ пользуются только bureaux de bienfaisance (благотворительныя бюро) въ качествѣ практической руководящей нити при выборѣ лицъ, которымъ они должны оказать помощь, для того, чтобы по возможности устранять отъ этой помощи чужіе элементы и противодѣйствовать бродяжничеству. Кромѣ того, оно служитъ еще для того, чтобы опредѣлять, къ какимъ общинамъ должны быть предъявлены требованія о возмѣщеніи расходовъ по призрѣнію, если эти расходы подлежатъ обязательному возмѣщенію, но и для такой цѣли понятіе это не всегда примѣняется. Въ этомъ смыслѣ законъ 24 вандемьера II года называлъ „domicile de secours“ мѣсто, „въ которомъ человѣкъ, впавшій въ нужду, имѣетъ право на общественную помощь“ (a droit aux secours publics, т. е. на такіе виды публичной помощи, какіе вообще существуютъ и могутъ быть примѣнены къ его случаю, а не вообще право на публичную помощь). Ст. 4-ая этого закона основываетъ такое право на помощь вообще пребываніемъ въ теченіе года въ данной общинѣ. Для призрѣнія дѣтей по ст. 2 и 3 упомянутаго закона мѣстопризрѣніемъ должно считаться мѣсто постояннаго жительства матери, а если его не удастся обнаружить, то мѣсто рожденія ребенка; трудность такого обнаруженія, а также происходящія отъ такого порядка несправедливости въ обложеніи общинъ, привели къ тому, что въ раскладкѣ расходовъ по призрѣнію дѣтей не обращается вниманія на „domicile de secours“. Относительно при-

ЦАБ "Автограф"

Наоборотъ, «assistance médicale gratuite» закономъ 15 іюля 1893 г., а закономъ 14 іюля 1905 г. также и «assistance obligatoire» (обязательное призрѣніе) престарѣлыхъ и неизлечимо больныхъ бѣдныхъ, достигшихъ 70-лѣтняго возраста, были переданы на основаніи «domicile de secours communal» главнымъ образомъ общинамъ, которымъ департаменты должны лишь выдавать пособія частью по масштабу, указанному въ законѣ, частью по собственному усмотрѣнію. Тѣмъ изъ этихъ бѣдныхъ, общинное мѣстопризрѣніе которыхъ не можетъ быть установлено, или дается по распоряженію префектуры «domicile de secours départemental (департаментское мѣстопризрѣніе)» или же они въ качествѣ лицъ «sans domicile de secours» допускаются къ пользованію департаментскимъ призрѣніемъ больныхъ. Расходы по больничному призрѣнію лицъ «sans domicile de secours (безъ мѣстопризрѣнія)» и пособія этимъ лицамъ возмѣщаются департаментамъ государствомъ. Государство же помогаетъ департаментамъ нести расходы по призрѣнію лицъ съ «domicile de secours départemental» и даетъ имъ пособія на субсидіи общинному призрѣнію. Эти пособія также выдаются по масштабу, предусмотрѣнному въ законѣ. Для примѣненія этихъ законовъ муниципальные совѣты должны вести списки бѣдныхъ и нуждающихся въ помощи, о которыхъ должно заботиться общественное призрѣніе бѣдныхъ больныхъ, префекты же ведутъ соотвѣтствующіе списки бѣдныхъ, имѣющихъ «domicile de secours départemental» или не имѣющихъ никакого «domicile de secours» [1]. Расходы на призрѣніе бѣдныхъ больныхъ заключаютъ въ себѣ уплату гонорара врачамъ для бѣдныхъ, хирургамъ и акушеркамъ, стоимость лекарствъ и меди-

---

зрѣнія умалишенныхъ arrêt (указъ) государственнаго совѣта отъ 9 марта 1872 года постановилъ, чтобы для малолѣтнихъ мѣстопризрѣніемъ считалось мѣсто рожденія, для остальныхъ же та община, въ которой умалишенный жилъ послѣднее время въ теченіе одного года безъ перерыва, при чемъ $^1/_2$ этого года можетъ приходиться на время несовершеннолѣтія. Обязательныя пособія лицамъ, не имѣющимъ domicile de secours, должны выдаваться департаментами и возмѣщаться изъ государственной кассы, на что въ бюджетѣ министерства внутреннихъ дѣлъ въ 1897 г. (статья 39) было ассигновано 150.000 фр., помимо государственной помощи на assistance médicale gratuite.

[1] Въ 1896 г. во Франціи было всего 38.517.975 жителей, бѣдныхъ же числилось по спискамъ 1.483.169 душъ, изъ которыхъ 445,518 пользовались въ этомъ году общественнымъ призрѣніемъ больныхъ; 1.846 лицъ съ domicile de secours départemental и 343 безъ domicile de secours пользовались медицинской помощью со стороны департаментовъ.

ЦАБ "Автограф"

цинскихъ инструментовъ, расходы часто примѣняемаго леченія въ больницахъ, которое въ помощи департаментскимъ больнымъ господствуетъ почти исключительно, расходы на перевозку больныхъ въ госпитали, общіе расходы по управленію и разные другіе расходы.

Въ остальномъ помощь бѣднымъ предоставлена госпиталямъ и конгрегаціямъ, существующимъ въ видѣ самостоятельныхъ корпорацій, а также bureaux de bienfaisance, основаннымъ по закону 7 фримера V г. (27 ноября 1796 г.); эти бюро должны дополнять дѣятельность госпиталей и конгрегацій въ отдѣльныхъ общинахъ. Но учрежденіе такихъ bureaux de bienfaisance не обязательно, и поэтому въ 1871 г. ихъ было только 9922, въ 1880 г. они существовали лишь въ 38% всѣхъ общинъ [1]. Связь между упомянутыми благотворительными учрежденіями и коммунальнымъ управленіемъ очень слабая, такъ какъ муниципальный совѣтъ имѣетъ лишь право давать свои заключенія относительно принятія дареній и завѣщаній, объ имущественныхъ сдѣлкахъ этихъ учрежденій, а также объ ихъ бюджетахъ и отчетности.

Элементарное обученіе (только расходы на такое обученіе обязательны для общинъ) ставило общинамъ гораздо большія требованія послѣ 1870 г., чѣмъ нынѣ послѣ закона 1889 г. Обязанность содержать по крайней мѣрѣ хотя одну элементарную школу была возложена на французскую общину закономъ 28 іюня 1833 года, въ то же самое время, когда началась и дѣятельность англійскаго государства въ области народнаго обученія. Но проведеніе въ жизнь этого закона, какъ и различныхъ позднѣйшихъ законовъ, оставляло желать многаго, тѣмъ болѣе, что тогда не существовало обязательнаго обученія; предоставленная закономъ свобода преподаванія давала широкое поле дѣятельности духовнымъ конгрегаціямъ и школьнымъ братствамъ, особенно послѣ того какъ на основаніи закона 15 марта 1850 г. отъ духовенства и монахинь перестали требовать свидѣтельства о пригодности къ исполненію учительскихъ обязанностей, и такимъ образомъ общинамъ была очень облегчена возможность нанимать на учительскія должности за низкую плату живущихъ

[1] О сравнительно слабой дѣятельности bureaux de bienfaisanse см. Roscher, назв. сочиненіе, стр. 99; центръ тяжести этой отрасли призрѣнія бѣдныхъ лежитъ въ госпиталяхъ и благотворительныхъ заведеніяхъ, располагающихъ богатыми капиталами, а также въ сильно развитой во Франціи частной благотворительности.

ЦАБ "Автограф"

въ безбрачіи членовъ «школьныхъ братствъ». При третьей республикѣ положеніе измѣнилось. Законы 15 іюля 1875 г. и 16 іюня 1881 г. [1] значительно увеличили жалованье учителямъ и учительницамъ, при чемъ это опредѣленіе суммы жалованья не считалось окончательнымъ. Кромѣ того законъ о народномъ образованіи 30 октября 1886 г. предписывалъ устранить въ короткій срокъ духовенство отъ преподаванія въ общественныхъ народныхъ школахъ. Законъ этотъ уже проведенъ въ жизнь и духовенство устранено отъ преподаванія. Съ другой стороны законъ 1881 года ввелъ безплатное обученіе во всѣхъ общественныхъ начальныхъ школахъ [2], въ дѣтскихъ садахъ и дѣтскихъ пріютахъ, а законъ 28 марта 1882 г. ввелъ всеобщее обязательное обученіе [3].

Благодаря этому, расходы на народныя школы чрезвычайно быстро возрасли, тѣмъ болѣе, что государство требовало устройства хорошихъ школьныхъ помѣщеній съ хорошей обстановкой въ нихъ. На покрытіе своей доли личныхъ и матеріальныхъ расходовъ на народное образованіе общины тратили доходъ отъ спеціально для того назначенныхъ четырехъ обыкновенныхъ добавочныхъ сантимовъ. При принятомъ способѣ распредѣленія расходовъ на школы между государствомъ, департаментомъ и общиной [4], все большая и большая доля ихъ ложилась на государственную кассу. Участіе же въ школьныхъ расходахъ департаментовъ, при ихъ незначительныхъ территоріальныхъ размѣрахъ, едва ли могло уравновѣсить бремя, лежащее на общинахъ. Если бы такое уравновѣшиваніе имѣло мѣсто, бремя бѣднѣйшихъ общинъ было бы

[1] Также декретъ 10 окт. 1881 г. и министерскій приказъ 7 февраля 1882 г.

[2] Какъ въ écoles de l'enseignement primaire élémentaire, такъ и въ supérieur.

[3] Подробности см. у Petersilie, назв. сочиненіе. стр. 215 и слѣд.

[4] Департаменты также тратили на школы доходъ отъ четырехъ добавочныхъ сантимовъ (см. выше, стр. 136), остальные же расходы падали на долю государства. Кромѣ того, въ расходахъ на школьныя зданія, на погашеніе и уплату процентовъ по займамъ, заключеннымъ общинами для сооруженія этихъ зданій, общины и понынѣ получаютъ субсидіи отъ государства. До изданія законовъ восьмидесятыхъ годовъ департаменты, точно также какъ и государство, участвовали въ расходахъ на начальное образованіе только вспомоществованіями; различныя же общины воспользовались раньше изданными законами, разрѣшавшими имъ, кромѣ обыкновенныхъ четырехъ добавочныхъ сантимовъ, взимать взамѣнъ платы за ученье maximum еще четыре добавочныхъ сантима; см. R. von Kaufmann, „Die Finanzen Frankreichs", стр. 742.

ЦАБ "Автограф"

облегчено, а болѣе богатыя общины не очень ощущали бы выпавшій на ихъ долю излишекъ расходовъ.

По закону 19 іюля 1889 г. государство взяло на себя расходы на вознагражденіе учителей (кромѣ расходовъ на квартиры и на выдачу квартирныхъ денегъ) во всѣхъ начальныхъ школахъ высшаго типа, въ элементарныхъ же школахъ оно взяло на себя эти расходы цѣликомъ только въ общинахъ, имѣющихъ до 150,000 жителей, въ болѣе же крупныхъ городахъ—лишь значительную часть этихъ расходовъ [1]. Такимъ образомъ на общинахъ, кромѣ упомянутыхъ крупныхъ городовъ, остались лежать теперь только матеріальные расходы школъ, доставленіе даровыхъ квартиръ или уплата квартирныхъ денегъ учителямъ и содержаніе школьныхъ зданій, которыя сами по себѣ принадлежатъ къ domaine public communal (общинной собственности).

Такое распредѣленіе расходовъ, если оно и возникло сначала по чисто финансовымъ основаніямъ, соотвѣтствуетъ гораздо лучше, чѣмъ прежнее, распредѣленію компетенцій въ области начальнаго обученія: на обязанности общинъ и муниципальныхъ совѣтовъ лежитъ только устройство и содержаніе школьныхъ помѣщеній и ихъ обстановки, все же преподаваніе во всѣхъ подробностяхъ регулируется и контролируется государственными органами управленія, въ элементарныхъ школахъ—департаментскими совѣтами; учительскій персоналъ назначается исключительно префектами.

Устройство школъ для средняго образованія (instruction secondaire) не относится къ обязательному кругу общинныхъ задачъ. Но для тѣхъ общинъ, которыя рѣшили устроить такія школы или участвовать въ ихъ устройствѣ, возникаютъ условно-обязательные расходы, особенно для тѣхъ 84 городовъ, въ которыхъ имѣются государственные лицеи. Пока существуютъ эти лицеи, общины несутъ расходы по содержанію зданій, которыя онѣ должны были предоставить въ распоряженіе государства при основаніи лицеевъ. Во многихъ городахъ существуютъ collèges communaux (коммунальныя гимназіи) [2], учебныя заведенія болѣе или

---

[1] Объ отношеніи государства къ департаментскимъ школамъ для подготовки учителей, см. выше, стр. 136.

[2] Въ концѣ 1898 года по статистическому изслѣдованію, произведенному по распоряженію министра народнаго просвѣщенія относительно всѣхъ заведеній для средняго образованія (instruction secondaire), существовало 254 collèges, кромѣ 430 конгрегаціонистскихъ заведеній и petits séminaires и 200

ЦАБ "Автограф"

менѣе подобныя лицеямъ. Эти заведенія въ принципѣ должны быть содержимы общинами, но государство все таки субвенціони руетъ и ихъ. Община, основывающая такое учебное заведеніе, должна однако гарантировать по крайней мѣрѣ на пять лѣтъ расходы на жалованье учителямъ и административному персоналу; необходимыя для этого суммы должны быть вносимы въ качествѣ обязательной статьи въ бюджетъ общины.

Въ остальномъ эти расходы, какъ и расходы на иныя учебныя и образовательныя учрежденія, относятся къ факультативнымъ расходамъ, о которыхъ мы будемъ говорить ниже.

На *вѣроисповѣдныя* цѣли до изданія закона 9 декабря 1905 г. [1] «о раздѣленіи церкви и государства» общины должны были нести обязательные расходы относительно признанныхъ государствомъ религіозныхъ союзовъ: католическаго, протестантскаго и іудейскаго, но только съ извѣстными ограниченіями. Содержаніе католическихъ приходскихъ зданій [2], церквей, домовъ причта и др., а также доставленіе средствъ, необходимыхъ для отправленія богослуженія, лежало прежде всего на обязанности церковнаго управленія прихода (fabrique); только когда его средствъ не хватало, община должна была доставлять недостающую сумму [3].

частныхъ заведеній. См. Block, „Annuaire de l'économie politique", 56-e année, 1899 г., стр. 404.

[1] Journal officiel отъ 11 дек. 1905 года; Bulletin des lois, 1905 г., № 2663.

[2] Общины несли расходы только на приходское церковное управленіе; содержаніе епископскихъ дворцовъ, семинарій, соборовъ, а также уплата жалованья духовенству относились до тѣхъ поръ къ обязанности государства, въ возмѣщеніе конфискованныхъ имъ церковныхъ имуществъ. Отношенія между свѣтскими гражданскими властями и церковью регулировались закономъ 18 іюля 1837 года и многочисленными декретами, распоряженіями и циркулярами.

[3] Понятіе „Fabrique" обозначало совокупность учрежденій, относящихся къ свѣтской сторонѣ управленія церковнаго прихода. Въ каждомъ приходѣ существовали слѣдующія учрежденія этого рода: 1) Въ качествѣ исполнительнаго органа, бюро изъ трехъ „marguilliers" (церковныхъ старостъ), назначавшихся префектомъ; въ обязанность этого учрежденія входило въ частности управленіе церковными имуществами, реституированными декретомъ 7-го термидора XI года; 2) Въ качествѣ совѣщательнаго и рѣшающаго органа „Conseil" (совѣтъ), состоявшій въ приходахъ, имѣющихъ менѣе 5.000 душъ, изъ 5 членовъ, въ большихъ же приходахъ изъ 9 членовъ. Впервые при основаніи прихода большая часть членовъ совѣта была назначаема епископомъ, меньшая часть — префектомъ, а потомъ черезъ каждые три года совѣтъ наполовину пополнялся посредствомъ кооптаціи. Въ совѣтъ этотъ входили кромѣ того ex officio священникъ и мэръ общины, въ которой находится центръ прихода, при чемъ священникъ могъ посылать вмѣсто себя викарія, а мэръ—своего помощника (adjoint). Цер-

ЦАБ "Автограф"

Въ такомъ случаѣ община, при отсутствіи приходскаго дома, должна была также давать священнику квартиру или квартирныя деньги; кромѣ того она должна была нести расходы по ремонту приходскаго дома, все равно составлялъ ли онъ церковную или общинную собственность; но строить новый домъ взамѣнъ стараго общины не были обязаны. Бѣдныя общины могли на извѣстныхъ ограничительныхъ условіяхъ получать пособія отъ государства на эти церковные расходы, а именно, онѣ могли получать пособіе на строительные расходы, но не на меблировку зданій и украшеніе ихъ; возобновленіе колоколовъ, если церковныхъ суммъ не хватало, также лежало на обязанности общинъ, первоначальное же пріобрѣтеніе ихъ составляло расходъ факультативный. Если приходъ состоялъ изъ нѣсколькихъ общинъ, то церковное бремя распредѣлялось между ними префектомъ, при чемъ обыкновенные расходы распредѣлялись пропорціонально личному налогу на движимость, экстраординарные же расходы пропорціонально этому налогу совокупно съ налогами поземельнымъ и подомовымъ; раскладка внутри общины производилась пропорціонально всѣмъ четыремъ видамъ прямыхъ налоговъ [1].

Въ протестантскихъ церковныхъ расходахъ, включая сюда и

ковная касса находилась подъ охраной обоихъ упомянутыхъ органовъ и священника, веденіе текущихъ кассовыхъ дѣлъ и отчетности было поручено особому завѣдующему кассою (receveur). Передача понятія „Fabrique“ выраженіемъ „церковная касса“ (см. v. Reitzenstein, „Kommunales Finanzwesen“, стр. 42) слѣдуетъ понимать просто какъ сокращеніе. Даже французскіе писатели (напр, L. Paul-Dubois, „Essai sur les finances communales“, стр. 72) не обращаютъ вниманія на то обстоятельство, что къ церковнымъ обязательнымъ расходамъ свѣтской общины относились не только расходы на постройку приходскихъ зданій, но и остальные обыкновенные расходы культа, которые были, впрочемъ, сравнительно съ расходами перваго рода незначительны, такъ какъ жалованье духовенству платило государство (см. предыдущее примѣчаніе).

[1] Декретъ 14 февр. 1810 г. и „Avis“ (увѣдомленіе) 10 іюля 1855 г. При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что въ тѣхъ случаяхъ, когда къ одному приходу относятся части, такъ называемыя секціи, различныхъ общинъ, приходящіеся на долю этихъ секцій церковные расходы должны были распредѣляться все-таки между цѣлыми общинами. Это происходило потому, что секціи общинъ являлись самостоятельными юридическими лицами только относительно права собственности и пользованія принадлежащими имъ однимъ частями общиннаго имущества (Avis 9 дек. 1858 г. и распоряженіе 23 іюня 1864 г.). Съ другой стороны тѣ общины, которыя въ качествѣ отдѣленій прихода имѣли свою собственную церковь, не были обязаны участвовать въ церковныхъ расходахъ главнаго центра прихода (Avis 26 апр. 1836 г.).

ЦАБ "Автограф"

расходы на содержаніе молитвенныхъ домовъ, общины должны были участвовать только въ тѣхъ случаяхъ, когда не хватало средствъ церковныхъ кассъ, а также доходовъ отъ пожертвованій. Пасторы также имѣли право на квартиру или же на квартирныя деньги, сумма которыхъ опредѣлялась префектомъ на основаніи заключенія муниципальнаго совѣта, а если дѣло касалось нѣсколькихъ общинъ, то и на основаніи заключенія консисторіи департамента.

Раввины тоже должны были получать квартирныя деньги изъ общинныхъ суммъ; главные же раввины департаментскихъ консисторій только въ томъ случаѣ, когда они исполняли въ то же время функціи общиннаго раввина.

Общины могли отпускать добавочныя суммы на жалованье католическимъ священникамъ, ихъ помощникамъ, а также духовенству остальныхъ, признанныхъ государствомъ, религіозныхъ союзовъ: но эти расходы относились къ области расходовъ факультативныхъ [1].

Благодаря тому, что общины несли обязательные расходы на вѣроисповѣдныя цѣли, имъ было предоставлено и извѣстное вліяніе на финансовую дѣятельность религіозныхъ общинъ: съ одной стороны, въ тѣхъ случаяхъ, когда религіозныя общины просили префекта о разрѣшеніи на заключеніе займа, на имущественныя сдѣлки различнаго рода, на возбужденіе процессовъ или на заключеніе договоровъ, префектъ долженъ былъ спрашивать мнѣніе заинтересованныхъ муниципальныхъ совѣтовъ; съ другой стороны, муниципальные совѣты должны были давать свое заключеніе о церковномъ бюджетѣ и о церковной отчетности въ тѣхъ случахъ, когда общинамъ дѣйствительно приходилось нести какіе-либо церковные расходы.

Изъ всѣхъ этихъ обязательныхъ расходовъ общинамъ только въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ придется еще нести нѣкоторые временные расходы. По закону 9 декабря 1905 г., ст. 2, республика не признаетъ, не оплачиваетъ и не субвенціонируетъ никакой церкви, а съ 1-го января 1906 г. исключаются всѣ вѣроисповѣдные расходы изъ бюджетовъ государства, департаментовъ и общинъ. Съ этого времени въ упомянутые бюджеты могутъ быть вклю-

[1] У Reitzenstein'a („Kommunales Finanzwesen", стр. 43), который называетъ расходы на жалованье помощниковъ священниковъ „повинностью" мѣстной общины, слишкомъ мало подчеркнутъ факультативный характеръ такихъ расходовъ.

ЦАБ "Автограф"

чаемы только расходы на (приходское) призрѣніе бѣдныхъ и такіе расходы, которые предназначаются для того, чтобы сдѣлать возможнымъ свободное удовлетвореніе религіозныхъ потребностеи въ публичныхъ учрежденіяхъ, какъ напр., въ лицеяхъ, гимназіяхъ, школахъ, госпиталяхъ, пріютахъ и тюрьмахъ. Статья 19-ая закона запрещаетъ также всякое субвенціонированіе «религіозныхъ сообществъ»; но такими субвенціями не должны считаться общественные расходы на сохраненіе отъ разрушенія тѣхъ церковныхъ зданій, которыя при составленіи инвентаря церковныхъ имуществъ, предписанномъ упомянутымъ закономъ, были отнесены къ категоріи историческихъ памятниковъ или памятниковъ искусства. По 11-ой статьѣ закона, департаментъ и общины, такъ же какъ и государство, могутъ выдавать пенсіи тѣмъ служителямъ церкви, которые до сихъ поръ получали отъ нихъ жалованье. Если эти духовныя лица продолжаютъ отправлять свои обязанности, то имъ еще можетъ быть выплачиваемо жалованье въ теченіе четырехъ лѣтъ, при условіи постепеннаго уменшенія его: въ первый годъ выплачивается полное жалованье, во второй годъ $^3/_4$ его, въ третій годъ $^1/_2$ и въ четвертый годъ только $^1/_4$. Въ самыхъ маленькихъ общинахъ каждая изъ этихъ четырехъ переходныхъ ступеней можетъ быть растянута на два года. Неприкосновенными остаются права на пенсіи и пособія, пріобрѣтенныя служителями церкви и ихъ семьями при старыхъ законахъ. Квартирныя деньги, которыя общины выплачивали до сихъ поръ въ случаѣ отсутствія церковныхъ домовъ, онѣ должны платить еще въ теченіе пяти лѣтъ послѣ изданія закона; но это обязательство прекращается раньше, если церковная община распадется до истеченія пятилѣтняго срока.

Содержаніе *кладбища* (которое должно отстоять по крайней мѣрѣ на 35—40 метровъ отъ границы мѣстныхъ построекъ) составляетъ обязанность общины [1], которую она можетъ выполнять сообща съ другой общиной. Кладбища относятся къ Domaine public municipal, но рѣшенія муниципальнаго совѣта о закрытіи старыхъ и устроиствѣ новыхъ кладбищъ или о расширеніи ихъ вступаютъ въ силу только послѣ наведенія префектомъ справокъ о мѣстоположеніи и послѣ прямого его распоряженія. Съ другой стороны, префектъ можетъ по собственной иниціативѣ послѣ наведенныхъ справокъ распорядиться о закрытіи кладбища

[1] Ордонансъ отъ 6 дек. 1843 г.

ЦАБ "Автограф"

и принудительно включить въ бюджетъ расходы на устройство новаго кладбища, обнесеніе его стѣною и перемѣщеніе сохранившихся еще могилъ. Закрытыя кладбища община имѣетъ право черезъ пять лѣтъ сдавать въ аренду только для засѣиванія или насажденія, и лишь черезъ десять лѣтъ оно можетъ дѣлать изъ нихъ какое угодное употребленіе. Замѣтимъ еще, что расходы на поддержаніе кладбищенскихъ стѣнъ несутъ церковныя кассы соотвѣтствующихъ религіозныхъ союзовъ (община даетъ лишь субсидіи для этой цѣли), содержаніе же кладбищенскихъ сторожей и могильщиковъ лежитъ на обязанности общины.

Изъ многочисленныхъ и разнообразныхъ задачъ, возникающихъ для общиннаго управленія въ *хозяйственной* области въ зависимости отъ величины и отъ значенія каждаго отдѣльнаго поселенія, французское законодательство могло объявить общеобязательными только тѣ, выполненіе которыхъ совершенно необходимо во всякой общинѣ.

Сюда относится прежде всего содержаніе *улицъ и дорогъ*. Относительно большихъ дорогъ, соединяющихъ между собою различныя поселенія, chemins vicinaux de grande comunication et d'intérêt commun, компетенція общинъ чисто пассивная: какъ мы видѣли выше, постановленіе рѣшеній относительно устройства и содержанія такихъ дорогъ, а также и распредѣленіе соотвѣтствующихъ расходовъ есть дѣло исключительно генеральныхъ совѣтовъ; выполненіе работъ входитъ въ сферу вѣдѣнія префектуры, общины же должны лишь доставлять приходящуюся на ихъ долю часть расходовъ и обезпечивать исполненіе натуральныхъ повинностей. Наоборотъ, chemins vicinaux ordinaires и chemins ruraux reconnus, т. е. улицы и дороги, лежащія въ районѣ отдѣльнаго поселенія и служащія для мѣстнаго сообщенія, а также примыкающія къ нимъ публичныя площади, бульвары и аллеи, находятся въ исключительномъ вѣдѣніи общинъ. Всѣ эти улицы и дороги составляютъ domaine public municipal. Общинный совѣтъ рѣшаетъ поэтому вопросы о проведеніи улицъ и устройствѣ площадей внутри поселенія и о направленіи линій домовъ, поскольку дѣло не касается частей дорогъ grande voirie, пролегающихъ черезъ поселеніе; но рѣшенія эти должны быть утверждены префектомъ. Относительно же направленія улицъ grande voirie общинный совѣтъ можетъ только давать свое заключеніе. Такимъ образомъ расходы на проведеніе и содержаніе проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux) подъ актив-

ЦАБ "Автограф"

нымъ контролемъ префекта относятся къ обязательнымъ расходамъ общинъ; обязательны также расходы на мощеніе береговыхъ улицъ и такихъ мѣстъ берега, съ которыхъ общины получаютъ наемную плату, и, наконецъ, расходы на составленіе плана застройки поселенія или плана направленія улицъ.

Этимъ исчерпываются обязанности общинъ въ области дорожнаго дѣла; удовлетвореніе же всякихъ иныхъ требованій, которыя могутъ быть поставлены относительно устройства улицъ внутри поселенія, напр. освѣщеніе и поливка ихъ, предоставлено усмотрѣнію каждой отдѣльной общины.

Общины обязаны, далѣе, участвовать въ расходахъ на мѣры защиты противъ *наводненій* [1], на осушеніе болотъ и обработку пустырей [2], а также на облѣсеніе нѣкоторыхъ неудобныхъ для обработки земель [3]. Инициативу перваго рода работъ принимаетъ на себя обыкновенно правительство [4], выполненіе же ихъ находится главнымъ образомъ въ рукахъ префекта. Для дренажныхъ и меліораціонныхъ работъ образовывались обыкновенно по закону 1865 г. синдикаты, въ которыхъ общины участвуютъ въ качествѣ собственниковъ соотвѣтствующихъ земель; въ этомъ отношеніи инициатива муниципальныхъ управленій тоже очень ограничена.

Кромѣ того общины должны нести расходы на содержаніе помѣщеній, гдѣ засѣдаютъ Conseils de prud'hommes и Conseils consultatifs des arts et manufactures, и служебные расходы этихъ совѣтовъ, а также расходы на содержаніе помѣщеній для собраній, на членскія книжки и на бухгалтерскія книги sociétés de secours mutuel, учрежденныхъ въ силу декрета 26 марта 1852 г., наконецъ, онѣ должны выдавать пособія и пенсіи [5] пожарнымъ, пострадавшимъ при исполненіи служебныхъ обязанностей, и ихъ семьямъ. Этимъ и исчерпывается кругъ обязательныхъ коммунальныхъ задачъ въ области попеченія объ общихъ хозяйственныхъ интересахъ. При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что только что упомянутые расходы несутъ лишь тѣ общины, въ коихъ существуютъ соотвѣтствующія учрежденія: упомянутые conseils учреждаются

[1] Законъ отъ 16/24 августа 1790 г.

[2] Законы отъ 16 сент. 1807 г., 28 іюля 1860 г. и 21 іюня 1865 г.

[3] Законы отъ 28 іюля 1860 г., 8 іюня 1864 г. и декретъ отъ 10 ноября 1864 г

[4] Законъ отъ 28 мая 1858 г.

[5] Законъ отъ 5 апрѣля 1851 г.

ЦАБ "Автограф"

въ общинахъ лишь съ разрѣшенія префекта по просьбѣ муниципальнаго совѣта, съ другой же стороны sociétés de secours mutuel, согласно упомянутому декрету, образуются совмѣстными стараніями мэра и священника въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ существованіе ихъ будетъ признано полезнымъ префектомъ, по выслушаніи имъ заключенія муниципальнаго совѣта. Обязательный характеръ вышеупомянутыхъ расходовъ на пенсіи и пособія пострадавшимъ пожарнымъ вытекаетъ изъ законодательства объ отвѣтственности предпринимателей; вообще же забота о мѣрахъ противъ огня относится къ факультативнымъ задачамъ общинъ.

Обязательны, наконецъ, административные расходы, обусловленные всѣми вышеупомянутыми, такъ называемыми обязательными задачами или связанные съ управленіемъ имуществомъ и съ финансовымъ управленіемъ; далѣе, расходы на ремонтъ мэріи и другихъ коммунальныхъ зданій, канцелярскіе расходы, расходы на жалованье служащимъ и, наконецъ, расходы, вытекающіе изъ различныхъ юридическихъ обязательствъ общины, а также основанные на судебномъ рѣшеніи, такъ называемые «dettes exigibles“ (подлежащіе взысканію долги).

Къ канцелярскимъ расходамъ мэріи относятся между прочимъ расходы по подпискѣ на оффиціальныя изданія: «Bulletin des lois» для главныхъ городовъ департаментовъ, округовъ и кантоновъ, „Bulletin des communes» для остальныхъ общинъ, а также расходы на довольно объемистые печатные списки, формуляры и т. п. [1]. Къ этому прибавляются еще матеріальные расходы на полицейское управленіе, а въ крупныхъ общинахъ, составляющихъ особый участокъ по сбору налоговъ, канцелярскіе расходы общиннаго сборщика, поскольку они превышаютъ четвертую часть его жалованья; расходы же, не превышающіе четвертой части жалованья, сборщикъ долженъ нести самъ.

Кромѣ жалованья полицейскимъ чинамъ и личныхъ расходовъ, связанныхъ съ остальными отраслями, какъ напр. гонорары врачамъ для бѣдныхъ, общины несутъ еще слѣдующіе обязательные расходы по вознагражденію служащихъ имъ лицъ: жалованье секретарямъ и другимъ служащимъ мэріи, гонорары врачамъ, осматривающимъ трупы, жалованье высшему

[1] Списокъ коммунальныхъ избирателей, баллотировочные списки; формуляры для народной переписи, движенія народонаселенія и различныя статистическія таблицы; публикація натуральныхъ дорожныхъ повинностей; разныя иныя публичныя объявленія; правила для начальныхъ школъ и т. д.

ЦАБ "Автограф"

и низшему персоналу техниковъ, занятыхъ при общинныхъ общественныхъ работахъ, и дорожнымъ надсмотрщикамъ, жалованье общинному сборщику и завѣдующимъ октруа, жалованье лѣснымъ и полевымъ сторожамъ и различнымъ низшимъ служащимъ вплоть до привратниковъ коммунальныхъ зданій. Само собой разумѣется, что это перечисленіе не даетъ полной картины штата коммунальныхъ служащихъ. Въ крупныхъ общинахъ, принимающихъ на себя факультативныя задачи, имѣются еще и другіе служащіе; съ другой стороны общинные сборщики и завѣдующіе октруа имѣются далеко не во всѣхъ общинахъ, и только тамъ, гдѣ они имѣются, уплата имъ жалованья составляетъ обязательный расходъ общины; къ факультативнымъ же расходамъ относятся и расходы на вознагражденіе сборщиковъ мостовыхъ, дорожныхъ и базарныхъ пошлинъ [1], вѣсовщиковъ, мѣрильщиковъ и провѣряющихъ мѣры и вѣсы при базарныхъ конторахъ, ибо функціи, исполняемыя этими служащими, необязательны для общинъ. Также факультативны и расходы на жалованье служащимъ библіотекъ и музеевъ, директорамъ и учителямъ рисовальныхъ и ремесленныхъ школъ, служащимъ въ коммунальныхъ складахъ и въ другихъ учрежденіяхъ, которыя общины могутъ устраивать въ предѣлахъ своего округа въ заботѣ объ общемъ благосостояніи и общихъ удобствахъ [2].

---

[1] Поскольку функціи ихъ не исполняются сборщиками октруа.

[2] Мы должны указать на слѣдующее, характерное для французскихъ порядковъ, явленіе: тамъ учрежденія, носящія характеръ промышленныхъ предпріятій, почти всегда, другія же учрежденія очень часто, или вообще концессіонируются частнымъ предпринимателямъ, или по крайней мѣрѣ эксплоатація ихъ отдается въ частныя руки; такъ, напр. даже эксплоатація нѣкоторыхъ collèges communaux (общинныхъ гимназій) сдается директорамъ съ гарантированіемъ опредѣленной субсидіи изъ общинной кассы. Это явленіе объясняется отчасти особенностью французскаго коммунальнаго управленія, которое покоится на точномъ проведеніи принципа, формулированнаго докладчикомъ объ административномъ законѣ VIII года въ слѣдующихъ словахъ: „agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs“ (дѣйствовать надлежитъ одному, обсуждать — многимъ). Мэръ со своими немногочисленными adjoints можетъ только съ трудомъ, а въ большихъ городахъ и совершенно не можетъ, слѣдить за управленіемъ такими предпріятіями и руководить этимъ управленіемъ. Это одинъ изъ пунктовъ, въ которыхъ, при всемъ внѣшнемъ, формальномъ сходствѣ между французской и нѣмецкой (въ особенности прусской) коммунальной организаціей, ясно проявляется ихъ существенное различіе. Въ послѣднее время и во Франціи часто раздавались голоса за коммунальную эксплоатацію подобныхъ предпріятій. Но если бы во Франціи дѣйствительно рѣши-

ЦАБ "Автограф"

Компетенціи муниципальнаго совѣта по отношенію къ коммунальнымъ служащимъ органичиваются обыкновенно опредѣленіемъ условій назначенія на должность и опредѣленіемъ размѣровъ жалованья съ одобренія префекта; исключеніе составляютъ сборщики податей, размѣры жалованья которыхъ опредѣляются префектомъ по представленію генеральнаго сборщика (trésorier payeur général), и вознагражденіе завѣдующимъ октруа.

Право назначенія служащихъ раздѣлено между префектомъ и мэромъ такимъ образомъ, что послѣдній назначаетъ всѣхъ тѣхъ служащихъ, съ функціями которыхъ связаны исключительно коммунальные интересы (служащіе общаго коммунальнаго управленія, сборщики мостовыхъ, дорожныхъ и базарныхъ пошлинъ, служащіе въ складахъ, водопроводные служащіе и т. п., библіотекари и низшій персоналъ общинныхъ служащихъ), префектомъ же назначаются сборщики октруа, служащіе въ общественныхъ базарныхъ конторахъ, лѣсные и полевые сторожа, учительскій персоналъ общественныхъ учебныхъ заведеній разнаго рода, хранители музеевъ и т. п. Особое исключеніе составляютъ общинные сборщики: въ общинахъ, имѣющихъ отъ 30,000 до 300,000 фр. сборовъ, они назначаются префектомъ, въ общинахъ же съ болѣе крупными сборами они назначаются президентомъ республики по представленію министра финансовъ, но муниципальному совѣту принадлежитъ при этомъ право предлагать трехъ кандидатовъ.

Такъ какъ узаконеннаго права общинныхъ служащихъ на пенсію не существуетъ, то для общинъ возникаютъ въ этомъ отношеніи обязательные расходы лишь постольку, поскольку онѣ контрактомъ обязались передъ отдѣльными служащими платить имъ пенсіи. Фактически общины уже давно взяли на себя расходы по обезпеченію своихъ служащихъ въ старости; регламентъ 26 декабря 1859 г. далъ имъ право страховать своихъ служащихъ въ кассахъ для стариковъ и инвалидовъ и нести часть расходовъ по взносу страховыхъ премій.

Расходъ общинъ на пенсіи составляетъ переходъ къ послѣдней категоріи ихъ обязательныхъ расходовъ, ибо только что упомянутыя пенсіи, основанныя на контрактахъ, по способу своего возникновенія относятся уже къ «dettes exigibles». Эти «dettes exigi-

---

лись примѣнить въ широкихъ размѣрахъ принципъ коммунальной эксплоатаціи, то пришлось бы расширить также и „децентрализацію“, на которой такъ часто настаиваютъ, превративъ коммунальныя представительства изъ органовъ только совѣщательныхъ и рѣшающихъ въ органы, участвующіе въ управленіи.

ЦАБ "Автограф"

bles» охватываютъ всѣ обязательства общинъ, возникающія 1) изъ законно заключенныхъ займовъ, 2) изъ договоровъ купли-продажи и строительныхъ договоровъ, 3) изъ судебныхъ рѣшеній, 4) изъ юридическихъ обязательствъ всякаго рода, возлагающихъ на общины временные расходы. Отсюда явствуетъ, что между обязательными и факультативными задачами и расходами существуетъ важная разница лишь въ томъ отношеніи, что принятіе на себя факультативныхъ задачъ предоставлено свободному усмотрѣнію общинъ, выполненіе же этихъ задачъ можетъ обременять и большею частью будетъ обременять ихъ финансовое хозяйство обязательными расходами [1].

Границы, отдѣляющія *факультативныя задачи* общинъ отъ задачъ обязательныхъ, особенно въ области церковной, въ области призрѣнія бѣдныхъ и народнаго образованія, были уже неоднократно указываемы выше. Едва ли нужно упоминать о томъ, что не только крупные города кромѣ собственныхъ гимназій, рисовальныхъ и ремесленныхъ школъ, публичныхъ курсовъ прикладныхъ знаній имѣютъ также стипендіатовъ въ государственныхъ лицеяхъ, художественныхъ и промышленныхъ школахъ, содержатъ библіотеки, музеи, ботаническіе сады и даютъ преміи и субвенціи ученымъ обществамъ и частнымъ учебнымъ заведеніямъ, но что и различныя учрежденія для продолженія образованія получаютъ отъ общинъ все большія и большія суммы [2], особенно послѣ изданія декрета 11 января 1895 года. Едва ли нужно упоминать и о правѣ общинъ самимъ устраивать различныя общеполезныя предпріятія, преимущественно гигіеническаго характера, какъ напр. канализацію, общественныя бани и купальни, или же давать субвенціи этимъ предпріятіямъ, а также публичнымъ благотворительнымъ заведеніямъ и ссуднымъ кассамъ (monts-de-piété) [3]. О существующемъ съ 1893 года правѣ

[1] Это подчеркиваетъ также и Cadoux, „Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900“, стр. 134.

[2] Кромѣ незначительныхъ до сихъ поръ субвенцій департаментовъ.

[3] Современныя Monts-de-piété, какъ „établissements d'utilité publique“ (общеполезныя учрежденія), основаны на законѣ 24 іюня 1851 г. Онѣ учреждаются актомъ главы государства съ согласія соотвѣтствующихъ муниципальныхъ совѣтовъ; въ наблюдательномъ совѣтѣ ихъ предсѣдательствуетъ мэръ общины; одна треть членовъ наблюдательнаго совѣта—изъ числа членовъ муниципальнаго совѣта, другая—изъ администраторовъ благотворительныхъ учрежденій, остальные члены—изъ числа жителей общины, точно также какъ и директоръ, всѣ назначаются префектомъ, а въ Парижѣ—министромъ внутреннихъ дѣлъ. Monts-

ЦАБ "Автограф"

общинъ и департаментовъ давать при участіи государства пенсіи неспособнымъ къ труду старикамъ и лицамъ, потерявшимъ навсегда трудоспособность, мы уже упоминали выше (стр. 135).

Гораздо важнѣе охарактеризовать въ нѣсколькихъ словахъ то положеніе, которое занимаютъ госпитали и bureaux de bienfaisance рядомъ съ собственно коммунальнымъ кругомъ задачъ. Ибо съ одной стороны они должны выполнять тѣ же функціи призрѣнія бѣдныхъ, которыя въ другихъ государствахъ составляютъ обязанность коммунальныхъ единицъ, а это обстоятельство очень важно для сравнительнаго изученія коммунальныхъ финансовъ; съ другой же стороны этимъ институтамъ предоставлены публично-правовые источники дохода, существующіе для той же цѣли и въ другихъ странахъ, но входящіе тамъ въ доходную смѣту самихъ коммунальныхъ единицъ. Госпитали, въ вѣдѣніе которыхъ передана закрытая форма помощи старикамъ, хронически больнымъ и главнымъ образомъ больнымъ острыми болѣзнями, являются благотворительными учрежденіями съ правами корпорацій. Законъ 16 вандемьера V года возвратилъ имъ конфискованныя во время революціи имущества, и они стали служить своей прежней цѣли. Послѣ изданія закона 21 мая 1873 года они стали помогать bureax de bienfaisance въ попеченіи о больныхъ.

Благотворительнымъ бюро поручена открытая форма призрѣнія бѣдныхъ, за исключеніемъ временной помощи способнымъ къ труду лицамъ, не имѣющимъ средствъ къ существованію [1]. Первоначально, по идеѣ закона 7 фримера V года, учрежденія эти должны были быть обязательными, и каждая община должна была имѣть по крайней мѣрѣ одно bureau de bienfaisance; но эту идею потомъ оставили, тѣмъ болѣе, что съ самаго начала не имѣлось въ виду сдѣлать обязательными взносы со стороны общинъ. Циркуляромъ отъ 5 мая 1852 г. bureaux de bienfaisance были оставлены только въ пунктахъ, имѣющихъ болѣе 1000 жителей, особенно въ главныхъ центрахъ кантоновъ; по закону 24 іюля 1867 г. они создаются префектомъ по выслушаніи заключенія

---

de-piété по мѣрѣ роста своего оборотнаго капитала должны постепенно уменьшать взимаемые ими проценты до 5%; ихъ прибыль раздѣляется префектомъ, по выслушаніи заключенія муниципальнаго совѣта, между госпиталями и благотворительными заведеніями. Во Франціи запрещены всякія ссудныя кассы, кромѣ тѣхъ, которыя предназначаются для помощи бѣдному населенію.

[1] См. выше, стр. 144, прим. 1 и стр. 147.

ЦАБ "Автограф"

муниципальнаго совѣта. Законъ 16 вандемьера возвратилъ ихъ первоначальному назначенію какъ имущества госпиталей, такъ и имущества прежнихъ благотворительныхъ учрежденій, и наслѣдниками этихъ имуществъ сдѣлались bureaux de bienfaisance. Для этихъ бюро основавшій ихъ законъ 7 фримера V года возстановилъ старое «droit des pauvres», предназначенный исключительно въ пользу бѣдныхъ сборъ съ билетовъ въ театры, зрѣлища, концерты, публичные балы и другія увеселенія[1]. Уже закономъ 8 термидора V года было предписано распредѣлять доходы отъ этого сбора съ увеселеній между госпиталями и bureaux de bienfaisance, но послѣднимъ давалось въ то же время право устраивать публичные и церковные сборы пожертвованій и выставлять кружки въ церквахъ. Наконецъ, ордонансъ 6 декабря 1843 г. предписалъ, чтобы одна треть суммъ, получаемыхъ отъ продажи мѣстъ на кладбищахъ, отдавалась госпиталямъ и bureaux de bienfaisance. Такъ какъ кладбища устраиваются на средства общинъ и являются ихъ собственностью, то, слѣдовательно, упомянутымъ институтамъ призрѣнія бѣдныхъ служатъ непосредственно коммунальные источники дохода

Въ виду того, что какъ госпитали, такъ и bureaux de bienfaisance близко и разнообразнымъ образомъ затрагиваютъ публичные интересы, они подчинены вліянію и административному контролю публичныхъ органовъ, въ первой инстанціи контролю общины. Управленіе ихъ организовано также совершенно единообразно закономъ 21 мая 1873 г.; ими управляютъ комиссіи изъ пяти членовъ, изъ которыхъ ежегодно одинъ выходитъ и замѣняется новымъ, назначаемымъ префектомъ; въ эти комиссіи входятъ также мэръ, старшій католическій священникъ, а иногда еще делегаты протестантскаго и еврейскаго церковныхъ совѣтовъ; кассиры этихъ институтовъ также назначаются префектомъ. Такимъ образомъ госпитали и bureaux de bienfaisance, въ отно-

[1] Древнѣйшіе слѣды французскаго Droit des pauvres стараются найти въ одномъ ордонансѣ Карла VI отъ 1400 года, но первымъ достовѣрнымъ случаемъ, когда его можно констатировать въ формѣ налога (въ видѣ общей суммы), является распоряженіе парижскаго парламента 1541 года. Современная законная форма налога, въ видѣ пропорціональнаго сбора, взимаемаго въ пользу бѣдныхъ при продажѣ билетовъ, установлена ордонансами Людовика XIV отъ 25 февраля 1699 г. и отъ 30 января 1713 г. См. L. Say, „Dictionnaire des Finances", I, 1889, стр. 1550.

ЦАБ "Автограф"

шеніи зависимости отъ публичныхъ органовъ, занимаютъ приблизительно такое же положеніе, какъ часто встрѣчающіяся въ Германіи, особенно въ городахъ, «благотворительныя учрежденія подъ управленіемъ общины»; изъ этихъ послѣднихъ учрежденій подъ вліяніемъ постояннаго, соразмѣрнаго потребностямъ, отпуска коммунальныхъ субсидій и проистекающей отсюда все болѣе тѣсной связи съ городскимъ управленіемъ возникли многія изъ теперешнихъ городскихъ лечебницъ для хрониковъ и лечебницъ для больныхъ острыми болѣзнями.

Та область добровольной дѣятельности, которая въ другихъ странахъ пріобрѣтаетъ и, повидимому, будетъ и впредь пріобрѣтать все большее и большее финансовое значеніе, область попеченія о хозяйственныхъ интересахъ, въ особенности удовлетвореніе общихъ потребностей посредствомъ коммунальныхъ хозяйственныхъ предпріятій, во Франціи болѣе сужена, чѣмъ въ другихъ странахъ. Прежде всего, что касается факультативныхъ расходовъ французскихъ общинъ, то нужно отмѣтить слѣдующее своеобразное явленіе: «факультативны» не только участіе въ публичныхъ работахъ, предпринимаемыхъ государствомъ и департаментами, не только такія вещи, какъ содержаніе общественныхъ часовъ и т. п. или пожарныхъ командъ, но даже обозначеніе названій улицъ и нумерація земельныхъ участковъ, даже пріобрѣтеніе пожарныхъ инструментовъ. Отсюда явствуетъ, какъ мало значенія имѣютъ такія различія, основанныя часто на весьма старыхъ финансово-правовыхъ и административно-правовыхъ постановленіяхъ, для реальныхъ потребностей современности, и насколько условна цѣнность такихъ различій для сравнительнаго финансово-научнаго изслѣдованія.

Кромѣ того, общины имѣютъ право устраивать общественныя базарныя конторы съ присяжными вѣсовщиками, мѣрщиками и служащими для провѣрки мѣръ и вѣсовъ, а также коммунальные склады, само собою разумѣется, съ разрѣшенія префекта. По отношенію къ первымъ изъ упомянутыхъ учрежденій за префектомъ сохраняется вліяніе на установленіе таксъ и регламентацію ихъ и право назначенія служащихъ. Но затѣмъ въ силу постановленій государственнаго совѣта французскія общины могутъ сами эксплоатировать почти исключительно только водопроводы; эти постановленія категорически запрещаютъ имъ давать монопольную концессію на эксплоатацію какихъ-либо иныхъ предпріятій, кромѣ газопроводовъ, водопроводовъ, базаровъ и закрытыхъ рыночныхъ

ЦАБ "Автограф"

зданіи [1], причемъ государственные органы надзора пользуются, разумѣется, широкимъ правомъ регламентаціи.

Опека государства проявляется и по отношенію къ управленію общественнымъ имуществомъ и общинными финансами.

Въ управленіи имуществомъ, которое входитъ главнымъ образомъ и прежде всего въ сферу вѣдѣнія муниципальнаго совѣта, компетенціи его различны, смотря по характеру имущества. Въ этомъ отношеніи различаютъ три вида коммунальныхъ имуществъ: 1) Имущества, относящіяся къ общественнымъ муниципальнымъ владѣніямъ (domaine *public* municipal), предназначенныхъ для коммунальныхъ потребностей и для общаго публичнаго пользованія (служебныя зданія, улицы, площади и т. п.) 2) патримоніальныя имущества (biens patrimoniaux), относящіяся къ domaine *particulier* communal (*частнымъ* коммунальнымъ владѣніямъ), т. е. доходное коммунальное имущество всякаго рода, къ которому причисляются также военныя зданія, священническіе земельные участки и общинныя пошлины, получаемыя отъ коммунальныхъ предпріятій, 3) biens communaux (коммунальныя имущества), относящіяся къ domaine particulier (частнымъ владѣніямъ),—общее имущество, право пользованія которымъ принадлежитъ полноправнымъ гражданамъ всей общины или же—вслѣдствіе измѣненія общинныхъ границъ—гражданамъ отдѣльныхъ частей общины.

Эти послѣднія имущества, biens communaux, управляются на частноправовыхъ основаніяхъ; муниципальный совѣтъ рѣшаетъ вопросы объ управленіи и пользованіи этими имуществами и о распредѣленіи доходовъ съ нихъ, разсматривая предварительно различныя требованія отдѣльныхъ гражданъ по этому поводу. Выработанныя муниципальнымъ совѣтомъ правила требуютъ молчаливаго одобренія со стороны префекта [2]; заинтересованнымъ

[1] См. L. Paul-Dubois, „Essai sur les finances communales". Paris, 1898 г, стр. 106.—Это не исключаетъ того, что кое-гдѣ сохранились еще и иныя монопольныя концессіи частныхъ предпріятій, напр., Compagnie générale des Omnibus въ Парижѣ, срокъ концессіи которой истечетъ 31 мая 1910 г. См. Cadoux, „Finances de la ville de Paris", стр. 330.

[2] Префектъ можетъ въ теченіе 30 дней заявить протестъ по поводу нарушеній постановленій закона, и въ отдѣльныхъ случаяхъ этотъ срокъ можетъ быть продленъ еще на 30 дней; если онъ въ теченіе этого срока не заявитъ формальнаго протеста, постановленія муниципальнаго совѣта вступаютъ въ законную силу. Префекту принадлежитъ только право мотивированнаго протеста противъ постановленіи муниципальнаго совѣта, но онъ не можетъ вносить никакихъ измѣненіи въ эти постановленія.

ЦАБ "Автограф"

гражданамъ принадлежитъ право обжалованія постановленій муниципальнаго совѣта передъ обыкновенными судами.

Только такого же молчаливаго утвержденія со стороны органовъ надзора требуютъ и постановленія муниципальнаго совѣта относительно остальныхъ видовъ коммунальнаго имущества, поскольку они касаются: a) употребленія коммунальнаго имущества для цѣлей муниципальнаго управленія, если это имущество не служитъ еще такимъ цѣлямъ; b) пріобрѣтенія недвижимостей, если годовой расходъ на эти цѣли не превышаетъ десятой части обыкновенныхъ доходовъ общины; c) утвержденія плановъ и смѣтъ крупныхъ ремонтныхъ работъ и содержанія коммунальныхъ зданій, если годовой расходъ на эти цѣли не превышаетъ $^1/_5$ обыкновенныхъ доходовъ и во всякомъ случаѣ не превышаетъ 50.000 франковъ; d) условій арендныхъ договоровъ и договоровъ найма, срокъ которыхъ не превышаетъ 18 лѣтъ; e) страхованія коммунальныхъ зданій и f) принятія и отклоненія безспорныхъ завѣщаній и дареній, свободныхъ отъ обязательствъ и ограничительныхъ условій. Когда въ вышеприведенныхъ случаяхъ дѣло касается расходовъ, болѣе мягкая форма государственнаго надзора допускается лишь при ограниченныхъ размѣрахъ расхода, между тѣмъ во многихъ случаяхъ, напр., при опредѣленіи расхода на содержаніе зданій въ большихъ городахъ, эти размѣры недостаточны. Всѣ остальныя рѣшенія муниципальнаго совѣта по управленію имуществомъ, а именно, рѣшенія относительно отчужденія или обмѣна коммунальнаго имущества, о разграниченіи общинныхъ имуществъ или о раздѣлѣ ихъ между нѣсколькими общинами или частями общинъ, относительно измѣненія назначенія коммунальнаго имущества, служившаго дотолѣ публичнымъ потребностямъ, — требуютъ категорическаго утвержденія префекта.

Подобнымъ же различнымъ ограниченіямъ подчинены и рѣшенія общиннаго совѣта, касающіяся *финансоваго управленія*. Но законъ 7 апрѣля 1902 года (Bull. de stat. 1902 г. апрѣль, стр. 413), измѣнившій различныя статьи муниципальнаго закона 1884 года, предоставилъ въ этомъ отношеніи общиннымъ совѣтамъ бо́льшую свободу дѣйствій. На основаніи этого новаго закона муниципальные совѣты «вотируютъ» теперь, не нуждаясь ни въ какомъ особомъ утвержденіи: 1) взиманіе всѣхъ добавочныхъ сантимовъ, допущенныхъ закономъ; 2) взиманіе трехъ экстраординарныхъ добавочныхъ сантимовъ на обыкновенныя проселочныя дороги и столькихъ же на дороги общаго пользованія; 3) всѣ

ЦАБ "Автограф"

centimes additionels для пополненія обыкновенныхъ доходовъ, а также и для чрезвычайныхъ расходовъ до максимума, установленнаго генеральнымъ совѣтомъ; но такіе экстраординарные налоги не должны быть назначаемы долѣе, чѣмъ на 30 (раньше на 5) лѣтъ; 4) займы, покрываемые обыкновенными доходами или обыкновенными налогами, не превышающими извѣстнаго максимума; займы эти могутъ быть заключаемы самое большее на 30 лѣтъ, и общая сумма долговъ не должна превышать 1 милліона франковъ; 5) базарные сборы и кладбищенскіе тарифы; 6) отмѣну или уменьшеніе октруа, возобновленіе или увеличеніе ихъ самое большее на одну десятую, однако, не выходя за предѣлы предписываемаго генеральнымъ тарифомъ максимума, и на срокъ не свыше 5 лѣтъ.

Всѣ остальныя финансовыя мѣропріятія общинныхъ органовъ нуждаются въ прямомъ разрѣшеніи. Такое разрѣшеніе дается префектомъ относительно добавочныхъ сантимовъ, превышающихъ максимумъ, установленный генеральнымъ совѣтомъ, а также относительно займовъ, покрываемыхъ такими чрезвычайными налогами, если срокъ погашенія этихъ займовъ не превышаетъ 30 лѣтъ и если благодаря имъ общая сумма долга не переходитъ за максимальную границу, т. е. не превышаетъ 1 милліона франковъ; разрѣшеніе дается префектомъ также на уплату доходами отъ октруа общиннаго контингента государственнаго личнаго налога съ движимости, а также на замѣну посредствомъ абонементовъ налога съ обращенія и съ розничной продажи напитковъ въ чертѣ взиманія октруа. Всякое обложеніе и всякій заемъ срокомъ болѣе, чѣмъ на 30 лѣтъ, всякій заемъ, превышающій 1 милліонъ фр., или заемъ, благодаря которому общая сумма долга превыситъ 1 милліонъ фр. (въ этомъ случаѣ безотносительно къ сроку заима), разрѣшаются декретомъ главы государства, принятымъ въ государственномъ совѣтѣ, а для Парижа требуется даже разрѣшенія спеціальными законами. Но и въ вышеупомянутыхъ шести случаяхъ, въ которыхъ муниципальному совѣту предоставлено самостоятельное право вотированія, государственный контроль все-таки существуетъ, ибо въ концѣ концовъ весь бюджетъ общины подлежитъ утвержденію со стороны префекта.

Относительно счетоводства мэра муниципальный совѣтъ также только «совѣщается» (délibère), очистка же счетовъ производится органомъ надзора. Право окончательной очистки счетовъ муниципальный совѣтъ имѣетъ только по отношенію къ общинному

ЦАБ "Автограф"

сборщику тамъ, гдѣ таковой имѣется. По представленію муниципальнаго совѣта *община* можетъ получить разрѣшеніе имѣть своего сборщика въ томъ случаѣ, если годовой доходъ ея превышаетъ 30,000 фр. [1], въ общинахъ же съ меньшимъ годовымъ доходомъ percepteur (сборщикъ) прямыхъ государственныхъ налоговъ исполняетъ въ то же время функціи общиннаго сборщика (receveur); за свои труды онъ не получаетъ жалованья, а лишь 3 сантима съ франка налоговыхъ поступленій ($3^0/_0$), которые взимаются государствомъ вмѣстѣ съ собственными добавочными сантимами, соразмѣрно съ суммой налоговыхъ поступленій общины, въ качествѣ сбора на покрытіе расходовъ взиманія, вслѣдствіе чего соотвѣтственная цифра не фигурируетъ въ общинномъ бюджетѣ.

§ 4. **Пруссія**. Во Франціи организація государственнаго управленія, а вмѣстѣ съ нимъ и коммунальнаго управленія, была закончена въ главныхъ чертахъ уже въ началѣ 19 столѣтія. Государственное же и коммунальное управленіе Пруссіи получило современную форму лишь въ 1872 г., съ изданіемъ Уѣзднаго Положенія (Kreisordnung), съ учрежденіемъ участка въ округѣ (Amtsbezirk) и въ связи съ этимъ съ опредѣленіемъ политическаго положенія помѣстнаго округа (Gutsbezirk). Въ прусской организаціи государственнаго управленія имѣются затѣмъ два члена, провинція и правительственный округъ (Regierungsbezirk), которымъ во Франціи соотвѣтствуетъ только департаментъ, занимающій однако меньшее пространство. Сравнительно съ двухстепенной коммунальной организаціей Франціи Пруссія въ своемъ коммунальномъ устройствѣ представляетъ такимъ образомъ больше сложности.

Въ составъ прусской системы управленія входятъ слѣдующія административныя единицы: провинція, правительственный округъ, уѣздъ (въ Гогенцоллернѣ—Oberamtsbezirk), участокъ (Amtsbezirk) и приравненная къ нему сложная община и, наконецъ, мѣстная община. Послѣднія дѣлятся въ свою очередь на городскія и на сельскія общины; кромѣ того въ провинціяхъ къ востоку отъ Эльбы, въ Вестфаліи, Ганноверѣ и Кургессенѣ имѣются еще самостоятельные помѣстные округа (Gutsbezirk).

Изъ этихъ административныхъ единицъ организованы въ то

[1] См. выше, стр. 158. Въ Парижѣ податное управленіе прямыхъ налоговъ департамента Сены функціонируетъ въ то же время и въ качествѣ коммунальнаго податного органа; директоръ, трое старшихъ „commis“ и 48 контролеровъ этого учрежденія получаютъ изъ городскихъ суммъ вознагражденіе за услуги, оказываемыя городу.

ЦАБ "Автограф"

же время и въ качествѣ *коммунальныхъ* единицъ: по общему правилу провинціи, уѣзды (а также Oberamtsbezirk'и) и мѣстныя общины [1]; кромѣ того Гогенцоллернскій правительственный округъ, занимающій мѣсто провинціи, а также правительственные округа Кассель и Висбаденъ, коммунально-сословныя представительства которыхъ совмѣстно представляютъ въ то же время и коммунальную организацію провинціи Гессенъ-Нассау, какъ таковой [2]; затѣмъ въ качествѣ сложныхъ общинъ—участки (Amtsbezirke) Вестфаліи, бургомистерства Рейнской провинціи и приходы въ уѣздахъ Гузумскомъ, Сѣверо-Дитмарскомъ и Южно-Дитмарскомъ провинціи Шлезвигъ-Голштинской. Затѣмъ титулъ IV Сельскаго Общиннаго Положенія для семи восточныхъ провинцій 3 іюля 1891 года, распространеннаго потомъ на Шлезвигъ-Гольштинію, а съ 1897 года въ главномъ и на Гессенъ-Нассау [3], даетъ возможность соединять сельскія общины и помѣстные округа въ общинные союзы для «отдѣльныхъ» коммунальныхъ цѣлей и съ королевскаго разрѣшенія надѣлять ихъ также правами публичныхъ корпорацій. Такое соединеніе совершается по ихъ общему согласію и по рѣшенію уѣзднаго комитета (Kreisausschuss), или же недостающее соглашеніе замѣняется, по соображеніямъ общественной пользы, рѣшеніемъ уѣзднаго комитета, а соединеніе совершается на основаніи приказа Оберъ-президента. Благодаря этому, уже существующія спеціальныя общины (школьныя, дорожныя, для призрѣнія бѣдныхъ) нашли себѣ законное признаніе въ новомъ Сельскомъ Общинномъ Положеніи. Но и образованіе

[1] Самостоятельные же помѣстные округа, представленные въ публично-правовомъ отношеніи только личностью ихъ владѣльца, не являются корпораціями и не могутъ быть разсматриваемы какъ коммунальныя единицы (communitas), тѣмъ болѣе, что они не имѣютъ общиннаго хозяйства, отдѣльнаго отъ частнаго хозяйства ихъ владѣльца и стоящаго выше этого хозяйства. См. ниже, стр. 179 и сл.

[2] Но до сихъ поръ гессенъ-нассаускому провинціальному управленію, за исключеніемъ гессенъ-нассауской сельскохозяйственной „Berufsgenossenschaft", не предоставлены закономъ иныя задачи, и поэтому нельзя собственно говорить о коммунальномъ управленіи этой провинціи, существующемъ на-ряду съ коммунальнымъ управленіемъ обоихъ коммунальныхъ округовъ; до 1902 г. не было еще составлено смѣты сельскохозяйственной „Berufsgenossenschaft".

[3] Законъ 4 іюля 1892 года, оставляющій прежнее устройство (основанное на указѣ 22 сентября 1867 года) только приходскимъ общинамъ трехъ вышеупомянутыхъ уѣздовъ, а также Гельголанду. Публикацію текста новаго сельскаго общиннаго положенія въ редакціи, дѣйствительной для Шлезвигъ-Голштиніи, см. въ собраніи законовъ 1892 г., стр. 154 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

новыхъ общинъ было облегчено благодаря тому, что уѣздный комитетъ получилъ право принудительнаго вмѣшательства; этимъ было дано средство принудительно привлекать восточные помѣстные округа къ выполненію общихъ задачъ, не включая ихъ въ то же время въ составъ коммунъ и не внося этимъ въ жизнь сельскихъ общинъ непримиримаго противорѣчія интересовъ [1].

Въ разнообразіи коммунальныхъ организацій Пруссіи, въ особенности на низшей ступени, отражаются мѣстныя различія, главнымъ образомъ различія между востокомъ и западомъ. Еще разнообразнѣе *формы* организаціи общинъ и опять-таки именно низшихъ общинъ. Въ общемъ получается картина не только разнообразія, но даже пестроты. Уже различіе въ названіяхъ однородныхъ органовъ [2], отчасти сохранившееся еще и донынѣ, а еще болѣе матеріальныя различія, напр., коллегіальная или едино-

[1] Уѣздное положеніе 1872 г. давало возможность сельскимъ общинамъ и помѣстнымъ округамъ восточныхъ провинцій (за исключеніемъ Познани) поручать выполненіе общихъ задачъ тому участку (Amtsbezirk), въ составъ котораго они входили и который становился, такимъ образомъ, сложной общиной. Но этотъ порядокъ не имѣлъ успѣха, тѣмъ болѣе, что для такой передачи требовалось каждый разъ согласіе всѣхъ участвующихъ. Упомянутыя постановленія уѣзднаго положенія 1872 г. не были включены въ сельское общинное положеніе 1891 г., и такимъ образомъ участокъ (Amtsbezirk) восточныхъ провинцій окончательно превратился исключительно въ органъ государственнаго управленія.

[2] Коллегіальный городской исполнительный органъ, называвшійся на востокѣ магистратомъ, по различнымъ общиннымъ положеніямъ, оставшимся пока въ силѣ, назывался въ бывшихъ куръ-гессенскихъ городахъ и въ Гехингенѣ „Stadtrat“, въ бывшемъ герцогствѣ Нассаускомъ и въ Зигмарингенѣ „Gemeinderat“; старое прусское собраніе городскихъ представителей (Stadtverordnetenversammlung) называлось въ Кургессенѣ „Gemeindeausschuss“, въ нассаускихъ и въ обоихъ гогенцоллернскихъ городахъ—„Bürgerausschuss“. въ Гомбургѣ—„Gemeindevorstand“. Коллегіальный сельскій исполнительный органъ общины. „Schulze und Schöffen“ въ старинномъ восточномъ сельскомъ устройствѣ назывался въ Кургессенѣ, Нассау и Гогенцоллернъ-Зигмарингенѣ „Gemeinderat“, въ Гехингенѣ—„Ortsgericht“; сельскія общинныя представительства назывались „Gemeindeausschuss“ (Кургессенъ, бывшія баварскія селенія и сельскія общины въ городскомъ округѣ Франкфурта-на-Майнѣ), „Burgerausschuss“ въ Нассау и въ Гогенцоллернѣ, „Gemeinderat“ въ бывшихъ селеніяхъ великаго герцогства Гессенскаго, „Gemeindevorstand“ въ бывшемъ участкѣ (Amt) Гомбургскомъ Сельскій общинный старшина называется въ селеніяхъ великаго герцогства Гессенскаго и въ Гомбургскомъ участкѣ „Bürgermeister“, въ областяхъ же французскаго права этотъ титулъ носитъ старшина сложной общины, въ сельскихъ общинахъ городского округа Франкфурта-на-Майнѣ онъ называется „Schultheiss“ и т. д.

ЦАБ "Автограф"

личная организація общиннаго представительства [1], различіе условій, дающихъ право быть активнымъ членомъ общины, и пр., все это указываетъ на то, что Пруссія, въ отличіе отъ Франціи, выработала свою коммунальную организацію не на почвѣ единаго государства, населеннаго одною національностью, но что она достигла теперешней величины, ассимилировавъ области, хотя и находящіяся въ племенномъ родствѣ другъ съ другомъ, но обнаруживающія въ то же время и племенныя различія.

Въ Пруссіи, по мѣрѣ постепеннаго роста государства, камни, заложенные въ основаніе отдѣльныхъ включаемыхъ въ это государство частей, употреблялись по возможности при постройкѣ *фундамента* административнаго зданія, надстройка котораго становилась чѣмъ выше, тѣмъ однороднѣе. При устройствѣ фундамента приходилось щадить „справедливыя особенности" отдѣльныхъ частей государства: гражданамъ, не отвыкшимъ отъ самоуправленія, слѣдовало, пока дѣло касалось потребностей тѣснаго круга лицъ, предоставить возможность вѣдать свои собственныя дѣла по возможности прежнимъ привычнымъ способомъ; по мѣрѣ же того, какъ эти потребности становятся потребностями болѣе широкихъ круговъ или потребностями всеобщими, ихъ слѣдовало удовлетворять все болѣе и болѣе единообразнымъ способомъ. Такимъ образомъ прусская коммунальная организація является полной противоположностью французской: во Франціи умышленно разрушено было все исторически сложившееся, всѣ традиціи, и было возведено зданіе, которое представляетъ картину единообразія съ самаго фундамента до вершины, увѣнчанной государствомъ; въ Пруссіи кровлю зданія составляетъ также государство, въ нижнемъ же этажѣ его, въ помѣщеніяхъ, приспособленныхъ ко вкусу и къ привычкамъ пребывающихъ тамъ группъ населенія, удовлетворяются потребности повседневной жизни. Въ каждомъ изъ послѣдующихъ этажей удовлетворяются все болѣе и болѣе общія потребности, и сообразно съ этимъ чѣмъ выше, тѣмъ единообразнѣе устройство помѣщеній.

[1] О коллегіальныхъ исполнительныхъ органахъ сельскихъ общинъ (Landgemeindevorstände) см. предыдущее примѣчаніе; въ старопрусскихъ областяхъ такіе органы допускаются лишь въ новѣйшее время; см. ниже, стр. 182. Рейнское городовое положеніе разрѣшаетъ взамѣнъ бургомистровъ, личныхъ представителей общины, созданныхъ французскимъ правомъ, учреждать коллегіальные органы. Ниже мы остановимся подробнѣе на такихъ матеріальныхъ различіяхъ въ коммунальной организаціи.

ЦАБ "Автограф"

Такимъ образомъ, въ общемъ прусская организація совершенно противоположна французской. Но преимущественно подъ вліяніемъ учрежденій, найденныхъ въ западныхъ областяхъ и заимствованныхъ тамъ прямо изъ Франціи, въ формальную организацію коммунальныхъ единицъ Пруссіи были—сознательно или безсознательно—включены также и нѣкоторыя черты французской организаціи. Однако, съ другой стороны, отчасти подъ вліяніемъ примѣра Англіи, самоуправленію посредствомъ коммунальныхъ представительствъ и коммунальныхъ органовъ, въ поставленныхъ закономъ границахъ, предоставлено въ Пруссіи больше простора и самостоятельности, чѣмъ во Франціи.

Но все-таки коммунальное самоуправленіе Пруссіи существенно отличается отъ англійской смѣси стараго мѣстнаго управленія посредствомъ государственныхъ почетно-должностныхъ лицъ и самоуправленія въ истинномъ смыслѣ, основаннаго на новѣйшихъ потребностяхъ и принципахъ. Развитіе прусскаго самоуправленія шло своимъ путемъ, при чемъ слѣдуетъ замѣтить, что новѣйшее англійское самоуправленіе все болѣе и болѣе приближалось къ прусскому, ибо органы его не только принимаютъ извѣстныя рѣшенія, но участвуютъ и въ самомъ управленіи. Но именно въ Пруссіи идея современнаго самоуправленія, нашедшая себѣ впервые выраженіе въ городовомъ Положеніи 19 ноября 1808 года, была проведена въ жизнь при такихъ обстоятельствахъ, подъ вліяніемъ такихъ потребностей и связанныхъ съ ними стремленій, которыя должны были наполнить эту идею болѣе глубокимъ содержаніемъ, а не тѣмъ только, что плательщикамъ налоговъ, несущимъ расходы управленія, должно быть дано вліяніе на это управленіе черезъ посредство представительства, имѣющаго право рѣшающаго голоса. По прусскому городовому Положенію общинное представительство не только должно принимать рѣшенія, обязательныя для исполнительныхъ органовъ, и слѣдить за исполненіемъ этихъ рѣшеній, оно должно также посылать изъ своей среды членовъ въ разные комитеты или депутаціи, образованные для отдѣльныхъ отраслей управленія; делегированные члены общинныхъ представительствъ *сами управляютъ* въ этихъ учрежденіяхъ вмѣстѣ съ членами магистрата. Образованіе такихъ административныхъ депутацій, какъ и опредѣленіе порядка ихъ дѣлопроизводства, также должно совершаться при участіи общиннаго представительства. Еще болѣе того: не только члены представительства принимаютъ такимъ образомъ непосредственное участіе въ упра-

ЦАБ "Автограф"

вленіи, но и остальные способные къ тому граждане привлекаются къ участію въ управленіи, къ участію въ выполненіи общихъ задачъ. Дѣлается это такимъ образомъ, что общинное представительство, какъ въ упомянутыя депутаціи, такъ и для почетно-должностного исполненія иныхъ функцій, касающихся небольшихъ районовъ или управленія отдѣльными учрежденіями, назначаетъ гражданъ, не входящихъ въ составъ самого представительства [1].

На всѣхъ ступеняхъ публичнаго управленія государственныя и коммунальныя функціи соприкасаются, государство выполняетъ функціи, связанныя съ правомъ утвержденія, надзора и постановленія рѣшеній, и рѣшаетъ вопросы о компетенціяхъ коммунальныхъ единицъ. Прусское государство къ тому же никогда не переставало пользоваться мѣстной общиной, особенно городской, въ качествѣ органа мѣстнаго управленія для выполненія своихъ собственныхъ задачъ. Поэтому очень легко возникла мысль расширить эту основную идею прусскаго городоваго положенія и не только поручить органамъ коммунальнаго самоуправленія на ряду съ специфически коммунальными также и государственныя административныя функціи, но и дать элементамъ самоуправленія долю участія совмѣстно съ государственными чиновниками въ административной дѣятельности непосредственно государственныхъ органовъ, въ особенности поскольку она касается коммунальнаго управленія. Органы самоуправленія участвуютъ въ различныхъ отдѣльныхъ отрасляхъ государственнаго управленія (раскладка податей, оцѣнка земельной собственности и т. д.). Вообще же упомянутая идея была осуществлена въ законахъ, регулирующихъ управленіе государствомъ, провинціей и уѣздомъ и опредѣляющихъ компетенцію различныхъ органовъ: право надзора надъ коммунальными единицами само по себѣ осуществляется единичными государственными чиновниками (ландратомъ, правительственнымъ президентомъ, оберъ-президентомъ), для постановленія же рѣшеній и административной юстиціи, связанныхъ съ этимъ правомъ, созданы

[1] Сельское общинное положеніе 1891 года примѣняетъ этотъ принципъ, обязывая въ § 65 всѣхъ членовъ общины принимать на себя безплатныя должности не только въ представительствѣ, но и въ администраціи общины; § 84 на ряду съ старшинами (Gemeindevorsteher) общинъ и шеффенами называетъ еще и другія выборныя должности. Обязанность принимать на себя почетныя должности въ городскомъ управленіи признавало, впрочемъ, уже и общее земское положеніе (часть II, титулъ 8. §§ 29—32).

ЦАБ "Автограф"

особые органы на всѣхъ ступеняхъ государственнаго управленія, вплоть до государственныхъ центральныхъ учрежденій, и эти органы составляются изъ государственныхъ чиновниковъ и изъ членовъ, выбранныхъ представительствами коммунальныхъ единицъ самоуправленія соотвѣтствующей ступени. Эти органы слѣдующіе: 1) Уѣздное присутствіе (Kreisausschuss), состоящее изъ представителей уѣзда съ ландратомъ во главѣ, въ качествѣ рѣшающаго органа и въ качествѣ административнаго суда первой инстанціи для сельскихъ общинъ, а отчасти также для городовъ, входящихъ въ сферу уѣзднаго управленія (до 10,000 жителей); 2) въ городскихъ уѣздахъ (Stadtkreise) — особое городское присутствіе (Stadtausschuss), состоящее изъ членовъ магистрата подъ предсѣдательствомъ бургомистра, въ городахъ же, имѣющихъ болѣе 10,000 жителей и не являющихся городскими уѣздами (Stadtkreise), функціонируетъ для извѣстныхъ дѣлъ вмѣсто городского присутствія магистратъ [1]; 3) окружное присутствіе (Bezirksausschuss), состоящее изъ жителей округа, назначенныхъ провинціальнымъ комитетомъ, какъ коммунальнымъ органомъ, стоящимъ во главѣ провинціальнаго представительства; въ окружное присутствіе входятъ правительственный президентъ (Regierungspräsident) и два правительственныхъ совѣтника (Regierungsräte); органъ этотъ является административнымъ судомъ второй инстанціи, высшимъ административнымъ рѣшающимъ органомъ по отношенію къ уѣздному управленію, къ городамъ, не входящимъ въ уѣзды, а отчасти и по отношенію къ другимъ городамъ, наконецъ, апелляціонной инстанціей для рѣшеній уѣздныхъ и городскихъ органовъ; 4) провинціальный совѣтъ (Provinzialrat), состоящій изъ жителей провинціи, выбранныхъ провинціальнымъ комитетомъ (Provinzialausschuss), подъ предсѣдательствомъ оберъ-президента и при участіи одного высшаго чиновника. Это рѣшающій органъ высшей инстанціи. Въ этомъ восходящемъ рядѣ инстанцій органы самоуправленія, не будучи представителями коммунальныхъ единицъ, участвуютъ въ осуществленіи государственныхъ функцій. И наоборотъ, на низшихъ ступеняхъ, въ участкѣ (Amtsbezirk), почетно-должностной государственный чиновникъ выполняетъ вмѣстѣ съ участковымъ присутствіемъ (Amtsausschuss), представляющимъ входящіе въ участокъ об-

[1] Тамъ, гдѣ не существуетъ коллегіальнаго магистрата, городское присутствіе избирается общиннымъ представительствомъ изъ числа гражданъ общины.

ЦАБ "Автограф"

щинные выборные органы, главнымъ образомъ лишь государственныя функціи.

Такимъ образомъ и въ прусской административной организаціи нашелъ себѣ яркое выраженіе фактъ, указанный нами уже во введеніи, а именно, что понятіе самоуправленія шире, чѣмъ понятіе «коммунальное управленіе», и что послѣднее есть только часть перваго. Но практическое проведеніе принципа самоуправленія въ прусскихъ административныхъ учрежденіяхъ отличается отъ его проведенія какъ во французскихъ, такъ и въ англійскихъ учрежденіяхъ. Въ Англіи принципъ самоуправленія примѣняется только въ сферѣ мѣстныхъ и коммунальныхъ административныхъ единицъ; но въ этой сферѣ онъ примѣняется и при выполненіи тѣхъ функцій, которыя въ другихъ государствахъ выполняются государственными чиновниками; въ государственномъ же управленіи въ тѣсномъ смыслѣ принципъ самоуправленія не примѣняется, а роль государственнаго управленія по отношенію къ мѣстному и коммунальному управленію ограничивается контролемъ, осуществляемымъ изъ центра. Отъ Франціи Пруссія отличается въ этомъ отношеніи тѣмъ, что тамъ префектъ, государственный чиновникъ, не только осуществляетъ единолично надзоръ надъ коммунальнымъ управленіемъ, но и пользуется правомъ постановленія рѣшеній, касающихся этого управленія; если при немъ имѣется еще «совѣтъ префектуры», исполняющій роль низшаго административнаго суда, то въ этомъ совѣтѣ также отсутствуютъ элементы самоуправленія, и онъ является только правительственной коллегіей, члены которой *назначаются* государственной властью [1].

Наше изслѣдованіе, впрочемъ, касается *коммунальныхъ единицъ* и ихъ финансовъ, и поэтому намъ незачѣмъ подробно останавливаться на примѣненіи принципа самоуправленія въ *государственномъ* управленіи Пруссіи; въ этомъ отношеніи совершенно достаточно сдѣланнаго уже указанія на то, какъ благодаря элементамъ самоуправленія, введеннымъ въ прусское государствен-

[1] То обстоятельство, что во Франціи отдѣльныя дѣйствія коммунъ требуютъ участія генеральныхъ совѣтовъ или должны быть утверждаемы этими совѣтами, нельзя разсматривать какъ осуществленіе права государственнаго контроля. Его слѣдуетъ объяснять скорѣе инстанціонной организаціей самого коммунальнаго управленія, обусловленной своеобразной зависимостью бюджетнаго права коммунъ отъ бюджетнаго права департаментовъ. Соотвѣтственно съ этимъ и рѣшенія высшей инстанціи, генеральнаго совѣта, подчинены въ свою очередь контролю государства.

ЦАБ "Автограф"

ное управленіе, органы коммунальныхъ единицъ участвуютъ сами также косвеннымъ образомъ въ регламентаціи своей дѣятельности.

Коммунальныя единицы, существовавшія при возникновеніи современнаго правового и конституціоннаго государства, не были въ Пруссіи, какъ это случилось въ Англіи, вытѣснены своеобразными организаціями новѣйшаго самоуправленія, а были реорганизованы этимъ новѣйшимъ самоуправленіемъ для своихъ цѣлей [1]. Поэтому также переходъ къ новѣйшимъ формамъ коммунальной организаціи не обозначалъ собою въ Пруссіи полнаго разрыва съ прошлымъ, какъ это было во Франціи. Въ такомъ разрывѣ тѣмъ болѣе не представлялось необходимости, что патріархальный просвѣщенный абсолютизмъ прусскихъ государей подавилъ мѣстныя корпораціи и подчинилъ ихъ государственному всемогуществу, но не убивалъ, подобно придворному французскому абсолютизму, всякую дѣятельность публично правового характера, если она исходила не отъ него.

Корпоративно организованныя представительства *городскихъ* гражданъ имѣли, правда, *въ концѣ концовъ очень слабое и непостоянное* значеніе для контроля надъ управленіемъ коммунальнымъ имуществомъ. Но съ другой стороны государство не дѣлало городскія должности продажными или наслѣдственными и не обрекало ихъ такимъ образомъ на разложеніе: государство требовало отъ городскихъ совѣтовъ и магистратовъ постоянно также и услугъ публично-правового характера, впослѣдствіи подъ строгимъ государственнымъ контролемъ, и такимъ образомъ они были взяты на выучку прусскимъ бюрократическимъ государствомъ[2]. Благодаря этому въ городскихъ органахъ, которые по старымъ городовымъ положеніямъ часто все еще выбирались изъ среды представителей гражданъ или изъ среды самихъ гражданъ, хотя и при давленіи со стороны государства, сохранялось и развивалось сознаніе долга. Такимъ образомъ была подготовлена почва для самоуправленія

[1] Указывая на реорганизующій, постепенный характеръ развитія коммунальной организаціи Пруссіи, мы можемъ, конечно, имѣть въ виду только тѣ размѣры государства, которые оно имѣло въ концѣ 18 столѣтія и въ которыхъ оно было возстановлено послѣ бури революціонныхъ войнъ. Поэтому нижеслѣдующій очеркъ развитія мѣстной общины будетъ посвященъ нами прежде всего восточной половинѣ прусской монархіи, и лишь затѣмъ будутъ указаны уклоненія въ коммунальной организаціи тѣхъ частей страны, которыя были присоединены позднѣе.

[2] См. P. Schoen, „Das Recht der Kommunalverbände in Preussen“. Leipzig, 1897, стр. 20.

ЦАБ "Автограф"

въ прусскомъ смыслѣ. Но съ другой стороны не слѣдуетъ упускать изъ вида, что и задачи, оставленныя государствомъ въ вѣдѣніи коммунъ или порученныя имъ, не давали совершенно потухнуть интересу гражданъ къ общественнымъ дѣламъ. Къ этимъ задачамъ относятся: вѣдѣніе мѣстной полиціи, а также и содержаніе городскаго суда, призрѣніе бѣдныхъ, санитарная полиція по тогдашнему масштабу (городскіе врачи), леченіе больныхъ хроническими и острыми болѣзнями въ госпиталяхъ, въ которыхъ опять-таки граждане или ихъ корпоративныя организаціи были заинтересованы благодаря дареніямъ и завѣщаніямъ, въ нѣкоторыхъ мѣстахъ еще церковный патронатъ и школы, перешедшія отъ церквей.

Прусское государство въ своемъ *старомъ составѣ*, уничтоживъ публично-правовое значеніе корпоративной организаціи *городскихъ* гражданъ, вновь организовало ихъ въ коммунальную единицу съ выборнымъ представительствомъ (собраніемъ городскихъ гласныхъ—Stadtverordnetenversammlung). При этомъ прусскому государству не было надобности, какъ это было сдѣлано во Франціи, взять исключительно въ свои руки назначеніе городского исполнительнаго органа: для него было достаточно перенести на новую организацію и обобщить старый порядокъ, при которомъ магистратъ избирался какими-нибудь представителями коммуны и нуждался лишь въ утвержденіи со стороны государства [1]. При этомъ былъ сохраненъ выработанный при абсолютистскомъ режимѣ характеръ должности бургомистра, какъ должности отвѣтственной и—за исключеніемъ самыхъ маленькихъ мѣстечекъ — платной, требующей извѣстныхъ профессіональныхъ качествъ. Настоящей же правящей верхушкой общины, ея уполномоченнымъ и административно-исполнительнымъ органомъ является не бургомистръ единолично, а весь магистратъ, выбранный подобно бургомистру представительствомъ общины и состоящій преимущественно изъ почетно-должностныхъ лицъ. Бургомистръ только primus inter pares въ этомъ магистратѣ.

[1] Только относительно оберъ-бургомистровъ большихъ городовъ городовое положеніе 1808 г., а также пересмотрѣнное 17 марта 1831 г., оставляли за правительствомъ право назначенія. Правительство назначало на эту должность одного изъ трехъ кандидатовъ, предложенныхъ общиннымъ представительствомъ. Городовое положеніе для восточныхъ провинцій 30 мая 1853 г., по примѣру не вошедшаго въ силу общиннаго положенія 1850 г., приравняло и оберъ-бургомистровъ къ остальнымъ членамъ магистрата.

ЦАБ "Автограф"

Между этими органами городского самоуправленія въ *старопрусскихъ* провинціяхъ—собраніемъ гласныхъ, магистратомъ и бургомистромъ—функціи коммунальнаго управленія распредѣлены слѣдующимъ образомъ: всѣ рѣшенія, касающіяся собственно коммунальныхъ дѣлъ [1], слѣдовательно, также и изданіе мѣстныхъ статутовъ и правилъ управленія или пользованія коммунальными учрежденіями, а особенно всѣ рѣшенія, имѣющія значеніе для финансовъ коммуны, должны быть принимаемы по общему согласію собранія гласныхъ и магистрата; приказъ объ исполненіи этихъ рѣшеній долженъ исходить отъ магистрата, бургомистръ же, иногда при помощи вышеупомянутыхъ депутацій и попечительствъ, приводитъ рѣшеніе въ исполненіе и слѣдитъ за его исполненіемъ. Государственныя функціи, порученныя государствомъ коммунамъ, такъ какъ въ нихъ дѣло идетъ лишь объ исполненіи, относятся къ компетенціи исключительно магистрата и бургомистра; въ частности завѣдываніе мѣстной полиціей [2] всегда поручается одному лицу, бургомистру или члену магистрата по выбору правительства, роль же городскихъ гласныхъ сводится въ такихъ случаяхъ лишь къ ассигновкѣ средствъ на эти государственныя цѣли [3]. Само собою разумѣется, что въ доставленіи средствъ на такія порученія государства, поскольку они осно-

[1] Къ нимъ относятся, о чемъ здѣсь слѣдуетъ напомнить, также и лежащія по закону на общинахъ собственно государственныя задачи публично-правового характера.

[2] Поскольку она въ большихъ городахъ не организована вообще государствомъ и не находится въ вѣдѣніи государственнаго чиновника (директора полиціи или президента полиціи—Polizeidirektor или Polizeipräsident). Но и въ этомъ случаѣ коммуна несетъ часть расходовъ на полицію.

[3] Задачи, исполняемыя коммунами по порученію государства, могутъ быть какъ постоянныя, напр., завѣдываніе мѣстной полиціей, веденіе списковъ гражданскаго состоянія, такъ и единичныя или періодическія. Для законности предъявляемыхъ государствомъ требованій достаточно, чтобы они находили себѣ основаніе въ общихъ законахъ или въ какомъ-нибудь спеціальномъ законѣ. Въ качествѣ примѣра такихъ однократныхъ или періодическихъ задачъ можно назвать народныя переписи, профессіональныя переписи, переписи скота, корабельныя переписи и т. п., мѣстное выполненіе которыхъ поручается соотвѣтствующимъ закономъ мѣстному органу, т. е. въ городахъ магистрату и бургомистру, по соглашенію съ мѣстнымъ полицейскимъ органомъ. Только эти органы рѣшаютъ, какія мѣры слѣдуетъ принять для выполненія такого порученія, и заботятся объ осуществленіи этихъ мѣръ; магистратъ же вноситъ въ собраніе городскихъ гласныхъ предложеніе объ ассигнованіи необходимыхъ для этого чрезвычайныхъ суммъ.

ЦАБ "Автограф"

ваны на законѣ, роль городскихъ гласныхъ ограничивается лишь опредѣленіемъ необходимой для этого суммы и контролемъ надъ употребленіемъ городскихъ средствъ; они не имѣютъ права совсѣмъ отказывать въ ассигновкѣ испрашиваемыхъ средствъ, такъ какъ при такомъ отказѣ суммы, необходимыя для выполненія этихъ задачъ, точно также какъ и суммы, необходимыя для выполненія минимума такъ называемыхъ обязательныхъ коммунальныхъ задачъ, были бы принудительно включены въ бюджетъ общины государственнымъ органомъ надзора [1].

Назначеніе платныхъ служащихъ, необходимыхъ для городского управленія, относится къ области исполнительной, и потому этихъ служащихъ назначаетъ магистратъ и бургомистръ [2]. Но при назначеніяхъ на постоянныя мѣста должно быть предварительно выслушано «мнѣніе» собранія городскихъ гласныхъ о предложенныхъ лицахъ, т. е. на практикѣ требуется согласіе этого собранія. Для учрежденія же должностей, какъ таковыхъ, для опредѣленія условій замѣщенія ихъ, для изданія общихъ регламентовъ, касающихся служащихъ, требуется согласное рѣшеніе магистрата и городскихъ гласныхъ. Право регламентировать самое отправленіе служащими своихъ обязанностей и право надзора за ними относится къ исполнительной сферѣ и принадлежитъ поэтому исключительно бургомистру. Увольненіе временныхъ городскихъ служащихъ относится по закону къ компетенціи магистрата и бургомистра, возбужденіе же дисциплинарнаго преслѣдованія противъ постоянныхъ служащихъ, которые лишь такимъ путемъ могутъ быть увольняемы, зависитъ отъ бургомистра.

Описанная выше въ общихъ чертахъ формальная организація городскихъ коммунальныхъ единицъ, созданная для *старо-прус-*

[1] Законъ о компетенціи административныхъ и административно-судебныхъ органовъ 1 августа 1883 г., собраніе законовъ 1883 г., стр. 257, § 19. По этому закону право принудительнаго внесенія статей въ бюджетъ принадлежитъ по отношенію къ городамъ правительственному президенту; вообще же опредѣленіе городского бюджета органомъ надзора въ настоящее время не практикуется. Однако, бюджетъ, составленный городскими органами, долженъ быть немедленно представленъ органу надзора.

[2] Назначеніе временныхъ низшихъ служащихъ начальниками отдѣльныхъ отраслей управленія вытекаетъ, конечно, изъ простого делегированія магистратомъ своего права назначенія, которое можетъ быть всегда взято обратно; тамъ, гдѣ такой порядокъ назначенія существуетъ, онъ основывается большею частью на административныхъ регламентахъ, выработанныхъ для данной отрасли управленія магистратомъ при участіи городскихъ гласныхъ.

ЦАБ "Автограф"

скихъ, т. е. восточныхъ провинцій, въ главномъ уже городовымъ положеніемъ 1808 года и сохраненная съ незначительными видоизмѣненіями и положеніемъ 1853 года [1], имѣла, какъ мы уже упоминали, много точекъ соприкосновенія съ болѣе старымъ городскимъ устройствомъ. Процессъ развитія *сельской* коммунальной организаціи былъ совершенно иной.

Сельская община пользовалась со стороны прусскаго земскаго права признаніемъ въ качествѣ публичной корпораціи; она пользовалась правомъ постановлять рѣшенія при условіи утвержденія ихъ государствомъ и правомъ развивать далѣе свои статуты; носителемъ этой автономіи было общинное собраніе владѣльцевъ крестьянскихъ участковъ, созываемое по мѣрѣ надобности старшиной (Schulze); рѣшенія въ этомъ собраніи постановлялись большинствомъ голосовъ, при чемъ количество голосовъ, которымъ пользовался каждый, зависѣло отъ размѣровъ его владѣнія. Но задачи общины, — если оставить въ сторонѣ охрану и пересылку преступниковъ, бродягъ и иныхъ арестантовъ, привозъ и увозъ судьи, призрѣніе бѣдныхъ, практиковавшееся большею частью въ видѣ *поочередной натуральной повинности*, — были только такія, которыя вытекали частью изъ общности, частью изъ непосредственнаго сосѣдства недвижимой собственности: содержаніе пожарныхъ инструментовъ, общихъ дорогъ, мостовъ, рвовъ, сельскихъ кузницъ, пастушескихъ домовъ, колодцевъ и т. д., вплоть до содержанія племеннаго скота и огораживанія выгоновъ. Задачи сельской коммуны, отчасти даже способъ ихъ выполненія и принадлежность коммунальныхъ правъ и обязанностей исклю-

[1] Намъ не приходится подробно останавливаться здѣсь на удивительномъ фактѣ, отличающемъ прусскій ходъ развитія городского самоуправленія отъ англійскаго и французскаго,—на фактѣ попятнаго развитія избирательнаго права гражданъ: городовое положеніе 1808 года заключало въ себѣ всеобщее равное избирательное право, а теперь выборы производятся по трехклассной системѣ. Здѣсь достаточно также лишь упомянуть о томъ, что значеніе магистрата сравнительно съ значеніемъ собранія городскихъ гласныхъ увеличилось послѣ изданія городовыхъ положеній 1831 и 1853 г.г.: по положенію 1808 г. магистратъ былъ лишь органомъ, исполняющимъ рѣшенія общиннаго представительства, по новѣйшимъ же законамъ для дѣйствительности рѣшеній общинныхъ представительствъ требуется всегда согласіе магистрата, частью прямое утвержденіе ихъ магистратомъ, частью незаявленія имъ протеста; согласіе магистрата требуется даже въ области коммунальнаго управленія имуществомъ и составленія бюджета, т. е. въ той области, въ которой автономія городскихъ гласныхъ всего шире; см. S c h o e n, „Recht der Kommunalverbände in Preussen“ стр. 30, 37, 134 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

чительно только лицамъ, имѣющимъ землю въ общинѣ, все это характеризуетъ ее главнымъ образомъ, какъ земельную общину. Но должностныя функціи полиціи безопасности, полевой, луговой, ветеринарной и пожарной полиціи, выполняются старшиной (Schulze) и двумя или нѣсколькими шеффенами, а функціи сельскаго суда — коллегіально старостой и шеффенами *по порученію помѣщика*.

Помѣщикъ въ колонизированныхъ земляхъ къ востоку отъ Эльбы былъ одновременно высшимъ полицейскимъ начальникомъ и судьей общины; онъ назначалъ старшину и шеффеновъ или утверждалъ старшину въ тѣхъ общинахъ, гдѣ эта должность была связана съ владѣніемъ опредѣленнымъ земельнымъ участкомъ; ему же принадлежалъ и высшій надзоръ за управленіемъ общины. Представленіе объ этихъ верховныхъ правахъ, переподученныхъ помѣщику государемъ, постепенно слилось въ средневѣковомъ правосознаніи съ частноправовымъ понятіемъ верховнаго права собственности на общинную территорію и крѣпостного состоянія крестьянъ, хотя эти понятія первоначально совпадали лишь тамъ, гдѣ помѣщикъ самъ являлся колонизаторомъ. Оба понятія слились до такой степени, что послѣ 30-лѣтней войны казалось, будто они обусловливаютъ другъ друга.

Уже по этой причинѣ, послѣ уничтоженія эдиктомъ 9 октября 1807 года крѣпостного права и ограниченій относительно права пріобрѣтать земельную собственность, послѣ установленія эдиктомъ 14 сентября 1811 года[1] свободы крестьянской собственности, дальнѣйшее существованіе упомянутыхъ помѣщичьихъ полномочій должно было казаться ни на чемъ не основаннымъ анахронизмомъ. Тѣмъ болѣе несовмѣстима была такая зависимость государственныхъ функціи отъ частноправового титула владѣнія съ институтами правового и конституціоннаго государства. И все-таки патримоніальная юрисдикція была уничтожена лишь закономъ объ организаціи юстиціи отъ 2 января 1849 года[2], а полицейская власть помѣщика и право надзора надъ сельскими общинами лишь съ изданіемъ Уѣзднаго Положенія для восточныхъ провинціи отъ 13 декабря 1872 года. Уѣздное Положеніе

[1] О „регулированіи помѣщичьихъ и крестьянскихъ отношеній“ вмѣстѣ съ декларацией отъ 29 мая 1816 года.

[2] Отмѣна патримоніальнаго суда была признана и закономъ 14 апр. 1856 г., измѣнившимъ статью 42 конституции, которою временно была отмѣнена также и полицейская власть помѣщика.

ЦАБ "Автограф"

создало для сельской полиціи окружные участки (Amtsbezirke), состоящіе частью изъ отдѣльныхъ большихъ общинъ, частью изъ нѣсколькихъ общинъ или помѣстныхъ округовъ (Gutsbezirke), частью, наконецъ, изъ общинъ и помѣстныхъ округовъ. Эти участки входятъ въ составъ уѣзднаго управленія. При этомъ, хотя старшинамъ сельской общины и не было дано самостоятельной полицейской власти, но они являются теперь уже помощниками непосредственно назначеннаго государствомъ, хотя и почетно-должностнаго Amtsvorsteher'a (начальника участка), а не помощниками помѣщика. Помѣщикъ занимаетъ теперь положеніе старшины въ предѣлахъ Amtsbezirk'a и исключительно по отношенію къ своему имѣнію, выдѣленному въ самостоятельную административную единицу. На помѣщика же возложена и обязанность исполнять по отношенію къ своему помѣстному округу (Gutsbezirk) тѣ же функціи, которыя сельская община исполняетъ по отношенію къ своему общинному участку (Gemeindebezirk). Этимъ была проведена окончательная черта между сельской общиной и помѣстнымъ округомъ; помѣстный округъ, поставленный внѣ какого бы то ни было общиннаго союза, долженъ выполнять функціи такого союза путемъ частно-хозяйственной дѣятельности своего владѣльца [1].

Въ то же время Уѣздное Положеніе 1872 года уничтожило наслѣдственность должности старшины (Schulze) и дало сельской общинѣ право самой выбирать своихъ старшинъ и шеффеновъ, которые теперь утверждаются въ должности ландратомъ. Еще раньше законъ отъ 14 апрѣля 1856 года объ общинномъ устройствѣ въ шести восточныхъ провинціяхъ допустилъ образованіе выборныхъ общинныхъ представительствъ. По Сельскому Общинному Положенію 3 іюля 1891 года такое предста-

[1] Такой же характеръ имѣютъ помѣстные округа въ Шлезвигъ-Голштиніи, Ганноверѣ и Кургессенѣ; исключеніе составляютъ лишь вестфальскіе округа. По вестфальскому уѣздному положенію (§ 26) и по сельскому общинному положенію (§ 68) распредѣленіе общественныхъ коммунальныхъ повинностей между помѣщикомъ и остальными жителями помѣстнаго округа совершается обыкновенно на основаніи статута, утвержденнаго уѣзднымъ присутствіемъ (Kreisausschuss). Въ остальныхъ частяхъ государства это распредѣленіе совершается только на основаніи частно-правового соглашенія. Подробности о правовыхъ предпосылкахъ образованія помѣстныхъ округовъ и о публично правовомъ положеніи ихъ см. Schoen, „Recht der Kommunalverbände in Preussen", стр. 329 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

вительство организуется въ томъ случаѣ, когда въ общинѣ болѣе сорока членовъ, имѣющихъ право голоса.

Но существенная черта этого новѣйшаго закона заключается въ томъ, что онъ включаетъ въ организацію сельской общины всѣхъ ея жителей, а не исключительно крестьянъ, какъ это было до сихъ поръ: *принадлежащими* къ общинѣ (gemeindeangehörige), съ правомъ пользованія общинными публичными учрежденіями и заведеніями и съ обязанностью участвовать въ несеніи общинныхъ повинностей и расходовъ, признаются *всѣ жители* общины, изъ которыхъ выдѣляются «*члены* общины», какъ носители коммунальныхъ функцій, «коммунальнаго права».

Принадлежность къ общинѣ, включающая въ себя право голоса въ общинномъ собраніи, активное и пассивное избирательное право при выборахъ въ общинное представительство, право быть избираемымъ на общинныя должности, зависитъ уже теперь не отъ одного землевладѣнія, но отъ факта жительства въ данной общинѣ въ связи съ владѣніемъ извѣстнымъ минимальнымъ земельнымъ участкомъ (владѣніе жилымъ домомъ или уплата въ годъ 3 марокъ поземельнаго и подомоваго налога) или въ связи съ инымъ минимальнымъ доходомъ (900 марокъ или 600 марокъ, если начиная съ этой цифры взимается общинный подоходный налогъ). Благодаря этому и не землевладѣльцамъ, но обладающимъ извѣстной степенью экономической независимости, также какъ и въ городахъ, дана доля участія въ рѣшеніи общинныхъ дѣлъ. Въ этомъ отношеніи понятіе земельной общины отступило на задній планъ передъ понятіемъ общины *политической*; но съ другой стороны обращено вниманіе на преобладаніе въ сельскихъ условіяхъ интересовъ земельныхъ, интересовъ недвижимой собственности, и этимъ интересамъ удѣлено больше мѣста, чѣмъ въ городовомъ положеніи. Число голосовъ, принадлежащихъ членамъ общины, не имѣющимъ земельной собственности, не должно превышать одной трети всѣхъ голосовъ; поэтому безземельные члены должны часто осуществлять свое право голоса черезъ посредство выборныхъ представителей. Кромѣ того, число голосовъ, принадлежащее тѣмъ жителямъ общины, которые уплачиваютъ извѣстной высоты поземельный и подомовый налогъ или которые принадлежатъ къ тремъ высшимъ классамъ по уплатѣ промысловаго налога, можетъ быть увеличиваемо до четырехъ. Наконецъ, правомъ голоса пользуются и лица, не живущія въ общинѣ, но имѣющія въ ней земельный участокъ или промышленное предпріятіе

ЦАБ "Автограф"

извѣстныхъ размѣровъ. Различіе въ правѣ голоса отдѣльныхъ членовъ общины имѣетъ особенное значеніе для выборовъ въ сельское общинное представительство, которые происходятъ, подобно городскимъ выборамъ, по трехклассной системѣ, при чемъ по крайней мѣрѣ двѣ трети представителей (въ собраніи городскихъ гласныхъ—одна половина) должны состоять изъ землевладѣльцевъ.

Затѣмъ разница между сельской общинной организаціей и городской еще та, что старшина является единоличнымъ главою и представителемъ общины, лицомъ почетно-должностнымъ [1]. Онъ самъ имѣетъ право голоса и предсѣдательствуетъ на общинныхъ собраніяхъ и въ общинномъ представительствѣ, распредѣленіе же компетенцій между нимъ и этими органами соотвѣтствуетъ въ общихъ чертахъ распредѣленію компетенцій между собраніемъ городскихъ гласныхъ и магистратомъ; поэтому общинное собраніе и общинное представительство сами по себѣ органы только рѣшающіе и контролирующіе, приведеніе же рѣшеній въ исполненіе и все управленіе находятся въ рукахъ исключительно старшины, которому помогаютъ шеффены; старшинѣ же принадлежитъ и право назначенія и увольненія наемныхъ общинныхъ служащихъ. Различіе въ распредѣленіи компетенцій лишь то, что тамъ, гдѣ нѣтъ общиннаго представительства, старшина одинъ разсматриваетъ жалобы или протесты по поводу пріобрѣтенія или потери права принадлежности къ общинѣ, рѣшаетъ вопросы о числѣ голосовъ, принадлежащихъ каждому члену, объ активномъ и пассивномъ избирательномъ правѣ, о правѣ отказа отъ принятія или о правѣ сложенія съ себя общинныхъ должностей.

Въ случаѣ надобности община можетъ образовывать общинное представительство и при сравнительно незначительномъ числѣ членовъ, при чемъ, какъ мы выше упоминали, уменьшаются полномочія старшины. Вообще законъ 1891 года даетъ сельскимъ общинамъ возможность, соразмѣрно съ своей величиной и степенью промышленнаго развитія, устраивать свою организацію въ простой формѣ или же въ формѣ, приближающейся къ городскому устройству. Онѣ могутъ посредствомъ мѣстнаго статута увеличить въ случаѣ надобности число шеффеновъ до шести;

[1] Старшина (Gemeindevorsteher) имѣетъ право только на возмѣщеніе своихъ служебныхъ расходовъ и на „вознагражденіе соразмѣрное его служебному труду“, шеффены же только на возмѣщеніе расходовъ Старшина и шеффены точно такъ же, какъ почетно-должностные члены магистрата въ городахъ, избираются на 6 лѣтъ.

ЦАБ "Автограф"

могутъ, посредствомъ того же статута, превратить должности старшины и шеффеновъ въ коллегіальную общинную управу (Gemeindevorstand); наконецъ, общины, имѣющія болѣе 3000 жителей, могутъ рѣшить назначить платнаго старшину, который, подобно платнымъ членамъ магистрата, выбирается на 12 лѣтъ и можетъ быть избранъ также и не изъ числа членовъ общины[1].

Набросанная выше въ общихъ чертахъ картина формальной организаціи мѣстной общины въ старо-прусскихъ областяхъ къ востоку отъ Эльбы должна быть дополнена описаніемъ существенныхъ уклоненій отъ нея, встрѣчающихся въ тѣхъ частяхъ государства, которыя были присоединены къ Пруссіи въ теченіе 19 столѣтія. При этомъ слѣдуетъ обратить вниманіе на слѣдующее: во-первыхъ, прусское законодательство, различно относящееся къ городу и къ деревнѣ, опередило остальныя нѣмецкія государства въ своихъ городовыхъ положеніяхъ, но до послѣдняго времени значительно отставало отъ запада въ своей сельской организаціи; во-вторыхъ, Пруссія должна была поэтому измѣнять коммунальные законы въ тѣхъ изъ вновь пріобрѣтенныхъ областей, гдѣ городское устройство было до тѣхъ поръ слишкомъ мало сходно съ ея городскимъ устройствомъ или гдѣ законодательство до тѣхъ поръ относилось одинаково къ городу и деревнѣ, что было не совмѣстимо съ прусскимъ государственнымъ управленіемъ, покоющимся именно на различіи въ организаціи городскихъ и сельскихъ общинъ. Для измѣненія же найденныхъ на западѣ сельскихъ общинныхъ организацій было гораздо меньше повода, ибо ихъ устройство было гораздо болѣе свободнымъ, соотвѣтственно болѣе старой культурѣ этихъ областей и инымъ экономическимъ условіямъ.

---

[1] Новеллой, дополняющей § 75 сельскаго общиннаго положенія (Landgemeindeordnung) 1891 года, эти постановленія закона были еще расширены въ томъ смыслѣ, что общины получили право на основаніи мѣстныхъ статутовъ назначать также одну треть платныхъ шеффеновъ (законъ 20 мая 1902 г. собраніе законовъ, стр. 143). Эта мѣра обозначаетъ собою дальнѣйшее приближеніе организаціи сельской общины къ городской организаціи и облегчаетъ, особенно общинамъ съ быстро развивающейся промышленностью и предмѣстьямъ большихъ городовъ, постепенный переходъ къ городскому устройству, тѣмъ болѣе, что, какъ показалъ опытъ, именно эти предмѣстья до тѣхъ поръ не хлопочутъ о пріобрѣтеніи городского права, пока они не могутъ подняться въ то же время до степени самостоятельныхъ городскихъ округовъ.

ЦАБ "Автограф"

Относительно городовъ достаточно будетъ ограничиться слѣдующими замѣчаніями. Въ Новой передней Помераніи (Neuvorpommern) и на Рюгенѣ, городовыя положенія, сохраненныя закономъ 31 мая 1853 года и покоящіяся на договорахъ отдѣльныхъ общинъ, выросли на почвѣ стараго германскаго городового права. Вестфальское городовое положеніе 19 марта 1856 года представляетъ изъ себя только нѣсколько иную, чѣмъ для восточныхъ провинцій, модификацію пересмотрѣннаго прусскаго городового положенія 1831 года. Оставленное въ силѣ ганноверское городовое положеніе 24 іюня 1858 года также тѣсно примыкаетъ къ прусскому законодательству. Новыя же городовыя положенія для Шлезвигъ-Голштиніи [1], для Франкфурта на Майнѣ [2] и для остальныхъ городовъ въ правительственныхъ округахъ Висбаденъ [3] и Кассель [4] являются, собственно говоря, простымъ повтореніемъ

[1] Законъ 14 апр. 1869 г.; закономъ 16 декабря 1870 г. оно было распространено также и на уѣздъ Лауенбургъ.

[2] Законъ 25 марта 1867 года.

[3] Законъ 8 іюня 1891 г., замѣненный городовымъ положеніемъ для Гессенъ-Нассау 4 августа 1897 г. Собраніе законовъ, стр. 254.—Старые общинные законы, дѣйствовавшіе до того въ правительственномъ округѣ Висбаденъ: Нассаускій общинный законъ 26 іюля 1854 г (вмѣстѣ съ измѣненіемъ его 26 апр. 1869 г.), общинное положеніе великаго герцогства Гессенскаго 30 іюня 1821 г. (съ новеллами 1848, 1852 и 1858 г г.), законъ объ общинномъ устройствѣ въ участкѣ (Amt) Гомбургскомъ 9 октября 1849 года (съ новеллами 1849, 1852 и 1856 г.г.), общинное положеніе для сельскаго округа бывшаго вольнаго города Франкфурта 12 авг. 1824 г. (послѣдніе три закона тѣсно примыкали къ французскому муниципальному законодательству)—всѣ не дѣлали никакого различія между городомъ и деревней. Поэтому уже при распространеніи уѣзднаго положенія на Гессенъ-Нассау закономъ 7 іюня 1885 г. необходимо было назвать тѣ общины въ правительственномъ округѣ Висбаденѣ, которыя должны считаться городами. Въ 30 изъ этихъ общинъ городовыя положенія 1891 и 1897 г.г. были введены сейчасъ же, остальныя же 9 общинъ могутъ получить городовое положеніе посредствомъ королевскаго приказа, по согласному рѣшенію общинной управы (Gemeindevorstand) и общиннаго представительства и послѣ заключенія со стороны провинціальнаго ландтага.

[4] Кургессенское общинное положеніе 23 окт. 1834 г., дѣйствовавшее въ правительственномъ округѣ Касселѣ до 1897 года, регулировало городскія и сельскія общинныя отношенія довольно равномѣрнымъ образомъ, хотя и съ нѣкоторымъ различіемъ; то же самое можно сказать и объ общинномъ устройствѣ, дѣйствовавшемъ до того въ прежнихъ баварскихъ частяхъ правительственнаго округа Висбадена, устарѣвшемъ уже и въ самой Баваріи и основанномъ на баварскомъ эдиктѣ отъ 17 марта 1818 г. и на законѣ отъ 1 іюля 1834 года.

ЦАБ "Автограф"

съ незначительными измѣненіями прусскаго городового положенія 1853 г. Такъ, напр., § 83 новаго городового положенія для провинціи Гессенъ-Нассауской допускаетъ, чтобы по рѣшенію собранія городскихъ гласныхъ и съ согласія окружнаго присутствія вмѣсто коллегіальнаго магистрата была сохраняема должность бургомистра, какъ личнаго главы управленія.

Та же причина, которая въ послѣднихъ изъ упомянутыхъ округовъ привела къ уничтоженію старыхъ городскихъ общинныхъ устройствъ, а именно, перенесеніе въ нѣмецкія условія французскаго законодательства, оказала вліяніе и на рейнское городовое положеніе 15 мая 1856 года.

Французы во время своего нашествія просто распространили французское общинное право какъ на присоединенныя области на лѣвомъ берегу Рейна, такъ и на королевство Вестфалію и великое герцогство Бергъ; благодаря этому была внѣшнимъ образомъ уничтожена выступавшая ранѣе всюду въ Германіи разница между городскимъ и сельскимъ устройствомъ. Реакція противъ иноземнаго владычества почти повсюду вмѣстѣ со старыми юридическими отношеніями возстановила и это различіе, для сельскихъ общинъ, впрочемъ, въ болѣе мягкой, чѣмъ ранѣе, формѣ. Исключеніе составили только рейнскія области. Въ этихъ областяхъ уравненіе сельскихъ общинъ съ городскими настолько соотвѣтствовало условіямъ экономическаго развитія, что, какъ мы уже упоминали, французское муниципальное законодательство въ великомъ герцогствѣ Гессенскомъ еще въ 1821 г. могло быть просто взято за образецъ и даже позднѣе нашло себѣ подражаніе въ Нассау и въ Гомбургѣ. Поэтому пересмотрѣнное прусское Городовое Положеніе 1831 г., которое должно было быть введено въ Рейнской провинціи, какъ и въ Вестфаліи, было встрѣчено въ первой всеобщимъ неудовольствіемъ, именно изъ-за вводимаго имъ различія въ правовомъ положеніи общинъ. Въ виду этого оно было тамъ не вполнѣ проведено и было замѣнено сначала общиннымъ положеніемъ 23 іюля 1845 года, одинаковымъ для города и для деревни. Въ этомъ общинномъ положеніи впервые была примѣнена трехклассная система выборовъ общиннаго представительства. Съ незначительными измѣненіями оно перешло въ рейнское сельское общинное положеніе 15 мая 1856 года, и того же числа было издано рейнское городовое положеніе, въ которомъ была отдана дань французскимъ традиціямъ, накопившимся въ теченіи 50 лѣтъ: оно сохранило канцелярскую органи-

ЦАБ "Автограф"

зацію общиннаго управленія съ бургомистромъ во главѣ и только факультативно давала городамъ возможность переходить къ системѣ коллегіальной общинной управы (Gemeindevorstand).

Болѣе глубокіе слѣды оставило французское право въ организаціи сельскихъ общинъ западныхъ частей государства, ибо вышеупомянутыя сложныя общины (Samtgemeinden) Рейнской области и Вестфаліи, извѣстныя подъ именемъ «бургомистерствъ» или «участковыхъ общинъ» (Amtsgemeinden), обязаны своимъ происхожденіемъ попыткѣ возсозданія плохо понятыхъ продуктовъ этого права.

Французы, вводя свое муниципальное право, просто уничтожали существовавшія въ то время границы общинъ, и въ тѣхъ случаяхъ, когда отдѣльная община казалась имъ слишкомъ слабой, они образовывали новыя болѣе крупныя общины путемъ соединенія нѣсколькихъ мелкихъ. Такимъ образомъ были созданы не кантональныя общины, въ томъ видѣ, какъ ихъ имѣла въ виду создать конституція директоріи, а новыя единичныя общины, прежде самостоятельныя части которыхъ совершенно потеряли юридическое значеніе коммунальныхъ единицъ. Пруссія же всегда съ большой осторожностью приступала къ измѣненію мѣстныхъ учрежденій, найденныхъ во вновь пріобрѣтенныхъ мѣстностяхъ, поэтому въ Вестфаліи мѣстные порядки были измѣнены только вестфальскимъ Сельскимъ Общиннымъ положеніемъ 3 октября 1841 года [1], въ Рейнской провинціи—рейнскимъ общиннымъ положеніемъ 23 іюля 1845 г. [2]. Польза упомянутыхъ крупныхъ единицъ для мѣстнаго государственнаго управленія сказалась настолько, что бургомистерства и участки (Amtsbezirke) были сохранены въ этихъ общинныхъ положеніяхъ въ качествѣ мѣстныхъ государственныхъ округовъ управленія и въ этомъ отношеніи послужили образцами для участковъ (Amtsbezirke), созданныхъ позднѣе въ восточныхъ частяхъ государства. Бургомистры и амтманы, тоже по образцу тогдашняго французскаго муниципальнаго права, были не выборными должностными лицами, а назначаемыми

[1] Замѣнено нынѣ дѣйствующимъ вестфальскимъ сельскимъ общиннымъ положеніемъ 19 марта 1856 года.

[2] Съ незначительными измѣненіями перешло въ рейнское сельское общинное положеніе 15 мая 1856 года.

ЦАБ "Автограф"

правительствомъ, и теперь еще они назначаются пожизненно оберъ-президентомъ [1].

Въ коммунальномъ отношеніи слѣдовало бы сохранить бургомистерство и участокъ (Amtsbezirk) въ качествѣ единичной общины всюду тамъ, гдѣ это было желательно въ виду густоты населенія и въ виду тѣсной сосѣдской связи; тамъ же, гдѣ этихъ условій не было, слѣдовало бы возстановить старыя общины, давъ имъ при этомъ полную самостоятельность. Въ первомъ случаѣ слѣдовало отказаться отъ назначенія государствомъ главы общины или раздѣлить между двумя лицами его государственныя и коммунальныя функціи. Вмѣсто этого всѣ тѣ пункты въ предѣлахъ французскихъ муниципій, которые сохранили еще признаки отдѣльныхъ единицъ [2], были объявлены самостоятельными общинами. Но въ то же время соотвѣтствующими общинными положеніями постановлялось, чтобы и бургомистерства и участки (Aemter) «относительно всѣхъ дѣлъ, въ которыхъ заинтересованы всѣ общины, входящія въ составъ бургомистерства или участка, образовывали коммунальный союзъ съ правами общины». Этимъ организаціямъ былъ такимъ образомъ не только отведенъ извѣстный кругъ коммунальныхъ задачъ, примѣрно, какъ цѣлевымъ союзамъ, но они были въ то же время конституированы въ качествѣ коммунальныхъ единицъ особаго рода, въ качествѣ такъ называемыхъ сложныхъ общинъ (Samtgemeinden).

Органами сложныхъ общинъ являются, кромѣ назначеннаго правительствомъ бургомистра или амтмана, еще собраніе бургомистерства или собраніе участка [3] (Bürgermeistereiversammlung, Amtsversammlung). Эти собранія состоятъ изъ старшинъ общинъ, входящихъ въ бургомистерство или участокъ (Amt); кромѣ того

---

[1] Должность эта въ принципѣ почетно-должностная, и члены общины не могутъ отказываться отъ нея, какъ они не могутъ отказываться и отъ другихъ общинныхъ должностей. Эти должности могутъ быть замѣщаемы платными служащими лишь въ томъ случаѣ, если не находится подходящаго члена общины. Въ Рейнской области, по дополнительному постановленію рейнскаго уѣзднаго положенія (§ 23), бургомистръ не можетъ быть въ то же время и старшиной общины (Gemeindevorsteher), въ Вестфаліи же амтманъ можетъ быть старшиной той общины, въ которой онъ живетъ.

[2] Такимъ признакомъ считалось главнымъ образомъ то обстоятельство, что эти пункты имѣли особый частичный бюджетъ или что для нихъ имѣлась особая глава въ бюджетѣ бургомистерства.

[3] Это собраніе идентично съ общиннымъ представительствомъ тамъ, гдѣ мѣстная община и бургомистерство или участокъ совпадаютъ.

ЦАБ "Автограф"

въ Вестфаліи изъ старшинъ (Vorsteher) помѣстныхъ округовъ, выдѣленныхъ тамъ въ самостоятельныя административныя единицы, въ Рейнской области—изъ землевладѣльцевъ, платящихъ наивысшій налогъ, которые по традиціи французскаго права имѣютъ мѣсто и голосъ также и въ своемъ общинномъ представительствѣ, и въ-третьихъ, изъ уполномоченныхъ (Verordnete) отдѣльныхъ общинъ. Число этихъ уполномоченныхъ опредѣляется въ Вестфаліи участковымъ статутомъ соразмѣрно числу жителей и налогоспособности общины, въ Рейнской провинціи—уѣзднымъ присутствіемъ только соразмѣрно числу жителей.

Характеръ этихъ сложныхъ общинъ (Samtgemeinden), какъ коммунальныхъ союзовъ, проявляется еще и въ томъ, что ихъ право обложенія распространяется не на членовъ отдѣльныхъ общинъ, а на эти общины, какъ на членовъ союза. Расходы распредѣляются между ними—въ случаѣ отсутствія особаго соглашенія—пропорціонально суммѣ государственныхъ налоговъ, которую должна уплачивать каждая община.

Но въ кругѣ задачъ между бургомистерствами Рейнской области и вестфальскими участками существуетъ различіе: во первыхъ, собраніе бургомистерства съ утвержденія уѣзднаго присутствія само рѣшаетъ, при условіи соблюденія вышеупомянутаго общаго критерія, какія задачи принять въ свое вѣдѣніе и какія поручить отдѣльнымъ общинамъ, участковое же собраніе (Amtsversammlung) можетъ включать въ сферу своей дѣятельности новые предметы лишь съ согласія отдѣльныхъ общинъ и самостоятельныхъ помѣщиковъ.

Такимъ образомъ эти сложныя общины (Samtgemeinden) обладаютъ лишь производной компетенціей: входящія въ ихъ составъ отдѣльныя общины прежде всего являются носительницами коммунальныхъ задачъ, которыя переходятъ къ сложной общинѣ всякій разъ на основаніи особаго рѣшенія. Наоборотъ, *приходскія общины* въ шлезвигъ-голштинскихъ уѣздахъ Сѣверо-Дитмарскомъ, Южно-Дитмарскомъ и Гузумскомъ являются по своему историческому развитію [1] настоящими сельскими общинами и принципіальными носительницами коммунальныхъ повинностей; въ качествѣ таковыхъ онѣ признаны также указомъ отъ 22 сентября 1867 года и новымъ Сельскимъ Общиннымъ Положеніемъ для

[1] Онѣ возникли на основаніи дитмарскаго земскаго права 1567 года, содѣйствовавшаго развитію гражданской общинной жизни главнымъ образомъ, въ приходской общинѣ.

ЦАБ "Автограф"

Шлезвигъ-Голштиніи [1]. Къ ихъ компетенціи относятся въ принципѣ всѣ коммунальныя задачи, поскольку онѣ не хотятъ предоставить ихъ отдѣльнымъ сельскимъ или крестьянскимъ обществамъ. Эти послѣднія всегда ограничивались заботой объ удовлетвореніи своихъ узкихъ потребностей, вытекающихъ изъ сосѣдскихъ отношеній: содержаніемъ проселочныхъ дорогъ (Nebenwege), полевыхъ сторожей, ночныхъ сторожей и пожарнаго обоза. По отношенію къ этимъ цѣлямъ они продолжаютъ быть признаваемы самостоятельными публично-правовыми единицами, новыя же задачи они могутъ брать на себя только съ согласія приходской общины и съ утвержденія окружнаго присутствія (Bezirksausschuss). Къ крестьянскимъ и сельскимъ обществамъ примѣняются постановленія Сельскаго Общиннаго Положенія о принадлежности къ общинѣ, о членахъ общины и о выборахъ общиннаго представительства; представительство же прихода составляется по обычаю или изъ старшинъ (Vorsteher) крестьянскихъ обществъ или изъ выборныхъ представителей ихъ. Но отдѣльныя сельскія и крестьянскія общества связаны рѣшеніями приходскаго представительства по вопросу о томъ, должны ли быть привлекаемы къ общинному обложенію доходы ниже 900 марокъ; благодаря этому, кругъ членовъ какъ сельскихъ и крестьянскихъ обществъ, такъ и приходскихъ, опредѣляется единообразно приходомъ.

Поскольку въ отдѣльныхъ западныхъ областяхъ прусскаго государства существовали еще иныя уклоненія въ формальной организаціи сельской общины, они сводились къ слѣдующему: кромѣ существовавшихъ тамъ почти повсюду общинныхъ представительствъ вмѣсто общинныхъ собраній, органъ, стоявшій во главѣ общины (Gemeindevorstand), былъ также коллегіальный; тамъ же, гдѣ онъ былъ единоличнымъ, какъ напр. въ общинныхъ положеніяхъ, созданныхъ по французскому образцу въ правительственномъ округѣ Висбаденѣ, общинамъ не разрѣшалось, какъ это недавно было разрѣшено восточнымъ общинамъ, учреждать коллегіальную общинную управу. Эти уклоненія, существовавшія главнымъ образомъ въ сельскихъ общинахъ провинціи Гессенъ-Нассау, были большею частью уничтожены Сельскимъ Общиннымъ Положеніемъ 4 августа 1897 г. (Собраніе за-

[1] § 2 сельскаго общиннаго положенія 4 іюля 1892 года (собраніе законовъ, стр. 115), объявляющій эти приходы сельскими общинами въ смыслѣ этого закона.

ЦАБ "Автограф"

коновъ, стр. 301), которое въ главныхъ чертахъ было составлено по образцу Сельскаго общиннаго Положенія для восточныхъ провинцій, изданнаго въ 1891 году [1].

Всѣ еще сохранившіяся внѣшнія, формальныя различія не важны для нашего изслѣдованія тѣмъ болѣе, что *кругъ задачъ* общинъ опредѣляется большею частью общими законами о государственномъ управленіи и установленъ поэтому единообразно для всей монархіи. Но объ этомъ кругѣ задачъ мы будемъ говорить лишь послѣ того, какъ познакомимся съ формальной организаціей другихъ, высшихъ коммунальныхъ единицъ.

Уѣзды и провинціи, коммунальныя единицы высшаго порядка, носятъ въ Пруссіи—или отчасти или вполнѣ—характеръ коммунальныхъ союзовъ, т. е. онѣ не только территоріально, но и по своей организаціи являются совокупностями коммунальныхъ единицъ ближайшаго низшаго порядка. Въ этомъ отношеніи онѣ отличаются отъ соотвѣтствующихъ коммунальныхъ единицъ Франціи и Англіи: во Франціи коммунальныя представительства департаментовъ, въ Англіи—округовъ и графствъ, выбираются непо-

[1] Изъ сельскихъ положеній, изданныхъ до присоединенія къ Пруссіи, въ настоящее время дѣйствуетъ только еще ганноверскій законъ о сельскихъ общинахъ отъ 28 апрѣля 1859 года, относящійся также къ городамъ и селеніямъ, имѣющимъ менѣе 1.500 жителей. Въ Гогенцоллернѣ до 1900 года дѣйствовали: законъ 6 іюня 1840 года относящійся въ Гогенцоллернъ-Зигмарингенѣ какъ къ городу, такъ и къ деревнѣ, и сельское общинное положеніе 19 октября 1833 года для Гогенцоллернъ-Гехингена, городъ же Гехингенъ имѣлъ свое собственное городовое положеніе отъ 15 января 1835 года. Эти старые законы были замѣнены для города и деревни гогенцоллернскимъ общинчымъ положеніемъ 2 іюля 1900 года (собраніе законовъ, стр. 189); постановленія этого закона о принадлежности къ общинѣ и о правѣ голоса въ общинѣ одинаковы съ постановленіями новыхъ прусскихъ общинныхъ положеній. Во всѣхъ городахъ и въ сельскихъ общинахъ, имѣющихъ болѣе 30 членовъ, обладающихъ правомъ голоса, должно быть избрано общинное представительство (Bürgerausschuss) по трехклассной системѣ. При коллегіальности исполнительнаго органа общины (Gemeindevorstand), въ общинное представительство входитъ только бургомистръ или его замѣститель, въ противномъ же случаѣ — бургомистръ и шеффены. Коллегіальная управа (Gemeindevorstand) должна быть учреждаема во всѣхъ общинахъ, имѣющихъ болѣе 300 жителей; въ общинахъ, имѣющихъ болѣе 1.000 жителей, она избирается общиннымъ представительствомъ, въ меньшихъ же общинахъ непосредственно членами общины, точно такъ же, какъ избирается бургомистръ и шеффены въ тѣхъ общинахъ, которыя не имѣютъ коллегіальной управы. Въ общинахъ, имѣющихъ болѣе 1 000 жителей, можетъ быть избранъ платный бургомистръ, который имѣетъ право и на пенсію.

ЦАБ "Автограф"

средственно жителями этихъ единицъ, коммунальные налоги раскладываются тамъ непосредственно на отдѣльныхъ индивидуумовъ, во Франціи въ видѣ добавокъ къ платимымъ ими государственнымъ налогамъ, въ Англіи въ видѣ налога на доходъ отъ недвижимой собственности. Въ совершенно чистомъ видѣ характерная черта прусской организаціи выражена въ провинціяхъ: члены провинціальныхъ ландтаговъ выбираются исключительно представительствами городскихъ и сельскихъ уѣздовъ, принадлежащихъ къ данной провинціи, провинціальные налоги раскладываются исключительно въ видѣ контингентовъ между отдѣльными уѣздами. Уѣздное же представительство образуется частью посредствомъ выборовъ отдѣльныхъ жителей уѣзда, частью посредствомъ выборовъ коммунальныхъ органовъ городскихъ и сельскихъ общинъ, принадлежащихъ къ уѣзду. До изданія закона объ уѣздныхъ и провинціальныхъ налогахъ (Kreis- und Provinzialabgabengesetz) 1906 года уѣздное право обложенія распространялось непосредственно на принадлежащихъ къ уѣзду лицъ; по упомянутому закону (§ 11) впредь и уѣздные налоги должны быть раскладываемы въ видѣ контингентовъ на общины и помѣстные округа, принадлежащіе къ уѣзду, и только въ помѣстныхъ округахъ дальнѣйшее распредѣленіе контингента между плательщиками и собираніе налога входитъ въ компетенцію уѣзднаго присутствія.

Современное *уѣздное устройство* Пруссіи внѣшнимъ образомъ находится въ связи съ старыми сословными уѣздными союзами. Но все-таки это устройство обозначаетъ собою радикальный разрывъ съ тѣми порядками, когда представительство интересовъ отдѣльныхъ частей страны передъ государствомъ находилось исключительно въ рукахъ одного привилегированнаго сословія и когда функціи управленія въ этихъ округахъ также поручались государствомъ по предложенію привилегированнаго сословія отдѣльнымъ членамъ его. Эта старая система управленія коммунальными и государственными дѣлами въ уѣздѣ, сложившаяся до конца 18 столѣтія и фиксированная въ земскомъ правѣ [1],

[1] Тогдашній кругъ дѣятельности уѣздныхъ сословій распространялся a) на распредѣленіе налоговъ и позинностей уѣзда (это была ихъ самая старая задача) и на надзоръ за уѣздными финансами и уѣздными кассами; b) на участіе въ завѣдываніи дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ въ деревняхъ (сельскіе дома призрѣнія и исправительные дома были тогда государственными заведеніями), кредитомъ на устройство плотинъ, кредитомъ пожарныхъ обществъ, гипотечнымъ и земскимъ кредитомъ; c) на право петицій къ госу-

ЦАБ "Автограф"

концентрировалась въ лицѣ ландрата и двухъ его помощниковъ (Beigeordnete); эти же лица выбирались изъ своей среды рыцарями, т. е. крупными землевладѣльцами-дворянами, имѣвшими исключительное право на замѣщеніе этихъ должностей и обладавшими также административной властью въ деревнѣ и по отношенію къ такъ называемымъ медіатизированнымъ городамъ; ландратъ и его помощники утверждались въ своей должности королемъ или генеральной директоріей. Такимъ образомъ въ извѣстномъ смыслѣ (если оставить въ сторонѣ другія качества, требовавшіяся отъ должности ландрата, а также платность ея, а съ другой стороны тогдашнюю абсолютную власть прусскихъ монарховъ) можетъ быть проведена параллель между этой системой управленія и старымъ selfgovernment англійскаго джентри въ лицѣ мировыхъ судей, а также между замѣной этой системы новѣйшимъ самоуправленіемъ уѣздовъ и замѣной управленія джентри новѣйшимъ англійскимъ самоуправленіемъ.

Но въ Пруссіи переходъ совершился не постепенно, какъ въ Англіи, а произошелъ сразу: уѣздное, окружное и провинціальное положеніе, изданное 11 марта 1850 г. на основаніи ст. 105 конституціи 1848 г., было отмѣнено закономъ 24 мая 1853 г., который возстановилъ опять старыя уѣздныя положенія, и новѣйшее уѣздное самоуправленіе было окончательно введено лишь уѣзднымъ положеніемъ 13 декабря 1872 года [1]. Только что упомянутыя старыя уѣздныя положенія, которыя были изданы для тогдашнихъ отдѣльныхъ провинцій въ періодъ отъ 1825 до 1828 года на основаніи произведеннаго въ 1815 г. но-

---

дарственнымъ органамъ по поводу дѣлъ, касающихся положенія уѣзда. Въ послѣднемъ полномочіи ясно выражена противоположность между управленіемъ абсолютистскаго государства и современнымъ самоуправленіемъ: уѣздъ не могъ самъ рѣшить постройки важной для него дороги и не могъ самъ строить ее, а могъ только подать петицію о томъ, чтобы ее построили, разумѣется, на его счетъ.

[1] Со времени проекта уѣзднаго положенія, представленнаго ландтагу 20 марта 1860 г. тогдашнимъ министромъ графомъ фонъ-Швериномъ, не было, правда, недостатка въ попыткахъ реформы уѣзднаго управленія (правительственный проектъ 11 января 1862 г.; проектъ уѣзднаго положенія депутата Летте и др. 1865 г.); но всѣ эти проекты, хотя и опирались подобно проекту графа фонъ-Шверина на тѣ же принципы, что и нынѣшнее уѣздное положеніе, не прошли въ ландтагѣ, такъ что новыя провинціи въ 1867 г. при организаціи въ нихъ уѣзднаго управленія получили сначала уѣздныя положенія по старому прусскому образцу.

ЦАБ "Автограф"

ваго разграниченія уѣздовъ [1], были ничѣмъ инымъ, какъ возрожденіемъ старой сословной организаціи. Правда, абсолютное преобладаніе имѣло уже не исключительно дворянское сословіе, но все-таки сословіе владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній; и наряду съ 10.000 самостоятельныхъ голосовъ, которыми это сословіе обладало на всѣхъ уѣздныхъ собраніяхъ (Kreistage) государства, 970 депутатовъ городовъ и 975 депутатовъ сельскихъ общинъ [2], также получившихъ тогда доступъ къ представительству, не могли имѣть никакого рѣшающаго значенія.

Уѣздное управленіе съ такимъ устарѣлымъ сословнымъ представительствомъ, являвшимся въ дѣйствительности представительствомъ интересовъ лишь одного сословія, могло сохраниться такъ долго, во-первыхъ, потому, что въ то время значеніе уѣздовъ, какъ коммунальныхъ единицъ, было сравнительно очень невелико; во-вторыхъ, благодаря тому обстоятельству, что должность ландрата, несмотря на сохранившееся право уѣздныхъ сословій предлагать кандидата, превратилась еще до изданія старыхъ Уѣздныхъ Положеній въ непосредственно государственную должность [3].

---

[1] Эти уѣздныя положенія перечислены у Schulze, „Preussisches Staatsrecht“, I, стр. 499, прим. 1; у Schoen, „Das Recht der Kommunalverbände in Preussen“, стр. 366; подробнѣе о нихъ см. у v. Rönne, „Staatsrecht der preussischen Monarchie“, 3 изд., I, 2, стр. 545 и слѣд.

[2] См. Schulze, назв. сочиненіе, стр. 500. Всякій прусскій владѣлецъ рыцарскаго имѣнія, находящагося въ предѣлахъ уѣзда, если онъ даже жилъ не въ этомъ уѣздѣ, а вообще гдѣ-нибудь въ Пруссіи, имѣлъ право голоса въ уѣздномъ собраніи (Kreistag). Между тѣмъ каждый городъ имѣлъ лишь одного представителя, а въ провинціяхъ Пруссіи и Бранденбургѣ мелкіе города были даже представлены по нѣскольку вмѣстѣ однимъ депутатомъ. Всѣ сельскія общины уѣзда, въ число выборщиковъ которыхъ входили еще владѣльцы тѣхъ самостоятельныхъ помѣстныхъ округовъ, которые не были рыцарскими имѣніями, были представлены большею частью только тремя депутатами, для выбора коихъ уѣздъ былъ раздѣленъ на три избирательныхъ округа.

[3] Указъ о лучшей организаціи провинціальныхъ органовъ, 30 апрѣля 1815 г. (Собраніе законовъ, стр. 85). По этому указу ландратъ является органомъ, „которымъ пользуется правительство для исполненія своихъ распоряженій“. Временная инструкція 11 іюня 1816 г. (у E. Meier, „Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg“, стр. 444, прим. 96) и „Instruction für die Landräte und die ihnen untergeordneten Kreisoffizianten“ отъ 31 декабря 1816 г., опубликованная въ министерскомъ рескриптѣ отъ 24 ноября 1822 г. (Kamptz, „Annalen“, VI, стр. 129; см. v. Rönne, „Staatsrecht der preussischen Monarchie“, 4 изд., III, стр. 305, прим. 7 и Mascher, „Das Institut der Landräte in Preussen“, 1868 г. Приложеніе).

ЦАБ "Автограф"

Въ первомъ отношеніи слѣдуетъ обратить вниманіе на то обстоятельство, что Уѣздныя Положенія двадцатыхъ годовъ 19 столѣтія ставили уѣзднымъ собраніямъ главнымъ образомъ задачу «помогать уѣздному управленію *ландрата въ коммунальныхъ дѣлахъ*». Согласно этому, они должны были давать свое заключеніе по поводу налоговъ и натуральныхъ повинностей, служащихъ потребностямъ уѣзда; распредѣлять налоги, которые должны быть собраны отчасти для удовлетворенія государственныхъ потребностей, если способъ ихъ распредѣленія не былъ уже предписанъ подлежащими законами; они должны были, далѣе, выбирать въ почетно-должностные депутаты уѣзда двухъ владѣльцевъ рыцарскихъ имѣній (въ Рейнской области и Вестфаліи—благородныхъ землевладѣльцевъ), и эти депутаты по утвержденіи ихъ правительствомъ должны были помогать ландрату въ его административной дѣятельности и въ случаѣ нужды замѣщать его. Кромѣ того уѣзднымъ собраніямъ были поручены выборы членовъ нѣкоторыхъ административныхъ комиссій [1], принятіе отчетности относительно суммъ, израсходованныхъ на нужды уѣзда, и выборы служащихъ уѣзднаго сословнаго управленія. Всего важнѣе то, что уѣздно-сословнымъ представительствамъ недоставало сначала существеннаго аттрибута коммунальныхъ единицъ—*права обложенія*, Это право, а вмѣстѣ съ нимъ и право заключать займы, было дано. подъ многочисленными ограниченіями уѣзднымъ союзамъ отдѣльныхъ провинцій только рядомъ указовъ 1841 - 1846 годовъ: въ то же время были строго опредѣлены тѣ цѣли, на которыя уѣздныя сословія могли вотировать средства: цѣли эти были ограничены лишь общеполезными учрежденіями, служащими интересамъ *всего* уѣзда, а также устраненіемъ бѣдствій. Такимъ образомъ эти старыя уѣздно-сословныя представительства еще въ мотивахъ къ закону 1872 года могли быть охарактеризованы, какъ корпораціи, «обладающія болѣе пассивною обязанностью нести извѣстныя повинности, чѣмъ активнымъ правомъ самоопредѣленія».

Тѣмъ большее значеніе имѣла должность ландрата, который олицетворялъ собою всю совокупность уѣзднаго управленія. Должность эта возникла изъ должности представителей (Landräte), которыхъ собирающіеся по уѣздамъ дворяне посылали на земско-

[1] Выборы гражданскихъ членовъ уѣздныхъ воинскихъ присутствій (Kreisersatzkomission), членовъ нѣкоторыхъ податныхъ комиссій, уѣздныхъ посредническихъ органовъ для третейскаго суда и др.; см. v. Rönne. назв. сочиненіе, 3 изд, I, 2, стр. 547 и сл.

ЦАБ "Автограф"

сословныя собранія территоріальнаго государства [1]. Этимъ представителямъ уѣздовъ были очень скоро поручены государственныя функціи, потомъ съ ихъ должностью была соединена должность уѣзднаго директора (Kreisdirektor). Со временъ Великаго Курфюрста ландратовъ преднамѣренно превращали постепенно въ государственныхъ чиновниковъ, а въ 18 столѣтіи ихъ стали уже считать таковыми. Наконецъ, эдиктъ 1815 г. окончательно объявилъ должность ландрата государственной должностью и предъявилъ болѣе строгія требованія къ качествамъ кандидатовъ, сузивъ такимъ образомъ принадлежавшее сословіямъ право представленія, которое и безъ того въ большинствѣ провинцій было ограничено требованіемъ принадлежности кандидата къ рыцарскому сословію.

По отношенію къ уѣздно-сословному представительству ландратъ во всѣхъ дѣлахъ уѣзднаго управленія пользовался, можно сказать, всемогуществомъ, несмотря на то, что онъ выходилъ изъ среды своихъ товарищей по сословію, живущихъ въ этомъ уѣздѣ. Но съ другой стороны онъ, какъ государственный чиновникъ, попалъ въ полную зависимость отъ высшаго надъ нимъ государственнаго органа. Только двойственнымъ характеромъ этой должности можно объяснить, какимъ образомъ въ лицѣ ландрата могли фактически быть примирены различные и въ различной степени представленные интересы жителей уѣзда, а также съ другой стороны интересы государственные съ интересами специфически-уѣздными. Поэтому-то устарѣлыя формы ландратскаго управленія и могли продержаться въ современномъ правовомъ государствѣ въ теченіе цѣлаго поколѣнія.

---

[1] См. Schoen, назв. сочиненіе, стр. 361 и слѣд. Нельзя согласиться съ Schulze („Preuss. Staatsrecht", I, стр. 498), который говоритъ, что владѣльцы рыцарскихъ имѣній въ уѣздахъ составляютъ существующія „съ незапамятныхъ временъ" сословныя корпораціи. Сословную корпорацію составляло первоначально рыцарство цѣлой страны или цѣлыхъ областей, соединенныхъ постепенно въ бранденбургское территоріальное государство, рыцарства же отдѣльныхъ уѣздовъ составляли первоначально лишь избирательные округа для вышеупомянутой цѣли. Если рыцарства уѣздовъ, организовавшись на этой почвѣ, пришли потомъ къ образованію собственныхъ сословныхъ корпорацій, то этому содѣйствовало также и то обстоятельство, что князья пользовались ими, какъ однимъ изъ средствъ борьбы противъ земскихъ чиновъ, и предпочитали всегда вести переговоры о контрибуціяхъ и налогахъ съ сословіями отдѣльныхъ уѣздовъ, чѣмъ съ земскими чинами.

ЦАБ "Автограф"

Уѣздное Положеніе 13 декабря 1872 года было издано сначала для восточныхъ провинцій за исключеніемъ Познани, потомъ уже оно было распространено на всѣ западныя провинціи и на Гогенцоллернъ съ различными видоизмѣненіями въ каждой отдѣльной провинціи [1]. Оно ничего не измѣнило въ положеніи

[1] Уѣздное положеніе 13 декабря 1872 г. (Собраніе законовъ, стр. 661) было впослѣдствіи частью нѣсколько измѣнено, частью дополнено провинціальнымъ положеніемъ, закономъ объ административныхъ судахъ 1875 г. и закономъ о разграниченіи компетенцій 1876 года. Съ этими измѣненіями оно было опубликовано въ новой редакціи 19 марта 1881 г. (собраніе законовъ, стр. 155). Уѣздныя положенія для другихъ провинцій опубликованы: для Ганновера—6 мая 1884 г. (собраніе законовъ, стр. 181), для Гессенъ-Нассау—7 іюня 1855 г. (собраніе законовъ, стр. 193), для Вестфаліи — 31 іюля 1886 года (собраніе законовъ, стр. 217), для Рейнской провинціи—30 мая 1887 г. (собр. зак., стр. 209), для Шлезвигъ-Голштиніи—26 мая 1888 г. (собр. зак., стр. 139). Кромѣ того, на уѣздъ Лауенбургъ приказомъ 24 августа 1882 г. было распространено уѣздное положеніе восточныхъ провинцій (собр. зак., стр. 343, вмѣстѣ съ опубликованіемъ утвержденія ландтага отъ 19 марта 1883 г, собр. зак., стр. 35), а для Гогенцоллерна уже 2 апр. 1873 г. было издано новое участковое и земское положеніе (Amts- und Landesordnung), тѣсно связанное съ уѣзднымъ положеніемъ (собр. зак., стр. 145). Только въ Познани все еще дѣйствуетъ,—въ особенности въ томъ, что касается уѣздно-сословныхъ представительствъ,—старое уѣздное положеніе этой провинціи отъ 20 декабря 1828 г. вмѣстѣ съ новеллой отъ 4 августа 1904 года и съ кабинетскимъ приказомъ отъ 2 февраля 1833 года, уничтожающимъ право представленія кандидата на должность ландрата (K a m p t z, „Annalen“, XVII, стр. 33), а также законъ объ общемъ государственномъ управленіи и о компетенціи административныхъ и судебно-административныхъ органовъ въ провинціи Познани отъ 19 мая 1889 года (собр. зак., стр. 108). Примѣняя общія постановленія закона о государственномъ управленіи и объ административной юстиціи къ провинціи Познани, законъ этотъ расширилъ компетенцію познанскихъ уѣздныхъ сословій и предписалъ образованіе уѣздныхъ *присутствій; послѣднія должны вѣдать, впрочемъ*, главнымъ образомъ, только дѣла государственнаго управленія и административную юстицію, и поэтому члены ихъ назначаются оберъ-президентомъ по предложенію уѣзднаго собранія; уѣздное присутствіе само по себѣ не является въ Познани коммунальнымъ органомъ управленія и соотвѣтствующія полномочія должны быть спеціально даны ему уѣзднымъ собраніемъ.—Организація участка (Amtsorganisation) въ Гогенцоллернѣ отличается главнымъ образомъ особыми названіями: оберъ-амтманнъ (вмѣсто ландратъ), участковое присутствіе (Amtsausschuss) и участковое собраніе (Amtsversammlung), а также тѣмъ, что число членовъ, подлежащее избранію въ участковое собраніе, распредѣляется не между различными избирательными союзами, а исключительно между общинами, пропорціонально числу жителей; внутри общинъ выборы представителей или выборы выборщиковъ, если одинъ представитель приходится на нѣсколько общинъ, производятся не общинными

ЦАБ "Автограф"

ландрата, какъ непосредственно государственнаго чиновника; наоборотъ, государственный характеръ этой должности былъ подчеркнутъ еще болѣе благодаря тому, что все еще предоставленное уѣздному представительству право представленія было опять ограничено требованіемъ новыхъ качествъ отъ кандидатовъ, а главнымъ образомъ благодаря тому, что король при назначеніи ландрата не былъ уже обязанъ считаться съ мнѣніемъ уѣзднаго представительства. Король можетъ при назначеніи лицъ, отвѣчающихъ условіямъ, необходимымъ для занятія высшихъ государственныхъ должностей, игнорировать прочія условія, ограничивающія принадлежащее уѣздному собранію право представленія; поэтому онъ можетъ назначить на должность ландрата лицо, совершенно постороннее уѣзду.

Уѣздное представительство (собраніе), напротивъ, поставлено на совершенно новую основу: по возможности равномѣрное, соотвѣтствующее числу жителей и экономическому значенію, вниманіе удѣ-

---

органами (исполнительнымъ органомъ и представительствомъ—Vorstand nup Vertretung), а непосредственно жителями общины тайнымъ голосованіемъ, посредствомъ снабженныхъ печатью избирательныхъ записокъ, раздаваемыхъ въ избирательномъ собраніи. Кромѣ лицъ, избранныхъ непосредственно жителями участка, членомъ участковыхъ собраній является также князь Гогенцоллернскій, такъ какъ онъ владѣетъ доменами во всѣхъ четырехъ оберъамтсбециркахъ; онъ можетъ послать вмѣсто себя на собраніе какого-нибудь члена своей семьи или своего чиновника. Но изъ-за этого составъ участковаго собранія едва ли можетъ быть названъ „сословнымъ“ и еще менѣе можетъ быть сравниваемъ въ этомъ отношеніи съ составомъ познанскихъ уѣздныхъ собраній, какъ это дѣлаетъ Schoen („Das Recht der Kommunalverbände in Preussen“, стр. 377). Такъ какъ въ остальномъ организація уѣзднаго управленія во всей монархіи въ общемъ одинакова, то мы здѣсь же упомянемъ о нѣкоторыхъ уклоненіяхъ, особенно объ уклоненіяхъ, касающихся круга задачъ коммунальныхъ единицъ: въ пров. *Ганноверъ* всѣ самостоятельные города (за исключеніемъ 15 маленькихъ мѣстечекъ), въ которыхъ ганноверское городовое положеніе дѣйствовало уже до 1 апрѣля 1885 года, должны вѣдать въ своемъ районѣ дѣла общаго государственнаго управленія, подобно городамъ—уѣздамъ въ остальныхъ провинціяхъ; въ деревнѣ завѣдываніе мѣстной полиціей поручается до сихъ поръ ландрату, такъ какъ здѣсь нѣтъ института участковыхъ начальниковъ (Amtsvorsteher), и онъ можетъ быть вводимъ лишь королевскимъ приказомъ по предложенію провинціальнаго ландтага. Благодаря отсутствію такой промежуточной инстанціи, полицейскія функціи общинныхъ старшинъ, являющихся помощниками ландрата, весьма многочисленны. По этой же причинѣ въ *Гессенъ-Нассау* и *въ Гогенцоллернъ* не только въ городахъ, но и въ деревнѣ общинные старшины сами вѣдаютъ мѣстную полицію.

ЦАБ "Автограф"

лено всѣмъ факторамъ, соединеннымъ въ уѣздной коммунальной единицѣ и конституированнымъ въ качествѣ избирательныхъ курій этой единицы. Къ числу этихъ факторовъ относятся, во-первыхъ, города, во-вторыхъ, сельскія общины, и въ третьихъ, большія помѣстья и крупныя промышленныя предпріятія, находящіяся въ деревнѣ, экономическое значеніе которыхъ приблизительно равно среднему экономическому значенію сельской общины въ данной провинціи или, какъ часто бываетъ, превышаетъ это значеніе, при томъ безразлично, принадлежатъ ли они къ этимъ общинамъ въ мѣстно-коммунальномъ отношеніи или нѣтъ [1]. Число членовъ уѣзднаго собранія, соразмѣрное числу жителей уѣзда, распредѣляется между этими тремя куріями; сначала оно распредѣляется по числу жителей между городомъ и деревней вообще, а затѣмъ часть членовъ, приходящаяся на деревню, распредѣляется пополамъ между куріей сельскихъ общинъ и куріей крупныхъ землевладѣльцевъ. При этомъ приняты мѣры, чтобы ни одна курія не могла маіоризировать остальныя и не имѣла несоразмѣрно сильнаго представительства: города не могутъ избирать болѣе половины, а если въ уѣздѣ имѣется только одинъ городъ, то болѣе одной трети всѣхъ членовъ уѣзднаго собранія; курія крупныхъ землевладѣльцевъ имѣетъ только тогда право посылать въ уѣздное собраніе половину сельскихъ представителей, когда къ ней принадлежитъ въ восточныхъ провинціяхъ по крайней мѣрѣ равное количество, въ остальныхъ провинціяхъ—

[1] Граница между тѣми помѣщиками, которые принадлежатъ къ третьей куріи и тѣми, которые принадлежатъ къ куріи сельскихъ общинъ, проведена въ уѣздномъ положеніи для восточныхъ провинцій на основаніи оклада поземельнаго и подомоваго налога, въ остальныхъ же — только на основаніи оклада поземельнаго налога,—при чемъ она проведена различно для отдѣльныхъ провинцій, а отчасти различно и въ предѣлахъ одной провинціи; провинціальныя представительства имѣютъ право въ извѣстныхъ предѣлахъ передвигать эту границу внизъ или вверхъ для отдѣльныхъ уѣздовъ. См. Schoen, назв. сочиненіе, стр. 383, прим. 4 и 6 Промышленники и владѣльцы рудниковъ принадлежатъ къ куріи крупнѣйшихъ землевладѣльцевъ, если ихъ предпріятія, находящіяся въ уѣздѣ, платятъ въ двухъ высшихъ классахъ промысловаго налога 300 марокъ и болѣе. Владѣльцы самостоятельныхъ имѣній или промышленныхъ предпріятій, платящихъ низшій налогъ, принадлежатъ къ куріи сельскихъ общинъ, къ выборщикамъ которыхъ они присоединяются, имѣя каждый самостоятельный голосъ. Юридическія лица, акціонерныя общества и т. п., а также не мѣстные жители, пользуются избирательнымъ правомъ какъ въ мѣстной общинѣ, такъ и въ уѣздѣ, если владѣютъ тамъ недвижимой собственностью.

ЦАБ "Автограф"

по крайней мѣрѣ двойное количество избирателей, въ противномъ же случаѣ число мандатовъ, принадлежащихъ куріи сельскихъ общинъ, соотвѣтственно увеличивается.

Право голоса, лично принадлежавшее каждому отдѣльному члену привилегированнаго сословія, было уничтожено; различныя экономическія группы, находящія себѣ отчасти политическое выраженіе въ мѣстной общинѣ, были уравнены въ правахъ, и построенное на такой основѣ уѣздное представительство занимаетъ теперь такое же правовое положеніе, какъ общинное представительство мѣстной общины; оно является рѣшающимъ и контролирующимъ органомъ во всѣхъ коммунальныхъ уѣздныхъ дѣлахъ, а также во всѣхъ дѣлахъ государственнаго управленія, отданныхъ въ его вѣдѣніе закономъ или королевскимъ указомъ. Члены уѣзднаго представительства не получаютъ вознагражденія за расходы, связанные съ исполненіемъ ихъ обязанностей. Уѣздное собраніе (Kreistag) созывается ландратомъ по мѣрѣ надобности, но по крайней мѣрѣ два раза въ годъ; оно должно быть созвано также по требованію уѣзднаго присутствія или по требованію одной четверти членовъ уѣзднаго собранія. Оно имѣетъ право издавать статуты и регламенты, пользуется полнымъ бюджетнымъ правомъ, правомъ обложенія въ законныхъ рамкахъ и полномочіемъ назначать коммунальный административный органъ уѣзда.

Ландратъ—не только исполнительный органъ для извѣстныхъ дѣлъ государственнаго управленія, какъ городской бургомистръ; его должность является политической должностью, онъ въ предѣлахъ уѣзда играетъ роль какъ бы правительственнаго президента въ меньшемъ масштабѣ. Поэтому административнымъ органомъ уѣзда является присутствіе, введенное какъ новый элементъ въ уѣздную организацію. Оно избирается уѣзднымъ собраніемъ не только изъ своей среды, но и изъ среды всѣхъ вообще жителей уѣзда, имѣющихъ право *личнаго* участія въ уѣздныхъ выборахъ, а въ Рейнской области и Вестфаліи—изъ пользующихся пассивнымъ избирательнымъ правомъ. Въ качествѣ почетно-должностного *административнаго* органа уѣздное присутствіе занимаетъ положеніе, подобное городскому магистрату, но не имѣетъ права рѣшающаго голоса вмѣстѣ съ уѣзднымъ собраніемъ [1]. Ему принадлежитъ поэтому и право назначенія платныхъ

[1] Поэтому ограниченіе права быть избираемымъ въ уѣздное присутствіе лишь членами куріи крупныхъ землевладѣльцевъ и другими владѣльцами самостоя-

ЦАБ "Автограф"

коммунальныхъ служащихъ уѣзда, а также право регламентаціи и контроля надъ ихъ дѣлопроизводствомъ.

Непосредственная исполнительная дѣятельность и надзоръ за текущимъ управленіемъ остались въ рукахъ ландрата, который руководитъ также дѣлопроизводствомъ присутствія и предсѣдательствуетъ какъ въ немъ, такъ и въ уѣздномъ собраніи. Въ уѣздномъ собраніи онъ пользуется, впрочемъ, правомъ голоса лишь въ томъ случаѣ, *если онъ былъ выбранъ въ его члены.*

Въ качествѣ представителя правительства онъ долженъ пріостанавливать незаконныя постановленія уѣзднаго собранія и присутствія, при чемъ допускается обжалованіе въ порядкѣ административныхъ пререканій. Но сфера дѣятельности его, какъ государственнаго чиновника, ограничена тѣмъ, что въ многочисленныхъ государственныхъ дѣлахъ управленія уѣздное присутствіе поставлено въ качествѣ рѣшающаго органа въ одинаковое съ нимъ положеніе; подъ его предсѣдательствомъ оно функціонируетъ также въ качествѣ административнаго суда низшей инстанціи [1].

Кромѣ уѣзднаго присутствія уѣздное собраніе можетъ поручать еще управленіе отдѣльными уѣздными учрежденіями и выполненіе отдѣльныхъ дѣлъ уѣзда особымъ *комиссіямъ* и *комиссарамъ*, которыхъ оно выбираетъ изъ среды жителей уѣзда и которымъ можетъ выдавать суточныя и возмѣщать разъѣздные расходы. Дѣлопроизводство этихъ комиссій регулируется уѣзднымъ собраніемъ, а въ подробностяхъ подчинено руководству ландрата; онъ можетъ во всякое время взять на себя предсѣдательствованіе съ правомъ голоса въ этихъ комиссіяхъ и пріостанавливать исполненіе рѣшеній незаконныхъ или выходящихъ изъ ихъ компетенціи.

Такимъ образомъ проведена рѣзкая граница между дѣлами государственнаго управленія, находящимися въ вѣдѣніи ландрата,

---

тельныхъ имѣній и промышленныхъ предпріятій (за исключеніемъ Рейнской области и Вестфаліи) могло казаться неопаснымъ; это ограниченіе оправдывается, повидимому, и тѣмъ, что члены присутствія получаютъ только возмѣщеніе своихъ расходовъ, сумма коихъ опредѣляется уѣзднымъ собраніемъ; а между тѣмъ у нихъ очень *много работы не только* въ области коммунальнаго управленія уѣзда, но и въ области государственнаго уѣзднаго управленія; кромѣ того, выполненіе административно-судебныхъ функцій требуетъ отъ нихъ извѣстной степени матеріальной независимости. Въ присутствіе выбирается 6 членовъ на 6 лѣтъ (въ Гогенцоллернѣ 4 члена на 4 года), каждые два года два члена выходятъ. Такимъ же способомъ возобновляется и составъ уѣзднаго собранія.

[1] См. выше, стр. 172

ЦАБ "Автограф"

какъ государственнаго чиновника, и коммунальнымъ самоуправленіемъ уѣзда; поэтому и штатъ наемныхъ служащихъ, отправляющихъ свои обязанности подъ непосредственнымъ надзоромъ ландрата, раздѣленъ на двѣ соотвѣтствующія категоріи. Но въ коммунальномъ управленіи уѣздовъ точно такъ же, какъ и въ коммунальномъ управленіи мѣстной общины, примѣняется тотъ принципъ, что вмѣстѣ съ правами, предоставленными жителямъ уѣзда введеніемъ самоуправленія, на нихъ возлагается также и соотвѣтствующая обязанность принимать должности, въ которыхъ нуждается это самоуправленіе. Въ этомъ проявляется специфическая черта прусскаго и германскаго самоуправленія, которое состоитъ въ участіи не только въ постановленіи рѣшеній и въ контролѣ, но и въ самой административной работѣ.

Наряду съ сельскими уѣздами, организацію которыхъ мы только-что описали, *крупные города* занимаютъ особое положеніе: если гражданское населеніе ихъ превышаетъ 25.000 душъ (въ Вестфаліи 30.000, въ Рейнской провинціи 40.000), они могутъ, по собственной иниціативѣ, съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ, выйти изъ состава уѣзда и образовать самостоятельно такъ называемый городской уѣздъ [1]. Коммунальное уѣздное управленіе въ этомъ случаѣ совершенно сливается съ городскимъ управленіемъ. Государственныя административныя функціи ландрата, поскольку они распространяются на мѣстную общину, принадлежатъ бургомистру, мѣсто же уѣзднаго присутствія, какъ рѣшающаго органа въ дѣлахъ государственнаго управленія и какъ административнаго суда, занимаетъ городское присутствіе состоящее изъ четырехъ членовъ, которыхъ магистратъ выбираетъ изъ своей среды [2].

Въ *провинціальномъ управленіи* нѣтъ уже такого тѣснаго соприкосновенія между коммунальнымъ и государственнымъ управленіемъ, какъ въ мѣстной общинѣ и въ уѣздѣ. Здѣсь оберъ-президентъ въ качествѣ правительственнаго комиссара играетъ роль лишь посредствующаго звена между правительствомъ и провинціальнымъ ландтагомъ; онъ можетъ присутствовать на засѣданіяхъ ландтага съ правомъ всегда быть выслушаннымъ, но

[1] Меньшіе города могутъ быть въ виду особыхъ условій на основаніи заключенія провинціальнаго ландтага объявлены королевскимъ указомъ городскими уѣздами. О самостоятельномъ въ нѣкоторомъ отношеніи положеніи, занимаемомъ ганноверскими городами, см. выше, стр. 197, прим.

[2] О городахъ безъ коллегіальнаго присутствія см. выше, стр. 172, прим. 1.

ЦАБ "Автограф"

онъ не предсѣдательствуетъ въ ландтагѣ и не имѣетъ рѣшающаго голоса въ немъ. Съ другой стороны, оберъ-президентъ осуществляетъ лишь право государственнаго надзора, наблюдаетъ за тѣмъ, чтобы рѣшенія ландтага и дѣйствія провинціальныхъ органовъ управленія не противорѣчили закону и не выходили за предѣлъ ихъ компетенціи, при чемъ онъ можетъ пріостанавливать исполненіе рѣшеній; но онъ не принимаетъ никакого активнаго участія въ коммунальномъ провинціальномъ управленіи. Равнымъ образомъ административный органъ провинціи, провинціальный комитетъ (Provinzialausschuss), не функціонируетъ, подобно уѣздному присутствію, въ то же время и въ качествѣ государственнаго рѣшающаго и административно-судебнаго органа; онъ выбираетъ только членовъ въ особыя окружныя присутствія, функціонирующія въ качествѣ такихъ органовъ, и въ провинціальный совѣтъ [1].

На этой ступени прусской административной организаціи существуетъ, какъ мы сказали, полное раздѣленіе между государственнымъ управленіемъ и коммунальнымъ управленіемъ. Это раздѣленіе обусловлено крупными размѣрами провинціальной коммунальной единицы, которые заставили, съ одной стороны, придать провинціальному представительству характеръ, приближающійся къ парламенту, съ другой стороны—поставить въ болѣе независимое положеніе провинціальный комитетъ, въ качествѣ административнаго органа. Вообще въ провинціи рѣзче проведена граница, на которой должно остановиться коммунальное управленіе.

Въ организаціи провинцій замѣчается еще меньше связи съ земскими чинами прошедшихъ вѣковъ, чѣмъ въ организаціи уѣздовъ. Современныя уѣздныя представительства имѣютъ одинъ,—правда, чисто внѣшній,—признакъ, общій съ прежними сословными представительствами: и тѣ и другія являются представительствомъ группъ интересовъ, хотя представительствомъ совершенно различнаго характера, въ зависимости отъ различія правовыхъ понятій и культурныхъ условій. Ничего подобнаго нельзя сказать о провинціальныхъ представительствахъ.

Политическое значеніе прежнихъ земскихъ чиновъ было уничтожено послѣ того, какъ Великій Курфюрстъ отнялъ у нихъ право вотировать налоги. Они могли теперь участвовать только въ раскладкѣ поземельнаго налога, въ сельскомъ призрѣніи бѣдныхъ,

[1] См. выше, стр. 172 и сл.

ЦАБ "Автограф"

въ завѣдываніи пожарными обществами, земскимъ кредитомъ и ипотечнымъ дѣломъ, и они имѣли теперь лишь коммунально-товарищеское значеніе. Наоборотъ, провинціальнымъ (а не земскимъ, какъ раньше) представительствамъ [1], вновь образованнымъ по «закону объ устройствѣ провинціальныхъ сословій» отъ 5 іюня 1823 года, дано было право постановленія рѣшеній по коммунальнымъ дѣламъ съ королевскаго одобренія и подъ королевскимъ контролемъ и, кромѣ того, они были призваны обсуждать провинціальные и общіе государственные законы и принимать, такимъ образомъ, участіе также и въ государственной жизни. Въ совершенномъ противорѣчіи съ духомъ, которымъ было проникнуто законодательство *Штейна* и *Гарденберга*, стремившееся къ политическому и экономическому обновленію государства, въ этомъ законѣ былъ сдѣланъ шагъ къ возрожденію стараго сословнаго строя. Послѣдствія такого анахронизма сказались сейчасъ же въ невозможности создать, какъ это имѣлось въ виду, представительство для всего государства на основѣ такихъ сословныхъ провинціальныхъ представительствъ. Если, несмотря на это, и провинціальное коммунальное управленіе въ такой формѣ могло просуществовать столько же времени, какъ и уѣздное управленіе, то это можно объяснить причинами, подобными тѣмъ, которыя мы указали для объясненія продолжительности существованія послѣдняго: маршалъ провинціи (Landesmarschall), предсѣдатель провинціальнаго ландтага, собиравшагося каждые два года, назначался королемъ; провинціальное управленіе находилось главнымъ образомъ въ рукахъ оберъ-президента, который руководилъ имъ и послѣ того, какъ приказомъ отъ 21 іюня 1842 года провинціальному представительству было дано полномочіе учреждать особыя сословныя административныя комиссіи; провинціальные ландтаги не имѣли права обложенія и права заключенія займовъ. Только въ 1866 году, когда для вновь присоединенныхъ провинцій были изданы провинціальныя положенія все еще на сословной основѣ, въ нихъ было включено и право обложенія, а также различные элементы провинціальной организаціи, перешедшіе потомъ и въ Провинціальное Положеніе для

[1] Провинціи были вновь разграничены указомъ 30 апрѣля 1815 г., точно также, какъ и уѣзды, въ виду реорганизаціи государственнаго управленія. Для каждой изъ нихъ были изданы на основаніи вышеупомянутаго общаго закона различныя провинціальныя положенія, три 1 іюля 1823 г. и пять 27 марта 1824 года.

ЦАБ "Автограф"

восточныхъ провинцій (за исключеніемъ Познани) отъ 29 іюня 1875 года. Это послѣднее положеніе въ свою очередь было распространено съ незначительными измѣненіями на обѣ старыя западныя провинціи и на новыя провинціи[1]. При этомъ слѣдуетъ напомнить, что, какъ мы уже указывали въ началѣ этого параграфа, собственно провинціальныя коммунальныя единицы въ Гессенъ Нассау представлены коммунальными ландтагами обоихъ правительственныхъ округовъ Касселя и Васбадена. Соединяясь въ провинціальный ландтагъ, эти ландтаги исполняютъ очень немногочисленныя функціи.

Провинціальный ландтагъ составляется изъ депутатовъ отдѣльныхъ уѣздовъ, изъ которыхъ каждый посылаетъ одного, двухъ или трехъ депутатовъ, въ зависимости отъ населенности уѣзда, при чемъ принимается во вниманіе и густота населенія провинціи[2]. Выборы представителей производятся уѣздными представительствами, а въ городскихъ уѣздахъ собраніемъ городскихъ гласныхъ или собраніемъ городскихъ гласныхъ совмѣстно съ коллегіаль-

[1] Изъ провинціальнаго положенія 29 іюня 1875 года (собр. зак., стр. 335) особыми законами были исключены постановленія, касающіяся общаго государственнаго управленія, и кромѣ того оно было согласовано съ измѣненными за это время постановленіями уѣзднаго положенія. Въ измѣненной такимъ образомъ редакціи оно было вновь опубликовано 22 марта 1881 года (собр. зак., стр. 233). Законы, вводящіе провинціальное положеніе въ другихъ провинціяхъ, были изданы: для Ганновера—7 мая 1884 г., для Гессенъ-Нассау—8 іюня 1885 г., для Вестфаліи—1 августа 1886 г., для Рейнской провинціи—1 іюня 1887 г., для Шлезвигъ-Голштиніи—27 мая 1888 г. — Административная организація провинціи Познань регулируется закономъ о компетенціяхъ 19 мая 1889 г. и королевскимъ указомъ отъ 5 ноября 1889 года, касающимся провинціальнаго присутствія, начальника мѣстной администраціи (Landesdirektor), распредѣленія провинціальныхъ налоговъ, принудительнаго внесенія въ бюджетъ и государственнаго надзора за коммунальнымъ провинціальнымъ управленіемъ. Лишь въ томъ, что касается состава провинціальнаго ландтага Познани и отношенія его къ правительству, дѣйствуетъ еще старое провинціальное положеніе этой провинціи отъ 27 марта 1824 года, а также предписанія отъ 15 декабря 1830 г. и 19 декабря 1845 г.—Организація земскаго коммунальнаго союза (Landescommunalverband) Гогенцоллерна, въ представительствѣ котораго участвуютъ еще 2 княжескихъ голоса, основано на „участковомъ и земскомъ положеніи“ (Amts- und Landesordnung) отъ 2 апрѣля 1873 года.

[2] Для упрощенія выборовъ и для уменьшенія расходовъ, связанныхъ съ ними, сельскіе уѣзды (Landkreise), посылающіе въ провинціальный ландтагъ только по одному или по два депутата, могутъ, на основаніи статутарнаго распоряженія провинціальнаго ландтага, быть соединяемы въ одинъ избирательный союзъ; собирающіяся для этой цѣли уѣздныя представительства сообща выбираютъ тогда приходящееся на ихъ долю число депутатовъ.

ЦАБ "Автограф"

нымъ магистратомъ. Провинціальный ландтагъ созывается оберъ-президентомъ на основаніи королевскаго приказа по крайней мѣрѣ разъ въ два года и, кромѣ того, всякій разъ, когда этого требуютъ обстоятельства; но на практикѣ провинціальный ландтагъ собирается каждые два года. Засѣданія его происходятъ подъ руководствомъ выбраннаго имъ самимъ предсѣдателя и въ выработанномъ имъ самимъ порядкѣ. Онъ является рѣшающимъ и принимающимъ отчетность органомъ въ коммунальныхъ дѣлахъ провинціи; онъ имѣетъ полномочіе издавать статуты и регламенты, регламентировать собираніе государственныхъ повинностей, опредѣлять бюджетъ провинціальнаго управленія, дѣлая при этомъ законное употребленіе изъ суммъ, предоставленныхъ провинціи дотаціонными законами, распоряжаться провинціальнымъ имуществомъ, вступать въ сдѣлки отъ имени провинціи, регламентировать все провинціальное управленіе и учреждать провинціальныя должности, избирать членовъ въ нѣкоторыя коммисіи для цѣлей государственнаго управленія [1], представлять правительству о нуждахъ и жалобахъ, касающихся провинціи, и давать свое заключеніе по поводу законопроектовъ, представляемыхъ на его разсмотрѣніе правительствомъ.

Въ виду того обстоятельства, что провинціальные ландтаги собираются только черезъ долгіе промежутки и что дѣятельность ихъ распространяется болѣе на общую регламентацію провинціальнаго управленія, компетенціи административнаго органа, *провинціальнаго комитета* (Provinzialausschuss) сравнительно расширены. Предсѣдатель и члены его, число которыхъ опредѣляется провинціальнымъ статутомъ, избираются на шесть лѣтъ провинціальнымъ ландтагомъ изъ числа жителей провинціи, которые могутъ быть избираемы въ провинціальное представительство. Половина членовъ провинціальнаго комитета выбываетъ черезъ каждые три года. Не могутъ быть выбираемы въ него оберъ-президентъ и правительственные президенты, а также всѣ наемные провинціальные

[1] Напр., членовъ въ комиссіи для участія въ дѣлахъ дирекціи рентнаго банка и для контроля надъ ней, членовъ въ главныя рекрутскія комисіи, членовъ въ комиссіи для распредѣленія между отдѣльными уѣздами военныхъ поставокъ, т. е. натуральныхъ повинностей матеріаломъ и фуражемъ на военныя надобности. Избраніе членовъ этихъ комиссій, опредѣленіе способа доставленія государственныхъ повинностей и заключенія относительно законопроектовъ составляютъ главную часть дѣятельности соединеннаго Гессенъ-Нассаускаго провинціальнаго ландтага.

ЦАБ "Автограф"

служащіе, изъ которыхъ только начальникъ мѣстной администраціи (Landesdirektor) входитъ въ провинціальный комитетъ въ силу своей должности; въ утвержденіи со стороны министра внутреннихъ дѣлъ избранные члены нуждаются только въ провинціи Познань. Въ Гогенцоллернѣ предсѣдатель коммунальнаго ландтага предсѣдательствуетъ въ то же время и въ земской управѣ (Landesausschuss); изъ четырехъ остальныхъ членовъ управы одинъ избирается тремя князьями, имѣющими право голоса въ коммунальномъ ландтагѣ. Члены комитета приводятся къ присягѣ какъ чиновники. Но компетенція провинціальнаго комитета, какъ органа управленія, распространяется только на коммунальныя дѣла провинціи; онъ долженъ вѣдать управленіе всѣми дѣлами провинціальнаго союза, руководствуясь законами и королевскими указами, провинціальными регламентами и бюджетными назначеніями; онъ долженъ назначать провинціальныхъ служащихъ, за исключеніемъ начальника мѣстной администраціи и другихъ подчиненныхъ ему высшихъ чиновниковъ; долженъ регулировать и контролировать ихъ дѣятельность, подготовлять доклады въ ландтагъ и приводить въ исполненіе его рѣшенія, кромѣ того давать заключенія по вопросамъ, предлагаемымъ на его разсмотрѣніе министрами или оберъ-президентомъ.

Исполнительнымъ чиновникомъ провинціальнаго управленія является Landesdirektor или Landeshauptmann, назначаемый и оплачиваемый ландтагомъ и утверждаемый въ должности королемъ. Подъ его начальствомъ большее или меньшее число высшихъ чиновниковъ (Landesräte), а также техническихъ служащихъ, вѣдаютъ различныя отрасли провинціальнаго управленія съ помощью довольно значительнаго количества низшихъ служащихъ. Коллегіальная директорія (Landesdirektorium), состоящая изъ Landesdirektor'а и двухъ такъ называемыхъ «совѣтниковъ казначейства» (Schatzräte), существуетъ только въ Ганноверѣ.

Landesdirektor, хотя и состоитъ членомъ провинціальнаго комитета, но исполняетъ свои обязанности по указаніямъ послѣдняго и подъ его надзоромъ. Несмотря на то, что въ юридическомъ отношеніи и въ сношеніяхъ съ другими органами и частными лицами онъ представляетъ провинціальный союзъ, онъ все-таки является исключительно коммунальнымъ чиновникомъ въ большей степени, чѣмъ какое-либо иное лицо, стоящее во главѣ коммунальной единицы.

Провинціальные союзы отличаются отъ другихъ коммунальныхъ единицъ еще тѣмъ, что провинціальныя положенія не знаютъ

ЦАБ "Автограф"

обязанности принятія почетныхъ провинціальныхъ должностей: не только члены провинціальнаго комитета, но также и члены ландтага получаютъ возмѣщеніе своихъ расходовъ на основаніи статутарныхъ опредѣленій.

До сихъ поръ мы разсматривали только внѣшнюю форму коммунальныхъ единицъ Пруссіи, и мы должны были дольше остановиться на ихъ организаціи въ особенности потому, что организація эта имѣетъ важное значеніе для коммунальныхъ финансовъ, въ виду вызываемыхъ ею личныхъ и матеріальныхъ расходовъ. Теперь мы займемся содержаніемъ, наполняющимъ эту форму, и изслѣдуемъ, какія задачи коммунальные органы Пруссіи обязаны выполнять или соглашаются выполнять добровольно.

При этомъ намъ прежде всего бросается въ глаза внѣшнее отличіе отъ государствъ, разсмотрѣнныхъ нами раньше: Прусское государство состоитъ однимъ изъ членовъ Германской Имперіи; задачи, служащія потребностямъ и благу прусскихъ гражданъ, которые суть въ то же время и граждане Германской имперіи, раздѣлены между Пруссіей и имперіей. Мы уже упоминали о томъ, что въ силу такихъ отношеній съ точки зрѣнія имперіи можно часто, хотя лишь по аналогіи, говорить о «самоуправленіи» отдѣльныхъ государствъ [1], ибо за этими государствами и послѣ основанія имперіи оставлены тѣ задачи, которыя не предусмотрѣны конституціей и законами въ качествѣ задачъ обще-германскихъ. Въ выполненіи другихъ общихъ задачъ, входящихъ въ сферу вѣдѣнія имперіи, эта послѣдняя, за отсутствіемъ собственнаго административнаго аппарата, пользуется административными аппаратами отдѣльныхъ государствъ и ихъ коммунальными органами. Такимъ образомъ довѣрителемъ этихъ органовъ является въ однихъ случаяхъ имперское правительство, въ другихъ — правительство отдѣльнаго государства. Но въ обоихъ случаяхъ это по существу своему *государственныя* задачи: различна лишь форма ихъ порученія и выполненія, въ зависимости отъ того, кто является довѣрителемъ, и какъ сообщается его воля довѣренному. Однако, мы не можемъ подробно останавливаться здѣсь на государственно-правовомъ и административно-правовомъ отношеніи между имперіей и отдѣльными государствами.

---

[1] См. выше, стр. 19, прим. 1.

ЦАБ "Автограф"

Задачи различныхъ коммунальныхъ единицъ Пруссіи тѣмъ разнообразнѣе, чѣмъ мельче коммунальная единица.

Мѣстная община уполномочена, во-первыхъ, въ качествѣ коммунальной единицы включать въ кругъ своей дѣятельности всѣ мѣстныя задачи, служащія интересамъ ея членовъ; затѣмъ на нее возложены, какъ на однаго изъ членовъ въ организмѣ публичнаго управленія, извѣстныя обязанности частью имперскими законами, частью законами отдѣльныхъ государствъ; кромѣ того, государство можетъ поручить общинному органу, какъ мѣстному органу государственной власти, всѣ мѣстныя дѣла уѣзднаго, окружнаго, провинціальнаго и общаго государственнаго управленія, для выполненія коихъ не имѣется особыхъ мѣстныхъ, непосредственно государственныхъ органовъ. Такъ называемый обязательный кругъ дѣятельности, состоящій изъ обоихъ послѣднихъ видовъ задачъ, въ общемъ одинаковъ и для городскихъ и для сельскихъ общинъ: юридически и тѣ и другія призваны къ исполненію обязанностей одинаковаго рода, и только по своему объему выполненіе этихъ обязанностей будетъ какъ въ общемъ, такъ и въ частностяхъ, весьма различно въ городѣ и въ деревнѣ.

Исполненіе лежащихъ на общинныхъ органахъ задачъ или порученій, служащихъ государственнымъ цѣлямъ, относится прежде всего къ обязанности бургомистра или старшины (Gemeindevorsteher) и амтмановъ и только въ городѣ Ганноверѣ къ обязанности магистрата въ цѣломъ. Но это не исключаетъ, однако, того, что съ разрѣшенія государственнаго органа они могутъ перепоручать фактическое исполненіе ихъ другимъ членамъ коммунальнаго органа. Служащіе общины, выполняя государственныя порученія, дѣйствуютъ не въ качествѣ коммунальныхъ служащихъ, а въ качествѣ чиновниковъ государства; но они могутъ при этомъ, въ случаѣ нужды, пользоваться услугами общиннаго управленія; община не только должна предоставлять для этой цѣли своихъ служащихъ, но также большею частью и давать средства, нужныя для этихъ порученій, которыя могутъ быть единичными или постоянными.

Къ постояннымъ задачамъ, которыя община должна брать на себя по порученію государства, относятся, главнымъ образомъ, веденіе списковъ гражданскаго состоянія и содержаніе мѣстной полиціи.

Во всѣхъ тѣхъ общинахъ, которыя сами по себѣ составляютъ округъ гражданскаго состоянія (Standesamtsbezirk), старшина яв-

ЦАБ "Автограф"

ляется въ принципѣ также и регистраторомъ актовъ гражданскаго состоянія (*Standesbeamter*). Съ разрѣшенія оберъ-президента онъ можетъ передать веденіе списковъ гражданскаго состоянія другому служащему общины, но это перепорученіе всегда можетъ быть взято обратно. Въ такихъ случаяхъ однако община обыкновенно назначаетъ особаго, а въ большихъ городахъ нѣсколькихъ такихъ чиновниковъ, съ необходимымъ числомъ замѣстителей. Личные и матеріальные расходы служащихъ по регистраціи гражданскаго состоянія всегда, какъ и во Франціи, несутся общинами (въ Англіи—Union'ами), при чемъ размѣръ жалованья или вознагражденія, уплачиваемаго служащимъ въ сложныхъ сельскихъ округахъ регистраціи гражданскаго состоянія, опредѣляется уѣзднымъ присутствіемъ.

Точно также всюду, гдѣ нѣтъ королевскаго полицейскаго органа, завѣдываніе мѣстной полиціей лежитъ на обязанности старшины; расходы этой отрасли управленія падаютъ на общины главнымъ образомъ въ городахъ, такъ какъ въ деревнѣ только старшины (Gemeindevorsteher) въ Гессенъ-Нассау и въ Гогенцоллернѣ, а также старшины (Vorsteher) сложныхъ общинъ въ Рейнской провинціи и Вестфаліи, суть сами начальники полиціи, въ другихъ же частяхъ государства мѣстной полиціей завѣдуютъ участковые начальники (Amtsvorsteher) подъ руководствомъ ландрата, старшины же играютъ лишь роль ихъ мѣстныхъ представителей и помощниковъ. Въ городахъ завѣдываніе мѣстной полиціей безопасности и полиціей благосостоянія лежитъ на обязанности бургомистра или, по особому порученію, на обязанности какого-нибудь члена магистрата, а иногда также какого-либо иного городского служащаго; расходы на полицію, въ которые входитъ также содержаніе полицейскихъ командъ и арестныхъ помѣщеній, падаютъ всецѣло на общины. Исключеніе въ этомъ отношеніи составляютъ лишь 6 крупнѣйшихъ городовъ, въ которыхъ имѣются королевскіе полицейскіе президіумы (Polizeipräsidien) [1], и 16 городовъ, въ которыхъ учреждены королевскія полицейскія дирекціи (Polizeidirektionen). Въ этихъ 22 городахъ общины должны были раньше нести лишь такъ называемые предметные расходы полицейскаго управленія (включая сюда и расходы по содержанію полицейскихъ помѣщеній), къ которымъ причис-

[1] Въ Берлинѣ, впрочемъ, дорожно-строительная полиція, какъ отрасль полицейскаго управленія, поручена оберъ-бургомистру.

ЦАБ "Автограф"

лялась, впрочемъ, также уплата жалованья и вознагражденія нѣкоторымъ служащимъ, напр. полицейскимъ врачамъ, казеннымъ ветеринарнымъ врачамъ и врачамъ полиціи нравовъ, а также расходы по техническому контролю надъ мѣрами и вѣсами, по полицейской дезинфекціи, по леченію на основаніи предписаній полиціи нравовъ и др. Закономъ 20 апрѣля 1892 г. государство приняло на себя въ этихъ городахъ всѣ непосредственно полицейскіе расходы, включая сюда и расходы на ночную стражу (но не такіе расходы, которые не вытекаютъ непосредственно изъ дѣятельности полицейскихъ учрежденій, какъ напр., расходы на дезинфекцію, на принудительное леченіе и т. п.). За это города должны уплачивать по количеству гражданскаго населенія отъ 0,70 до 2,50 марокъ съ человѣка, и благодаря этому сбору они обременены теперь въ большей степени, чѣмъ раньше предметными расходами полицейскаго управленія. Такимъ образомъ въ томъ, что касается расходовъ мѣстнаго полицейскаго управленія, Пруссія существеннымъ образомъ отличается отъ Франціи, гдѣ мѣстная полиція всюду содержится на коммунальныя средства. Но она отличается также и отъ Англіи, гдѣ полицейскіе расходы, хотя и фигурируютъ также въ бюджетахъ отчасти крупныхъ городовъ, отчасти графствъ, но въ своей совокупности входятъ все-таки въ бюджетъ мѣстныхъ единицъ самоуправленія.

Въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ имѣется Amtsgericht (участковый судъ), бургомистръ, выполняя функціи полицейскаго органа, долженъ, кромѣ того, выполнять вмѣсто представителя полиціи функціи прокурора при участковомъ судѣ, а полицейскіе служащіе, за исключеніемъ бургомистровъ городскихъ уѣздовъ, являются въ то же время помощниками прокуратуры [1].

Къ единовременнымъ (вѣрнѣе періодическимъ) порученіямъ, возлагаемымъ государствомъ на коммунальные органы, относятся статистическія изслѣдованія, какъ напр. переписи скота, профессіональныя и промышленныя переписи, судовыя переписи, а также разныя спеціальныя анкеты, напр. относительно размѣра и характера отдѣльныхъ видовъ промышленныхъ предпріятій (подрядчиковъ, поставляющихъ сельскохозяйственныхъ рабочихъ, посредниковъ по пріисканію мѣстъ и т. п.). Эти порученія требуютъ отъ городовъ, особенно отъ большихъ, гораздо больше

[1] Законъ о судоустройствѣ (Gerichts-Verf.-Ges.) 27 янв. 1877 г. и прусскій законъ о приведеніи его въ исполненіе отъ 24 апр. 1878 г.

ЦАБ "Автограф"

труда и расходовъ [1], чѣмъ отъ сельскихъ общинъ, для которыхъ мѣстнымъ концентраціоннымъ пунктомъ при выполненіи такихъ задачъ служитъ обыкновенно ландратское уѣздное управленіе.

Не только исполнительные органы общинъ, но также общины, какъ таковыя, обязываются имперскими законами и законами отдѣльныхъ государствъ къ извѣстнымъ услугамъ во всѣхъ областяхъ государственнаго управленія.

Для цѣлей *военнаго управленія* онѣ должны, по имперскому военному закону 2 мая 1874 г. и по воинскому уставу 22 ноября 1888 года, вести основные призывные списки и составлять списки ландштурма; онѣ должны доставлять приказы и объявленія относительно смотровъ и наборовъ, оказывать содѣйствіе при смотрахъ и наборахъ и помогать органамъ, завѣдующимъ ландверомъ, и рекрутскимъ комиссіямъ при осмотрѣ рекрутовъ [2].

Натуральныя же повинности на военныя нужды въ мирное время: доставленіе квартиръ и пропитанія солдатамъ и лошадямъ, доставленіе фуража, подводъ и караульныхъ помѣщеній для частей войскъ, находящихся на походѣ, — всѣ эти повинности суть, какъ и во Франціи, общія повинности, но общины должны, за немногими исключеніями, распредѣлять между отдѣльными лицами эти повинности, а также и вознагражденіе, выдаваемое за нихъ государствомъ [3]. Община должна

[1] При переписяхъ народонаселенія, профессіональныхъ и промышленныхъ переписяхъ привлекаются по возможности почетно-должностные счетчики, которыхъ въ большихъ городахъ требуются тысячи; въ случаѣ же недостатка таковыхъ города должны нанимать счетчиковъ за плату. Далѣе, нужны подходящія помѣщенія для разбитаго по раіонамъ переписного производства, а также для центральнаго бюро, которое приходится устраивать тамъ, гдѣ города не имѣютъ постояннаго статистическаго бюро. Требуется также первоначальная провѣрка заполненныхъ статистическихъ карточекъ, для чего, какъ и для упомянутыхъ бюро, часто бываетъ возможно достать необходимый персоналъ лишь за особую плату. Такимъ образомъ, расходы большихъ городовъ на такую перепись достигаютъ каждый разъ значительной суммы, и государство не даетъ за это никакого возмѣщенія. См. выше, стр. 176—7.

[2] Впрочемъ, послѣднія функціи выполняются общинными органами въ качествѣ мѣстныхъ полицейскихъ органовъ, и поэтому расходы по доставкѣ приказовъ, на объявленія и т. п. въ тѣхъ мѣстахъ, гдѣ существуютъ королевскія полицейскія управленія, города нести не должны, согласно рѣшенію высшаго административнаго суда, постановленному въ ноябрѣ 1899 года.

[3] Имперскій законъ о квартирной повинности отъ 25 іюня 1868 г. и законъ отъ 13 февр. 1875 г. о натуральной повинности на военныя нужды мирнаго времени. О военныхъ повинностяхъ вообще, см. G. Meier, „Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts“. 1883 г., II, стр. 140 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

слѣдить за правильнымъ и своевременнымъ исполненіемъ этихъ повинностей, примѣняя, въ случаѣ надобности, принудительныя мѣры; но она можетъ всѣ такія повинности принимать на себя посредствомъ *мѣстнаго статута*; въ большихъ же городахъ это обычно такъ и дѣлается. Если при этомъ расходы превышаютъ уплачиваемое государствомъ вознагражденіе, она раскладываетъ этотъ излишекъ на лицъ, обязанныхъ нести упомянутыя повинности, и взыскиваетъ его съ нихъ. Въ статутѣ должно быть указано, будутъ ли нести повинности только домовладѣльцы или же и квартиронаниматели.

Въ военное время община, какъ таковая, обязана передъ военнымъ вѣдомствомъ кромѣ упомянутыхъ повинностей нести еще повинности по поставкѣ матеріаловъ для различныхъ цѣлей и рабочихъ рукъ, особенно для устройства дорогъ и постройки укрѣпленій. Въ этомъ случаѣ община за расквартированіе войскъ не получаетъ никакого вознагражденія, за остальныя же натуральныя повинности, за исключеніемъ строительныхъ матеріаловъ, и за рабочія руки—только вознагражденіе по обыкновеннымъ среднимъ цѣнамъ, и лишь за строительные матеріалы вознагражденіе выдается по цѣнамъ времени поставки ихъ. Города, составляющіе самостоятельные городскіе уѣзды, кромѣ упомянутыхъ военныхъ повинностей, несутъ еще тѣ, которыя вообще возлагаются не на общины непосредственно, а на уѣзды [1].

Разница въ этомъ отношеніи замѣчается особенно по сравненію съ Англіей, гдѣ соотвѣтствующія военныя натуральныя повинности несетъ только графство, которое до извѣстной степени обязано также нести и расходы по содержанію милиціи.

Въ области *правосудія* на мѣстной общинѣ, кромѣ обязанности составленія списковъ для выбора присяжныхъ засѣдателей и шеффеновъ, по организаціи суда въ имперіи лежала въ общемъ только еще забота о третейскомъ судѣ, т. е. выборъ черезъ посредство общиннаго представительства подходящихъ лицъ для мирнаго улаживанія споровъ по оскорбленіямъ, а по предложенію сторонъ, также и по гражданскимъ дѣламъ. Для общинныхъ управленій крупныхъ поселеній отсюда возникаютъ значительныя хлопоты по раціональному раздѣленію города на третейско-судебные участки и по назначенію подходящихъ третейскихъ судей; въ мелкихъ же общинахъ, соединенныхъ въ

[1] См. ниже.

ЦАБ "Автограф"

одинъ третейско-судебный участокъ, выборъ третейскаго судьи производится уѣзднымъ представительствомъ.

По прусскому опекунскому положенію 5 іюля 1875 года, постановленія котораго перешли потомъ въ прусскій законъ о примѣненіи гражданскаго уложенія Германской Имперіи, общины обязаны кромѣ того назначать въ опекунскіе суды почетно-должностныхъ «общинныхъ сиротскихъ совѣтниковъ» (въ крупныхъ *общинахъ—нѣсколько такихъ совѣтниковъ, каждый изъ которыхъ* функціонируетъ въ отведенномъ ему участкѣ). Обязанность этого почетно-должностного вспомогательнаго персонала опекунскихъ судовъ заключается въ томъ, чтобы предлагать лицъ, которыя могутъ быть назначены опекунами, соопекунами или членами семейнаго совѣта, осуществлять общій надзоръ за воспитаніемъ опекаемыхъ и доносить суду о всякомъ, дошедшемъ до ихъ свѣдѣнія, случаѣ ущерба, наносимаго имуществу опекаемаго. Въ частности, кромѣ того, по закону о добровольной подсудности отъ 21 сентября 1899 года (§§ 104—110 и 119) за прежними сельскими судами восточныхъ провинцій, т. е. за старшиной и шеффенами, которые функціонируютъ въ такихъ случаяхъ коллегіально, осталась обязанность предварительной охраны наслѣдствъ, взиманія пошлинъ и составленія описей имущества и инвентарей, а также нѣкоторыхъ засвидѣтельствованій. Для подобныхъ же цѣлей въ Нассау сохранились такъ называемые полевые суды (Feldgerichte), которые состоятъ изъ бургомистра и нѣсколькихъ «шеффеновъ полевыхъ судовъ», назначаемыхъ правительственнымъ президентомъ или ландратомъ по предложенію общиннаго представительства.

Задача болѣе значительная также и въ финансовомъ отношеніи возлагается на общины новѣйшимъ *промышленнымъ законодательствомъ*. Имперскій законъ 29 іюня 1890 г. и новелла къ нему 1898 г. обязываютъ общины, при извѣстныхъ условіяхъ, зависящихъ отъ величины общины и ея промышленнаго положенія, устраивать промышленные суды. Общины, въ которыхъ болѣе 20.000 жителей, всегда должны имѣть промышленный судъ или должны быть причислены къ какому-нибудь промышленно-судебному округу. Предсѣдатели промышленныхъ судовъ должны быть назначаемы соотвѣтствующими общинами [1], а такъ какъ ими не могутъ быть ни работодатели, ни рабочіе, то въ большихъ

[1] Тамъ, гдѣ нѣтъ промышленнаго суда, можно при промышленныхъ спорахъ просить старшину о постановленіи предварительнаго рѣшенія.

ЦАБ "Автограф"

городахъ они берутся обыкновенно изъ числа платныхъ общинныхъ служащихъ съ юридическимъ образованіемъ. Кромѣ того, эти общины помимо матеріальныхъ расходовъ на содержаніе судебныхъ помѣщеній, на формуляры, на разсылку, на объявленія, на выборы засѣдателей (Beisitzer), несутъ еще расходы въ видѣ платы этимъ засѣдателямъ, а также свидѣтелямъ и экспертамъ.

Въ своемъ *финансовомъ управленіи* государство пользуется содѣйствіемъ общины при раскладкѣ и собираніи прямыхъ налоговъ, потому что общинное право обложенія находится въ тѣсной связи съ государственными налогами. Поэтому участіе общины въ раскладкѣ лежитъ въ собственныхъ ея интересахъ и является дополненіемъ къ ея правамъ самоуправленія; съ другой же стороны способъ раскладки и собиранія прямыхъ государственныхъ налоговъ и коммунальныхъ налоговъ настолько одинаковъ, что было бы напрасной тратой общественнаго труда, если бы государство для непосредственнаго собиранія своихъ прямыхъ налоговъ держало свои особые органы наряду съ общинными органами. Подробности объ этихъ услугахъ государству будутъ поэтому изложены нами ниже въ § 5, въ связи съ описаніемъ организаціи коммунальнаго финансоваго управленія, какъ коммунальной задачи, служащей основой для выполненія всѣхъ остальныхъ коммунальныхъ задачъ.

Въ области *попеченія о благосостояніи* и объ удовлетвореніи экономическихъ интересовъ болѣе общія и широкія задачи связаны съ задачами специфически мѣстными тѣснѣе всего. Послѣднія задачи гораздо многочисленнѣе, онѣ очень различны, смотря по величинѣ и характеру отдѣльной общины, но всегда возникаютъ съ извѣстной необходимостью сами. Поэтому непосредственное законодательное принужденіе общинъ могло здѣсь ограничиться лишь немногими предметами, главная же масса этого круга задачъ, связанная также и съ наибольшими расходами, осуществляется свободной дѣятельностью общинъ, часто въ косвенной зависимости отъ обязанностей, налагаемыхъ закономъ.

Къ обязательнымъ задачамъ *попеченія о благосостояніи* относятся прежде всего содержаніе народныхъ школъ и призрѣніе бѣдныхъ.

На обязанности политическои общины содержаніе *народной школы* лежитъ до сихъ поръ [1] по закону только въ провинціяхъ

[1] Предложенный въ настоящее время (весною 1906 г.) ландтагу проектъ закона о содержаніи народныхъ школъ имѣетъ въ виду принципіально возло-

ЦАБ "Автограф"

Восточной и Западной Пруссіи, въ отдѣльныхъ частяхъ Силезіи, въ лѣвобережныхъ округахъ Рейнской провинціи, въ Гессенъ-Нассау и въ Гогенцоллернѣ. Въ остальныхъ частяхъ государства эта обязанность, по общему земскому праву, лежитъ на такъ называемой школьной общинѣ, т. е. на самостоятельныхъ жителяхъ, соединенныхъ въ школьный союзъ, большею частью раздѣльно по вѣроисповѣданіямъ. Но и здѣсь политической общинѣ также разрѣшается добровольно брать на себя содержаніе народной школы, и фактически она часто пользуется этимъ разрѣшеніемъ, при чемъ вмѣстѣ съ этимъ на общину переходитъ и право назначать учителей, при условіи утвержденія ихъ правительствомъ. Помимо этого права назначенія, которое къ тому же въ деревняхъ осуществляется обыкновенно попечителемъ школы, общинѣ по 24 ст. конституціи въ остальномъ принадлежитъ, какъ и во Франціи, только «завѣдываніе внѣшними дѣлами народной школы», регламентація же внутреннихъ распорядковъ школы, а также дисциплинарная власть надъ учителями принадлежитъ государству. Государство завѣдуетъ школьными дѣлами въ соотвѣтствующихъ отдѣлахъ государственнаго управленія, а надзоръ надъ народными школами осуществляется правительственными школьными инспекторами. Въ крупныхъ городахъ и надзоръ за школами также осуществляется предназначенными для того членами магистрата (городскими школьными совѣтниками—Stadtschulräte), но они пользуются этимъ правомъ надзора лишь въ силу спеціальнаго порученія со стороны государства. Отсюда для крупныхъ городовъ возникаютъ новые расходы, такъ какъ членъ магистрата, которому порученъ надзоръ за школами, фактически не можетъ осуществлять этотъ надзоръ самолично, и городъ долженъ нанимать для него помощниковъ съ педагогической подготовкой (городскіе школьные инспектора). Такимъ образомъ крупные города, въ интересахъ единства своего школьнаго управленія, добровольно освободили государство отъ значительной части расходовъ на инспекцію и интересуются вообще народнымъ образованіемъ гораздо больше, чѣмъ это предписывается общинамъ государствомъ. Они много заботятся объ организаціи и постановкѣ своихъ народныхъ школъ, основываютъ кромѣ того среднія школы и реальныя училища, особые школьные

жить на политическую общину обязанность содержать народныя школы. Объ участіи государства въ расходахъ на народныя школы см во II отд. 4 гл. § 4.

ЦАБ "Автограф"

классы для неспособныхъ дѣтей, курсы для заикъ, школьные музеи и другія учрежденія для совершенствованія учительскаго персонала и для пользы учениковъ (школьныя бани, обученіе плаванью, безплатные билеты въ купальни и на желѣзныхъ дорогахъ, игры для юношества, щедрыя субсидіи каникулярнымъ колоніямъ и на снабженіе горячимъ завтракомъ бѣдныхъ учениковъ въ теченіе зимнихъ мѣсяцевъ, а въ послѣднее время еще особыя—лѣсныя—школы для дѣтей слабыхъ и болѣзненныхъ и т. п.). Крупные города обязаны участвовать и въ устроенныхъ въ послѣднее время въ правительственныхъ округахъ пенсіонныхъ учительскихъ кассахъ и благодаря тому, что на ихъ долю приходятся очень высокіе взносы, они оказываются вынужденными нести часть пенсіоннаго бремени мелкихъ городовъ и сельскихъ общинъ [1].

Съ другой стороны прусское государство распредѣлило въ послѣднее время пособія, даваемыя имъ на жалованье учителямъ, такимъ образомъ, что на крупные города приходится только совершенно ничтожная часть этихъ пособій (максикумъ на 24 учительскихъ мѣста). Такимъ образомъ, забота о народной школѣ предоставлена въ большей степени, чѣмъ во Франціи, общинѣ, но на общины зато падаетъ и большая часть расходовъ. Сходство же между порядками обоихъ государствъ увеличилось въ томъ отношеніи, что во Франціи департаментъ принимаетъ теперь такъ же мало участія въ расходахъ на народную школу, какъ въ Пруссіи уѣздъ или провинція.

Учрежденіе среднихъ учебныхъ заведеній, а также профессіональныхъ школъ и школъ для продолженія образованія предоставлено доброй волѣ общинъ. Но онѣ, подобно высшимъ коммунальнымъ союзамъ, имѣютъ право посредствомъ статута сдѣлать посѣщеніе школы для продолженія образованія обязательнымъ для промышленныхъ рабочихъ моложе 18 лѣтъ.

[1] Законъ 23 іюля 1893 г. См. административный отчетъ города Бреславля за 1892—1895 г., стр. 264 и сл.; по этому отчету 33 пенсіонера изъ учительскаго персонала города Бреславля за первыя три четверти года существованія кассы (1 іюля 1893 г. до конца марта 1894 г.) получили изъ нея 24,865 марокъ, между тѣмъ какъ исчисленная на основаніи суммы обложеннаго жалованья цифра взносовъ, которые городъ долженъ былъ сдѣлать въ кассу, составляла 54.154 марки; въ 1894/95 г. городъ внесъ въ кассу 78.762 марки, касса же потратила на 38 пенсіонеровъ 59 846 марокъ.—Берлинъ стоитъ внѣ провинціальнаго и окружнаго управленія и поэтому ему не приходится принимать такое невольное участіе въ расходахъ на пенсіи другихъ школьныхъ союзовъ.

ЦАБ "Автограф"

Города, въ силу своего права надзора надъ цехами, пользуются также и правомъ надзора надъ цеховыми профессіональными школами, которымъ часто даются субсидіи изъ средствъ общины [1]. Изъ высшихъ общеобразовательныхъ школъ,—въ Пруссіи въ 1897 г. было 568 гимназій, прогимназій, реальныхъ гимназій и реальныхъ прогимназій, высшихъ реальныхъ школъ и реальныхъ школъ [2],—152 реальныя гимназіи (Realgymnasien) и 86 реальныхъ училищъ (Realanstalten) были почти исключительно заведеніями городскими или, какъ напр. нѣкоторыя высшія реальныя училища (Oberrealschulen), содержались сообща городами и государствомъ, а изъ 277 гимназіи и 53 прогимназій тоже не малое число было основано городами, главнымъ образомъ крупными [3].

Изъ другихъ образовательныхъ учрежденій (музеи, театры, библіотеки) въ послѣднее время особенно нашли себѣ поощреніе со стороны многихъ общинъ народныя библіотеки (часто съ читальнями при нихъ), стремящіяся удовлетворить образовательныя потребности широкой массы, а также промышленныя рисовальныя и иныя профессіональныя (ремесленныя) школы, содержимыя или субвенціонируемыя крупными городами.

Общественное призрѣніе бѣдныхъ имперскимъ закономъ 6 іюня 1870 г. урегулировано въ Германіи, по примѣру Пруссіи [4], на основѣ понятія Unterstützungswohnsitz (мѣсто призрѣнія). Мѣстный союзъ призрѣнія бѣдныхъ (Ortsarmenverband), помимо обязанности подавать первоначальную помощь всякому нуждающемуся, долженъ и окончательно брать на себя бремя призрѣнія бѣдныхъ, а поэтому возмѣщать другимъ мѣстнымъ союзамъ призрѣнія расходы по призрѣнію тѣхъ лицъ, которыя по закону имѣютъ въ немъ Unterstützungswohnsitz [5]. Но мѣстнымъ союзомъ призрѣнія въ принципѣ является мѣстная община. и нѣсколько общинъ

[1] См., напр , мѣсячные отчеты статистическаго бюро города Бреславля 1895 г., стр. 92.

[2] „Jahrbuch der höheren Schulen Deutschlands". XVIII, 1897 г.

[3] Такимъ образомъ содержаніе классическихъ и реальныхъ гимназій крупными общинами едва ли можетъ быть названо въ Пруссіи „исключительнымъ" явленіемъ, какъ это дѣлаетъ Reitzenstein, говоря о Германіи вообще въ „Schönbergs Handbuch". III. 2. стр. 37.

[4] Законъ 31 декабря 1842 г.

[5] При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что Unterstützungswohnsitz только въ Баваріи зависитъ отъ мѣста рожденія, въ остальной же Германіи,—за исключеніемъ Эльзасъ-Лотарингіи, гдѣ дѣйствуютъ еще постановленія французскаго права,—онъ обусловленъ двухлѣтнимъ жительствомъ въ одномъ мѣстѣ.

ЦАБ "Автограф"

соединяется въ одинъ союзъ призрѣнія только въ тѣхъ случаяхъ, когда это необходимо по причинѣ бѣдности отдѣльныхъ общинъ или по причинѣ тѣснаго сплетенія мѣстныхъ и хозяйственныхъ отношеній, какъ это часто бываетъ на востокѣ между сельскими общинами и помѣстными округами. Но не только размѣры, а также и способы призрѣнія бѣдныхъ весьма различны въ отдѣльныхъ общинахъ. Въ деревнѣ, особенно въ бѣднѣйшихъ, чисто земледѣльческихъ районахъ, помощь бѣднымъ оказывается до сихъ поръ часто натурой; бѣдные довольствуются по очереди у отдѣльныхъ членовъ общины, поэтому часть расходовъ на призрѣніе бѣдныхъ не поддается здѣсь даже цифровому опредѣленію. На такія общины часто наиболѣе тяжело ложится та часть расходовъ призрѣнія, которая заключается въ возмѣщеніи расходовъ другимъ союзамъ призрѣнія бѣдныхъ [1].

Призрѣніе бѣдныхъ больныхъ въ самихъ сельскихъ общинахъ—за исключеніемъ отдѣльныхъ промышленныхъ округовъ—существуетъ обыкновенно лишь въ формѣ открытаго призрѣнія; въ тѣхъ же случаяхъ, когда необходимо больничное леченіе, больные помѣщаются или въ уѣздныя лечебницы или въ лечебницы сосѣднихъ городовъ, при чемъ расходы возмѣщаются изъ общинныхъ средствъ. Въ городахъ, гдѣ призрѣніе бѣдныхъ входитъ всецѣло въ сферу мѣстнаго публичнаго финансоваго хозяйства, оно требуетъ отъ членовъ общины значительнаго количества безплатнаго почетно-должностного труда. Должность окружнаго попечителя (Bezirksvorsteher), который по городовому положенію долженъ играть роль помощника общиннаго органа, находитъ главное содержаніе своей дѣятельности въ призрѣніи бѣдныхъ. Новѣйшее призрѣніе бѣдныхъ основано на принципѣ по возможности личнаго наблюденія за бѣдными и руководительства ими, и благодаря этому въ окружныхъ комиссіяхъ призрѣнія бѣдныхъ большихъ городовъ требуется еще цѣлая масса почетно-долж-

[1] Въ 1889 г. въ провинціи Познани изъ 3.265 сельскихъ общинъ 2.694 не имѣли совсѣмъ домовъ призрѣнія; въ сельскихъ общинахъ правительственнаго округа Кеслинъ (Köslin) мѣстные бѣдные только въ очень рѣдкихъ случаяхъ могли быть помѣщаемы въ дома призрѣнія и правиломъ было здѣсь поочередное призрѣніе. Въ этомъ случаѣ возмѣщеніе расходовъ другимъ союзамъ призрѣнія особенно тяжело ложилось на общины: несмотря на существованіе натуральнаго призрѣнія, бремя призрѣнія составляло обыкновенно 100%, но часто и гораздо больше, до 300%, поземельнаго, подомоваго и (существовавшаго еще тогда) класснаго налога См. „Schriften des Vereins für Sozialpolitik“. XLIV 1890, стр. 13 et passim.

ЦАБ "Автограф"

ностныхъ безплатныхъ силъ, и центральный органъ призрѣнія бываетъ очень обремененъ канцелярской работой. Съ другой стороны стремленіе къ тому, чтобы трата значительныхъ средствъ, расходуемыхъ общинами на дѣло призрѣнія, сопровождалась по возможности прочными, длительными результатами, привело въ большихъ городахъ къ спеціализаціи призрѣнія, къ раздѣленію его на нѣсколько отраслей [1]. При этомъ общины часто добровольно расходуютъ значительно больше того минимума, къ которому онѣ обязаны закономъ; особенно часто это бываетъ тамъ, гдѣ кромѣ обязательнаго призрѣнія бѣдныхъ существуютъ еще особыя, находящіяся въ завѣдываніи общины, благотворительныя учрежденія и благотворительные капиталы, предназначенные для разныхъ цѣлей, главнымъ образомъ для призрѣнія бѣдныхъ больныхъ [2].

Въ призрѣніи больныхъ забота общины объ ея бѣдныхъ тѣсно соприкасается съ задачами ея въ области *общественнаго здравія* вообще. Въ этой послѣдней области законъ обязываетъ общину къ участію въ примѣненіи закона объ оспопрививаніи [3] и къ содѣйствію санитарной полиціи. Въ сельскихъ общинахъ ограничиваются большею частью тѣмъ, что общинные органы играютъ роль мѣстныхъ государственныхъ органовъ и помощниковъ полиціи, тѣмъ болѣе, что расходы по оспопрививанію несутъ въ Пруссіи уѣзды [4]. Города, изъятые изъ уѣзднаго упра-

[1] Закрытое призрѣніе въ богадѣльняхъ главнымъ образомъ для лицъ престарѣлыхъ и неспособныхъ къ труду и призрѣніе въ рабочихъ домахъ для бѣдныхъ, способныхъ къ труду; особые пріюты для дѣтей, временно нуждающихся въ призрѣніи, сиротскіе дома и призрѣніе въ семьяхъ, которому отдается обыкновенно преимущество; организованное смѣшанное, закрытое и открытое, леченіе бѣдныхъ особыми платными врачами для бѣдныхъ; спеціализація пособій, даваемыхъ въ открытой формѣ призрѣнія, смотря по характеру каждаго отдѣльнаго случая, то деньгами, то натурой. Къ этому слѣдуетъ прибавить еще въ самыхъ большихъ городахъ, особенно въ такихъ, которые образуютъ сами по себѣ особые союзы призрѣнія (Landarmenverbände), какъ, напр., въ Берлинѣ и Бреславлѣ, заботу объ умалишенныхъ, помѣщаемыхъ въ особые дома для умалишенныхъ или въ отдѣленія для умалишенныхъ при городскихъ больницахъ.

[2] Подробное изложеніе исторіи и теперешняго состоянія призрѣнія бѣдныхъ въ большомъ городѣ даетъ томъ XII, выпускъ 3, Бреславльской статистики: „Die öffentliche Armen-und Wohltätigkeitspflege der Stadt Breslau". Бреславль, 1899 г.

[3] Имперскій законъ объ оспопрививаніи отъ 8 апрѣля 1874 года.

[4] Прусскій законъ 12 апр. 1875 г. объ исполненіи имперскаго закона объ оспопрививаніи.

ЦАБ "Автограф"

вленія, должны нести эти расходы, а во всѣхъ вообще городахъ должны быть организуемы для помощи санитарной полиціи такъ называемыя санитарныя комиссіи [1]. Въ исключительныхъ случаяхъ, для предупрежденія или прекращенія эпидемій города могутъ быть принуждаемы также къ экстраординарнымъ мѣрамъ (устройство изоляціонныхъ помѣщеній для больныхъ и т. п.). Содѣйствіе общины при примѣненіи имперскаго закона о скотскомъ падежѣ отъ 12 марта 1881 года относится главнымъ образомъ къ одной сторонѣ закона, имѣющей цѣлью защитить частные имущественные интересы отъ ущерба, который имъ можетъ нанести примѣненіе необходимыхъ ветеринарно-полицейскихъ мѣръ. Поэтому такое содѣйствіе слѣдуетъ причислить къ задачамъ общины, лежащимъ въ области хозяйственной. Въ остальномъ забота объ общественномъ здравіи, возникшая вообще прежде всего въ городахъ, и теперь еще составляетъ существенную часть ихъ добровольной дѣятельности: они содержатъ больницы, публичныя дезинфекціонныя камеры и коммунальныя кладбища [2]; въ попеченіи о гигіенѣ они содержатъ или субсидируютъ общественныя купальныя заведенія, а заботясь въ частности о школьной гигіенѣ, назначаютъ въ послѣднее время особыхъ школьныхъ врачей. Они помогаютъ надзору за пищевыми продуктами, для чего имѣютъ собственныя лабораторіи для изслѣдованій, и устраиваютъ общественныя бойни, которыя въ большихъ городахъ соединены большею частью съ закрытыми городскими рынками скота и такимъ образомъ затрагиваютъ отчасти и область попеченія о промышленныхъ интересахъ; но главнымъ образомъ дѣятельность ихъ проявляется въ дорогихъ предпріятіяхъ, объединяемыхъ общимъ именемъ ассенизаціи: сюда относится устройство водоснабженія, осушенія, канализаціи, очистка улицъ и вывозъ нечистотъ, устройство гуляній, парковъ, публичныхъ площадей, регулированіе и расширеніе улицъ. При всѣхъ такихъ начинаніяхъ община не только подчинена общимъ полицейскимъ постановленіямъ въ данной области,

[1] Прусскій регулятивъ отъ 8 авг. 1835 г.

[2] Содержаніе кладбищъ по общему земскому праву, II, Tit. 11, § 183 и 761, лежитъ вообще на обязанности церковныхъ общинъ, но оно не запрещено и политической общинѣ, иниціатива которой особенно полезна тамъ, гдѣ отдѣльнымъ церковнымъ общинамъ, какъ это часто бываетъ въ большихъ городахъ, приходится бороться съ трудностями пріобрѣтенія необходимой для этого земли.

ЦАБ "Автограф"

но государство регулируетъ ея дѣятельность еще и спеціальными законами или въ порядкѣ надзора.

Такъ, напр., государство разрѣшаетъ общинамъ въ санитарныхъ интересахъ дѣлать посредствомъ мѣстнаго статута обязательнымъ пользованіе ихъ публичными бойнями и вводить обязательное изслѣдованіе мяса, но оно ограничиваетъ финансовую эксплоатацію общинами этихъ учрежденій [1]; государство запрещаетъ также или разрѣшаетъ лишь въ исключительныхъ случаяхъ спускать содержимое сточныхъ каналовъ въ воды общаго пользованія.

Къ публичному призрѣнію бѣдныхъ и больныхъ примыкаютъ такъ называемыя *соціально-политическія* задачи. Община, какъ и всякій предприниматель, обязана заботиться о страхованіи отъ болѣзни, отъ несчастныхъ случаевъ, отъ инвалидности и отъ старости рабочихъ и служащихъ, занятыхъ въ ея предпріятіяхъ или находящихся прямо на коммунальной службѣ, если только они не считаются чиновниками; она должна устраивать для этого собственныя мѣстныя больничныя кассы или больничныя кассы по отдѣльнымъ предпріятіямъ и вносить приходящуюся по закону на ея долю часть страховыхъ взносовъ. Но кромѣ того община осуществляетъ надзоръ надъ находящимися въ ея предѣлахъ мѣстными и фабричными больничными кассами, существующими для отдѣльныхъ отраслей промышленности или для отдѣльныхъ промышленныхъ предпріятій; она имѣетъ также право посредствомъ мѣстнаго статута распространять обязанность страхованія на извѣстныя профессіи, въ которыхъ страхованіе непосредственно закономъ не введено, что и было въ дѣйствительности сдѣлано во многихъ мѣстахъ, главнымъ образомъ по отношенію къ служащимъ въ торговыхъ предпріятіяхъ. Община можетъ также и бываетъ иногда вынуждена вмѣсто мѣстныхъ больничныхъ кассъ, или больничныхъ кассъ по отдѣльнымъ предпріятіямъ, организовывать общинное страхованіе на случай болѣзни, каковая система и является, напримѣръ, въ Баваріи господствующей [2]. Общины

[1] Законы отъ 18 марта 1868 г. и отъ 9 марта 1881 г. Kom.-Abg.-Ges. 1893 г., § 11.

[2] Законъ о страхованіи на случай болѣзни отъ 15 іюня 1883 г. и отъ 10 апр. 1892 г., особенно §§ 4—15; законъ о страхованіи отъ несчастныхъ случаевъ строительныхъ рабочихъ отъ 11 іюля 1887 г. §§ 4, 46 и 47; законъ о страхованіи отъ старости и инвалидности отъ 22 іюня 1889 г. Данное общинамъ параграфомъ пятымъ послѣдняго закона право, подобно коммуналь-

ЦАБ "Автограф"

служатъ вспомогательными органами страхованія отъ старости и инвалидности особенно въ контролированіи получателей страховой ренты. Съ другой стороны, общины въ своихъ собственныхъ интересахъ, особенно въ виду того, что широкая масса населенія все еще мало знакома съ этой отраслью публичнаго соціальнаго призрѣнія, оказались вынужденными по собственной иниціативѣ убѣждаться въ томъ, не имѣютъ ли ищущія помощи лица правъ на полученіе пенсіи вслѣдствіе старости или инвалидности, и осуществлять эти права. Уже страхованіе отъ болѣзни и несчастныхъ случаевъ требовало въ большихъ городахъ непрерывнаго труда различнаго рода служащихъ въ бюро, посвященныхъ промышленнымъ дѣламъ. Поэтому, послѣ того, какъ прибавилось еще страхованіе отъ старости и инвалидности, этимъ городамъ приходится большею частью устраивать особыя отдѣленія для завѣдыванія дѣлами страховыхъ кассъ.

Добровольная дѣятельность общинъ въ области соціальнаго призрѣнія или «предупредительнаго» призрѣнія бѣдныхъ ограничивается главнымъ образомъ содержаніемъ ссудныхъ кассъ и устройствомъ бюро по пріисканію труда, страхованіе же отъ безработицы не вышло еще изъ стадіи единичныхъ попытокъ. Городскія ссудныя кассы, изъ которыхъ многія существуютъ уже съ конца 18 столѣтія, были обыкновенно основываемы въ непосредственной связи съ общественнымъ призрѣніемъ бѣдныхъ, ибо въ финансовомъ отношеніи онѣ служили въ то же время и мѣстомъ помѣщенія фондовъ призрѣнія бѣдныхъ, а своими остатками, которые не должны были превышать извѣстныхъ границъ, онѣ должны были служить источникомъ дохода кассамъ для бѣдныхъ. Постоянныя бюро для пріисканія работы стали устраиваться общинами очень недавно и поэтому они существуютъ пока только въ нѣсколькихъ крупныхъ и среднихъ городахъ; неоднократно, впрочемъ, обсуждался планъ установленія правильныхъ связей между этими учрежденіями, чтобы такимъ образомъ распространить на болѣе широкій районъ ихъ вліяніе въ смыслѣ правильнаго распредѣленія рабочихъ рукъ.

Въ области попеченія о *хозяйственныхъ* интересахъ на общинахъ прежде всего лежитъ обязанность содержать свои *мѣст-*

нымъ союзамъ высшаго порядка, становиться самостоятельными носительницами этого страхованія, было использовано въ Пруссіи только въ Берлинѣ, соотвѣтственно исключительному положенію, которое этотъ городъ занимаетъ въ системѣ административныхъ единицъ.

ЦАБ "Автограф"

ныя дороги и улицы, а также нести довольно значительную часть *дорожно-строительныхъ расходовъ*. Для выполненія первой изъ этихъ обязанностей общинные органы должны составлять расплапировку улицъ, а также рѣшать вопросы объ измѣненіи направленія, о расширеніи и о проложеніи новыхъ улицъ [1]. При этомъ по закону объ общинныхъ налогахъ 1893 года они въ принципѣ должны привлекать владѣльцевъ прилегающихъ участковъ къ преимущественнымъ взносамъ, если только расходы по устройству и первоначальному укрѣпленію новыхъ улицъ не могутъ быть возложены на нихъ всецѣло. Послѣднее бываетъ большею частью въ быстро растущихъ городахъ и городскихъ предмѣстьяхъ, а законъ о направленіи улицъ и фасадовъ 1875 года (§ 15) даетъ возможность посредствомъ мѣстнаго статута обязывать владѣльцевъ построекъ или прилегающихъ участковъ къ временному (самое большее въ теченіе пяти лѣтъ) содержанію дренажныхъ и освѣтительныхъ сооруженій. Вообще же содержаніе публичныхъ мѣстныхъ дорогъ, включая и замощеніе ихъ, лежитъ на обязанности общины. По закону о коммунальныхъ налогахъ общины могутъ облагать усиленными налогами тѣ промышленныя предпріятія, которыя въ особенно сильной степени пользуются мѣстными дорогами и другими коммунальными учрежденіями и сооруженіями. Устройство же и содержаніе тротуаровъ лежитъ по мѣстному праву большею частью на обязанности владѣльцевъ прилегающихъ участковъ [2]. Но финансовое бремя содержанія улицъ очень колеблется въ зависимости отъ количества населенія и степени его промышленнаго развитія. Въ деревняхъ оно часто совпадаетъ съ долей участія деревни въ дорожно-строительныхъ расходахъ и во всякомъ случаѣ оно очень незначительно. Каменная мостовая земледѣльческаго городка при нѣкоторомъ ремонтѣ служитъ нѣсколькимъ поколѣніямъ, промышленные же, быстро развивающіеся города бываютъ часто вынуждены измѣнять всю систему своихъ мостовыхъ примѣнительно къ измѣняющимся условіямъ сообщенія и принимать въ то же время во вниманіе интересы другихъ коммунальныхъ и вообще публичныхъ учрежденій.

Дорожно-строительное бремя общинъ въ Пруссіи, въ противоположность Англіи и Франціи, до сихъ поръ закономъ едино-

[1] Законъ о направленіи улицъ и фасадовъ отъ 2 іюля 1875 года.

[2] См. общее земское право I, 8, §§ 78, 81 и 82 и рѣшеніе высшаго административнаго суда, X, стр. 203.

ЦАБ "Автограф"

образно не нормировано. Для вновь пріобрѣтенныхъ въ 1866 году частей государства, а также для Саксоніи и Гогенцоллерна оно нормировано частью по провинціямъ, частью по правительственнымъ округамъ [1], въ другихъ же частяхъ государства наряду съ провинціальными или общими дорожно-полицейскими предписаніями и наряду съ постановленіями общаго земскаго права [2] дѣйствуетъ еще обычное право, и соотвѣтствующія обязанности во многихъ случаяхъ не потеряли еще своего частноправового характера [3]. Но повсюду дорожно-строительная повинность была первоначально разграничена по полевымъ маркамъ, такъ что относительно дорогъ, находящихся въ предѣлахъ марки, она лежала то на общинахъ и помѣстныхъ округахъ, то на владѣльцахъ прилегающихъ участковъ, какъ таковыхъ. На этой почвѣ она постепенно превратилась въ общинную повинность; съ другой же стороны, обусловленный дотаціонными законами переходъ искусственныхъ дорогъ, служащихъ общему пользованію, въ вѣдѣніе провинцій и уѣздовъ привелъ къ фактическому ограниченію общинной дорожно-строительной повинности заботами о проселочныхъ дорогахъ, не имѣющихъ важнаго торгово-политическаго значенія.

Распредѣленіе между обязанными лицами дорожно-строительной повинности, къ которой относится также и производство

---

[1] По провинціямъ дорожное дѣло нормировано въ Шлезвигъ-Голштиніи, Ганноверѣ и Саксоніи; въ Гессенъ-Нассау дѣйствуютъ особыя постановленія закона для правительственнаго округа Касселя, для бывшаго герцогства Нассаускаго и для мѣстностей, принадлежавшихъ ранѣе великому герцогству Гессенскому. Объ отдѣльныхъ законахъ см. у Hue de Grais, „Handbuch der Verfassung und Verwaltung in Preussen und im Deutschen Reiche". 12 изд. 1898 г., стр. 551, прим. 11.

[2] Объ общинныхъ дорогахъ см. общее земское право II, Tit. 7, §§ 37—44, о столбовыхъ и военныхъ дорогахъ тамъ же II, 15, §§ 1, 13—17, 23 и 24; но постановленія земскаго права дѣйствуютъ только въ случаѣ отсутствія особыхъ провинціальныхъ постановленій. Провинціальныя постановленія закона приведены у Hue de Gras, назв. сочиненіе, стр. 550, прим. 10, дорожно-полицейскія постановленія—тамъ же, § 372.

[3] Такъ, напр., нормировка дорожно-строительной повинности въ старыхъ провинціяхъ часто покоится на выкупныхъ договорахъ, по которымъ въ правительственномъ округѣ Кеслинѣ, напр., рыцарское имѣніе должно поставлять строительные матеріалы на мѣстѣ ихъ добычи (лѣсъ, каменоломни) и давать плотниковъ и мостовщиковъ, въ остальномъ же обязанность содержанія дорогъ, особенно доставленіе пѣшихъ и конныхъ рабочихъ, лежитъ на крестьянской общинѣ.

ЦАБ "Автограф"

соотвѣтствующихъ работъ, является функціей дорожно-полицейской, и поэтому въ деревнѣ оно входитъ въ сферу вѣдѣнія ландратскаго управленія; на долю же уѣздовъ выпала задача помогать коммунальной постройкѣ дорогъ, сообразуясь съ потребностями и со средствами отдѣльныхъ общинъ. При такомъ положеніи вещей не можетъ быть еще и рѣчи о планомѣрномъ объединеніи натуральныхъ повинностей и денежныхъ взносовъ, какъ оно проведено главнымъ образомъ во Франціи, хотя распредѣленіе дорожныхъ повинностей между отдѣльными обязанными лицами совершается теперь по денежной расцѣнкѣ, при чемъ по особой таксѣ засчитываются потомъ услуги, оказанныя натурой.

Къ обязательной задачѣ содержанія улицъ и путей сообщенія примыкаетъ добровольная задача *освѣщенія* ихъ [1]. Нужда въ источникахъ освѣщенія для улицъ, а также для общинныхъ домовъ и учрежденій, затѣмъ все повышающіяся требованія къ качеству свѣта, предъявляемыя частными лицами, привели къ тому, что предпріятія, служащія для производства источниковъ свѣта, постепенно переходили въ вѣдѣніе общинъ, тѣмъ болѣе, что для сѣти своихъ проводовъ предпріятія эти должны пользоваться публичными улицами и дорогами. Для крупныхъ поселеній возникаетъ въ послѣднее время новая задача — удовлетворять растущія потребности устройствомъ электрическаго освѣщенія наряду съ существующимъ уже газовымъ; эта задача тяжело ложится на финансы среднихъ городовъ, не отличающихся быстрымъ ростомъ. Маленькіе же города, промышленныя сельскія общины и вновь возникшія предмѣстья большихъ городовъ имѣютъ возможность сразу устраивать у себя электрическое освѣщеніе [2]. Коммунализація же *трамваевъ*, несмотря на то, что они подходятъ подъ законъ объ узкоколейныхъ желѣзныхъ дорогахъ (Kleinbahngesetz) и могутъ быть передаваемы въ вѣдѣніе политическихъ

---

[1] Объ очисткѣ улицъ, вызываемой санитарными требованіями, мы упоминали уже выше.

[2] Въ началѣ 1899 года въ Германіи было приблизительно 470 *городскихъ* электрическихъ заводовъ, изъ которыхъ 120 приходилось на 517 городовъ, имѣющихъ болѣе чѣмъ по 10.000 жителей, но главнымъ образомъ, на большіе города, 350 же заводовъ—на 2.700 городовъ, имѣющихъ по 2.000—10.000 жителей; „Verhandlungen der X. Jahresversammlung des Hessischen Städtetages zu Fulda“, Cassel, 1899 г.

ЦАБ "Автограф"

общинъ [1], совершалась до сихъ поръ въ Пруссіи и вообще въ Германіи еще рѣже, чѣмъ въ Англіи [2]. Пока общины ограничиваются лишь условіемъ о переходѣ предпріятія въ ихъ руки по истеченіи срока концессіи, регламентаціей эксплоатаціи посредствомъ болѣе строгихъ концессіонныхъ условій [3], обязательствомъ со стороны компаній содержать въ порядкѣ и чистить улицы, занятыя путями, и, наконецъ, участіемъ извѣстной долей въ валовомъ или чистомъ доходѣ.

Содѣйствіе общинъ требуется, какъ мы уже упоминали выше, въ примѣненіи тѣхъ постановленій *имперскаго закона о скотскомъ падежѣ* отъ 12 марта 1881 г., которые говорятъ о вознагражденіи владѣльцевъ скота, убитаго на основаніи ветеринарно-полицейскихъ распоряженій. Общины должны приводить въ извѣстность владѣльцевъ скота, подлежащихъ обложенію, количество скота у нихъ, а также собирать взносы, причитающіеся съ нихъ на покрытіе вознагражденій за убитый скотъ.

Содѣйствіе общинъ требуется, далѣе, при концессіонированіи различныхъ предпріятій, нуждающихся для своего осуществленія въ концессіи, какъ напр. ссудныхъ кассъ, гостиницъ и трактировъ [4], онѣ же должны оказывать свое содѣйствіе при выясненіи потребности въ новыхъ концессіяхъ на аптеки. Какъ мы уже упоминали выше, общины осуществляютъ надзоръ надъ цехами и больничными кассами, кромѣ того, онѣ нормируютъ рыночную и ярмарочную торговлю [5], назначаютъ присяжныхъ землемѣровъ,

---

[1] См. Gleim, „Das Gesetz über die Kleinbahnen". Berlin, 1895 г. стр. 25.

[2] Въ началѣ 1899 года въ Германіи только 19 общинъ имѣли собственные трамваи, и изъ нихъ только 10 общинъ эксплоатировали свои трамваи сами, остальныя же 9 отдавали ихъ въ аренду. При этомъ характерно, что коммунализировались почти исключительно электрическія линіи; вообще же коммунализація, если принять во вниманіе быстрый ростъ трамваевъ, очень незначительна. Въ 1889 г. трамваи существовали въ 62, въ 1892 г въ 84 нѣмецкихъ городахъ. См. Fr. Deichen, „Die Kommunaliesierung der Strassenbahnen in Deutschland" въ „Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft". XXV, 1899 г., стр. 459 и слѣд.

[3] Среди этихъ условій фигурируетъ обязательство переходить въ извѣстный срокъ къ электрической эксплоатаціи, а также по требованію общиннаго управленія брать электрическую энергію исключительно изъ коммунальныхъ заводовъ и кромѣ того еще условіе устройства пенсіонныхъ кассъ для служащихъ.

[4] Имперскій промышленный уставъ (Reichsgewerbeordnung), §§ 33 и 34.

[5] Имперскій пром. уставъ, §§ 69, 70 и 142.

ЦАБ "Автограф"

аукціонеровъ, вѣсовщиковъ, мѣрщиковъ, осмотрщиковъ и грузовщиковъ [1], а также содержатъ тѣхъ чиновниковъ, которые не находятся въ мѣстѣ жительства инспектора [2] по провѣркѣ мѣръ и вѣсовъ.

Къ этому слѣдуетъ прибавить факультативныя задачи: въ крупныхъ поселеніяхъ — устройство рынковъ скота и боенъ, рыночныхъ зданій, упаковочныхъ и складочныхъ дворовъ, которые въ соединеніи съ коммунальными портовыми сооруженіями и таможенными складами достигаютъ въ большихъ торговыхъ пунктахъ значительныхъ размѣровъ; въ мелкихъ и въ крупныхъ поселеніяхъ — устройство сберегательныхъ кассъ. въ эксплоатаціи которыхъ города участвуютъ вмѣстѣ съ уѣздами [3].

Особую область коммунальной дѣятельности составляетъ завѣдываніе такъ называемыми самостоятельными *благотворительными учрежденіями* и *завѣщанными имуществами*, гдѣ община выступаетъ въ качествѣ юридическаго лица. Общинные органы нормируютъ управленіе такими учрежденіями и капиталами, какъ и собственныя коммунальныя дѣла, совершенно по своему усмотрѣнію, если эти учрежденія и капиталы были переданы имъ безъ всякихъ условій, въ противномъ же случаѣ они должны руководствоваться поставленными благотворителемъ условіями. Управленіе такими имуществами должно однако вестись отдѣльно отъ завѣдыванія городскимъ бюджетомъ; правительственный президентъ долженъ наблюдать за исполненіемъ условій, поставленныхъ благотворителемъ. Такія завѣщанныя имущества могутъ служить также лишь основнымъ вкладомъ для устройства заведеній, которыя заканчиваются на коммунальныя средства и субсидируются коммуной; особенно часто устраиваются такимъ способомъ больницы и воспитательныя заведенія, благотворительный характеръ которыхъ съ теченіемъ времени все болѣе отступаетъ на задній планъ.

Для исполненія вышеописанныхъ задачъ нужны исполнитель-

---

[1] Имп. пром. уст., § 36.

[2] Уставъ о мѣрахъ и вѣсахъ сѣверо-германскаго союза отъ 17 августа 1868 г. съ новеллой отъ 11 іюля 1884 г. §§ 14—19 и прусскій законъ объ органахъ провѣрки мѣръ и вѣсовъ отъ 26 ноября 1869 года.

[3] Уставъ сберегательныхъ кассъ отъ 12 дек. 1838 г.; см. Oertel, „Kommentar zur Städteordnung für die 7 östlichen Provinzen“, 1893 г., стр. 272 и слѣд. Единичное явленіе представляетъ изъ себя городской банкъ въ Бреславлѣ; ранѣе существовавшее право его выпускать билеты, прекратившееся въ 1894 г., должно было быть возобновляемо черезъ короткіе промежутки времени.

ЦАБ "Автограф"

ные органы, и потому основной задачей общины является *организація* самой *коммунальной службы*, въ которой можно различать двѣ главныя группы: одна группа служащихъ завѣдуетъ дѣлами управленія, связанными съ выполненіемъ различныхъ вышеупомянутыхъ задачъ, другая группа доставляетъ матеріальныя средства, необходимыя для выполненія этихъ задачъ, и завѣдуетъ этими средствами. Величина и характеръ первой группы будутъ зависѣть отъ фактическаго объема задачъ общины, особенно задачъ факультативныхъ. Характеръ второй, финансовой, группы зависитъ главнымъ образомъ отъ того, на какія повинности преимущественно опирается общинное управленіе,—на повинности натуральныя или денежныя; кромѣ того онъ зависитъ также и отъ разнообразія и величины самихъ задачъ. Экстенсивный и интенсивный ростъ задачъ въ свою очередь обусловливаетъ все болѣе и болѣе переходъ къ чистому денежному хозяйству; этотъ же ростъ зависитъ главнымъ образомъ отъ величины общины, отъ ея экономическаго и культурнаго развитія.

Насколько различны эти задачи, особенно въ городскихъ и сельскихъ общинахъ, мы указывали уже при описаніи ихъ. Въ мелкихъ сельскихъ общинахъ, особенно въ земледѣльческихъ восточныхъ районахъ, общинныя задачи выполняются еще въ значительной степени натуральными повинностями членовъ общины, и въ такихъ общинахъ все управленіе исчерпывается дѣятельностью старшины и шеффеновъ. Старшина имѣетъ право принимать рѣшенія по всѣмъ дѣламъ управленія общины, онъ же является ея исполнительнымъ органамъ; онъ является также ея *казначеемъ* и бухгалтеромъ и имѣетъ помощника въ лицѣ общиннаго писаря. Въ общинѣ имѣется еще разсыльный, исполняющій по большей части также и обязанности ночного сторожа, а тамъ, гдѣ имѣются общинныя пастбища, община нанимаетъ еще общиннаго пастуха. Это—весь персоналъ общиннаго управленія Если въ общинѣ желательны еще другіе наемные служащіе, то назначеніе въ частности полицейскихъ, полевыхъ и мѣстныхъ сторожей нуждается въ утвержденіи со стороны ландрата. При выборѣ лицъ на платныя общинныя должности сельскія общины и сельскіе коммунальные союзы съ менѣе чѣмъ 2,000 жителей въ общемъ ничѣмъ не ограничены; королевскимъ приказомъ они могутъ быть подчинены постановленіямъ закона отъ 21 іюля 1892 г. о преимущественномъ назначеніи на гражданскія должности запасныхъ, но только военныхъ инвалидовъ, имѣющихъ право

ЦАБ "Автограф"

на гражданское призрѣніе. Крупныя же общины подчинены постановленіямъ упомянутаго закона наравнѣ съ городами. Условія назначенія, размѣры жалованья и права на пенсію общины опредѣляютъ или для каждаго отдѣльнаго случая или посредствомъ мѣстнаго статута [1]; при этомъ въ районѣ дѣйствія общаго земскаго права въ тѣхъ случаяхъ, когда условія назначенія не предусмотрѣны, служащіе, назначаемые для выполненія постоянныхъ общинныхъ функцій, назначаются пожизненно [2]. Въ вестфальскихъ сложныхъ общинахъ, при отсутствіи такого опредѣленія условій назначенія, общинные сборщики имѣютъ право на пенсію [3]: въ сельскихъ же общинахъ Рейнской провинціи по распоряженію ландрата должны быть составляемы нормальные штаты жалованья, которые утверждаются затѣмъ уѣзднымъ присутствіемъ [4]. Для покрытія пенсіонныхъ расходовъ въ обѣихъ этихъ провинціяхъ всѣ участковые союзы (Amtsverbände) и селькія бургомистерства (Landbürgermeistereien) соединены въ два отдѣльныхъ кассовыхъ союза, въ которые отдѣльные члены этихъ союзовъ должны дѣлать взносы, соразмѣрные служебному доходу ихъ служащихъ, дающему право на пенсію. Взносы эти должны дѣлать также и тѣ сельскія бургомистерства, которыя управляются почетно-должностными лицами, при чемъ размѣры ихъ взносовъ исчисляются на основаніи фиктивныхъ суммъ жалованья. Обѣими этими пенсіонными кассами завѣдуютъ органы провинціальныхъ союзовъ подъ наблюденіемъ провинціальныхъ комитетовъ.

Городской служебный аппаратъ раздѣляется на:

1) Городскую управу (Stadtvorstand),—органъ, руководящій всѣмъ управленіемъ. Этимъ органомъ можетъ быть или коллегіальный магистратъ или, какъ это имѣетъ мѣсто въ западныхъ бургомистрствахъ, бургомистръ съ данными ему въ помощь засѣдателями (Beigeordnete).

---

[1] Въ восточныхъ провинціяхъ и въ Шлезвигъ-Голштиніи по сельскому общинному положенію 1891 г. (§ 118), а также въ Гессенъ-Нассау по сельскому общинному положенію 1897 года, условія вознагражденія и пенсіонированія общинныхъ служащихъ нормируются общинными статутами, или же вопросы о размѣрахъ жалованія и о спорныхъ притязаніяхъ на пенсію разрѣшаются уѣзднымъ присутствіемъ. Пенсіи можно искать, кромѣ того, также и судебнымъ путемъ.

[2] Общее земское право. II, 6, § 169 и 170.

[3] Вестфальское сельское общинное положеніе § 44.

[4] Рейнское сельское общинное положеніе § 81.

ЦАБ "Автограф"

2) Административныя комиссіи (депутаціи, кураторіи), которыя завѣдуютъ отдѣльными отраслями управленія или отдѣльными учрежденіями подъ наблюденіемъ управы.

3) Подчиненный управѣ и спеціально бургомистру штатъ чиновниковъ въ тѣсномъ смыслѣ.

4) Штатъ нижнихъ служащихъ городского управленія, которые только отчасти могутъ считаться чиновниками.

Мѣста въ городской управѣ въ принципѣ замѣщаются почетно-должностными лицами: но принципъ этотъ всюду нарушается относительно бургомистровъ, а въ Франкфуртѣ на Майнѣ и повсюду, гдѣ это предусмотрѣно мѣстнымъ статутомъ или рѣшеніемъ общины, — также и относительно вторыхъ бургомистровъ. Принципъ этотъ нарушается и установленіемъ платныхъ должностей членовъ магистрата, создаваемыхъ по мѣрѣ надобности на ряду съ почетно-должностными засѣдателями (городскими совѣтниками, шеффенами, сенаторами), число которыхъ зависитъ отъ числа жителей. Платные члены магистрата должны обладать юридической или административной подготовкой или же спеціальнымъ образованіемъ; такіе платные члены суть: синдикъ, казначей, городскіе совѣтники для завѣдыванія отраслями, требующими въ особенно сильной степени юридическихъ и административноправовыхъ знаній, какъ напр. призрѣніемъ бѣдныхъ, дѣлами промышленности и пр., школьные совѣтники, строительные совѣтники [1]. Размѣры вознагражденія этихъ чиновниковъ должны быть устанавливаемы рѣшеніемъ общины и утверждаемы окружнымъ присутствіемъ, при чемъ правительственный президентъ, какъ коммунальный органъ надзора, долженъ слѣдить и настаивать на томъ, чтобы размѣры жалованія соотвѣтствовали значенію этихъ должностей. Платные члены магистрата имѣютъ право и на пенсію. Пенсіи платныхъ членовъ магистрата, занимающихъ должности пожизненно [2], нормируются по общимъ правиламъ пенсіонированія непо-

[1] Только въ старыхъ кургессенскихъ и нассаускихъ общинныхъ положеніяхъ не предусмотрѣны такіе платные члены магистрата; но крупное городское управленіе не можетъ тамъ, какъ и въ другихъ мѣстахъ, обходиться безъ соотвѣтствующихъ чиновниковъ, завѣдующихъ финансами, строительнымъ дѣломъ и т. д.

[2] Пожизненно назначаются по правилу бургомистры въ Новой Помераніи и на Рюгенѣ и всѣ члены магистрата (сенаторы) ганноверскихъ городовъ; но послѣдніе послѣ 12-ти или 24-хъ лѣтней службы могутъ быть противъ своего

ЦАБ "Автограф"

средственныхъ и посредственныхъ государственныхъ служащихъ [1]; пенсіи же платныхъ членовъ магистрата, избираемыхъ на срокъ, составляютъ при 6-ти лѣтней службѣ четверть жалованья, получаемаго послѣднее время, при 12-ти лѣтней службѣ — половину и при 24-хъ лѣтней службѣ — двѣ трети жалованья. Право на пенсію наступаетъ или вслѣдствіе неспособности къ дальнѣйшей службѣ или просто въ силу того факта, что срокъ службы чиновника истекъ и онъ не былъ избранъ или назначенъ вторично безразлично по какой причинѣ.

Въ административныхъ депутаціяхъ и кураторіяхъ, кромѣ назначенныхъ въ нихъ членовъ магистрата, имѣются только еще такіе члены, которые пользуются лишь въ отдѣльныхъ случаяхъ правомъ на возмѣщеніе понесенныхъ ими расходовъ.

Въ третью группу городскихъ чиновниковъ входятъ уже упомянутыя выше почетно-должностныя лица, стоящія во главѣ городскихъ округовъ (Vorsteher), и ихъ замѣстители, общинные опекунскіе совѣтники (Gemeindeweisenräte) и почетно-должностные чиновники призрѣнія бѣдныхъ (Armendirektoren, Armenväter, Armenpfleger). Кромѣ того эта группа охватываетъ всю массу городскихъ профессіональныхъ чиновниковъ, среди которыхъ нужно различать съ одной стороны высшихъ чиновниковъ, обладающихъ высшимъ научнымъ или техническимъ образованіемъ; съ другой стороны—низшихъ чиновниковъ городскихъ канцелярій, податного управленія, кассоваго управленія и управленія городскими заведеніями и низшихъ техническихъ служащихъ разныхъ городскихъ предпріятій [2].

желанія отставлены министромъ внутреннихъ дѣлъ, и пенсія опредѣляется имъ тогда такимъ же образомъ, какъ и пенсія членовъ магистрата, назначаемыхъ на срокъ. Въ бывшемъ Кургессенѣ мѣстные старшины и бургомистры могли быть по старому общинному положенію съ Высочайшаго разрѣшенія назначаемы пожизненно и только въ такомъ случаѣ они имѣли право на пенсію.

[1] Законы отъ 27 марта 1872 г., 31 марта 1882 г. и 30 апрѣля 1884 г.

[2] Къ высшимъ чиновникамъ слѣдуетъ причислить городскихъ библіотекарей, школьныхъ инспекторовъ, директоровъ городскихъ лѣчебныхъ заведеній и ихъ ассистентовъ, директоровъ статистическихъ бюро, химическихъ лабораторій, въ новѣйшее время также и ассессоровъ магистрата (Magistratsassessoren), являющихся помощниками членовъ магистрата въ предметахъ ихъ спеціальнаго вѣдомства, строительныхъ инспекторовъ, инженеровъ, завѣдующихъ пожарнымъ дѣломъ и брандмейстеровъ, директоровъ и главныхъ инспекторовъ различныхъ техническихъ предпріятій, главныхъ лѣсничихъ, завѣдующихъ садами (Gartendirektoren); къ низшимъ чиновникамъ слѣдуетъ причислить кассировъ канцелярскихъ и податныхъ секретарей и помощниковъ ихъ, по-

ЦАБ "Автограф"

Къ четвертой группѣ низшихъ городскихъ чиновниковъ принадлежатъ только отчасти такія лица, которыя исполняютъ еще функціи должностного характера и которыя могутъ считаться поэтому чиновниками; сюда относятся сборщики рыночныхъ пошлинъ, посыльные магистрата, служители канцелярій, надзиратели въ домахъ призрѣнія, въ рабочихъ домахъ, надсмотрщики по очисткѣ улицъ и т. д. Рабочіе же, занятые хотя бы и постоянно въ городскихъ предпріятіяхъ, являются вольно-наемными служащими городского управленія и связаны съ нимъ отношеніями частно-правового характера.

Платные общинные служащіе третьей и четвертой группы, за исключеніемъ тѣхъ, которые принимаются для выполненія лишь временныхъ или чисто механическихъ функцій, по городскимъ положеніямъ для восточныхъ провинцій, для Вестфаліи, Гессенъ-Нассау и Франкфурта на Майнѣ, должны быть назначаемы пожизненно; уклоненія отъ этого правила допустимы лишь на основаніи мѣстнаго статута или въ отдѣльныхъ случаяхъ съ разрѣшенія органа надзора. Но служащіе въ управленіяхъ различныхъ предпріятій по городовому положенію для Гессенъ-Нассау назначаются пожизненно только въ томъ случаѣ, если это рѣшитъ городская община. Кромѣ того, пожизненно замѣщаются: въ Шлезвигъ-Голштиніи мѣста городскихъ кассировъ и тѣ наиболѣе важныя мѣста, указанныя въ мѣстномъ статутѣ, на которыя служащіе избираются совмѣстно обѣими городскими коллегіями, въ Ганноверѣ — мѣста секретарей и казначеевъ Въ Ганноверѣ, кромѣ того, пожизненно назначаются всѣ техническіе чиновники, а въ Шлезвигъ-Голштиніи всѣ важнѣйшіе чиновники, относительно которыхъ это предусмотрѣно мѣстнымъ статутомъ. Вообще же въ этихъ обѣихъ провинціяхъ правиломъ является назначеніе чиновниковъ на неопредѣленный срокъ, въ Рейнской же про-

---

денныхъ канцелярскихъ служащихъ, готовящихся къ этимъ должностямъ. сборщиковъ налоговъ, инспекторовъ больницъ, домовъ призрѣнія, рабочихъ домовъ и т. п., и наконецъ, канцеляристовъ; къ низшимъ техническимъ служащимъ слѣдуетъ причислить: землемѣровъ, строительныхъ надсмотрщиковъ, служащихъ по эксплоатаціи газовыхъ заводовъ, водопроводовъ, канализаціонныхъ и оросительныхъ сооруженій, машинистовъ и т. п. Къ канцеляристамъ должны быть присоединены, кромѣ того, даваемые имъ въ помощь, поденно оплачиваемые служащіе для временныхъ работъ. Особое положеніе занимаетъ учительскій персоналъ городскихъ школъ, имѣющій по отношенію къ городу права на жалованье и на пенсію, но дисциплинарно не подчиненный городскимъ органамъ.

ЦАБ "Автограф"

винціи тотъ или иной способъ назначенія зависитъ въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ отъ рѣшенія общиннаго управленія. Города новыхъ частей государства и города Рейнской провинціи пользуются, такимъ образомъ, большей свободой въ способѣ назначенія своихъ должностныхъ лицъ, чѣмъ города восточные и вестфальскіе. Свобода эта нашла себѣ ясное выраженіе въ соотвѣтствующихъ общинныхъ законахъ: постановленія же болѣе стараго прусскаго городового положенія носятъ отпечатокъ того времени, когда формы городского управленія были еще очень несложны и когда законодатель едва ли могъ предвидѣть включеніе въ кругъ дѣятельности общины техническихъ предпріятій современнаго характера и современныхъ размѣровъ. Такія предпріятія служатъ не исключительно общимъ публичнымъ интересамъ, но въ значительной степени также и частнымъ потребностямъ отдѣльныхъ лицъ, и уже поэтому они должны быть управляемы по принципамъ управленія промышленными предпріятіями. Общины несомнѣнно заинтересованы въ томъ, чтобы соотвѣтствующія функціи были выполняемы наиболѣе подходящими лицами; чтобы лица неспособныя и непригодныя могли быть какъ можно скорѣе устраняемы и чтобы эти лица, часто не подходящія и ни для какого другого мѣста въ общинномъ управленіи, не могли имѣть постоянныхъ притязаній къ общинѣ. Такимъ образомъ и въ районѣ дѣйствія стараго прусскаго городового положенія выработалось постепенно различіе между способомъ назначенія коммунальныхъ чиновниковъ въ тѣсномъ смыслѣ и техническихъ служащихъ газовыхъ заводовъ, водопроводовъ, электрическихъ станцій и тому подобныхъ предпріятій. Первые, согласно вышеупомянутымъ постановленіямъ закона, безусловно назначаются пожизненно, по отношенію же къ послѣднимъ община оставляетъ за собою большею частью право отрѣшенія отъ должности. Однако – помимо отдѣльныхъ случаевъ пожизненнаго назначенія— нѣкоторые города, слѣдуя соціально-гуманитарному духу времени, смягчили за послѣдніе годы эти суровыя условія: упомянутымъ чиновникамъ, въ случаѣ достаточно долгаго пребыванія на городской службѣ или въ томъ случаѣ, если они потеряли трудоспособность на городской службѣ, дается право на пенсію и на обезпеченіе семьи по правиламъ, существующимъ для остальныхъ городскихъ чиновниковъ [1].

[1] Это различіе между коммунальными чиновниками въ тѣсномъ смыслѣ и коммунальными „частными служащими“ (Privatbeamte), какъ послѣдніе назы

ЦАБ "Автограф"

Въ выборѣ младшихъ чиновниковъ и низшихъ канцелярскихъ служащихъ общины ограничены, ибо по закону 21 іюля 1892 года всѣ мѣста по канцелярской службѣ и половина мѣстъ низшихъ чиновниковъ по письменной части, за исключеніемъ мѣстъ въ городской кассѣ или требующихъ особой научной или технической подготовки, должны быть замѣщаемы запасными военными; мѣста въ городской кассѣ и мѣста, требующія подготовки, замѣщаются запасными, имѣющими право на гражданское призрѣніе, въ тѣхъ случаяхъ, когда они докажутъ, что обладаютъ требуемыми для занятія должности качествами.

Размѣры жалованья общинныхъ служащихъ устанавливаются всюду общиной,—въ Ганноверѣ посредствомъ мѣстнаго статута, въ остальныхъ мѣстахъ или посредствомъ нормальныхъ штатовъ или въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ постановленіемъ общины. При этомъ государственный органъ надзора можетъ оказывать вліяніе только на размѣры жалованья членовъ магистрата и полицейскихъ чиновниковъ, а также на размѣры жалованья общинныхъ сборщиковъ въ Рейнской провинціи. Исключеніе составляютъ учителя народныхъ школъ, для которыхъ государствомъ установлены нормальные, т. е. минимальные размѣры жалованья.

Пожизненно назначаемые городскіе чиновники, по всѣмъ городовымъ и общиннымъ положеніямъ, имѣютъ право на пенсію по правиламъ пенсіонированія непосредственныхъ государственныхъ чиновниковъ, изложеннымъ въ законахъ 1872, 1882 и 1889 годовъ, о которыхъ мы упоминали выше на стр. 231 въ прим. 1. По этимъ правиламъ право на пенсію пріобрѣтается при неспособности къ дальнѣйшей службѣ черезъ 10 лѣтъ, если же неспособность наступила при непосредственномъ исполненіи слу-

---

ваются въ нѣкоторыхъ общинныхъ постановленіяхъ, является вполнѣ допустимымъ съ точки зрѣнія права, послѣ того, какъ рѣшеніемъ высшаго административнаго суда,—т. XX, стр. 39—было опредѣлено понятіе „посредственныхъ государственныхъ чиновниковъ“, какъ земское право, II, Tit. 10, § 68 и 69, называетъ всѣхъ вообще коммунальныхъ служащихъ. Упомянутое рѣшеніе говоритъ, что подъ посредственными государственными чиновниками (mittelbare Staatsbeamte) слѣдуетъ понимать такихъ чиновниковъ, „которые органически входятъ въ систему государственнаго управленія и должны осуществлять цѣли, находящіяся въ *прямой* связи съ задачами государства“. Это не исключаетъ того, что и техническіе служащіе городскихъ предпріятій могутъ пользоваться при исполненіи своихъ обязанностей правами чиновниковъ, какъ это оказывается относительно директора городского газоваго завода въ „Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen“, т. I, стр. 153 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

жебныхъ обязанностей, то право на пенсію пріобрѣтается и раньше. Пенсія равняется сначала $^{15}/_{60}$ жалованья, съ каждымъ дальнѣйшимъ годомъ службы она увеличивается на $^{1}/_{60}$ и доходитъ, наконецъ, до $^{2}/_{3}$ жалованья, которое чиновникъ получалъ въ послѣднее время. Кромѣ того города, за исключеніемъ ганноверскихъ, имѣютъ право нормировать пенсіи особыми соглашеніями, заключаемыми при пріемѣ чиновника на службу; но въ цѣляхъ сохраненія хорошаго служебнаго персонала они едва ли пожелаютъ воспользоваться этимъ правомъ для уменьшенія пенсій, за то имъ не возбраняется посредствомъ общинныхъ постановленій назначать заслуженнымъ чиновникамъ пенсію выше законной нормы. Вдовы и сироты городскихъ чиновниковъ не имѣютъ законнаго права на пенсію [1], которое законъ 20 мая 1882 года далъ семьямъ государственныхъ чиновниковъ; но фактически общины почти повсюду должны были послѣдовать въ этомъ отношеніи примѣру государства, и тамъ, гдѣ для обезпеченія семей дѣлались вычеты изъ жалованья чиновниковъ (обыкновенно $3^{1}/_{0}$), эти вычеты были въ послѣднее время почти повсюду уничтожены; вмѣсто этого были организованы особыя кассы или же пенсіи вдовамъ и сиротамъ стали выдаваться изъ городской кассы.

Организація коммунальной службы въ Пруссіи, какъ и повсюду, съ ростомъ коммунальныхъ задачъ требовала все большихъ и большихъ затратъ на управленіе. Съ ростомъ значенія публичныхъ функцій для общаго блага становилось все важнѣе и все необходимѣе обезпечить наилучшее выполненіе этихъ функцій, предъявлять къ способностямъ и надежности исполнителей ихъ все болѣе и болѣе высокія требованія. Благодаря этому, прусская, какъ и вообще германская коммунальная организація, все болѣе и болѣе пропитывалась элементами почетно-должностными, не обладающими спеціальной подготовкой, но эти элементы проникались все болѣе и болѣе специфически чиновническимъ сознаніемъ долга, съ другой же стороны услуги профессіональныхъ чиновниковъ стали оцѣниваться все выше и выше и матеріальныя условія ихъ существованія все улучшались.

[1] Королевскими приказами отъ 27 апрѣля 1816 года, 15 ноября 1819 г. и 22 января 1826 года и закономъ о пенсіяхъ чиновникамъ 1872 года имъ дано лишь право на полученіе такъ называемаго Gnadenquartal (жалованье за $^{1}/_{4}$ года), а сиротамъ и вдовамъ чиновниковъ, получившихъ пенсію, право на полученіе Gnadenmonat (жалованье за 1 мѣсяцъ).

ЦАБ "Автограф"

Въ уѣздномъ управленіи спеціально государственныя и коммунальныя задачи не выполняются, какъ въ общинѣ, одними и тѣми же коммунальными органами,—здѣсь, какъ мы уже указывали выше, административный организмъ раздваивается. Вмѣстѣ съ дѣлами общаго государственнаго управленія, извѣстныя задачи, выполняемыя по порученію государства городами и въ особенности городскими уѣздами (Stadtkreise), какъ, напр., завѣдываніе полиціей и мѣстная централизація отдѣльныхъ государственныхъ порученій [1], въ деревнѣ входятъ въ сферу государственнаго управленія ландрата. Внутри этого управленія уѣздное присутствіе играетъ роль не коммунальнаго органа, а органа самоуправленія, включеннаго въ систему государственнаго управленія. Въ этомъ отношеніи уѣздному коммунальному управленію поставлена сама собою подразумѣвающаяся граница: оно не можетъ включать въ кругъ своего вѣдѣнія дѣла общаго государственнаго управленія.

Вообще же уѣздъ можетъ не только выполнять задачи, порученныя ему закономъ, но вправѣ также при выполненіи ихъ итти дальше того минимума, который требуется отъ него закономъ. Онъ можетъ принимать на себя и другія задачи, руководствуясь той точкой зрѣнія, что онъ долженъ восполнять дѣятельность мѣстной общины во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда публичные интересы требуютъ или хотя бы только допускаютъ удовлетвореніе ихъ въ болѣе широкомъ масштабѣ. Уѣздъ долженъ лишь придерживаться при этомъ того принципа, что такія, принимаемыя имъ на себя добровольно, задачи должны выходить за предѣлы интересовъ одной только общины или нѣсколькихъ отдѣльныхъ общинъ, хотя онѣ и не должны непремѣнно касаться интересовъ всего уѣзда или всѣхъ жителей уѣзда или интересовъ всѣхъ ихъ въ одинаковой степени. Поэтому уѣздному собранію дано уѣздными положеніями право разрѣшать расходы не только «для выполненія какого-нибудь обязательства», но также и «въ интересахъ уѣзда» и «для этой цѣли распоряжаться принадлежащею уѣзду землею и капиталами, а также облагать жителей уѣзда уѣздными налогами» [2]. Право самоопредѣленія уѣзднаго собранія ограничено въ томъ отношеніи, что такіе, не предусмотрѣнные закономъ расходы, если они ведутъ къ новому обложенію жителей уѣзда, должны быть поста-

[1] См. выше, стр. 208 и сл.

[2] Уѣздное положеніе 1872 г., § 116, 3.

ЦАБ "Автограф"

новлены большинствомъ двухъ третей голосовъ; если же налоги эти должны быть взимаемы долѣе, чѣмъ въ теченіе пяти лѣтъ, то расходъ подлежитъ утвержденію окружнаго присутствія. Такимъ образомъ рѣшенія о принятіи на себя уѣздомъ содержанія шоссейныхъ дорогъ, разныхъ заведеній и т. п. почти всегда подчинены этому ограниченію.

Какъ мы уже упоминали выше (стр. 171—2) при общей характеристикѣ прусскаго самоуправленія, на уѣздныхъ собраніяхъ лежитъ обязанность назначенія членовъ разныхъ государственныхъ административныхъ комиссій, а именно: для задачъ *финансоваго управленія*—членовъ комиссій по раскладкѣ подомоваго налога [1], государственнаго подоходнаго налога [2] и государственнаго дополнительнаго (поимущественнаго) налога [3], для задачъ *военнаго управленія*—гражданскихъ членовъ уѣздныхъ рекрутскихъ комиссій. Въ области военнаго управленія законъ налагаетъ на уѣзды кромѣ того и нѣкоторыя обязательства матеріальнаго характера. Въ мирное время обязательства эти ограничиваются тѣмъ, что уѣзды должны за счетъ имперіи оказывать по правиламъ имперскаго закона отъ 10 мая 1892 г. [4] вспомоществованіе семьямъ запасныхъ, призванныхъ на учебные сборы. Въ военное время они должны: 1) на такомъ же основаніи, какъ мы только что упоминали, давать пособія семьямъ лицъ, призванныхъ на дѣйствительную службу [5] и 2) поставлять для наполненія складовъ хлѣбъ, скотъ, сѣно, овесъ и солому [6]. Обѣ повинности должны быть, впрочемъ, выполняемы лишь по требованію государственныхъ органовъ. Къ выполненію упомянутыхъ натуральныхъ повинностей уѣзды могутъ привлечь общины, распредѣливъ между ними заранѣе все требуемое количество и обязавъ ихъ доставить его; самая раскладка производится ландратомъ совмѣстно съ уѣзднымъ присутствіемъ [7].

---

[1] Законъ отъ 21 мая 1861 года, §§ 9—13.

[2] Законъ о подоходномъ налогѣ отъ 24 іюня 1891 г., § 34.

[3] Законъ о дополнительномъ налогѣ отъ 14 іюля 1893 г. § 22 и слѣд.

[4] Объявленіе союзнаго совѣта по этому поводу отъ 2 іюня 1892 г. и прусскіе циркуляры отъ 20 іюня и 20 октября 1892 года.

[5] Имперскій законъ отъ 28 февр. 1888 г.; Reitzenstein, „Kommunales Finanzwesen“ въ „Schönbergs Handbuch“, стр. 25, ошибочно приписываетъ эту обязанность общинамъ.

[6] Имперскій законъ 13 іюня 1873 г.

[7] Прусскій законъ о повинностяхъ военнаго времени, отъ 11 мая 1851 года.

ЦАБ "Автограф"

Тѣ задачи уѣздовъ, которыя служатъ для дополненія дѣятельности общинъ, лежатъ главнымъ образомъ въ области призрѣнія бѣдныхъ, общественнаго здравія и попеченія объ экономическихъ интересахъ жителей уѣзда.

Въ области *призрѣнія бѣдныхъ* уѣзды конкурируютъ съ провинціями въ выполненіи такъ называемой экстраординарной повинности призрѣнія (ausserordentliche Armenlast), т. е. они должны давать мѣстнымъ союзамъ призрѣнія пособія на покрытіе расходовъ, которые тѣ несутъ, помѣщая своихъ бѣдныхъ умалишенныхъ, идіотовъ, эпилептиковъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ въ провинціальныя или иныя заведенія, или же уѣзды могутъ помѣщать такихъ бѣдныхъ въ свои собственныя заведенія [1]. Въ Восточной Пруссіи всѣ уѣзды, кромѣ того уѣздъ Лауенбургъ и городскіе уѣзды Берлинъ и Бреславль, суть самостоятельные союзы призрѣнія (Landarmenverbände), и въ качествѣ таковыхъ они должны нести соотвѣтствующія повинности призрѣнія, какъ и провинціи.

Санитарная полиція, какъ таковая, относится въ сельскихъ уѣздахъ къ вѣдомству ландратскаго управленія. Уѣзды же должны на основаніи закона 12 апрѣля 1875 года нести расходы по оспопрививанію и по закону 28 апрѣля 1875 г. (§ 3) давать нуждающимся акушерскимъ округамъ (Hebammenbezirke) пособія для подготовки и вознагражденія акушерокъ. Имперскій законъ 10 апрѣля 1892 г. далъ имъ полномочіе принимать на себя вмѣсто отдѣльныхъ общинъ общинное больничное страхованіе. Послѣ того, какъ законъ 20 мая 1887 года объявилъ уѣзды секціями по страхованію отъ несчастныхъ случаевъ и болѣзней въ сельско-хозяйственной и лѣсной промышленности, организованному по провинціямъ, уѣздное присутствіе можетъ взять на себя выполненіе функцій управленія секціи. Благодаря отчасти этимъ задачамъ, предоставленнымъ имъ въ области больничнаго страхованія, уѣзды увидѣли себя вынужденными все въ болѣе и болѣе широкихъ размѣрахъ устраивать и содержать уѣздныя больницы, и такимъ образомъ они главнымъ образомъ въ интересахъ сельскихъ общинъ стали выполнять задачу, принадлежащую городской мѣстной общинѣ, какъ таковой.

---

[1] Прусскій законъ 11 іюля 1891 года, соотвѣтственно измѣнившій §§ 31, 65 и 68 закона (отъ 8 марта 1871 г.) о примѣненіи союзнаго закона о мѣстопризрѣніи.

ЦАБ "Автограф"

Въ области *экономическихъ* интересовъ уѣзды прежде всего должны заботиться объ *устройствѣ дорогъ*.

Они должны устраивать и содержать дороги, служащія не только мѣстному сообщенію, но также и сообщенію дальнему, а по соглашенію съ провинціальными управленіями даже и шоссейныя дороги. Дотаціоннымъ закономъ 1875 года [1] имъ дано для этой цѣли право получать помощь изъ провинціальныхъ фондовъ, но въ то же время на нихъ возложена и обязанность въ свою очередь давать общинамъ пособія на устройство дорогъ. Въ Ганноверѣ каждый уѣздъ конституированъ въ то же время и въ качествѣ дорожнаго союза [2], поэтому дорожные взносы составляютъ тамъ особую категорію уѣздныхъ повинностей.

Вообще же именно въ области попеченія объ экономическихъ интересахъ иниціативѣ уѣздныхъ коммунальныхъ управленій предоставленъ самый широкій просторъ; они могутъ участвовать въ предпріятіяхъ, въ которыхъ заинтересованъ уѣздъ, какъ напр. въ постройкѣ желѣзныхъ дорогъ и каналовъ, принимая на себя часть расходовъ или гарантируя ихъ; они могутъ также брать постройку ихъ на себя, въ особенности постройку узкоколейныхъ линій [3].

Почти всеобщее распространеніе получили уѣздныя сберегательныя кассы, которыя служатъ какъ для поощренія бережливости среди населенія, такъ и для содѣйствія сельскому земельному кредиту, въ особенности для мелкаго землевладѣнія.

Уже выше было нами упомянуто о томъ, что уѣзды должны организовывать и содержать *административный персоналъ* для своихъ коммунальныхъ дѣлъ совершенно отдѣльно отъ ландратскаго уѣзднаго управленія. Уѣздные коммунальные служащіе точно такъ же, какъ и общинные, суть посредственные государственные чиновники, и уѣзды при замѣщеніи должностей, какъ и общины, связаны закономъ 21 іюля 1892 г. о назначеніи на гражданскую службу запасныхъ. Установленіе же размѣровъ жалованья и правъ на пенсію зависитъ исключительно отъ рѣшенія уѣздныхъ органовъ и отъ условій, заключенныхъ

[1] Законъ отъ 8 іюля 1875 года, §§ 4 и 18.

[2] Ганноверскій законъ объ общинныхъ и большихъ дорогахъ отъ 28 іюля 1851 года.

[3] Часто уѣзды самимъ государствомъ привлекаются къ участію въ расходахъ на такія предпріятія, съ другой же стороны въ послѣднее время уѣзды иногда и по собственной иниціативѣ приступаютъ къ устройству каналовъ.

ЦАБ "Автограф"

при отдѣльныхъ назначеніяхъ на службу. Фактически условія пенсіонированія, особенно низшихъ служащихъ, во многихъ уѣздахъ до сихъ поръ не нормированы въ достаточной степени, и это объясняется отчасти тѣмъ, что уѣздное коммунальное управленіе существуетъ всего только нѣсколько десятковъ лѣтъ.

Кругъ задачъ *провинціальныхъ союзовъ* и приравненныхъ къ нимъ земскихъ коммунальныхъ союзовъ (Landeskommunalverbände) правительственныхъ округовъ Касселя, Висбадена и Гогенцоллерна опредѣляется различными законами, которые поручаютъ имъ часто однѣ и тѣ же задачи, разсматривая ихъ съ различныхъ точекъ зрѣнія. Провинціальное положеніе опредѣляетъ ихъ по ихъ правамъ и обязанностямъ, какъ юридическихъ преемниковъ прежнихъ провинціально-сословныхъ и коммунально-сословныхъ союзовъ; поэтому въ сферу ихъ вѣдѣнія входитъ управленіе земскимъ призрѣніемъ бѣдныхъ и исправительными учрежденіями, управленіе существующими провинціальными домами для умалишенныхъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ, провинціальными пожарными обществами, нѣкоторыми стипендіями, меліоративными фондами и другими учрежденіями въ области попеченія о благосостояніи. Дотаціонный законъ 8 іюля 1875 года возложилъ на провинціи еще новыя задачи: попеченіе о шоссейныхъ дорогахъ, отъ содержанія которыхъ освободилось государство, обязательство отпускать пособія уѣздамъ для проведенія уѣзднаго положенія, содержаніе тѣхъ заведеній и фондовъ, которые посредствомъ дотаціоннаго закона были переданы государствомъ провинціямъ, обязанность давать пособія не провинціальнымъ заведеніямъ для идіотовъ, слѣпыхъ и глухонѣмыхъ и благотворительнымъ учрежденіямъ, давать пособія научнымъ и художественнымъ обществамъ, музеямъ, публичнымъ библіотекамъ и на сохраненіе памятниковъ, и наконецъ, попеченіе о меліораціи. Этотъ кругъ дѣятельности провинціи, посвященный главнымъ образомъ попеченію о благосостояніи и экономическомъ прогрессѣ, былъ потомъ въ нѣсколькихъ законахъ дополненъ еще нѣкоторыми спеціальными задачами.

Земское призрѣніе бѣдныхъ (Landarmenwesen), т. е. попеченіе о тѣхъ бѣдныхъ, которыхъ не обязаны содержать никакая община и никакой мѣстный союзъ призрѣнія, было уже закономъ о призрѣніи бѣдныхъ отъ 31 декабря 1842 года объявлено «провинціальной повинностью, которую должны нести земскіе союзы призрѣнія». Но въ Пруссіи съ дѣломъ призрѣнія бѣдныхъ из-

ЦАБ "Автограф"

давна были связаны исправительныя заведенія. Поэтому и прусскій законъ объ исполненіи союзнаго закона отъ 8 марта 1871 года о мѣстѣ призрѣнія возложилъ на провинціальные союзы обязанность попеченія о тѣхъ бѣдныхъ, о которыхъ не должны заботиться общины и мѣстные союзы призрѣнія; расходы по содержанію исправительныхъ заведеній (§ 38), обязанность устраивать и содержать заведенія для нуждающихся душевнобольныхъ, идіотовъ, эпилептиковъ, глухонѣмыхъ и слѣпыхъ. Но покрытіе расходовъ по земскому призрѣнію бѣдныхъ нормировано особымъ образомъ [1] и можетъ быть принято на счетъ общаго провинціальнаго бюджета лишь съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и финансовъ. Тамъ, гдѣ провинціальный союзъ не является въ то же время и земскимъ союзомъ призрѣнія, дотаціонный законъ обязываетъ его все-таки помогать союзамъ призрѣнія бѣдныхъ, принадлежащимъ къ данной провинціи [2]. Тотъ же законъ передалъ, кромѣ того, 6 провинціямъ—Восточной Пруссіи, Западной Пруссіи, Помераніи, Саксоніи, Шлезвигъ-Голштиніи и Вестфаліи — лечебныя заведенія, а также институты для слѣпыхъ и глухонѣмыхъ, принадлежавшіе дотолѣ государству. Въ качествѣ дополненія къ задачѣ содержанія исправительныхъ заведеній законъ 13 марта 1878 года возложилъ на провинціи еще и задачу помѣщенія въ подходящія заведенія дѣтей, присужденныхъ къ принудительному воспитанію, каковая задача была еще въ послѣднее время значительно расширена закономъ 2 іюля 1900 года о воспитательномъ призрѣніи [3].

Уже постановленіями о земскомъ призрѣніи бѣдныхъ на провинціи были возложены задачи, отчасти затрагивающія и область

---

[1] §§ 29 и 70 закона отъ 8 марта 1871 г.

[2] Дотаціонный законъ 8 іюля 1875 г., § 4, 3—5. Исключенія касаются лишь уѣздовъ Восточной Пруссіи и уѣзда Лауенбургскаго (см. выше, стр. 238), города же Берлинъ и Бреславль едва ли могутъ когда-нибудь нуждаться въ помощи со стороны провинціи.

[3] Повинности провинцій, какъ союзовъ земскаго призрѣнія, были еще значительно увеличены закономъ 1891 года о такъ называемой экстраординарной повинности призрѣнія. Когда къ провинціямъ были предъявлены еще и новыя требованія относительно принудительнаго воспитанія и воспитательнаго призрѣнія, вытекающія изъ постановленій гражданскаго уложенія германской имперіи, они не могли уже быть выполнены безъ государственной помощи; вслѣдствіе этого закономъ 2 іюня 1902 г. были увеличены провинціальныя дотаціи.

ЦАБ "Автограф"

общественнаго здравія; дотаціонный законъ (§§ 12 и 13) передалъ имъ еще и существующіе акушерскіе институты и возложилъ на нихъ задачу попеченія о подготовкѣ акушерокъ и о развитіи акушерской помощи [1].

Провинціи участвуютъ и въ осуществленіи *соціально-политическихъ задачъ*, предусмотрѣнныхъ законами о страхованіи. Они играютъ роль округовъ больничнаго страхованія и страхованія отъ несчастныхъ случаевъ въ сельскохозяйственной и лѣсной промышленности, а также и округовъ учрежденій страхованія отъ старости и инвалидности. Въ области страхованія перваго рода, по закону 20 мая 1887 года, провинціальнымъ комитетамъ могутъ быть передаваемы и функціи правленія соотвѣтствующихъ товариществъ, въ области же страхованія отъ старости и инвалидности на провинціальныхъ органахъ лежитъ лишь обязанность составленія правилъ управленія ими.

Одна изъ самыхъ важныхъ и въ то же время самыхъ тяжелыхъ въ финансовомъ отношеніи задачъ была возложена на провинціи съ переходомъ въ ихъ руки отъ государства *шоссейныхъ дорогъ*. Дотаціонный законъ 1875 года предоставилъ имъ для этой цѣли средства въ размѣрѣ суммъ, расходовавшихся дотолѣ государствомъ на шоссейныя дороги, и прибавилъ къ этому еще ежегодную ренту въ 19 милліоновъ марокъ. За это провинціи и земскіе коммунальные союзы (кромѣ того еще городскіе уѣзды Берлинъ и Франкфуртъ-на-Майнѣ) должны были взять въ свою собственность всѣ существовавшія въ то время государственныя шоссейныя дороги со всѣми принадлежностями, а вмѣстѣ съ тѣмъ и обязанность содержать эти дороги, а также заботиться о дальнѣйшемъ развитіи сѣти шоссейныхъ дорогъ [2], частью самостоятельно, частью помогая преміями или займами другимъ предпринимателямъ, въ особенности уѣздамъ. Управленіе и содержаніе переданныхъ имъ или вновь ими построенныхъ шос-

[1] Законъ 28 мая 1875 г. объ обязанности давать пособія нуждающимся акушерскимъ округамъ въ восьми старыхъ провинціяхъ.

[2] Вмѣстѣ съ тѣмъ провинціи должны были также въ тѣхъ случаяхъ, когда этого требовало правительство, брать на себя соотвѣтствующія обязательства, принятыя уже тогда на себя государствомъ. Не должны были перейти въ собственность провинцій только тѣ шоссейныя дороги, расходы на которыя до изданія дотаціоннаго закона покрывались изъ горныхъ и лѣсныхъ фискальныхъ фондовъ и которыя составляютъ поэтому принадлежность государственныхъ доменовъ; ихъ содержаніе осталось на обязанности государства.

ЦАБ "Автограф"

сейныхъ дорогъ провинціи могутъ поручать низшимъ коммунальнымъ союзамъ [1]; но эти порученія носятъ всегда характеръ частнаго соглашенія, и провинція продолжаетъ нести отвѣтственность передъ государствомъ за возложенныя на нее обязанности шоссейнаго управленія.

Кромѣ того, дотаціонный законъ передалъ провинціямъ задачу, принадлежавшую дотолѣ государству, принимать иногда на себя техническое руководство постройкой шоссейныхъ и иныхъ дорогъ, предпринимаемой низшими коммунальными союзами, и давать пособія этимъ союзамъ.

Остальныя функціи провинцій въ области попеченія объ экономическихъ интересахъ главнымъ образомъ слѣдующія: выдача вознагражденій за убытки отъ скотскаго падежа по законамъ 12 марта 1881 г. и 18 іюня 1894 года [2], расходы на поощреніе постройки узкоколейныхъ желѣзныхъ дорогъ по закону 28 іюля 1892 г. (§ 41), содержаніе земледѣльческихъ, огородныхъ и травосѣятельныхъ школъ [3], завѣдываніе провинціальными обществами страхованія отъ огня и попеченіе о земельной меліораціи.

Въ обществахъ страхованія отъ огня страхованіе организовано по принципу взаимности; королевскими приказами 2 іюля 1859 г. и 18 сентября 1861 года было уничтожено ихъ право принужденія и право исключенія членовъ, сохраненныя лишь для обществъ Восточной Фрисландіи и правительственныхъ округовъ Касселя, Висбадена и Зигмарингена. Поэтому эти страховыя общества являются товариществами частно-правового характера и связь ихъ съ провинціальными публично-правовыми коммунальными единицами въ настоящее время только историческая. Кромѣ того округа обществъ не всюду совпадаютъ съ провинціями, часто существуютъ отдѣльныя общества для города и деревни или нѣсколько обществъ для отдѣльныхъ районовъ одной провинціи или, наконецъ, отдѣльныя общества для нѣкоторыхъ большихъ городовъ [4]. Но управленіе обществъ страхованія отъ огня, за немногими исклю-

[1] Это обязательно относительно нѣкоторыхъ участковъ дорогъ, проходящихъ черезъ городскія общины.

[2] Силезскій фондъ страхованія скота былъ переданъ провинціи уже дотаціоннымъ закономъ 1875 года (§ 11). О функціяхъ общинъ по выдачѣ вознагражденій во время скотскихъ падежей, см. выше, стр. 226.

[3] Дотаціонный законъ 1875 г., § 14.

[4] Берлинъ, Бреславль, Кенигсбергъ, Эльбингъ, Торнъ, Штеттинъ, Штральзундъ и Люнебургъ.

ЦАБ "Автограф"

ченіями [1], находится въ вѣдѣніи провинціальныхъ и коммунальныхъ союзовъ, въ Гогенцоллернѣ ими завѣдуетъ правительственный президентъ при участіи ландтага.

Участіе провинцій въ такъ называемой земельной меліораціи восходитъ также ко временамъ провинціальныхъ чиновъ. Уже въ 1847 г. государство предоставило старымъ провинціямъ безпроцентно опредѣленные фонды для устройства *провинціальныхъ кассъ воспомоществованія* [2]. Дотаціоннымъ закономъ 1875 года (§ 7) эти фонды были отданы провинціямъ въ собственность съ правомъ употреблять на общеполезныя цѣли въ интересахъ провинціальныхъ союзовъ проценты съ этихъ фондовъ или прибыль отъ кассъ, основанныхъ на эти фонды. Кромѣ того провинціямъ Восточной и Западной Пруссіи, Бранденбургу, Помераніи, Вестфаліи и Рейнской провинціи были предоставлены основанные для нихъ меліораціонные фонды [3]; тѣмъ же провинціямъ, за исключеніемъ Помераніи, а также провинціямъ Силезіи, Саксоніи Ганноверу и правительственному округу Висбадену былъ предоставленъ рядъ побочныхъ государственныхъ фондовъ [4], находившихся дотолѣ въ завѣдываніи министерства внутреннихъ дѣлъ; этимъ хотѣли дать провинціямъ средства для осуществленія какъ вышеупомянутыхъ (на стр. 242—3), такъ и иныхъ хозяйственныхъ задачъ (поощреніе болотной культуры, рыболовства, рыбоводства, и т. д.). Затѣмъ закономъ 13 мая 1879 года провинціальнымъ союзамъ было дано право основывать *земледѣльческіе рентные банки* (Landeskulturrentenbanken) для поощренія земледѣльческой культуры, береговой и плотинной защиты и устройства сооруженій для судоходства. Эти рентные банки достаютъ необходимые имъ капиталы посредствомъ выпуска облигацій (Landeskulturrentenbriefe). Прибыль или поступаетъ въ ихъ резервные фонды или же она идетъ въ пользу участниковъ, которымъ не приходится въ такомъ случаѣ дѣлать взносовъ на покрытіе расходовъ управленія. Банки эти, подобно всѣмъ остальнымъ сельско-хозяйственнымъ кредитнымъ учрежденіямъ, суть товарищества частно-правового харак-

[1] Особыя правленія имѣютъ страховыя общества въ Восточной Пруссіи, Саксоніи, Ганноверѣ, западно-прусское земское страховое общество и страховое общество Курмарки и Нижней Лузаціи.

[2] Королевское посланіе отъ 7 апрѣля и постановленіе ландтага отъ 24 іюля 1847 г.

[3] Дотаціонный законъ 1875 г. § 10.

[4] Дотаціонный законъ 1875 г. § 15.

ЦАБ "Автограф"

тера, но они пользуются однимъ публично-правовымъ преимуществомъ: проценты по ипотечнымъ займамъ и погасительные взносы (Landeskulturrenten) взыскиваются съ заемщиковъ въ административномъ порядкѣ; въ частности, по ссудамъ, даннымъ на осушительныя работы, если благодаря этимъ работамъ произведены прочныя улучшенія земельныхъ участковъ, банкамъ можетъ быть при извѣстныхъ условіяхъ даваемо преимущество передъ прочими ипотечными кредиторами. Однако такіе рентные банки были до сихъ поръ устроены только въ провинціяхъ Познани, Силезіи, Шлезвигъ-Голштиніи и Вестфаліи.

Административный персоналъ провинціальныхъ союзовъ состоитъ изъ Landesdirector'а и подчиненныхъ ему высшихъ чиновниковъ (Landesräte), о положеніи которыхъ мы говорили уже выше при описаніи организаціи провинцій; кромѣ того частью для цѣлей центральнаго управленія, частью для управленія разнообразными провинціальными учрежденіями существуетъ обширный аппаратъ служащихъ, условія назначенія, увольненія и пенсіонированія которыхъ устанавливаются провинціальными ландтагами посредствомъ регламентовъ и утверждаются министромъ. Эти провинціальные чиновники являются, какъ и всѣ вообще коммунальные чиновники, «посредственными» государственными чиновниками, и при замѣщеніи низшихъ должностей дѣйствуютъ также постановленія закона 21 іюля 1892 г. о преимущественномъ назначеніи запасныхъ; но положеніе провинціальныхъ чиновниковъ тѣмъ отличается отъ положенія коммунальныхъ чиновниковъ вообще, что къ нимъ не только можетъ быть въ дисциплинарномъ порядкѣ примѣнено дисциплинарное взысканіе или увольненіе со службы, но они могутъ быть, какъ государственные чиновники, въ видѣ наказанія перемѣщаемы на другую должность.

Какъ въ этомъ, такъ и вообще въ степени ограниченія коммунальнаго управленія провинцій государственными функціями надзора, проявляется яснѣе, чѣмъ у низшихъ коммунальныхъ единицъ, характеръ коммунальнаго управленія, какъ непосредственной делегаціи государственныхъ функцій. Правда, провинціальныя единицы сами опредѣляютъ характеръ и размѣры своей дѣятельности въ доступныхъ имъ областяхъ управленія, и рѣшенія, которыми онѣ принимаютъ на себя добровольныя задачи, требуютъ съ финансовой стороны министерскаго утвержденія лишь въ томъ случаѣ, если эти задачи влекутъ за собой новое об-

ЦАБ "Автограф"

ложеніе провинціальнаго союза на срокъ большій, чѣмъ пять лѣтъ. Но съ другой стороны, онѣ относительно формы и организаціи своего управленія въ сравнительно большей степени, чѣмъ общины или уѣзды, подчинены государственному надзору: онѣ должны почти всѣ отрасли своего управленія (шоссейное управленіе, *дорожное управленіе*, *призрѣніе* бѣдныхъ) и особенно управленіе многочисленными и разнообразными учрежденіями—домами для умалишенныхъ, слѣпыхъ, глухонѣмыхъ, исправительными заведеніями, учрежденіями для принудительнаго воспитанія, акушерскими школами, провинціальными вспомогательными и ссудными кассами, страховыми учрежденіями—нормировать регламентами, а всѣ эти регламенты должны быть представляемы на утвержденіе подлежащихъ министровъ.

§ 5. **Формы коммунальнаго финансоваго управленія въ Англіи, Франціи и Пруссіи.** Прежде чѣмъ говорить о средствахъ, необходимыхъ для выполненія вышеописанныхъ задачъ коммунальныхъ единицъ, т. е. прежде чѣмъ говорить о *расходахъ* и о способахъ покрытія этихъ расходовъ, т. е. о *доходахъ*,—иначе говоря, прежде чѣмъ перейти къ описанію *матеріальнаго содержанія* коммунальныхъ финансовъ, какъ таковыхъ, мы должны подробнѣе остановиться на одной задачѣ коммунальныхъ единицъ, которой мы до сихъ поръ касались лишь вскользь наряду съ другими и которая между тѣмъ имѣетъ для нашего изслѣдованія особенно важное значеніе: коммунальныя единицы должны заботиться о созданіи институтовъ, въ которыхъ осуществляется упомянутое матеріальное содержаніе коммунальныхъ финансовъ какъ со стороны расходной, такъ и доходной, при чемъ ихъ свобода въ этомъ отношеніи бываетъ болѣе или менѣе ограничена. Мы должны, слѣдовательно, говорить теперь о *формахъ*, въ которыхъ протекаетъ коммунальное финансовое управленіе.

До сихъ поръ намъ при описаніи организаціи и задачъ коммунальныхъ единицъ пришлось упомянуть лишь о слѣдующихъ фактическихъ моментахъ этого вопроса: во-первыхъ, о томъ, что коммунальныя единицы для этой отрасли своихъ задачъ, какъ и для остальныхъ отраслей, должны нести извѣстные персональные и матеріальные расходы, во-вторыхъ, что онѣ и въ осуществленіи своихъ спеціально-финансовыхъ задачъ находятся въ зависимости отъ государства, которая проявляется частью въ государственномъ надзорѣ, имѣющемъ цѣлью обезпеченіе выполненія коммунальныхъ задачъ, частью въ извѣстныхъ ограниченіяхъ относительно

ЦАБ "Автограф"

расширенія этихъ задачъ или относительно способовъ добыванія средствъ. Первый изъ упомянутыхъ моментовъ обусловливаетъ часть всей совокупности тратъ, которыхъ требуетъ финансовое хозяйство; второй моментъ установленіемъ извѣстныхъ правилъ, независящихъ отъ воли коммунальныхъ единицъ, оказываетъ вліяніе на формы коммунальнаго финансоваго хозяйства.

Но основные элементы этихъ формъ вытекаютъ съ одной стороны изъ общаго понятія финансоваго хозяйства, какъ *планомѣрнаго* и *непрерывнаго* удовлетворенія потребностей принудительными хозяйственными общинами, съ другой стороны—изъ существа коммунальныхъ единицъ и коммунальныхъ союзовъ, какъ публично-правовыхъ хозяйственныхъ единицъ, хозяйство которыхъ ведется по аналогіи съ государственнымъ хозяйствомъ. Первое обусловливаетъ *исчисленіе* и *установленіе* необходимыхъ расходовъ и средствъ ихъ покрытія, какъ по существу, такъ и въ отношеніи сроковъ; второе обусловливаетъ *связываніе* органовъ, завѣдующихъ удовлетвореніемъ потребностей, *опредѣленными нормами* при осуществленіи этой задачи, а также обязанностью придерживаться *установленныхъ суммъ*.

Отсюда слѣдуетъ, что въ финансовомъ управленіи коммунальныхъ единицъ, какъ и въ финансовомъ управленіи государства и всѣхъ вообще принудительныхъ хозяйственныхъ общинъ, слѣдуетъ различать: 1) установленіе на извѣстный хозяйственный періодъ необходимыхъ расходовъ и средствъ, нужныхъ или имѣющихся для ихъ покрытія, т. е. *составленіе бюджета*; 2) собираніе средствъ покрытія расходовъ изъ различныхъ источниковъ дохода и доставленіе собранныхъ средствъ въ мѣста расходованія ихъ, т. е. *кассовое устройство* и *счетоводство*; 3) доказательство того, что бюджетъ исполненъ надлежащимъ образомъ и что расходы покрыты, т. е. *отчетность*.

Въ виду такого общаго характера формъ и правилъ финансоваго управленія мы можемъ сослаться на тотъ томъ нѣмецкаго изданія «Hand- und Lehrbuch der Staatswissenschaften», который спеціально занимается формальной стороной публично-правового хозяйства [1]. Мы же должны будемъ здѣсь лишь показать, насколько эти общія правила дѣйствительно находятъ свое выраже-

[1] M. von Heckel, „Das Budget", въ „Hand- und Lehrbuchder Staatswissenschaften", отдѣлъ II, т 4. Лейпцигъ, 1898 г.

ЦАБ "Автограф"

ніе въ коммунальномъ финансовомъ хозяйствѣ, а также, какимъ образомъ и въ какихъ пунктахъ осуществляется надзоръ надъ нимъ и ограниченіе со стороны государства.

1. *Составленіе бюджета.* Коммунальныя единицы должны за плату пріобрѣтать личныя услуги и предметы, необходимые имъ для осуществленія ихъ задачъ, и чтобы быть въ состояніи расплачиваться за эти услуги и предметы, онѣ нуждаются въ средствахъ. Лишь тогда, когда услуги и предметы, необходимые для осуществленія коммунальныхъ задачъ, заранѣе выражены въ денежныхъ цѣнностяхъ или когда натуральныя повинности переведены на деньги, хозяйство коммунальныхъ единицъ можетъ быть названо финансовымъ хозяйствомъ, хозяйственные планы котораго, заключающіеся въ опредѣленіи необходимыхъ расходовъ и средствъ, имѣющихся для покрытія этихъ расходовъ, составляются именно въ деньгахъ.

Такимъ образомъ извѣстная часть личныхъ услугъ, затрачиваемыхъ для осуществленія коммунальныхъ задачъ, не можетъ быть включаема въ бюджетъ. При описаніи организаціи коммунальныхъ единицъ мы особенно старались выяснить насколько въ томъ или иномъ мѣстѣ примѣняется въ коммунальномъ управленіи почетно-должностной принципъ. Это мы дѣлали для того, чтобы опредѣлить, освобождается ли финансовое хозяйство коммунальныхъ единицъ, благодаря личнымъ услугамъ почетно-должностныхъ лицъ, отъ необходимости покупать эти услуги, и если освобождается, то въ какой именно степени.

Съ другой стороны въ тѣхъ случаяхъ, когда натуральныя повинности, не переведенныя на деньги, отсутствуютъ въ финансовыхъ отчетахъ, въ финансовой статистикѣ получается пробѣлъ въ данныхъ относительно фактическаго объема коммунальныхъ затратъ.

Но такихъ пробѣловъ будетъ все меньше и значеніе ихъ для общей картины коммунальныхъ финансовъ — гдѣ такая картина можетъ быть вообще получена—будетъ все уменьшаться, чѣмъ больше коммунальныя единицы, въ особенности низшія, будутъ обязаны по закону (чѣмъ рѣже онѣ будутъ освобождаемы отъ обязанности) вести правильное финансовое хозяйство, т. е. заранѣе устанавливать въ денежной оцѣнкѣ на извѣстный хозяйственный періодъ свои расходы и средства ихъ покрытія.

Правила составленія коммунальныхъ бюджетовъ и отчетности очень различны въ разныхъ государствахъ. Составленіе бюджета и

ЦАБ "Автограф"

отчетность подробно нормированы закономъ во Франціи и въ тѣхъ государствахъ, административное законодательство которыхъ было построено по французскому образцу, такъ, напр., въ Италіи, Бельгіи и Голландіи. Въ остальныхъ же государствахъ коммунальныя единицы обязываются лишь къ планомѣрному веденію хозяйства и къ отчетности общими правилами, содержащимися въ конституирующихъ эти единицы организаціонныхъ законахъ, или же эта обязанность вытекаетъ изъ общихъ правовыхъ положеній и правовыхъ воззрѣній, господствующихъ въ общественной жизни страны; но въ обоихъ случаяхъ недостатокъ подробныхъ постановленій закона о составленіи бюджета на практикѣ восполняется надзоромъ и контролемъ со стороны государства.

Послѣднее можно сказать особенно относительно *Англіи* [1]. Здѣсь находитъ себѣ примѣненіе упомянутый уже выше юридическій принципъ, по которому вся финансовая власть коренится въ парламентѣ и всякій органъ управленія можетъ дѣлать только такіе расходы и собирать только такіе доходы, на которые онъ прямо уполномоченъ закономъ; дополненіемъ къ этому служитъ принадлежащее по конституціи каждому плательщику налоговъ право провѣрять и оспаривать судебнымъ порядкомъ законность расходовъ и налоговъ, собираемыхъ для ихъ покрытія.

Англійскія коммунальныя и мѣстныя учрежденія, какъ управленія стараго Selfgovernment мировыхъ судей, такъ и Boards и Councils новѣйшаго мѣстнаго управленія, являются въ качествѣ довѣренныхъ своихъ избирателей одновременно и коммунальными представительствами и органами мѣстнаго управленія. Изъ вышеупомянутыхъ общихъ конституціонныхъ правовыхъ положеній съ необходимостью вытекаетъ, что эти коммунальныя и мѣстныя управленія, чтобы быть вообще въ состояніи взять на себя функціи управленія и выполнять ихъ, должны заранѣе опредѣлить тѣ расходы, которые они намѣрены произвести, и средства, которыя они имѣютъ въ виду для покрытія этихъ расходовъ, тѣмъ болѣе, что собираніе налоговъ, составляющихъ значительную часть этихъ средствъ, по способу и объему своему требуетъ разрѣшенія

[1] Въ Англіи всѣ отдѣльныя правила, особенно относительно кассоваго устройства и платежей, были лишь постепенно установлены закономъ въ связи главнымъ образомъ съ законодательствомъ объ общественномъ здравіи и съ организаціей новѣйшей системы самоуправленія съ Local Government Board'омъ во главѣ, и въ общемъ они однообразны для всѣхъ новѣйшихъ органовъ мѣстнаго управленія и для муниципальныхъ городовъ.

ЦАБ "Автограф"

мировыхъ судей. Впрочемъ, англійское законодательство о мѣстномъ управленіи, напр. городовое положеніе и Public Health Act 1875 года, давая мѣстнымъ органамъ полномочія обложенія, всегда указываетъ на то, что составленіе предварительныхъ смѣтъ на цѣлый годъ или, какъ раньше, на болѣе короткіе сроки (что особенно характерно для Англіи), является лишь вопросомъ формальнаго удобства [1]. Если эти предварительныя смѣты, повидимому, предусматриваютъ лишь налоговыя поступленія, то все-таки неизбѣжно должны быть принимаемы во вниманіе и принимаются также и другія доступныя средства и доходы. Но такіе вопросы удобства имѣли и имѣютъ въ англійскомъ коммунальномъ финансовомъ управленіи чисто случайное и ограниченное отдѣльными мѣстами значеніе, ибо англійское коммунальное финансовое управленіе повсюду находится въ зависимости отъ государственнаго органа надзора, Local Government Board, и обязано представлять ежегодные отчеты; отчеты же эти принимаются отъ мѣстныхъ Boards и окружныхъ управленій непосредственно контролерами государственнаго органа, который концентрируетъ всѣ отчеты и на основаніи ихъ составляетъ общій годовой отчетъ. Благодаря этому коммунальное составленіе бюджета и кассовое устройство вполнѣ обусловливаются правилами отчетности, которыя съ своей стороны охватываетъ всѣ расходы и всѣ доходы съ величайшей полнотой и детальностью. Въ настоящее время едва ли имѣется гдѣ-либо такой полный и такъ ясно разработанный, всѣмъ доступный, текущій матеріалъ для изученія коммунальныхъ финансовъ, какимъ мы располагаемъ относительно англійскихъ мѣстныхъ финансовъ, при чемъ слѣдуетъ опять-таки не забывать, что въ него входятъ также и мѣстные расходы на мѣстныя государственныя задачи.

Во *Франціи* составленіе бюджета и отчетности общинъ и департаментовъ и по формѣ и по содержанію нормируется какъ самимъ коммунальнымъ законодательствомъ [2], такъ и многочисленными дополнительными декретами и министерскими инструкціями, при чемъ законъ устанавливаетъ и схемы бюджета.

[1] См. Reitzenstein въ „Schönbergs Handbuch der. pol. Ökonomie", стр. 136.

[2] Общинные законы 18 іюля 1837 г. и 24 іюля 1867 г., въ существенныхъ пунктахъ измѣненные закономъ о муниципальной организаціи 5 апрѣля 1884 г. (статьи 133, 145 и слѣд.). Департаментскіе законы отъ 10 мая 1838 г., 10 іюля 1866 г. и законъ о Conseils généraux отъ 10 августа 1871 г. (статьи 37 и слѣд.).

ЦАБ "Автограф"

Здѣсь составленіе бюджета прямо называется актомъ, которымъ ежегодные доходы и расходы «государства или иныхъ управленій, подчиненныхъ тѣмъ же постановленіямъ законовъ», не только предусматриваются, но также и устанавливаются [1]. Закономъ опредѣляются также и функціи различныхъ органовъ, участвующихъ въ составленіи бюджета: проектъ росписи составляется мэромъ, какъ общиннымъ органомъ, а для департамента—префектомъ, какъ чиновникомъ коммунальнаго департаментскаго управленія; вотируется бюджетъ муниципальнымъ или генеральнымъ совѣтомъ; окончательное установленіе (réglement) общинныхъ бюджетовъ, за исключеніемъ бюджетовъ сравнительно немногихъ общинъ, доходы которыхъ превышаютъ 3 милліона франковъ, зависитъ отъ префекта, бюджеты же болѣе крупныхъ общинъ и департаментовъ устанавливаются декретомъ. Законъ устанавливаетъ и сроки, въ которые должны совершаться различныя стадіи составленія бюджета. Бюджетъ на слѣдующій годъ долженъ быть подготовленъ мэромъ въ апрѣлѣ, каковой срокъ установленъ по той причинѣ, что 31 марта окончательно закрываются кредиты бюджета предыдущаго года. Онъ долженъ быть представленъ въ майской сессіи общинному совѣту, который съ своей стороны долженъ закончить обсужденіе и вотированіе его до начала новаго бюджетнаго года. Проектъ департаментскаго бюджета долженъ быть представленъ департаментской комиссіи за 10 дней, а отдѣльнымъ членамъ генеральныхъ совѣтовъ онъ долженъ быть вмѣстѣ съ печатнымъ отчетомъ префекта разосланъ за 8 дней до начала августовской сессіи генеральныхъ совѣтовъ. Раньше сессіи генеральныхъ совѣтовъ были слишкомъ коротки для обсужденія бюджета, и законъ 1871 года разрѣшилъ удлинять ихъ до одного мѣсяца. Особыя постановленія существуютъ еще относительно вмѣшательства властей въ тѣхъ случаяхъ, когда подготовка бюджета не была произведена своевременно, а также въ тѣхъ случаяхъ, когда вслѣдствіе несвоевременнаго вотированія бюджета управленіе должно вестись по двѣнадцатымъ долямъ бюджета предыдущаго года. Подробное нормированіе формъ коммунальнаго финансоваго управленія и находящееся въ связи съ этимъ раннее проведеніе во Франціи общей обязанности составленія бюджетовъ соотвѣт-

[1] Декретъ отъ 31 мая 1862 г.

ЦАБ "Автограф"

ствуетъ вполнѣ существующей тамъ законодательной спеціализаціи коммунальныхъ задачъ [1].

Наоборотъ, *прусское* коммунальное законодательство опредѣляетъ кругъ коммунальныхъ задачъ только въ общихъ чертахъ, такъ сказать лишь отрицательнымъ образомъ, и соотвѣтственно съ этимъ въ немъ, помимо распредѣленія компетенцій, содержатся лишь немногія и совершенно общія постановленія о коммунальномъ финансовомъ управленіи. Обязанность сельскихъ общинъ составлять хозяйственныя смѣты сдѣлалась почти всеобщею лишь съ изданіемъ общиннаго положенія 1891 года для восточныхъ провинцій и общиннаго положенія 1897 г. для Гессенъ-Нассау. Съ

---

[1] Франція, какъ мы уже упоминали, послужила образцомъ для Бельгіи и Италіи, а до извѣстной степени также и для Голландіи. Въ *Бельгіи* коммунальный и провинціальный законы (оба отъ 30 марта 1836 г.) также содержатъ нормативныя опредѣленія формъ и группировки составленія бюджета и распредѣляютъ соотвѣтствующія компетенціи; окончательное установленіе бюджетовъ, вотированныхъ коммунальными представительствами, общинными и провинціальными совѣтами, зависитъ здѣсь отъ постоянной провинціальной депутаціи или отъ королевскаго декрета. Въ *Италіи* коммунальный организаціонный законъ 20 марта 1865 г. подробно опредѣлилъ кругъ задачъ провинцій и общинъ съ раздѣленіемъ задачъ на обязательныя и факультативныя и установилъ единство коммунальнаго финансоваго управленія; министерская инструкція и королевскій декретъ того же года установили также и соотвѣтствующія схемы для составленія общинныхъ и провинціальныхъ бюджетовъ. Схема для послѣднихъ была измѣнена приказомъ отъ 20 іюля (а не января, какъ говоритъ Reitzenstein въ цитир. сочиненіи, стр. 136) 1875 г., при чемъ были устранены существовавшія дотолѣ сомнѣнія насчетъ того, къ какимъ главамъ относятся отдѣльныя статьи бюджета; см. J. Sachs, „L'Italie, ses finances et son développement économique etc.“. Paris, 1885 г., стр. 562 и „Bilanci communali per l'anno 1886“, introduzione, стр. III. Провинціальная отчетность также не отличалась достаточнымъ единствомъ, пока нормы, существовавшія для составленія коммунальныхъ финансовыхъ отчетовъ, не были распространены на провинціальные отчеты распоряженіемъ отъ 5 іюля 1881 г.; см. „Bilanci provinciali per l'anno 1885“, introduzione, стр. III. На основаніи королевскаго приказа отъ 6 іюля 1890 г. вся отчетность коммунальныхъ единицъ была съ 1 іюня 1892 г. согласована съ отчетностью государства и схема коммунальныхъ бюджетовъ получила окончательную редакцію. Въ *Голландіи* по провинціальному закону 6 іюля 1850 г. и общинному закону 29 іюня 1851 г. форма общиннаго бюджета опредѣляется регламентомъ провинціальной депутаціи и утверждается королемъ; точно также и отдѣльные общинные бюджеты утверждаются провинціальными депутаціями, а провинціальные бюджеты—королемъ.

ЦАБ "Автограф"

этихъ поръ существуютъ только два исключенія [1] изъ этой обязанности, общей всѣмъ коммунальнымъ управленіямъ Пруссіи: по сельскому общинному положенію для восточныхъ провинцій и для Шлезвигъ-Голштиніи отдѣльныя общины по постановленію уѣзднаго присутствія могутъ быть освобождены отъ обязанности составленія предварительной смѣты, «если это допустимо по мѣстнымъ условіямъ» [2], сельскія же общины въ Ганноверѣ, наоборотъ, должны составлять хозяйственную смѣту лишь по особому распоряженію органа надзора, а такія распоряженія дѣлаются лишь въ тѣхъ случаяхъ, когда община получаетъ значительные доходы отъ своего общиннаго имущества или когда она должна сдѣлать значительные расходы [3].

Въ прусскомъ коммунальномъ законодательствѣ проводится также повсюду тотъ принципъ, что законно составленный бюджетъ имѣетъ обязательное значеніе для органовъ коммунальнаго управленія; для расходовъ, не предусмотрѣнныхъ смѣтой, для расходовъ, требующихъ вообще особаго рѣшенія, а также для сверхсмѣтныхъ расходовъ законъ требуетъ особаго согласія со стороны коммунальныхъ представительствъ [4].

---

[1] Кромѣ объявленныхъ самостоятельными помѣстныхъ округовъ, которыхъ нельзя считать коммунальными единицами; вопросъ о томъ, обязывается ли глава помѣстнаго округа (Gutsvorsteher) § 122 сельскаго общиннаго положенія 1891 г. къ составленію хозяйственной смѣты и отчетности, а также къ веденію особой счетной книги по правиламъ объ общинныхъ приходо-расходныхъ книгахъ, имѣетъ практическое значеніе лишь въ томъ случаѣ, если другіе землевладѣльцы и жители помѣстнаго округа должны быть привлекаемы къ несенію помѣстныхъ публичныхъ повинностей.

[2] Сельское общинное положеніе 3 іюля 1891 года, § 119; инструкція къ нему, III, c, 5. Редакторъ статьи Reitzenstein'a въ 4-омъ изданіи „Schönbergs Handbuch der pol. Ökonomie", 1898, III, стр. 136, не замѣтилъ измѣненій, произведенныхъ въ этомъ отношеніи для восточныхъ провинцій и Шлезвигъ-Голштиніи новымъ сельскимъ общиннымъ положеніемъ.

[3] Министерское объявленіе къ ганноверскому сельскому общинному положенію § 42. Подобныя же постановленія, дѣйствовавшія дотолѣ въ общинахъ курфюршества Гессенскаго, были отмѣнены сельскимъ общиннымъ положеніемъ, изданнымъ для Гессенъ-Нассау 4 августа 1897 года.—Изъ другихъ нѣмецкихъ союзныхъ государствъ между прочимъ королевство Саксонія не ввело еще общей обязанности составленія бюджета для сельскихъ общинъ, но такая обязанность существуетъ повсюду въ южно-германскихъ государствахъ, а также и въ австрійскихъ земляхъ, представленныхъ въ рейхсратѣ.

[4] Это разрѣшеніе расходовъ, не предусмотрѣнныхъ смѣтой, и сверхсмѣтныхъ расходовъ по городовымъ и общиннымъ положеніямъ должно даваться заранѣе; только провинціальныя положенія допускаютъ послѣдующее

ЦАБ "Автограф"

Проектъ бюджета долженъ быть повсюду составляемъ коммунальными органами управленія—старшиной, магистратомъ, уѣзднымъ присутствіемъ, провинціальнымъ комитетомъ, управой—до начала новаго счетнаго года [1]. Сроки для представленія проекта смѣты коммунальнымъ представительствамъ установлены только въ городовыхъ положеніяхъ; проектъ этотъ въ городахъ восточныхъ провинцій, Шлезвигъ-Голштиніи, Гессенъ-Нассау и въ Франкфуртѣ на Майнѣ долженъ быть представляемъ въ третьемъ мѣсяцѣ, по рейнскому городовому положенію—во второмъ мѣсяцѣ, по вестфальскому — самое позднее въ четвертомъ мѣсяцѣ, по ганноверскому—вообще въ послѣднюю четверть до начала новаго бюджетнаго года. Провинціальныя и уѣздныя положенія, какъ и общинныя положенія, не устанавливаютъ такихъ сроковъ; сельскія общинныя положенія, какъ и городовыя положенія, предусматриваютъ лишь публичное выставленіе росписи до утвержденія ея общинными представительствами, въ однихъ мѣстахъ въ теченіе 14, въ другихъ мѣстахъ въ теченіе 8 дней.

Вотированіе росписи компетентными коммунальными органами обозначаетъ собою также и окончательное утвержденіе ея. Установленный такимъ образомъ бюджетъ долженъ быть сообщенъ органу надзора, но не нуждается въ особомъ утвержденіи со стороны этого органа [2].

Если прибавить къ вышеупомянутымъ постановленіямъ еще входящее во всѣ прусскіе коммунальные законы постановленіе, что проектъ росписи долженъ содержать въ себѣ «всѣ доходы и расходы, которые можно заранѣе опредѣлить и исчислить», то этимъ будутъ исчерпаны всѣ постановленія закона о составленіи бюджета прусскихъ коммунальныхъ единицъ.

утвержденіе провинціальнымъ ландтагомъ расхода, сдѣланнаго провинціальнымъ комитетомъ подъ своею отвѣтственностью; въ Вестфаліи и въ Рейнской провинціи для не предусмотрѣнныхъ смѣтой расходовъ сельскихъ общинъ требуется еще и разрѣшеніе уѣзднаго присутствія.

[1] Для рейнскихъ сельскихъ общинъ—бургомистромъ соотвѣтствующей сложной общины, для вестфальскихъ сельскихъ общинъ—старшиной совмѣстно съ амтманомъ.

[2] Требованіе утвержденія для городскихъ бюджетовъ было уничтожено § 18 закона о компетенціяхъ, 35-ый же параграфъ этого закона не уничтожилъ дѣйствительности для сельскихъ общинъ постановленій старыхъ общинныхъ положеній объ участіи органовъ надзора въ утвержденіи бюджета; но послѣ отмѣны стараго нассаускаго общиннаго положенія въ этомъ отношеніи имѣетъ значеніе только еще § 89 рейнскаго сельскаго общиннаго положенія.

ЦАБ "Автограф"

Форма бюджета и схематизація его содержанія предоставлены усмотрѣнію самихъ коммунальныхъ органовъ и не зависятъ также ни отъ какихъ особыхъ правилъ отчетности, тѣмъ болѣе, что отчетность эта до момента заключенія отчетовъ не выходитъ изъ предѣловъ компетенціи самихъ коммунальныхъ единицъ.

Что касается формы и содержанія самого бюджета, то здѣсь имѣютъ значеніе два момента: во первыхъ, единство и однообразіе бюджета во времени и по содержанію, и, во-вторыхъ, спеціализація содержанія бюджета,—бюджетная схема.

Требованіе *единства* бюджета *во времени* заключается въ томъ, чтобы бюджетъ въ цѣломъ и во всѣхъ частяхъ своихъ относился къ опредѣленному періоду, по возможности не измѣняющемуся. Продолжительность этого періода предписывается коммунальнымъ управленіямъ не во всѣхъ государствахъ, да и въ отдѣльныхъ государствахъ не повсюду одинаково, тѣмъ менѣе предписываются самые сроки начала и конца бюджетнаго періода. Однако существующая почти всюду связь между финансовымъ управленіемъ государства и финансовымъ управленіемъ коммунальныхъ единицъ, а также связь между коммунальными-единицами высшаго и низшаго порядка, становящаяся съ теченіемъ времени все болѣе и болѣе разносторонней и тѣсной, привела на практикѣ почти повсюду къ согласованію бюджетныхъ періодовъ различныхъ принудительныхъ общинныхъ хозяйствъ. Особенно сильное вліяніе оказала въ этомъ отношеніи зависимость коммунальнаго обложенія отъ обложенія государственнаго: община или должна пользоваться налогами, дополнительными къ государственнымъ налогамъ, или же она должна по крайней мѣрѣ руководствоваться государственной оцѣнкой для опредѣленія своихъ собственныхъ налоговъ.

Такимъ образомъ во *Франціи*, гдѣ коммунальные налоги являются добавками къ прямымъ государственнымъ налогамъ, пришлось предписать департаментамъ и общинамъ принять въ качествѣ бюджетнаго періода бюджетный періодъ государства, т. е. календарный годъ [1].

Въ *Англіи* коммунальное обложеніе хотя и не находится въ прямой зависимости отъ государственнаго обложенія, но ежегод-

[1] Въ Италіи, Австріи, Бельгіи и Голландіи календарный годъ также принятъ въ качествѣ бюджетнаго періода какъ для государства, такъ и для коммунальныхъ единицъ.

ЦАБ "Автограф"

ная оцѣнка дохода или доходной цѣнности недвижимой собственности служитъ единственной основой для коммунальнаго обложенія, и поэтому и здѣсь также долженъ былъ быть принятъ годичный бюджетный періодъ [1], тѣмъ болѣе, что, какъ мы видѣли, натуральныя повинности исчезли въ Англіи уже нѣсколько поколѣній тому назадъ. Введенная при господствѣ новѣйшаго самоуправленія обязанность составленія ежегодныхъ отчетовъ для цѣлей государственнаго надзора и контроля надъ коммунальной финансовой дѣятельностью также оказала извѣстное вліяніе на установленіе болѣе единообразныхъ начальныхъ сроковъ бюджетнаго года въ различныхъ мѣстныхъ управленіяхъ. Но въ Англіи до сихъ поръ не существуетъ еще полнаго совпаденія бюджетныхъ годовъ этихъ управленій между собой или съ бюджетнымъ годомъ государства [2].

---

[1] Поэтому мы и могли назвать мѣрой чисто случайной и мѣстной, принятой для удобства, существующее кое-гдѣ въ Англіи опредѣленіе коммунальной налоговой потребности по частямъ бюджетнаго года.

[2] Бюджетный годъ Великобританіи кончается, какъ извѣстно, подобно бюджетному году Пруссіи, 31 марта. Въ этотъ же день кончается въ Англіи и Уэльсѣ бюджетный годъ совѣтовъ графствъ (включая и лондонскій County Council) и находящихся въ вѣдѣніи этихъ совѣтовъ домовъ для умалишенныхъ, бюджетный годъ городовъ, городскихъ и сельскихъ округовъ, а также бывшихъ сельскихъ Highway-Districts, приходовъ, только недавно вновь конституированныхъ въ качествѣ коммунальныхъ единицъ, всѣхъ Joint Committees, образуемыхъ упомянутыми коммунальными органами, наконецъ, бюджетный годъ комитета морского рыболовства и Metropolitan Police District'a. Pour Law Unions, до 1899 г. также и лондонскіе vestries и District Councils, созданные еще старымъ законодательствомъ Boards для завѣдыванія кладбищами, банями и прачешными, освѣщеніемъ и ночной стражей, базарами и ярмарками, публичныя библіотеки, Conservators of Commons, Joint Boards всѣхъ этихъ мѣстныхъ управленій, комиссіи осушительныя, портовыя и доковыя заключаютъ свой бюджетный годъ 25 марта, такъ какъ 26 марта (въ Лондонѣ, впрочемъ, только 6 апрѣля) вступаетъ въ силу новая расцѣнка дохода отъ земельной собственности; срокъ этотъ происходитъ отъ прежней Churchrate, являющейся старой основой налога для бѣдныхъ Корпорація лондонскаго Сити и совѣтъ для поощренія рыболовства и рыбоводства заключаютъ свой бюджетный годъ 31 декабря, лондонская канализаціонная комиссія и всѣ School Boards—29 сентября. Въ Шотландіи коммунальный бюджетный годъ кончается 15 мая. Въ Ирландіи до 1899 года бюджетный годъ кончался 29 сентября, но ирландскіе портовые органы и органы внутренняго судоходства придерживались календарнаго года, а ирландскіе меліораціонные фонды и дублинскій полицейскій округъ—бюджетнаго года государственнаго; съ 1899 г. бюджетный годъ всѣхъ ирландскихъ мѣстныхъ органовъ кончается 31 марта.

ЦАБ "Автограф"

Въ *Пруссіи* только для уѣздовъ обязательно исключительно годичное бюджетированіе доходовъ и расходовъ; провинціальныя, городовыя и общинныя положенія допускаютъ также и составленіе проекта росписи на нѣсколько лѣтъ, но не больше чѣмъ на три года. Однако фактически это право, поскольку можно замѣтить [1], примѣняется лишь въ провинціальномъ управленіи. Но и здѣсь оно примѣняется лишь съ формально-правовой стороны, ибо провинціальные бюджеты, соотвѣтственно двухгодичнымъ промежуткамъ между сессіями провинціальныхъ ландтаговъ, хотя и составляются на два года, но такимъ образомъ, что доходы и расходы каждаго изъ этихъ двухъ годовъ обозначаются въ бюджетѣ отдѣльно. Такимъ образомъ бюджетъ, собственно говоря, лишь вотируется на два года впередъ, исчисленіе же составляется для обоихъ годовъ отдѣльно, и по своему содержанію бюджетъ можетъ считаться одногодичнымъ. Мѣстныя общины едва ли могутъ теперь, особенно послѣ недавней реформы ихъ податной организаціи, уклоняться отъ одногодичнаго бюджета. Тѣ общины, у которыхъ начало бюджетнаго года не совпадало еще съ началомъ бюджетнаго года государства и коммунальныхъ единицъ высшаго порядка, были упомянутой реформой вынуждены къ такому согласованію [2].

Коммунальный бюджетный періодъ, какъ таковой, опредѣляется отчасти моментами, лежащими внѣ сферы дѣятельности и компетенціи коммунальныхъ органовъ; единство же во времени отдѣльнаго бюджета обусловливается тѣмъ, что расходы извѣстнаго отчетнаго періода должны быть покрыты доходами этого же самаго періода.

[1] Относительно отчетности и финансовъ сельскихъ общинъ Пруссіи послѣ коммунально-статистическаго обслѣдованія 1883 г. не имѣется, къ сожалѣнію, новаго, болѣе или менѣе полнаго матеріала; отрывочныя данныя, приведенныя въ запискѣ объ исполненіи закона о коммунальныхъ налогахъ 1893 г., также не даютъ возможности сдѣлать какія-либо заключенія о вліяніи сельскаго общиннаго положенія 1891 года на организацію сельскаго финансоваго управленія. Послѣ того, какъ прошелъ уже цѣлый рядъ лѣтъ со времени изданія двухъ столь важныхъ законовъ, чрезвычайно желательно новое статистическое обслѣдованіе.

[2] Закономъ 29 іюня 1876 года начало бюджетнаго года перенесено въ Пруссіи съ 1-го января на 1-ое апрѣля. Мѣстныя общины, особенно въ старыхъ провинціяхъ, сейчасъ же или вскорѣ затѣмъ послѣдовали примѣру государства; но до изданія закона 1893 года о коммунальныхъ налогахъ въ нѣкоторыхъ общинахъ, главнымъ образомъ въ западныхъ, сохранялся еще въ качествѣ бюджетнаго періода календарный годъ.

ЦАБ "Автограф"

Чисто-внѣшнее уклоненіе отъ того правила, что всѣ части бюджетнаго плана должны относиться къ одному и тому же промежутку времени, можетъ имѣть мѣсто въ тѣхъ случаяхъ, когда на ряду съ бюджетомъ коммунальной единицы органы ея составляютъ еще особые бюджеты для нѣкоторыхъ самостоятельныхъ институтовъ, напр. благотворительныхъ учрежденій и капиталовъ, являющихся юридическими лицами и находящихся лишь такъ сказать подъ опекой коммуны и въ ея завѣдываніи. Въ этихъ случаяхъ, сообразно съ хозяйственными особенностями даннаго института, допустимо составленіе бюджета на отчетные періоды, не совпадающіе съ періодами собственно коммунальнаго бюджета [1].

Болѣе важное значеніе имѣетъ то обстоятельство, что требованіе внутренняго единства бюджета во времени во многихъ отношеніяхъ приходитъ въ столкновеніе съ реальными условіями: во-первыхъ, отдѣльный хозяйственный фактъ рѣдко представляетъ изъ себя изолированное моментальное явленіе; обыкновенно онъ бываетъ лишь однимъ изъ членовъ въ цѣпи хозяйственныхъ фактовъ и самъ также состоитъ изъ цѣлаго ряда дѣйствій и вліяній, начальные и конечные пункты которыхъ не всегда приходятся на одинъ и тотъ же бюджетный періодъ; во-вторыхъ, теоретическое требованіе установленія баланса между доходами и расходами не совпадаетъ то въ одну, то въ другую сторону съ дѣйствительными результатами; наконецъ, необходимо еще принять во вниманіе природу нѣкоторыхъ задачъ и величину расходовъ, нужныхъ для ихъ осуществленія. Въ первомъ случаѣ обыкновенно получаются доходные и расходные остатки, образуется такъ называемый остаточный счетъ, и является необходимость

[1] Часто случается, что бюджеты тѣхъ благотворительныхъ учрежденій, которыя не находятся въ финансовой связи съ коммуной, управляющей ими, т. е. не получаютъ пособій изъ коммунальной кассы и не должны отдавать въ эту кассу своихъ ежегодныхъ остатковъ, составляются на нѣсколько лѣтъ впередъ. Но это недопустимо въ тѣхъ случаяхъ, когда такія благотворительныя учрежденія служатъ въ то же время и собственно коммунальнымъ цѣлямъ и получаютъ по мѣрѣ надобности помощь изъ коммунальной кассы. Напр., въ Пруссіи главнымъ образомъ старые городскіе госпитали стали служить также и коммунальному призрѣнію бѣдныхъ больныхъ и, нуждаясь все въ большей и большей помощи изъ коммунальной кассы, съ теченіемъ времени такъ тѣсно сплелись съ коммунальнымъ управленіемъ, что въ настоящее время часто бываетъ уже трудно различить ихъ первоначально благотворительный характеръ.

ЦАБ "Автограф"

включать эти остатки стараго бюджетнаго періода въ бюджетъ позднѣйшаго періода; во второмъ случаѣ возникаетъ вопросъ о пополненіи доходовъ или объ употребленіи излишка доходовъ уже истекшаго хозяйственнаго періода; въ третьемъ случаѣ возникаетъ вопросъ о значеніи особенныхъ расходовъ для бюджета отдѣльнаго хозяйственнаго періода, всѣ равно, будутъ ли это такъ называемые единовременные расходы обыкновеннаго бюджета или же расходы чрезвычайные.

Доходные и расходные остатки получаются вслѣдствіе несовпаденія во времени возникновенія обязательства и выполненія его: остатки доходовъ получаются потому, что какое-нибудь обязательство взноса въ коммунальную кассу, предусмотрѣнное смѣтой и установленное доходнымъ ордеромъ, по какой-либо причинѣ не было исполнено до конца бюджетнаго періода; расходные остатки получаются потому, что въ теченіе бюджетнаго періода для коммунальнаго управленія, благодаря оказаннымъ ему услугамъ (личнымъ или матеріальнымъ), возникло обязательство вознагражденія этихъ услугъ, опять-таки не выполненное въ теченіе даннаго бюджетнаго періода. Всѣ эти обязательства въ видахъ осуществленія хозяйственнаго плана должны быть выполнены позднѣе. Какъ при доходныхъ, такъ и при расходныхъ остаткахъ обязательство, какъ, напр., податная недоимка или обязательство заимодавца, возникшее на основаніи контракта о займѣ, или съ другой стороны обязательство коммуны въ качествѣ заемщика или въ качествѣ получателя вещественныхъ благъ и личныхъ услугъ, возникаетъ *внутри* бюджетнаго періода [1] Такъ какъ здѣсь дѣло идетъ только объ окончаніи выполненія уже установленнаго бюджетнаго плана, то остаточный счетъ и относится исключительно къ области завѣдыванія кассою и къ бухгалтеріи и не имѣетъ никакого отношенія къ составленію бюджета на слѣдующій годъ, тѣмъ болѣе, что заключеніе сче-

[1] Такимъ образомъ, предусмотрѣнный бюджетомъ, но не заключенный заемъ, точно также какъ и налогъ, невозможность взыскать который уже доказана, составляетъ не доходный остатокъ, а недополучку доходовъ. Если вообще не приступлено къ осуществленію какой-нибудь цѣли, расходъ на которую предусмотрѣнъ бюджетомъ, то тогда получается не расходный остатокъ, а уменьшеніе расхода, которое точно также, какъ и недополученіе дохода, должно быть принято во вниманіе до окончательнаго заключенія счета, а соотвѣтствующія бюджетныя предположенія должны быть исправлены на основаніи постановленій компетентныхъ органовъ.

ЦАБ "Автограф"

товъ прошлаго года и опредѣленіе остаточныхъ статей можетъ произойти лишь позднѣе установленія новаго бюджета. Въ принципѣ отсюда слѣдуетъ, что особые остаточные счета, происходящіе изъ разныхъ бюджетныхъ періодовъ, должны были бы вестись до окончательнаго заключенія ихъ [1], такъ что окончательное приведеніе въ порядокъ отдѣльныхъ годичныхъ счетовъ могло бы откладываться на неопредѣленное время. Но тогда не была бы возможна никакая правильная отчетность, не было бы возможно періодическое выясненіе всего финансоваго положенія. Поэтому необходимо въ моментъ, не слишкомъ отдаленный отъ конца счетнаго года, установить всѣ доходные и расходные остатки для того, чтобы прежде всего недополучки доходовъ и фактическое уменьшеніе расходовъ отдѣлить отъ настоящихъ остатковъ, а затѣмъ, сообразуясь съ этими недополучками доходовъ и уменьшеніями расходовъ, съ одной стороны исправить бюджетныя предположенія истекшаго года и съ другой стороны, прибавить къ смѣтнымъ предположеніямъ текущаго бюджета (тѣмъ временемъ установленнаго) въ видѣ добавленія выясненные такимъ образомъ настоящіе доходные и расходные остатки; но при этомъ остаточныя бюджетныя исчисленія должны быть обозначены отдѣльно отъ текущихъ. Такимъ образомъ создается компромиссъ между ограниченіемъ хозяйственныхъ событій опредѣленными промежутками времени, какъ этого требуютъ правила составленія бюджета, и фактическимъ нарушеніемъ этихъ границъ; благодаря этому компромиссу въ бюджетно-формальномъ отношеніи могутъ существовать лишь остатки отъ непосредственно истекшаго бюджетнаго періода.

Кромѣ такого формальнаго включенія остаточнаго счета въ хозяйственный планъ новаго бюджетнаго періода, результаты вышеупомянутаго выясненія остатковъ вліяютъ на этотъ планъ еще въ двухъ отношеніяхъ: во-первыхъ, иногда расходы, которые вообще не были произведены по истекшему хозяйственному плану и поэтому были потомъ формально исключены изъ бюджетныхъ предположеній истекшаго періода, все-таки должны быть выполнены, а посему посредствомъ послѣдующаго рѣшенія

[1] Обзоры такихъ счетовъ необходимо, однако, должны имѣться въ отдѣльныхъ административныхъ учрежденіяхъ въ качествѣ спеціальныхъ доказательствъ, принимая во вниманіе законную давность; но они не имѣютъ никакого отношенія къ составленію бюджета.

ЦАБ "Автограф"

включены въ новый бюджетъ; съ другой стороны, установленныхъ доходовъ предыдущаго года иногда не хватаетъ для покрытія имѣющихся еще расходныхъ остатковъ, и недостаточность доходовъ истекшаго года должна быть возмѣщена новыми доходами. Въ этомъ пунктѣ вліяніе остаточнаго счета на составленіе бюджета соприкасается вообще съ вліяніемъ баланса прежнихъ хозяйственныхъ періодовъ.

Для покрытія дефицита важенъ вопросъ, будетъ ли онъ покрытъ изъ обыкновенныхъ доходовъ, или же это невозможно, и поэтому для покрытія его должны и могутъ быть употреблены чрезвычайные доходы, т. е. преимущественно заемныя средства. Формально какъ въ томъ, такъ и въ другомъ случаѣ новый бюджетъ не страдаетъ, такъ какъ здѣсь рѣчь идетъ лишь о дополненіи бюджета истекшаго періода; но фактически дефициты стѣсняютъ хозяйство послѣдующаго періода въ первомъ случаѣ тѣмъ, что отнимаютъ средства, которыя были бы употреблены на удовлетвореніе потребностей текущаго хозяйственнаго періода, во второмъ случаѣ—непосредственно бременемъ, налагаемымъ займомъ. Наоборотъ, излишки доходовъ оказываютъ на составленіе бюджета послѣдующихъ періодовъ прямое вліяніе только въ томъ случаѣ, когда они или проценты съ нихъ непосредственно употребляются для удовлетворенія потребностей этихъ хозяйственныхъ періодовъ, косвенное же вліяніе—въ томъ случаѣ, когда они обращаются въ особые фонды, все равно, служатъ ли эти фонды опредѣленнымъ цѣлямъ или же представляютъ изъ себя общіе резервные фонды коммунальнаго управленія.

Что именно дѣлать съ этими остатками прошедшихъ бюджетныхъ періодовъ, предоставлено въ общемъ собственному усмотрѣнію коммунальныхъ органовъ; однако существующій повсюду государственный надзоръ мѣшаетъ накопленію дефицита въ видѣ постояннаго долга, а съ другой стороны не приходится принуждать коммунальныя единицы къ тому, чтобы онѣ употребляли свои излишки на погашеніе долговъ: государство, осуществляющее особенно строгій контроль въ области заключенія займовъ, которые требуютъ его разрѣшенія, заранѣе обязываетъ общины правильно погашать эти займы.

Изъ разсматриваемыхъ нами государствъ только во *французскомъ* коммунальномъ законодательствѣ имѣются подробныя постановленія относительно того, какъ поступать съ доходными и расходными остатками и со счетнымъ результатомъ истекшаго

ЦАБ "Автограф"

бюджетнаго періода. Этими постановленіями общинамъ предписывается для соединенія остаточнаго счета съ бюджетомъ слѣдующаго года и для употребленія излишковъ послѣдняго счетнаго періода составлять особый budget supplémentaire (дополнительный бюджетъ) по истеченіи четверти года съ конца предыдущаго бюджетнаго года. Въ этотъ budget supplémentaire вносятся также и дополненія къ текущему бюджету. Департаменты такого budget supplémentaire не составляютъ, а просто въ августовской сессіи, при установленіи бюджета слѣдующаго года, вносятъ исправленія въ текущій бюджетъ; разница заключается въ томъ, что при способѣ, предписанномъ общинамъ, остаточный счетъ и дополнительные кредиты присоединяются къ первоначальному бюджету въ видѣ особыхъ главъ, при исправленіи же департаментскаго бюджета они присоединяются къ соотвѣтствующимъ статьямъ. Кромѣ того нецѣлесообразному накопленію остаточныхъ счетовъ препятствуетъ во Франціи постановленіе закона, требующее, чтобы остаточные расходы, въ качествѣ таковыхъ не нуждающіеся въ новомъ вотированіи со стороны коммунальныхъ представительствъ, только одинъ разъ вносились въ дополнительный бюджетъ [1].

Въ разсмотрѣнныхъ нами до сихъ поръ моментахъ, нарушающихъ основныя требованія бюджета, какъ плана хозяйства на опредѣленный и замкнутый хозяйственный періодъ, заключается противорѣчіе между этими требованіями и дѣйствительностью, противорѣчіе, обнаруживающееся всегда лишь при исполненіи бюджета и могущее быть установленнымъ лишь по истеченіи бюджетнаго періода; противорѣчіе, слѣдовательно, случайнаго характера. Но уже при самомъ составленіи бюджета проявляется болѣе глубокое противорѣчіе по существу между упомянутыми основными требованіями бюджета и природой предусматриваемыхъ имъ хозяйственныхъ фактовъ.

Составленіе бюджета на опредѣленные, одинаковые промежутки времени предполагаетъ, что хозяйственныя потребности въ общихъ чертахъ повторяются въ такіе же промежутки времени и что этому періодическому повторенію потребностей соотвѣтствуютъ также и періодическія поступленія изъ источни-

[1] Въ схемѣ итальянскаго коммунальнаго бюджета „residui“ истекшихъ бюджетныхъ періодовъ составляютъ третій изъ его четырехъ главныхъ отдѣловъ (титуловъ), въ графѣ доходовъ котораго значатся долги общинѣ, а въ графѣ расходовъ остаточные расходы и дефициты провѣренныхъ счетовъ; см. ниже, стр. 269; примѣчаніе.

ЦАБ "Автограф"

ковъ доходовъ, т. е. короче говоря, что обыкновенные расходы покрываются обыкновенными доходами. Такимъ образомъ по основной идеѣ бюджета сначала составляется правильный обыкновенный бюджетъ на основѣ широкаго хозяйственнаго и финансоваго плана, принимающаго во вниманіе всѣ элементы хозяйственной дѣятельности на долгій періодъ времени. Обыкновенный бюджетъ долженъ служить осуществленію въ теченіе бюджетнаго періода этого, разсчитаннаго на болѣе долгій срокъ, финансоваго плана. Но кромѣ обыкновенныхъ потребностей, которыя должны быть предусмотрѣны бюджетомъ, существуютъ еще такія потребности, которыя повторяются не въ каждый бюджетный періодъ, а лишь черезъ болѣе долгіе промежутки времени, хотя бы и съ извѣстной правильностью, а также такія, которыя вообще могутъ считаться чрезвычайными и которыя кромѣ того по техническимъ причинамъ не могутъ быть удовлетворены въ теченіе одного бюджетнаго года. Потребности перваго рода называются единовременными обыкновенными, такъ какъ при нихъ расходъ на обыкновенную потребность многолѣтняго періода выполняется въ одинъ бюджетный годъ. Расходы на эти потребности, какъ показываетъ ихъ названіе, должны покрываться средствами, притекающими изъ обыкновенныхъ источниковъ дохода.

Такимъ образомъ благодаря ограниченію бюджета опредѣленнымъ временемъ возникаетъ различеніе между расходами обыкновенными (въ ранѣе упомянутомъ смыслѣ) и чрезвычаиными. Къ первымъ относятся не только расходы на выполненіе задачъ обязательныхъ, но также и задачъ, принятыхъ на себя коммунальными единицами добровольно, если только при этомъ удовлетворяются постоянныя, регулярныя потребности общины. Чрезвычайные расходы, среди которыхъ могутъ быть опять-таки какъ расходы на задачи обязательныя, такъ и расходы на задачи факультативныя, въ виду того, что возникаетъ вопросъ о способѣ ихъ покрытія, оказываютъ вліяніе не только на составленіе отдѣльнаго доходнаго бюджета, но обыкновенно вліяютъ также на бюджеты послѣдующихъ годовъ и обусловливаютъ такимъ образомъ измѣненіе финансоваго плана; при этомъ они, какъ было выше указано, или распредѣляются вообще на нѣсколько лѣтъ, хотя бы они и покрывались обыкновенными доходами, или же для покрытія ихъ требуются чрезвычайныя средства, добываемыя путемъ займовъ и отчужденій имущества. Займы оказываютъ да-

ЦАБ "Автограф"

вленіе на будущій расходный бюджетъ, вызванное же отчужденіемъ имущества уменьшеніе доходовъ оказываетъ давленіе на будущій доходный бюджетъ.

Всѣ расходы бюджетнаго періода не всегда могутъ быть покрыты доходами, поступающими изъ обыкновенныхъ источниковъ, нѣкоторые же расходы и по характеру той цѣли, которой они служатъ, не должны быть покрываемы обыковенными доходами (на практикѣ тѣ расходы, которые не должны быть покрываемы обыкновенными доходами, большею частью и не могутъ быть покрыты ими). Для покрытія такихъ расходовъ должны быть поэтому открыты чрезвычайные источники дохода, но и помимо всякихъ соображеній относительно покрытія расходовъ могутъ оказаться на ряду съ обыкновенными доходами еще и иные, частью заранѣе не предвидимые (даренія, завѣщанія и т. д.), частью ожидаемые заранѣе (возвраты капиталовъ, выкупные платежи, доходы отъ предполагаемыхъ имущественныхъ сдѣлокъ и др.). Такимъ образомъ въ доходномъ бюджетѣ должны быть различаемы доходы обыкновенные и чрезвычайные.

Общія опредѣленія понятій съ одной стороны обыкновенныхъ, единовременныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ, съ другой стороны обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ доходовъ относится одинаково какъ къ бюджету государства, такъ и къ бюджету коммунальныхъ единицъ, но примѣненіе ихъ коммунальными единицами отличается отъ ихъ примѣненія въ финансовомъ управленіи государства и различно въ разныхъ коммунальныхъ единицахъ. Граница между единовременными обыкновенными и чрезвычайными расходами измѣняется, смотря по величинѣ коммунальныхъ единицъ и кругу ихъ задачъ: та же самая потребность, расходы на которую въ сельской общинѣ должны считаться чрезвычайными, напр. ремонтъ уличной мостовой или постройка школьнаго зданія, является въ городахъ потребностью, съ большей или меньшей правильностью возникающей ежегодно; постройка новаго шоссе прусскимъ уѣздомъ сопряжена для него съ чрезвычайнымъ расходомъ, для провинціи же это будетъ расходъ хотя и единовременный, но относящійся къ числу обыкновенныхъ, обязательныхъ ея расходовъ. Точно также и въ доходныхъ бюджетахъ мелкихъ общинъ пожертвованія частныхъ лицъ на разныя гуманитарныя цѣли, напр. на фондъ призрѣнія бѣдныхъ, представляютъ изъ себя явленія единичныя и должны считаться доходами чрезвычайными, въ большихъ же городахъ они въ извѣстныхъ

ЦАБ "Автограф"

предѣлахъ повторяются съ такою правильностью, что административные органы обыкновенно заранѣе составляютъ правила относительно того, какъ поступать съ ними, какія изъ нихъ причислять къ доходамъ обыкновеннымъ, какія къ доходамъ чрезвычайнымъ. На практикѣ незначительные случайные доходы причисляются почти всегда къ доходамъ обыкновеннымъ, среди чрезвычайныхъ же доходовъ слѣдуетъ отличать тѣ, которые представляютъ изъ себя лишь движеніе капиталовъ, какъ приростъ имущества или часть имущественной сдѣлки, отъ чрезвычайныхъ средствъ покрытія расходовъ. Упомянутые чрезвычайные доходы, особенно доходы второго рода, сами по себѣ не имѣютъ значенія для составленія хозяйственнаго плана и, при соотвѣтствующей организаціи управленія имуществомъ, кассового устройства и контроля, они могутъ совершенно отсутствовать въ бюджетѣ. Такимъ образомъ на практикѣ для хозяйственнаго плана различіе между обыкновенными и чрезвычайными доходами въ главныхъ чертахъ совпадаетъ съ различіемъ между собственными текущими средствами покрытія расходовъ и займами или ссудами, а также отчужденіями имуществъ, которыя предполагается произвести для выполненія задачъ управленія.

Кромѣ упомянутыхъ различій въ положеніи разныхъ категорій доходовъ и расходовъ въ коммунальномъ бюджетѣ, имѣются еще другія различія, зависящія отъ законодательства отдѣльныхъ государствъ. При этомъ самое важное значеніе имѣетъ отношеніе законодательства отдѣльнаго государства къ коммунальнымъ единицамъ: разсматриваетъ ли оно ихъ какъ самостоятельныя хозяйственныя единицы, или же болѣе или менѣе какъ уполномоченныхъ для выполненія отдѣльныхъ опредѣленныхъ задачъ, которымъ предоставляются для этого соотвѣтствующіе спеціальные доходы. Въ первомъ случаѣ ограниченія, накладываемыя государствомъ на коммунальную финансовую дѣятельность, едва ли касаются когда-нибудь общаго дѣленія расходовъ и доходовъ на категоріи, такъ что напр. доходы, притекающіе изъ обыкновенныхъ источниковъ, всегда относятся къ категоріи обыкновенныхъ доходовъ. Во второмъ же случаѣ создаются произвольныя отношенія между опредѣленными доходами и расходами. Благодаря этому, съ одной стороны доходы, притекающіе изъ однихъ и тѣхъ же источниковъ, смотря по размѣрамъ своимъ (налоговыя квоты, превышающія извѣстные размѣры) или по цѣли своего назначенія, иногда также по соображеніямъ того и другого рода, частью причисляются къ

ЦАБ "Автограф"

обыкновеннымъ доходамъ, частью къ доходамъ чрезвычайнымъ; съ другой же стороны расходы, повторяющіеся хотя бы ежегодно, если они должны быть покрыты доходами, причисленными къ категоріи чрезвычайныхъ, считаются также чрезвычайными расходами.

Въ бюджетѣ *англійскихъ* мѣстныхъ единицъ всюду проведено различіе между средствами, добываемыми путемъ займовъ, и расходами, покрываемыхъ изъ такихъ средствъ, и остальными доходами и расходами. При этомъ слѣдуетъ принять въ соображеніе, что какъ вообще финансовая власть англійскихъ мѣстныхъ органовъ, такъ и ихъ право заключать займы основаны на установленіи закономъ извѣстныхъ задачъ или цѣлыхъ отраслей задачъ задачами мѣстными; затѣмъ, что эти мѣстные органы получаютъ содержаніе своей дѣятельности либо черезъ такіе «обязательные», либо черезъ «адоптивные» законы, когда они принимаютъ на себя выполненіе задачъ, предусмотрѣнныхъ этими законами, что поэтому, наконецъ, ихъ чрезвычайныя средства покрытія расходовъ фактически могутъ состоять главнымъ образомъ лишь изъ займовъ. Если съ другой стороны среди доходовъ, происходящихъ не отъ займовъ, наряду съ доходами отъ имуществъ въ бюджетѣ фигурируютъ также доходы отъ отчужденія послѣднихъ, то это большею частью лишь отчужденія цѣнностей изъ многочисленныхъ амортизаціонныхъ фондовъ, которые даютъ средства для ежегоднаго погашенія долговъ, и являются такимъ образомъ, собственно говоря, доходами обыкновенными; самое погашеніе долговъ все же причисляется въ англійскихъ бюджетахъ къ обыкновеннымъ расходамъ или, какъ тамъ выражаются, къ расходамъ, покрываемымъ не изъ займовъ [1].

Во *Франціи* статья 135 муниципальнаго закона 1884 года говоритъ, что къ обыкновеннымъ расходамъ *коммунъ* относятся «ежегодные *и* постоянные» (dépenses annuelles et permanentes), къ чрезвычайнымъ расходамъ—расходы «случайные *или* временные (dépenses accidentelles ou temporaires), которые покрываются чрезвычайными доходами или излишками обыкновенныхъ доходовъ». Это опредѣленіе замѣчательно во многихъ отношеніяхъ.

[1] Поэтому мы не совсѣмъ понимаемъ почему краткое замѣчаніе Рейценштейна въ его статьѣ въ „Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie“, будто въ Англіи не существуетъ дѣленія бюджетныхъ статей на обыкновенныя и чрезвычайныя, было безъ всякихъ измѣненій перенесено изъ стараго изданія въ новое, четвертое (III, 2, стр. 138).

ЦАБ "Автограф"

Оно заключаетъ въ себѣ рядъ аттрибутовъ понятія обыкновенныхъ расходовъ и такимъ образомъ суживаетъ объемъ этого понятія. Благодаря этому, напр., расходы, вытекающіе изъ займовъ, хотя бы они повторялись въ теченіе долгаго времени ежегодно, если они не вѣчны, не могутъ быть причисляемы къ обыкновеннымъ расходамъ даже и въ тотъ періодъ, когда они повторяются регулярно [1], несмотря на другія свойства ихъ, въ силу которыхъ они въ качествѣ долговъ коммуны, подлежащихъ взысканію въ частно-правовомъ порядкѣ (dettes exigibles), относятся къ обязательнымъ расходамъ коммуны. Во-вторыхъ, вышеупомянутое опредѣленіе, хотя и позволяетъ употреблять излишки обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными расходами на покрытіе чрезвычайныхъ расходовъ, но оно дѣлаетъ прямо невозможнымъ употреблять, наоборотъ, чрезвычайные доходы на покрытіе расходовъ обыкновеннаго бюджета, ибо чрезвычайными доходами могутъ быть покрываемы лишь чрезвычайные расходы [2]. Если по закону

[1] При этомъ слѣдуетъ напомнить, что французскія коммунальныя единицы, какъ и большинство другихъ коммунальныхъ единицъ, могутъ по закону дѣлать лишь отдѣльные займы для опредѣленныхъ отдѣльныхъ цѣлей. Для нихъ не существуетъ вѣчныхъ долговъ, подобныхъ непогасимому рентному долгу государства; см. R. von Kauffmann, „Die Finanzen Frankreichs", 1882 г., стр. 600. За исключеніемъ Парижа, бюджетъ котораго всегда составлялся префектомъ департамента Сены преимущественно по правиламъ, существующимъ для государственнаго бюджета, въ бюджетахъ всѣхъ остальныхъ коммунъ Франціи проценты по займамъ и расходы по погашенію займовъ обозначены, какъ расходы чрезвычайные. Французскіе авторы называютъ такой порядокъ „старымъ обычаемъ, которому всюду слѣдуютъ въ провинціи", но также находятъ его „нелогичнымъ", особенно, когда эти расходы, частью или вполнѣ, покрываются обыкновенными доходами бюджета; см. Gaston Cadoux, „Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900". Paris, 1900 г., стр. 682.

[2] Первая возможность объясняетъ, какимъ образомъ можетъ долго практиковаться включеніе расходовъ по займамъ въ чрезвычайный бюджетъ, какъ мы указывали въ предыдущемъ примѣчаніи. Съ другой стороны — эта совершенно казуистическая формулировка бюджетныхъ понятій даетъ иногда поводъ къ очень сомнительнымъ финансовымъ махинаціямъ. Когда долги города Парижа въ шестидесятыхъ годахъ XIX столѣтія, во время приведенія въ исполненіе гаусманновскаго плана перестройки, слишкомъ быстро возрасли, тамъ также прибѣгли къ перемѣщенію большей части расходовъ по займамъ въ чрезвычайный бюджетъ; благодаря этому долги ложились на обыкновенный бюджетъ лишь постольку, поскольку излишекъ его шелъ на покрытіе чрезвычайнаго бюджета. Но парижскій чрезвычайный бюджетъ питался тогда главнымъ образомъ открытыми или замаскированными займами; см. Cadoux, назв. сочиненіе, стр. 60 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

въ обыкновенномъ бюджетѣ французскихъ коммунъ не должно быть совершенно дефицита, то это возможно лишь благодаря тому, что муниципальное законодательство, какъ мы указали выше, особеннымъ образомъ сузило кругъ обыкновенныхъ расходовъ, а съ другой стороны казуистически нормировало дѣленіе на обыкновенные и чрезвычайные доходы. По этому законодательству, къ обыкновеннымъ доходамъ относятся [1], кромѣ доходовъ съ имущества, различныхъ пошлинъ, штрафныхъ денегъ и т. п., кромѣ разрѣшенныхъ генеральнымъ тарифомъ отруа, еще и добавочные сантимы къ прямымъ государственнымъ налогамъ, разрѣшенные до извѣстной величины, а также и дальнѣйшія прибавленія къ нимъ до покрытія обыкновеннаго расходнаго бюджета. Всѣ остальныя прибавленія къ прямымъ налогамъ, точно также, какъ и всѣ надбавки къ октруа, причисляются къ чрезвычайнымъ доходамъ, и это дѣлается не потому, что они притекаютъ изъ чрезвычайныхъ источниковъ, но потому, что они должны служить для покрытія чрезвычайныхъ расходовъ, въ частности надбавки къ октруа—также еще и для обезпеченія займовъ. Необходимо, чтобы такія особыя надбавки были на виду, такъ какъ онѣ разрѣшаются лишь для одной опредѣленной цѣли и по достиженіи ея сами собой должны прекращаться. Займы, даренія, завѣщанія, отчужденія имуществъ и чрезвычайная вырубка лѣса составляютъ остальные доходы чрезвычайнаго бюджета. Дѣленіе доходовъ на обыкновенные и чрезвычайные обуславливается такимъ образомъ административными взглядами и, какъ мы уже говорили, очень «казуистично». Вліяніе его сказывается до извѣстной степени и въ характеризованномъ выше дѣленіи расходовъ на обыкновенные и чрезвычайные. Именно въ этомъ проявляется формальный характеръ французской коммунальной организаціи, благодаря которому французское «самоуправленіе» даже въ его собственной области, т. е. въ области управленія имуществомъ, стѣснено повсюду самыми узкими рамками.

Еще большее вліяніе оказала административная казуистика на форму *департаментскихъ* бюджетовъ. Для нихъ содержаніе обыкновеннаго расходнаго бюджета точно предписано, съ раздѣленіемъ на опредѣленное число главъ. Соотвѣтственно съ этимъ обыкновенный доходный бюджетъ содержитъ изъ налоговыхъ доходовъ лишь добавленія къ прямымъ налогамъ до извѣстной

[1] § 134 муниципальнаго закона 1884 года.

ЦАБ "Автограф"

высоты; всѣ добавленія, превышающія эту границу, относятся къ чрезвычайнымъ доходамъ. Этимъ доходамъ, по характеру своему раздѣленнымъ на три отдѣла, соотвѣтствуютъ три расходныя главы чрезвычайнаго бюджета, которыя существуютъ исключительно ради упомянутыхъ трехъ главъ чрезвычайныхъ доходовъ.

Хотя законодательное различеніе обязательныхъ и факультативныхъ расходовъ въ очень незначительной степени вліяетъ внѣшнимъ образомъ на составленіе бюджета, но тѣмъ не менѣе французское дѣленіе коммунальнаго бюджета на обыкновенный и чрезвычайный мало пригодно для того, чтобы служить основой при сравненіяхъ съ коммунальными бюджетами другихъ государствъ, такъ какъ оно не считается съ моментами, имѣющими общее значеніе. Единымъ это дѣленіе можетъ считаться лишь въ томъ смыслѣ, что законъ предписываетъ его въ одинаковой степени всѣмъ коммунамъ и департаментамъ [1].

[1] Въ большей степени, чѣмъ во Франціи, дѣленіе расходовъ на обязательные и факультативные оказало вліяніе на расходную часть коммунальнаго бюджета въ *Италіи*, на доходной же сторонѣ и здѣсь отразились преимущественно административные взгляды на дѣленіе доходовъ на обыкновенные и чрезвычайные. Всѣ эти моменты, имѣющіе значеніе для дѣленія, осложняются кромѣ того бухгалтеріей и счетоводствомъ, которыя прежде всего обусловливаютъ основное дѣленіе бюджета на четыре главныхъ отдѣла (титула), а именно: титулъ I, содержащій настоящіе или дѣйствительные („эффективные“) годовые доходы и расходы коммунальнаго управленія; титулъ II—движеніе капиталовъ; титулъ III — остатки истекшихъ бюджетныхъ періодовъ (см. выше, стр. 262, прим. 1); титулъ IV—особые счета, т. е. счетныя сношенія съ другими управленіями и третьими лицами и съ спеціальными управленіями (правильнѣе говоря, съ самостоятельными управленіями институтовъ и фондовъ), въ видѣ переходящихъ суммъ. Расходы титула I раздѣлены на три главы: a) обязательные обыкновенные расходы, b) обязательные чрезвычайные, c) факультативные расходы; для послѣднихъ нѣтъ особаго дѣленія на обыкновенные и чрезвычайные. Расходы на погашеніе долговъ помѣщены во II отдѣлѣ („движеніе капиталовъ“), проценты же, въ качествѣ расходовъ по „управленію имуществомъ“, относятся къ обыкновеннымъ обязательнымъ расходамъ. Доходы титула I раздѣляются на обыкновенные и чрезвычайные; послѣдніе состоятъ кромѣ наслѣдствъ, легатовъ, дареній, штрафныхъ денегъ, выручки отъ проданныхъ матеріаловъ, также еще изъ нѣкоторыхъ налоговъ (преимущественные взносы, дорожныя деньги), государственныхъ и провинціальныхъ субвенцій и, наконецъ, изъ возвратовъ разныхъ взносовъ; чрезвычайные же доходы въ собственномъ смыслѣ, т. е. доходы отъ отчужденій имущества, чрезвычайныхъ вырубокъ лѣса, выкупныхъ платежей и взысканій долговъ, а главнымъ образомъ займы помѣщены въ титулѣ II, а къ титулу III отнесены остатки прежнихъ бюджетныхъ періодовъ.

ЦАБ "Автограф"

Въ *Пруссіи* способъ отдѣленія въ бюджетной схемѣ обыкновенныхъ доходовъ и расходовъ отъ чрезвычайныхъ предоставленъ усмотрѣнію самихъ коммунальныхъ учрежденій. Но по существу они во многихъ отношеніяхъ связаны при этомъ дѣленіи. Во первыхъ, для всякаго покрытія расходовъ путемъ займовъ или для субстанціальнаго измѣненія состава ихъ имущества они нуждаются въ разрѣшеніи со стороны государства, и разрѣшеніе это требуется для каждаго отдѣльнаго расхода. Уже благодаря этому одному необходимо ясное обозначеніе соотвѣтствующихъ чрезвычайныхъ статей какъ въ доходной, такъ и въ расходной сторонѣ бюджета. Кромѣ того коммунальныя управленія принуждаются къ такому дѣленію еще и постановленіями закона 1893 г. о коммунальныхъ налогахъ, опредѣляющими въ какой пропорціи различные налоговые источники дохода должны быть привлекаемы къ покрытію бюджетныхъ расходовъ: благодаря этимъ правиламъ, та часть расходовъ, которая покрывается чрезвычайными доходами, не имѣетъ значенія для опредѣленія необходимой суммы налоговъ, какъ и вообще обыкновенныхъ доходовъ, и поэтому чрезвычайные доходы должны быть отдѣлены отъ другихъ. Такая же необходимость возникаетъ, само собою разумѣется, и по отношенію къ тѣмъ статьямъ бюджета, которыя обозначаютъ лишь перемѣщеніе капиталовъ [1]. Къ этому слѣдуетъ прибавить, что органъ надзора спеціально при разрѣшеніи займовъ проводитъ указанную выше точку зрѣнія, по которой расходы на однородныя цѣли принимаютъ все-таки въ различныхъ коммунальныхъ управленіяхъ различный характеръ, такъ что напр. въ большихъ городахъ съ быстро растущимъ населеніемъ въ общемъ не разрѣшается уже болѣе удовлетворять путемъ займовъ постоянно ощущаемую потребность въ новыхъ школьныхъ зданіяхъ.

Такимъ образомъ, для различенія обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ расходовъ и доходовъ въ бюджетахъ прусскихъ комму-

[1] Выше мы указывали на то, что такое перемѣщеніе капиталовъ не касается собственно расходовъ управленія и ихъ покрытія и не входитъ поэтому въ хозяйственный планъ. Но мы должны напомнить о томъ, что это перемѣщеніе, благодаря разницѣ въ курсовыхъ цѣнахъ и въ валютѣ между временемъ поступленія капитала и временемъ его перемѣщенія для удобства и въ интересахъ выгоднаго управленія имуществомъ, можетъ оказывать вліяніе на фактическій расходный бюджетъ. Такимъ образомъ въ отчетности эти элементы не могутъ быть отдѣлены отъ общаго счета и должны быть по крайней мѣрѣ формально приняты во вниманіе въ бюджетной схемѣ.

ЦАБ "Автограф"

нальныхъ управленій принимаются во вниманіе главнымъ образомъ общіе моменты, и коммунальныя управленія почти совершенно не стѣснены въ схематическомъ расположеніи этихъ категорій. Но съ другой стороны слѣдуетъ обратить вниманіе на то обстоятельство, что имъ не разрѣшено веденіе наряду съ обыкновенными хозяйственными планами бюджетовъ, основанныхъ на чрезвычайныхъ средствахъ (приблизительно аналогичныхъ внѣбюджетнымъ расходамъ прусскаго государственнаго хозяйства и прежнему «Bugdet sur ressources extraordinaires» французскаго государства). Этому препятствуетъ категорическое предписаніе различныхъ коммунальныхъ законовъ, по которому проектъ росписи долженъ содержать «*всѣ*» доходы и расходы, которые можно заранѣе опредѣлить и разсчитать.

Мы подходимъ такимъ образомъ къ вопросу о единствѣ бюджета по существу.

Требованіе *единства бюджета по существу* вытекаетъ изъ первоначальнаго назначенія его, какъ основы, опредѣляющей веденіе хозяйства. Въ хозяйствѣ, какъ и во всякомъ организмѣ, всѣ части находятся во взаимодѣйствіи, какъ между собою, такъ и по отношенію къ цѣлому. Поэтому, чтобы хозяйство давало наилучшіе результаты, расходы его и въ отдѣльныхъ частяхъ также должны находиться въ соотвѣтствіи съ потребностями. Съ этой точки зрѣнія не только каждая отдѣльная отрасль управленія имѣетъ значеніе для всего коммунальнаго хозяйства въ томъ отношеніи, что она даетъ излишекъ для другихъ расходовъ или сама требуетъ затратъ (такъ, напр., налоговое управленіе имѣетъ значеніе не только изъ-за чистаго дохода отъ налоговъ), но хозяйственное значеніе пріобрѣтаетъ въ то же время и отношеніе между расходами и доходами внутри каждой отдѣльной отрасли управленія.

Этимъ принципіально обусловливается какъ объединеніе всѣхъ отраслей управленія въ *одномъ* хозяйственномъ планѣ, такъ и составленіе этого плана въ видѣ брутто-бюджета.

Первое требованіе, разсматриваемое само по себѣ, допускаетъ составленіе особыхъ бюджетовъ наряду съ бюджетомъ коммунальной единицы только для такихъ *самостоятельныхъ* управленій, для которыхъ было допущено также и уклоненіе отъ единства бюджета во времени [1]; наоборотъ, недопустимо выдѣленіе

[1] См. выше, стр. 258 и прим. 1.

ЦАБ "Автограф"

какихъ нибудь *коммунальныхъ* расходовъ или отраслей управленія, если даже эти расходы, какъ чрезвычайные, покрываются изъ особыхъ фондовъ (заемныхъ, строительныхъ и т. п.) и если даже эти отрасли управленія въ зависимости отъ своего особаго характера (напр., промышленныя предпріятія) должны имѣть бухгалтерію и счетоводство, отличающіяся въ деталяхъ отъ коммунальныхъ. Единство бюджета требуетъ, чтобы и упомянутые выше особые фонды были указаны въ бюджетѣ, поскольку они касаются даннаго періода, т. е. чтобы въ бюджетѣ были ясно указаны годовые расходы, которые должны быть покрываемы изъ этихъ фондовъ, и средства, которые должны быть взяты оттуда для этой цѣли. Второе требованіе ведетъ къ тому, что и коммунальныя промышленныя предпріятія, поскольку это возможно, должны быть представлены въ общемъ бюджетѣ не только результатами своего хозяйства (все равно, будетъ ли это прибыль или дефицитъ), имѣющими значеніе для коммунальнаго финансоваго хозяйства въ тѣсномъ смыслѣ, но также и всѣмъ своимъ брутто-бюджетомъ. Послѣднее всегда въ большей или меньшей степени исполнимо; для этого слѣдуетъ только соединить доходы и расходы такихъ промышленныхъ предпріятій въ нѣсколько главныхъ статей. Но это требованіе относится лишь къ такимъ предпріятіямъ, въ которыхъ коммунальное управленіе является производителемъ и продавцомъ продуктовъ [1].

[1] Такой способъ фактически вполнѣ возможенъ, какъ это показываютъ бюджеты многочисленныхъ коммунъ, обладающихъ газовыми, электрическими и водопроводными предпріятіями. Ed. Uhland, „Die Finanzorganisation der deutschen Städteverwaltung", München, 1903 г., стр. 25 и слѣд., высказывается въ качествѣ спеціалиста даже за исключительное примѣненіе камеральной бухгалтеріи даже и въ такихъ промышленныхъ коммунальныхъ предпріятіяхъ, именно въ интересахъ сохраненія единства бюджета и отчетности. Reitzenstein, въ „Schönbergs Handbuch", III, 2, стр. 140, рекомендуетъ относительно очень крупныхъ предпріятій помѣщать въ главномъ бюджетѣ только ихъ чистые результаты. Но совѣтъ этотъ долженъ быть ограниченъ: по возможности одно только детальное перечисленіе доходныхъ и расходныхъ статей должно быть помѣщаемо въ спеціальныхъ бюджетахъ, принципіально же слѣдуетъ придерживаться того требованія, чтобы главный бюджетъ представлялъ собою не простой балансъ результатовъ отдѣльныхъ бюджетовъ, а суммировалъ бы ихъ. Reitzenstein обосновываетъ свой совѣтъ тѣмъ, что такія управленія „въ извѣстномъ смыслѣ лишь косвенно подчинены общему управленію коммунальной единицы". Это обоснованіе не выдерживаетъ критики ни съ юридической, ни съ фактической стороны, и всего менѣе вѣрно по отношенію къ приводимымъ имъ въ качествѣ примѣра учрежденіямъ, къ домамъ призрѣнія

ЦАБ "Автограф"

Въ коммунальный бюджетъ принципіально не вносятся такія суммы, относительно которыхъ коммунальное управленіе играетъ лишь роль посредника при перемѣщеніи капиталовъ посредствомъ какихъ-нибудь предпріятій (напр. сберегательныхъ и ссудныхъ кассъ) [1]. Въ учрежденіяхъ послѣдняго рода участіе коммунальнаго финансоваго хозяйства въ отдѣльномъ бюджетномъ періодѣ выражается не валовымъ обращеніемъ капиталовъ, а съ одной стороны балансомъ этого обращенія, т. е. получающейся отъ него валовой прибылью, съ другой—счетомъ расходовъ по веденію предпріятія, включая сюда и проценты по коммунальнымъ оборотнымъ капиталамъ. Но и для такихъ коммунальныхъ предпріятій способъ полученія цифры баланса валовой прибыли долженъ быть указанъ въ приложеніяхъ къ смѣтѣ или въ спеціальныхъ смѣтахъ; спеціализація же статей главнаго бюджета необходима не только по отношенію къ этимъ предпріятіямъ, но и по отношенію ко всѣмъ крупнымъ предпріятіямъ, какъ и вообще по отношенію почти ко всѣмъ отраслямъ управленія въ крупныхъ коммунальныхъ управленіяхъ [2].

Принципъ единства бюджета и обусловленнаго имъ составленія валовой смѣты всѣхъ расходовъ и доходовъ приводитъ, далѣе, къ необходимости *расчлененія и спеціализаціи содержанія бюджета*, къ образованію *бюджетной схемы*. Принципъ хозяйственности долженъ быть осуществленъ также и внутри отдѣльныхъ отраслей управленія. Для этого бюджетъ долженъ

бѣдныхъ и къ рабочимъ домамъ, которые служатъ для выполненія публично-правовыхъ, обязательныхъ задачъ общины.

[1] На это слѣдуетъ обращать особое вниманіе при всякой попыткѣ составленія единообразныхъ обзоровъ бюджетовъ нѣмецкихъ городовъ, могущихъ служить для непосредственнаго сравненія. Судя по протоколамъ конференцій нѣмецкихъ городскихъ статистиковъ, первая попытка такого рода для „Статистическаго Ежегодника нѣмецкихъ городовъ“ потерпѣла, повидимому, крушеніе, благодаря тому, что при этомъ понятіе валового бюджета (брутто-бюджета) было расширено въ упомянутомъ направленіи за предѣлы коммунальныхъ финансовъ, какъ таковыхъ.

[2] Reitzenstein, тамъ же, стр. 139, считаетъ, повидимому, „спеціальныя смѣты и приложенія“ особенностью исключительно чистаго бюджета (нетто-бюджета), въ валовой же бюджетъ (брутто-бюджетъ) должны, по его мнѣнію, „входить всѣ доходы и расходы отдѣльнаго коммунальнаго управленія“. Но это мнѣніе ошибочно, ибо и валовой бюджетъ не можетъ обойтись безъ приложеній къ нѣкоторымъ статьямъ и безъ составленія спеціальныхъ смѣтъ наряду съ главной.

ЦАБ "Автограф"

выяснить всѣ эти отрасли, какъ отдѣльныя части финансоваго управленія, подробно выяснить всѣ ихъ расходы и доходы и затѣмъ сдѣлать сводку суммъ этихъ частей бюджета и такимъ образомъ опредѣлить для всего финансоваго управленія расходы и средства ихъ покрытія. Въ крупныхъ финансовыхъ управленіяхъ эти части бюджета принимаютъ тогда форму спеціальныхъ смѣтъ, а сводка ихъ—форму главнаго бюджета.

Этотъ простой принципъ спеціализаціи въ дѣйствительности нарушается во многихъ отношеніяхъ административной практикой, на которую оказываютъ вліяніе и различныя постановленія закона. Область расходовъ на личный составъ (персональныхъ расходовъ) особенно сильно мѣшаетъ противопоставленію всѣхъ расходовъ извѣстной отрасли управленія всѣмъ доходамъ ея: единообразное нормированіе условій вознагражденія по широкимъ категоріямъ чиновниковъ требуетъ составленія особыхъ смѣтъ вознагражденія и дѣлаетъ необходимымъ выдѣленіе этого расхода изъ бюджетовъ соотвѣтствующихъ отдѣльныхъ отраслей управленія. Чтобы осуществить настоящую цѣль составленія бюджета, чтобы дать возможность факторамъ, опредѣляющимъ веденіе хозяйства, быстро знакомиться съ положеніемъ его также и въ отдѣльныхъ отрасляхъ управленія, для этого въ случаяхъ, только что упомянутыхъ, слѣдуетъ (поскольку это возможно) въ спеціальныхъ смѣтахъ отдѣльныхъ отраслей управленія помѣщать для свѣдѣнія расходы, покрытые для нихъ изъ другихъ главъ бюджета, чтобы такимъ образомъ получалось ясное представленіе о фактическомъ балансѣ каждой отдѣльной отрасли управленія. Но и это становится невозможнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло касается, напр., канцелярскихъ и кассовыхъ чиновниковъ общаго коммунальнаго управленія, которые бываютъ заняты то въ одной, то въ другой отрасли. Этого пункта не слѣдуетъ упускать изъ вида при сужденіи о расходахъ на отдѣльныя коммунальныя задачи, напр., на призрѣніе бѣдныхъ. По общему правилу помимо расходовъ отдѣльныхъ отраслей управленія исчисляется, кромѣ расходовъ на органы, стоящіе во главѣ коммунальной единицы и управляющіе ею, еще группа расходовъ на такъ называемое центральное канцелярское и кассовое управленіе. Расходы эти исчисляются или въ формѣ уже упомянутыхъ выше штатовъ жалованья, иногда же—особенно въ бюджетахъ большихъ городовъ и коммунальныхъ единицъ высшаго порядка — въ формѣ спеціальныхъ смѣтъ, имѣющихъ цѣлью

ЦАБ "Автограф"

объединеніе матеріальныхъ потребностей, повторяющихся въ большей или меньшей степени во всѣхъ отрасляхъ управленія, такъ, напр., для совмѣстной покупки топлива, канцелярскихъ принадлежностей, для объединенія расходовъ на процессы и юридическія процедуры и т. п.

Такимъ образомъ, принципіальное дѣленіе содержанія бюджета на главы и спеціальныя смѣты часто видоизмѣняется административной практикой. Внѣшняя форма бюджетной схемы становится еще разнообразнѣе въ зависимости отъ различія въ способѣ соединенія упомянутой спеціализаціи съ дѣленіемъ расходовъ и доходовъ на обыкновенные и чрезвычайные.

Составленіе бюджета есть процессъ по необходимости индуктивный; онъ начинается отдѣльными органами управленія и въ отдѣльныхъ отрасляхъ управленія, иначе говоря, онъ начинается съ составленія спеціальныхъ бюджетовъ, такъ что различеніе обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ доходовъ и расходовъ должно существовать ab ovo. При синтезѣ доходовъ и расходовъ спеціальныхъ бюджетовъ въ общій доходный и расходный бюджетъ могутъ быть примѣнены два способа: генетическая форма можетъ остаться преобладающей, и обыкновенные и чрезвычайные статьи бюджета будутъ слѣдовать другъ за другомъ въ одной и той же главѣ, или же дѣленію на обыкновенный и чрезвычайный бюджетъ предоставляется господствующее вліяніе на форму, такъ что въ главномъ бюджетѣ перечисляются сначала всѣ обыкновенныя, а затѣмъ всѣ чрезвычайныя статьи съ согласованной, или же каждый разъ особой, нумераціей ихъ [1]. Но въ общемъ эти различія въ формированіи главнаго бюджета носятъ чисто внѣшній характеръ. Всѣ они сглаживаются въ синоптической схемѣ, которая должна была бы содержать въ первомъ столбцѣ главы и подраздѣленія, затѣмъ въ трехъ координированныхъ рубрикахъ, во-первыхъ, обыкновенные, во-вторыхъ, чрезвычайные доходы и расходы и, въ-третьихъ, суммы ихъ, при чемъ дальнѣйшей кордінаціей доходнаго и расходнаго бюджета внутри такой схемы была бы дана возможность ознакомиться, кромѣ валоваго бюджета,

[1] Какъ на типичный примѣръ первой формы, мы можемъ указать на современный французскій государственный бюджетъ, какъ на типичные примѣры второй формы—на бюджеты Пруссіи и германской имперіи.

ЦАБ "Автограф"

также съ балансомъ отдѣльныхъ отраслей управленія, т. е. съ чистымъ бюджетомъ (нетто-бюджетомъ) [1].

Въ разсматриваемыхъ нами государствахъ коммунальныя единицы по общему правилу составляютъ брутто-бюджеты и этотъ порядокъ отчасти основывается на вышеприведенныхъ [2], частью общихъ, частью административно-правовыхъ постановленіяхъ о финансовомъ управленіи. Повсюду, напр., газовыя, водопроводныя и электрическія предпріятія представлены, какъ на доходной, такъ и на расходной сторонѣ, валовыми цифрами При этомъ мы должны лишь напомнить о томъ, что во Франціи непосредственно коммунальнымъ предпріятіямъ предоставлено довольно ограниченное поле, и что въ Англіи устройство такихъ учрежденій, какъ сберегательныя и ссудныя кассы, содержимыя въ Пруссіи многочисленными общинами и уѣздами, предоставлено исключительно дѣятельности частныхъ лицъ и товариществъ. Итакъ, кругъ дѣятельности коммунальныхъ единицъ, а слѣдовательно и содержаніе ихъ бюджетовъ, въ Пруссіи разнообразнѣе, чѣмъ во Франціи, и потому бюджетная схема здѣсь не можетъ быть такъ единообразно построена, какъ тамъ. Съ другой стороны бюджеты *англійскихъ* мѣстныхъ единицъ самоуправленія отличаются тѣмъ, что въ нихъ извѣстное единообразіе бюджетныхъ схемъ отдѣльныхъ категорій является послѣдствіемъ организованной государствомъ отчетности въ связи съ своеобразнымъ развитіемъ самого англійскаго мѣстнаго управленія. Англійское мѣстное управленіе представляетъ собою спеціализацію мѣстныхъ органовъ по разнороднымъ мѣстнымъ функціямъ, изъ которыхъ каждая нормирована закономъ особо. Благодаря этому, бюджеты многочисленныхъ совѣтовъ и комиссій, организованныхъ для отдѣльныхъ цѣлей, вообще соотвѣтствуютъ лишь отдѣльнымъ спеціальнымъ главамъ континентальныхъ коммунальныхъ бюджетовъ, и даже тѣ мѣстные органы, которые предназначены служить нѣсколькимъ мѣстнымъ задачамъ или кругамъ задачъ, все-таки бываютъ вынуждены сохранять отдѣльное финансовое управленіе для каждой изъ своихъ функцій и составлять для нихъ отдѣльные бюд-

[1] Само собою разумѣется, что указаніе на такую схему имѣетъ цѣлью лишь подчеркнуть, что внѣшней формѣ бюджетной схемы едва ли можетъ быть придаваемо принципіальное значеніе, одинаковое съ значеніемъ главнаго вопроса о валовомъ или чистомъ бюджетѣ.

[2] См. выше, стр. 248 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

жеты [1]. Такъ напр. *совѣты графствъ*, кромѣ собственно бюджета графства, ведутъ еще особый счетъ налоговымъ поступленіямъ, предоставленнымъ государствомъ на цѣли мѣстнаго управленія. Этотъ счетъ, за исключеніемъ вознагражденій оспенныхъ врачей и нѣкоторыхъ другихъ мелкихъ суммъ, выдаваемыхъ прямо этимъ органомъ, даетъ свѣдѣнія о распредѣленіи упомянутыхъ дотацій между отдѣльными мѣстными органами, не исключая и самого совѣта графства; счетъ этотъ ведется управленіемъ графства, являющимся представителемъ государства, раздающаго дотаціи. Суммы, показанныя въ немъ, достигаютъ различныхъ цѣлей своего назначенія лишь будучи уже переданы другимъ органамъ мѣстнаго управленія, и поэтому при резюмированіи всѣхъ мѣстныхъ расходовъ онѣ должны быть разсматриваемы лишь какъ переходящія статьи.

Собственно бюджетъ графства содержитъ такимъ образомъ на своей доходной сторонѣ между прочимъ свою долю государственныхъ дотацій вмѣстѣ съ поступленіями отъ другихъ мѣстныхъ органовъ, на расходной сторонѣ—выдачи другимъ мѣстнымъ органамъ, въ частности на содержаніе главныхъ дорогъ (main roads), если только это содержаніе приняли на себя окружные совѣты, но также и выдачи на другія цѣли и наконецъ субсидіи на содержаніе умалишенныхъ и домовъ для умалишенныхъ и взносы въ полицейскій пенсіонный фондъ.

Общіе расходы управленія раздѣлены въ этомъ бюджетѣ графства на четыре рубрики: 1) содержаніе зданій графства, 2) жалованье и пенсіи чиновникамъ графства, 3) матеріальные расходы канцелярскаго управленія и 4) парламентскіе и процессуальные расходы. Особыя расходныя главы составляютъ затѣмъ: персональные и матеріальные расходы по содержанію полиціи графства; расходы на уголовно-полицейскія преслѣдованія, а также на перевозку и содержаніе арестованныхъ; расходы на исправительныя школы и на принудительное воспитаніе; субсидіи на содержаніе домовъ для умалишенныхъ; расходы на ветеринар-

[1] Такимъ образомъ организацію бюджетнаго дѣла въ мѣстныхъ органахъ Англіи, страны вообще столь дѣловой, нельзя считать „отсталой“, какъ это думаетъ Reitzenstein (тамъ же, стр. 138). Ее слѣдуетъ считать скорѣе вытекающей изъ всей организаціи мѣстнаго управленія. Многочисленность самостоятельныхъ мѣстныхъ органовъ помѣшала объединенію всѣхъ мѣстныхъ финансовыхъ потребностей отдѣльной общины въ единомъ бюджетѣ и такое явленіе никоимъ образомъ нельзя характеризовать просто какъ „отсталое“.

ЦАБ "Автограф"

ную полицію, содержаніе мостовъ графства, главныхъ и столбовыхъ дорогъ, содержимыхъ самимъ графствомъ; расходы по составленію списковъ избирателей при парламентскихъ и графскихъ выборахъ; расходы на техническое образованіе и на школы для продолженія образованія. Въ доходной части находятся доходныя главы, отчасти соотвѣтствующія упомянутымъ расходнымъ главамъ, въ частности полицейскіе доходы, возмѣщеніе, получаемое отъ государства за перевозку и содержаніе арестантовъ, употребляемая на техническое обученіе часть государственныхъ дотацій и налога графства.

Чрезвычайный, т. е. заемный, бюджетъ графствъ раздѣляется какъ на доходной, такъ и на расходной сторонѣ по различнымъ цѣлямъ, для которыхъ дѣлаются займы или на которыя они употребляются: дома для умалишенныхъ, полицейскія станціи и арестныя помѣщенія, зданія графства, мосты и проч.

Особую смѣту составляетъ полицейскій пенсіонный фондъ, въ который поступаютъ, кромѣ нѣкоторыхъ пошлинъ и доли государственныхъ дотацій, еще и субсидіи изъ бюджета графства, а также отъ тѣхъ городскихъ корпорацій, которыя не имѣютъ собственнаго полицейскаго управленія.

Совѣты (councils) городскихъ муниципій Англіи всегда должны имѣть два отдѣльныхъ бюджета: одинъ въ качествѣ городскихъ корпорацій, другой въ качествѣ санитарныхъ органовъ. Кромѣ того, если они имѣютъ собственное полицейское управленіе, то они должны вести еще особый бюджетъ полицейскаго фонда. Наконецъ, города-графства обязаны вести еще особый счетъ, аналогичный упомянутому выше счету совѣтовъ графствъ, государственнымъ дотаціямъ, выдаваемымъ на отдѣльныя цѣли.

Въ бюджетѣ городскихъ корпорацій имѣются отчасти тѣ же самыя главы, что и въ бюджетѣ графства. Въ нихъ не представлено только дорожное и мостовое дѣло, но зато въ нихъ фигурируютъ субсидіи школьнымъ совѣтамъ, расходы на комиссіи, наблюдающія за школами, а также на библіотеки, музеи, научныя учрежденія и художественныя школы. Но главное содержаніе городского финансоваго управленія входитъ въ окружный бюджетъ, въ которомъ различнымъ задачамъ соотвѣтствуетъ такое же количество главъ, а именно: уличное и дорожное дѣло, водопроводы, газовые заводы, публичное освѣщеніе, управленіе рынками, мѣрами и вѣсами, различныя учрежденія, относящіяся къ области общественнаго здравія, какъ напр. осушительныя и

ЦАБ "Автограф"

канализаціонныя сооруженія, уничтоженіе отбросовъ, кладбища, бани и купальни, госпитали и пр. и, наконецъ, персональные и матеріальные расходы окружнаго управленія.

Затѣмъ двойные бюджеты имѣли ранѣе *сельскіе округа*, совѣты которыхъ должны были составлять одинъ бюджетъ, какъ санитарные органы, которыми они прежде были, и второй бюджетъ, какъ дорожные органы; у городскихъ же округовъ оба эти круга задачъ всегда были соединены въ одномъ бюджетѣ. Функціи первыхъ покоятся на различныхъ законахъ, городскіе же округа сразу были конституированы законами объ общественномъ здравіи въ качествѣ санитарныхъ и дорожныхъ органовъ [1]. Послѣ того какъ старые дорожные округа растворились въ сельскихъ округахъ, дорожное дѣло занимаетъ въ настоящее время особую главу въ объединенныхъ бюджетахъ сельскихъ округовъ.

Для центральной государственной инстанціи въ Англіи всего важнѣе, чтобы было обезпечено исполненіе законовъ, нормирующихъ различные предметы управленія, и чтобы она могла контролировать ихъ исполненіе, для чего она и старается прежде всего принудить мѣстные органы приспособлять свой бюджетъ къ этой цѣли, т. е. приспособлять его къ формамъ, предписаннымъ для отчетности. Благодаря этому, имѣется возможность исключать въ центральной инстанціи многочисленные переносы финансовыхъ средствъ изъ одного бюджета въ другой, переносы, которые, при описанномъ характерѣ англійскаго мѣстнаго финансоваго управленія и бюджета, менѣе всего могутъ быть избѣгнуты и которые повсюду затрудняютъ веденіе точной финансовой статистики. Центральная инстанція такимъ образомъ дѣйствительно въ состояніи составлять общіе обзоры англійскихъ мѣстныхъ финансовъ, которые за выпускомъ въ нихъ упомянутыхъ переходящихъ статей, могутъ удовлетворять и надобностямъ финансовой науки.

Во *Франціи*, какъ мы выше говорили, различіе между обыкновенными и чрезвычайными доходами и расходами коммунальныхъ бюджетовъ нормировано закономъ, но съ другой сто-

[1] См выше I отдѣлъ, 1 глава, § 2, стр. 65 и слѣд. Причиною двойного бюджета сельскихъ округовъ было также и то обстоятельство, что ихъ организація въ качествѣ дорожныхъ органовъ была проведена лишь постепенно и на ряду съ ними функціонировали еще старыя Highway boards и дорожные инспектора крупныхъ сельскихъ приходовъ, въ качествѣ самостоятельныхъ дорожныхъ органовъ; см. выше, стр. 113, прим. 1.

ЦАБ "Автограф"

роны законъ предписываетъ, чтобы главы доходнаго бюджета соотвѣтствовали расходнымъ главамъ, такъ что пошлинные и промышленные доходы должны быть въ главахъ, посвященныхъ различнымъ отраслямъ управленія, обозначаемы отдѣльно.

Содержаніе обыкновеннаго расходнаго бюджета *коммунъ* сведено къ семи главнымъ группамъ: 1) общіе персональные и матеріальные расходы муниципальнаго управленія, включая сюда расходы по взиманію налоговъ, при чемъ особо указываются расходы по взиманію октруа; 2) повинности по отношенію къ государству, т. е. расходы и взносы на расквартированіе войскъ, а также имущественный налогъ съ имѣній мертвой руки; 3) расходы на спеціально муниципальныя задачи: содержаніе общиннаго имущества, включая и строенія, наемъ помѣщеній для общинныхъ нуждъ, содержаніе улицъ, очистка и поливка ихъ, содержаніе полиціи, полевыхъ и ночныхъ сторожей, пожарное дѣло; 4) имѣющіеся еще расходы культа; 5) расходы на народное образованіе, искусство и науку; 6) расходы на содержаніе проселочныхъ дорогъ (chemins vicinaux); 7) расходы на общественное призрѣніе, а именно, взносы на содержаніе умалишенныхъ, на содержаніе дѣтей, отданныхъ на воспитаніе, расходы на больничное призрѣніе бѣдныхъ, субсидіи госпиталямъ и благотворительнымъ бюро и др.

Чрезвычайный расходный бюджетъ охватываетъ новыя постройки, возобновленіе и крупный ремонтъ зданій и проселочныхъ дорогъ, другія общественныя работы разнаго рода, капитализаціи и кредитные расходы; чрезвычайный доходный бюджетъ состоитъ, какъ мы уже выше упоминали, изъ добавленій къ прямымъ налогамъ и къ октруа.

Форма *департаментскаго* бюджета зависитъ главнымъ образомъ отъ компетенціи различныхъ министерствъ: доходы, предназначенные на публичное обученіе, относятся къ вѣдомству министерства народнаго просвѣщенія; спеціальные доходы на кадастръ—къ вѣдомству министерства финансовъ; всѣ остальные департаментскіе доходы и основанные на нихъ кредиты департаментскихъ бюджетовъ—къ вѣдомству министерства внутреннихъ дѣлъ. Вслѣдствіе этого обыкновенный доходный бюджетъ распадается на три соотвѣтствующія главныя части (параграфы), изъ которыхъ каждая распадается на нѣсколько подъ-отдѣловъ (статей): одинъ для обыкновенныхъ Centimes additionnels départementaux, остальные для другихъ департаментскихъ доходовъ

ЦАБ "Автограф"

(produits éventuels). Послѣдніе распредѣляются министерской инструкціей отъ 20 октября 1877 г. на семь пунктовъ: 1) доходы отъ департаментскаго имущества; 2) пошлины за изготовленіе документовъ изъ департаментскихъ архивовъ; 3) прочія пошлины и пени; 4) долевые взносы государства, другихъ департаментовъ, а также общинъ и частныхъ лицъ къ обыкновеннымъ департаментскимъ расходамъ, къ которымъ относятся также и расходы на больничное призрѣніе бѣдныхъ, не имѣющихъ права на призрѣніе въ департаментѣ, а также расходы спеціально на дѣтское призрѣніе; 5) субвенціи и взносы спеціально на содержаніе дорогъ главнаго сообщенія (chemins vicinaux de grande communication); 6) такія же субвенціи и взносы на мѣстныя желѣзныя дороги; 7) возвраты платежей и возмѣщенія расходовъ. При такомъ дѣленіи само собою разумѣется, что всѣ семь статей produits éventuels (случайныхъ доходовъ) не могутъ фигурировать въ каждомъ изъ трехъ главныхъ параграфовъ.

Чрезвычайные доходы раздѣлены только на три статьи: 1) чрезвычайныя добавленія къ прямымъ налогамъ; 2) займы; 3) остальные чрезвычайные доходы—отчужденія имуществъ и матеріаловъ, завѣщанія и даренія, поступленія капиталовъ и др.

Бюджетъ обыкновенныхъ департаментскихъ расходовъ содержитъ 16 главъ, расположенныхъ по предметамъ. Изъ этихъ главъ только двѣ первыя касаются сродныхъ предметовъ, и раздѣлены онѣ только по соображеніямъ административно-правового характера.

Глава I посвящена обыкновеннымъ обязательнымъ расходамъ, которые подлежатъ принудительному внесенію въ бюджетъ и распадаются на четыре группы: 1) содержаніе и инвентарь зданія префектуры и помѣщенія для департаментскаго совѣта народнаго образованія и бюро школьнаго инспектора, или расходы на наемную плату за эти помѣщенія; 2) регулярное расквартированіе жандармскихъ бригадъ; 3) расходы на помѣщеніе, инвентарь и канцелярскіе расходы судовъ присяжныхъ, гражданскихъ, торговыхъ и мировыхъ судовъ; 4) расходы на списки избирателей и на бланки для списковъ избирателей и присяжныхъ. Слѣдовательно, главнымъ образомъ это—расходы на предметы, служащіе публичнымъ интересамъ государства, и они лежатъ на департаментахъ по большей части лишь потому, что

ЦАБ "Автограф"

касаются объектовъ собственности, входящихъ въ составъ ихъ недвижимаго имущества.

Глава II содержитъ остальные расходы на содержаніе департаментскаго имущества, включая сюда и вознагражденіе строительнымъ экспертамъ; въ нее входятъ также и расходы на содержаніе департаментскихъ тюремъ, переходъ которыхъ въ бюджетъ государства (особенно послѣ того, какъ рѣшено постепенно превратить ихъ въ болѣе дорогія одиночныя тюрьмы) можетъ быть только вопросомъ времени.

Глава III посвящена общимъ расходамъ завѣдыванія департаментскими дорогами и содержанія ихъ, но она отсутствуетъ для тѣхъ департаментовъ, которые, на основаніи закона 1871 года, въ интересахъ лучшаго распредѣленія дорожныхъ повинностей и большаго привлеченія къ несенію этихъ повинностей заинтересованныхъ частныхъ лицъ, «деклассировали» [1] свои департаментскія дороги въ проселочныя дороги главнаго сообщенія (chemins vicinaux de grande communication). Самимъ chemins vicinaux посвящена глава IV, къ которой въ особомъ подъ-отдѣлѣ присоединены еще и расходы на мѣстныя желѣзныя дороги [2]. Глава V содержитъ расходы на дѣтское призрѣніе, глава VI—расходы на призрѣніе умалишенныхъ, глава VII—остальные расходы на департаментское призрѣніе. Глава VIII содержитъ расходы департамента на религіозныя цѣли, ранѣе уже бывшіе очень незначительными, глава IX содержитъ расходы на департаментскіе архивы, глава X—расходы на поощреніе наукъ и искусствъ, глава XI—расходы на поощреніе сельскаго хозяйства и промышленности, глава XII—субвенціи общинамъ.

Глава XIII представляетъ изъ себя собраніе статей разныхъ расходовъ, не подходящихъ къ остальнымъ главамъ: расходы на санитарные совѣты и на борьбу съ эпидеміями, расходы на генеральные совѣты и департаментскія комиссіи, взносы департамен-

---

[1] См. выше, стр. 132, прим. 2.

[2] Въ этомъ проявляется отношеніе къ мѣстнымъ желѣзнымъ дорогамъ правительства, которое съ самаго начала желало установить въ административно-правовомъ отношеніи разницу между ними и желѣзными дорогами d'intérêt général, аналогичную разницѣ между chemins vicinaux и національными и департаментскими дорогами; не безъ вліянія на это обстоятельство былъ тотъ фактъ, что первые проекты мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ во Франціи возникли въ свое время по иниціативѣ одного эльзасскаго префекта; см. R. von Kaufmann, „Die Eisenbahnpolitik Frankreichs", 1896 г., I т., стр. 160.

ЦАБ "Автограф"

товъ на жалованье чиновниковъ префектуры и подпрефектуры, а также на пособія бывшимъ чиновникамъ и др.; имѣется также статья непредвидѣнныхъ расходовъ, которая служитъ обыкновенно для того, чтобы заключать въ себѣ saldo обыкновеннаго бюджета, т. е. излишекъ обыкновенныхъ доходовъ надъ обыкновенными расходами, распоряженіе которымъ предоставлено съ 1879 года департаментской комиссіи.

Глава XIV предназначается спеціально для того, чтобы объединять такіе расходы остаточнаго счета, для которыхъ въ немъ не имѣется соотвѣтствующихъ доходовъ, т. е. остатки расходовъ, которые могутъ быть характеризованы, какъ превышенія смѣты или дефициты, если только эти дефициты вызываются расходами не обязательными. Если же они происходятъ изъ обязательныхъ расходовъ, то они должны быть вносимы въ главу I. Глава XIV имѣетъ главнымъ образомъ значеніе для неизбѣжныхъ превышеній смѣты истекшаго бюджетнаго года въ области призрѣнія; при этомъ слѣдуетъ напомнить, что относящіеся къ этой главѣ расходные остатки, если они даже происходятъ изъ выполненія факультативныхъ задачъ, все-таки представляютъ изъ себя долги, подлежащіе взысканію, и такимъ образомъ также превращаются въ обязательные расходы департамента. Поэтому помѣщеніе всѣхъ такихъ непокрытыхъ расходныхъ остатковъ въ разныя главы бюджета можно считать довольно пустымъ формализмомъ.

Глава XV содержитъ расходы на народное образованіе; среди нихъ фигурировали ранѣе въ особомъ подъ-отдѣлѣ тѣ расходы, которые покрывались четырьмя спеціальными сантимами на начальное обученіе [1] и находились въ вѣдѣніи министерства народнаго просвѣщенія. Точно также и глава XVI, посвященная расходамъ кадастра, по соображеніямъ компетенцій раздѣлена на два параграфа, изъ которыхъ второй посвященъ расходамъ, покрываемымъ соотвѣтствующими спеціальными сантимами и находящимися въ вѣдѣніи министерства финансовъ. Для главъ XV и XVI предписано также составленіе болѣе детальныхъ спеціальныхъ бюджетовъ.

Въ противоположность вышеописанному дѣленію обыкновеннаго расходнаго бюджета по предметамъ расходовъ, содержаніе

[1] Законы отъ 19 іюля 1875 г. и 16 іюня 1881 г.; см. выше, стр. 136 148, прим. 4.

ЦАБ "Автограф"

чрезвычайнаго расходнаго бюджета раздѣлено на три главы исключительно по соображеніямъ соотвѣтствія съ тремя отдѣлами чрезвычайнаго доходнаго бюджета: глава XVII содержитъ всѣ расходы, покрываемые чрезвычайными сантимами, глава XVIII—расходы, покрываемые займами, и глава XIX—тѣ расходы, которые должны быть покрыты остальными чрезвычайными доходами.

Въ *Пруссіи*, какъ мы уже выше упоминали, не существуетъ государственныхъ предписаній, подобныхъ французскимъ, относительно формы бюджетной схемы коммунальныхъ единицъ; не вліяютъ также на эту форму и правила отчетности, какъ въ Англіи. А между тѣмъ существованіе подобныхъ правилъ, вліяющихъ на установленіе единообразія въ бюджетахъ различныхъ высшихъ и низшихъ коммунальныхъ единицъ, является предварительнымъ условіемъ созданія хорошей текущей статистики коммунальныхъ финансовъ, отсутствіе которой очень печально и съ другихъ точекъ зрѣнія, о чемъ намъ еще неоднократно придется съ сожалѣніемъ вспоминать въ теченіе нашей работы. Въ Пруссіи не существуетъ даже настоящей бюджетной схемы для провинціальныхъ финансовъ, хотя нѣкоторое формальное единообразіе можно было бы всего скорѣе предполагать именно въ провинціальныхъ бюджетахъ, такъ какъ организація провинцій, какъ коммунальныхъ единицъ, по своему характеру и образованію, наводитъ на мысль о созданіи формъ финансоваго управленія, аналогичныхъ государственнымъ. Въ общемъ формальное дѣленіе коммунальныхъ бюджетовъ повсюду основывается главнымъ образомъ на предметномъ содержаніи ихъ. Однако, вслѣдствіе многосторонности и разнообразія круга коммунальной дѣятельности, въ особенности круга дѣятельности мѣстныхъ общинъ, а также и уѣздовъ, кромѣ того вслѣдствіе разнообразія административныхъ учрежденій, бюджетныя схемы могутъ въ подробностяхъ быть очень различны. Но и основные моменты бюджета, какъ, напр., составленіе валовой смѣты, нашли не всюду одинаковое примѣненіе и часто они примѣняются не такъ, какъ ихъ примѣняетъ государство. Типичнымъ примѣромъ такого уклоненія можетъ служить *роспись бранденбургской провинціи*[1]: она является валовой смѣтой лишь по отношенію къ центральному управленію и тѣмъ отраслямъ управленія, которыя непосред-

[1] Учрежденія Бранденбургской провинціи, въ особенности ея финансовыя и кассовыя учрежденія, служили большею частью образцомъ и для другихъ

ЦАБ "Автограф"

ственно зависятъ отъ центральнаго; различныя же провинціальныя учрежденія—для умалишенныхъ, идіотовъ, исправительныя учрежденія, учрежденія призрѣнія бѣдныхъ, учрежденія принудительнаго воспитанія и др.—фигурируютъ на расходной сторонѣ бюджета лишь прибавочными суммами, выдаваемыми на ихъ содержаніе Валовые же бюджеты этихъ учрежденій содержатся въ спеціальныхъ смѣтахъ, въ которыхъ на доходной сторонѣ опять-таки показаны. упомянутыя прибавки, помѣщенныя на расходной сторонѣ свода росписи. Роспись является такимъ образомъ, собственно говоря, спеціальной смѣтой центральнаго управленія наряду съ спеціальными смѣтами управленій упомянутыхъ учрежденій; общая же смѣта провинціальнаго союза можетъ быть получена лишь посредствомъ сводки обоего рода спеціальныхъ смѣтъ, при чемъ эта общая смѣта на доходной и расходной сторонѣ должна была бы содержать въ видѣ переходящихъ статей упомянутые переносы бюджетныхъ суммъ. Далѣе слѣдуетъ замѣтить, что фигурирующія въ росписи выдачи учрежденіямъ не являются чистыми выдачами въ смыслѣ исключительнаго обремененія провинціи, ибо въ самой же росписи имъ противостоятъ соотвѣтствующія статьи о субсидіяхъ провинціальнымъ управленіямъ со стороны государства, а также о взносахъ на леченіе и содержаніе со стороны третьихъ лицъ, обязанныхъ къ такимъ взносамъ. Центръ тяжести чрезвычайнаго бюджета лежитъ въ росписи, такъ какъ только въ ней помѣщаются чрезвычайные расходы по устройству новыхъ учрежденій, по полной перестроикѣ или по расширенію ихъ; среди же чрезвычайныхъ расходовъ спеціальныхъ бюджетовъ этихъ учрежденій фигурируютъ незначительные расходы на мелкія перестройки, обстановку, чрезвычайный ремонтъ и т. п. Чрезвычайный бюджетъ имѣетъ такимъ образомъ различное значеніе въ росписи и въ спеціальныхъ смѣтахъ: чрезвычайные расходы спеціальныхъ бюджетовъ, какъ мы уже выше указывали, могутъ быть частью характеризованы какъ такъ называемые единовременные расходы и покрываются суммами, отпускаемыми центральнымъ управленіемъ; они являются для главной росписи обыкновенными расходами; чрезвычайные же расходы въ тѣсномъ, собственномъ смыслѣ помѣщаются только въ главной росписи.

провинцій, и въ частности вышеупомянутая особенность въ способѣ составленія бюджета свойственна почти всѣмъ остальнымъ провинціямъ.

ЦАБ "Автограф"

Положеніе, аналогичное только что описанному положенію бранденбургской главной росписи, занимаютъ часто въ общемъ городскомъ бюджетѣ такъ называемыя казначейскія смѣты или смѣты общаго управленія, которыя содержатъ обыкновенно также и суммы, отпускаемыя разнымъ отраслямъ городского управленія и разнымъ городскимъ заведеніямъ, если только эти суммы не помѣщены уже въ особыхъ смѣтахъ жалованья. Впрочемъ, крупныя городскія управленія стали въ послѣднее время отводить этимъ казначейскимъ смѣтамъ лишь положеніе спеціальной смѣты, одинаковой съ остальными спеціальными смѣтами, чтобы этимъ избѣжать двойного внесенія въ смѣту отпускаемыхъ ими суммъ и сдѣлать возможнымъ составленіе объединеннаго валового бюджета. Такой переходъ былъ въ городахъ большею частью послѣдствіемъ соотвѣтствующаго объединенія кассоваго устройства.

2. *Кассовое устройство и бухгалтерія.* Для осуществленія коммунальнаго хозяйства въ подробностяхъ, для собиранія доходовъ и производства платежей, существуетъ коммунальное кассовое устройство. Завѣдываніе кассою должно быть поэтому строго отличаемо отъ управленія коммунальнымъ финансовымъ хозяйствомъ какъ таковымъ: кассовыя операціи должны быть совершаемы лишь по порученію управленія, все равно дается ли это полномочіе общимъ образомъ посредствомъ утвержденія росписи, какъ, напр., полномочіе на собираніе налоговыхъ доходовъ, или же оно должно быть даваемо особо для каждаго отдѣльнаго случая. Такимъ образомъ, не существенно, находятся ли кассовыя дѣла коммуны въ завѣдываніи ея собственныхъ органовъ или же въ завѣдываніи ими принимаютъ участіе государственные кассовые органы (это имѣетъ иногда лишь политическое значеніе). То же самое можно сказать и объ обратномъ случаѣ, когда въ завѣдываніи нѣкоторыми государственными кассовыми дѣлами, напр., въ непосредственномъ собираніи государственныхъ налоговъ и доходовъ, участвуютъ также и коммунальные органы.

Гораздо большее значеніе, выходящее даже за предѣлы кассоваго вѣдомства, имѣетъ вопросъ, сосредоточены ли всѣ средства коммунальной единицы въ одной кассѣ подобно тому, какъ средства государства концентрируются въ казначействѣ, или же существуетъ нѣсколько самостоятельныхъ кассъ для различныхъ отраслей управленія. Въ этомъ отношеніи существуетъ тѣсная связь между кассовымъ устройствомъ и бюджетомъ: при существованіи

ЦАБ "Автограф"

нѣсколькихъ самостоятельныхъ кассъ необходимость перевода средствъ изъ одной кассы въ другую должна найти себѣ выраженіе и въ бюджетѣ; при концентраціи же всѣхъ доходовъ и расходовъ въ одной главной кассѣ становится ненужнымъ перенесеніе суммъ изъ одного счета на другой и вызываемое имъ неоднократное бюджетированіе такихъ переносовъ, которые для фактическаго финансоваго хозяйства составляютъ лишь переходящія статьи. Такимъ образомъ установленіе единства кассы играетъ важную роль въ объединеніи въ одинъ бюджетъ нѣсколькихъ самостоятельныхъ (какъ это ранѣе часто бывало) бюджетовъ одной и той же коммунальной единицы.

Въ *Англіи* завѣдываніе кассовыми дѣлами мѣстныхъ органовъ никогда не поручается государственнымъ чиновникамъ; съ другой стороны своеобразное распредѣленіе въ Англіи мѣстныхъ функцій между различными самостоятельными мѣстными органами управленія является тамъ причиною того, что почти нигдѣ все финансовое управленіе извѣстной мѣстности не можетъ быть объединено въ одной организаціи и что поэтому, какъ мы уже упоминали выше, именно въ англійскихъ мѣстныхъ бюджетахъ встрѣчаются частые переносы финансовыхъ средствъ изъ одной мѣстной организаціи въ другую.

Во *Франціи* взиманіе коммунальныхъ прибавокъ къ прямымъ государственнымъ налогамъ государственными сборщиками привело къ тому, что этимъ сборщикамъ было вообще поручено завѣдываніе коммунальными кассами; назначеніе собственныхъ общинныхъ сборщиковъ разрѣшается только тѣмъ коммунамъ, которыя имѣютъ въ годъ болѣе 30.000 франковъ обыкновенныхъ доходовъ [1]. Но и въ этихъ случаяхъ государство сохранило за собой особое право утвержденія [2]. Мы должны также замѣтить, что общинный сборщикъ получаетъ общее разрѣшеніе на собираніе доходовъ и на производство платежей на основаніи бюджета отъ государственнаго органа, который выдаетъ ему для этой цѣли экземпляръ окончательно утвержденнаго имъ бюджета, кассовые же ордеры въ предѣлахъ установленныхъ кредитовъ должны быть въ отдѣльности подписываемы мэрами. Исполненіе департаментскихъ бюджетовъ находится въ вѣдѣніи префекта, и соотвѣтствующія кассовыя и бухгалтерскія функціи выполняются чиновниками префектуры.

[1] Законъ 5 апрѣля 1884 г., статья 156; см. выше, стр. 166.

[2] См. выше, стр. 158.

ЦАБ "Автограф"

Въ *Пруссіи* организація коммунальнаго кассоваго устройства и назначеніе кассовыхъ чиновниковъ предоставлено коммунальнымъ органамъ. Но принципы, выраженные въ инструкціи отъ 1 іюня 1857 года для правительственныхъ главныхъ кассъ, послужили въ очень многихъ случаяхъ руководствомъ въ особенности при организаціи кассоваго устройства провинціальныхъ и уѣздныхъ управленій. Въ тѣхъ мелкихъ общинахъ, въ которыхъ по общинному сельскому положенію управленіе кассою вмѣстѣ съ управленіемъ остальными общинными дѣлами сосредоточено въ лицѣ общиннаго старшины, законъ предписываетъ привлекать къ дѣламъ управленія шеффеновъ, чѣмъ и замѣняется отсутствующее въ такихъ случаяхъ раздѣленіе этихъ функцій. Общинныя кассы принимаютъ также участіе въ собираніи прямыхъ государственныхъ налоговъ. По § 73 закона 1841 года о подоходномъ налогѣ на общины восточныхъ провинцій была возложена обязанность взиманія государственнаго подоходнаго налога съ доходовъ ниже 3.000 марокъ. За это общины получали $2^0/_0$ съ выручки. Взиманіе же налога съ высшихъ доходовъ, а въ западныхъ провинціяхъ взиманіе вообще государственнаго подоходнаго налога, лежало на обязанности королевскихъ уѣздныхъ кассъ. Эти постановленія соотвѣтствовали въ общемъ сложившимся условіямъ, причемъ слѣдуетъ помнить, что въ городахъ взиманіе всѣхъ прямыхъ налоговъ, включая налоги поземельный, подомовый и промысловый, поручалось обыкновенно на основаніи особыхъ соглашеній общиннымъ органамъ. Въ западныхъ же сельскихъ общинахъ, особенно въ сельскихъ общинахъ Рейнской провинціи и Вестфаліи, королевскіе сборщики [1] не только собирали вмѣстѣ съ прямыми государственными налогами также и коммунальные, но и вообще завѣдывали сельскими общинными кассами.

Различія, которыя образовались такимъ образомъ между кассовымъ устройствомъ восточныхъ и западныхъ провинцій, были устранены закономъ 14 іюля 1893 года объ уничтоженіи прямыхъ государственныхъ налоговъ. Этимъ закономъ государство отказывалось въ пользу коммунъ отъ взиманія реальныхъ налоговъ [2].

---

[1] Въ Рейнской провинціи ихъ мѣсто занимали въ подлежащихъ случаяхъ сборщики бургомистерства.

[2] Дававшееся ранѣе государствомъ вознагражденіе общинамъ за веденіе податныхъ списковъ и за собираніе налоговъ, въ размѣрѣ 3—4 процентовъ собранной суммы, само собою разумѣется, прекратилось съ передачей 1 апрѣля 1895 года налоговъ общинамъ.

ЦАБ "Автограф"

Такимъ образомъ коммуны были теперь болѣе заинтересованы въ прямомъ обложеніи, и поэтому весьма понятно, что обязанность взиманія прямыхъ налоговъ была теперь принципіально возложена на нихъ: § 16 упомянутаго закона обязывалъ общины на основаніи королевскаго указа, который будетъ изданъ, взять на себя безплатное взиманіе всѣхъ государственныхъ прямыхъ налоговъ, а также ренты съ доменъ, ренты рентныхъ банковъ и ренты взамѣнъ поземельнаго налога. Упомянутый королевскій указъ былъ изданъ 22 января 1894 г. [1]; теперь взиманіе всѣхъ прямыхъ, государственныхъ и коммунальныхъ, налоговъ организовано единообразно, и уничтожена та причина, по которой общинными кассами западныхъ сельскихъ общинъ завѣдывали государственные органы.

Какъ бы ни было организовано кассовое устройство въ подробностяхъ, каковы бы ни были правила объ исполненіи, платежѣ и выдачѣ кассовыхъ ордеровъ, о помѣщеніи свободныхъ денегъ, объ управленіи цѣнностями и т. д., съ другой стороны, каковы бы ни были правила кассоваго контроля, повсюду, гдѣ финансовое хозяйство ведется по хозяйственнымъ планамъ, съ веденіемъ кассы должна быть соединена двойная бухгалтерія. Дѣятельность кассы служитъ не только для исполненія бюджета, но также и для другихъ операцій: для имущественныхъ сдѣлокъ, заемныхъ выдачъ и взысканій, для вкладовъ и соотвѣтствующихъ выплатъ и др.; съ другой стороны, она обозначаетъ выполненіе въ случайномъ порядкѣ различныхъ статей бюджета. Такимъ образомъ наряду съ веденіемъ кассовыхъ журналовъ, которые должны служить для непосредственнаго контроля надъ кассовой дѣятельностью, должна существовать бухгалтерія, изъ которой было бы видно, согласуются ли финансовыя операціи съ хозяйственнымъ планомъ. Эта бухгалтерія для того, чтобы служить основой для отчетности, должна въ различныхъ своихъ отдѣлахъ всегда быть приспособлена къ бюджетной схемѣ.

3. *Отчетность.* Отчетность раздѣляется на двѣ стадіи, которыя отличаются другъ отъ друга какъ по операціямъ, такъ и по органамъ, производящимъ эти операціи. Первая стадія заключается въ составленіи отчета, т. е. въ заключеніи кассовыхъ и счетныхъ книгъ, распредѣленіи результатовъ по главамъ, титуламъ и подтитуламъ (составленіе разныхъ рекапитуляцій) и въ предвари-

[1] На него не обратилъ, повидимому, вниманія Schoen, „Recht der Kommunalverbande in Preussen", стр. 205 и прим. 2.

ЦАБ "Автограф"

тельномъ утвержденіи окончательныхъ счетныхъ результатовъ кассовыми чиновниками и финансовымъ управленіемъ; вторая стадія заключается въ провѣркѣ и окончательномъ утвержденіи счета.

Составленіе отчета не можетъ совпадать съ окончаніемъ того бюджетнаго періода, къ которому отчетъ относится. Такъ какъ, какъ мы уже упоминали выше, осуществленіе хозяйственнаго плана отчасти не можетъ быть совершено внутри бюджетнаго періода, то становится необходимымъ продлить полномочія, данныя при утвержденіи бюджета, т. е., съ одной стороны, данное финансовому управленію полномочіе руководить кассовыми операціями, съ другой — полномочіе исполненія ордеровъ, данное кассѣ.

Насколько могутъ быть удлиняемы эти сроки, т. е. когда должны быть окончательно заключены кассовыя и счетныя книги, это зависитъ отъ правилъ относительно сроковъ, когда счетные результаты должны быть окончательно готовы.

Въ *Англіи* государственныя предписанія относительно этого существуютъ, повидимому, неодинаково для всѣхъ мѣстныхъ органовъ. Счета городскихъ совѣтовъ, подлежащіе повѣркѣ со стороны особыхъ городскихъ ревизіонныхъ комиссій [1], должны быть заключаемы каждое полугодіе и въ мѣсячный срокъ представляемы вмѣстѣ съ приложеніями этимъ комиссіямъ; по окончаніи счетнаго года Town Clerk (городской секретарь) долженъ составить годовой счетъ и своевременно представить его вмѣстѣ съ отчетомъ Local Government Board'у подъ страхомъ штрафа въ 20 фунтовъ стерлинговъ. По полугодіямъ должны быть также заканчиваемы и счета Rural District Councils и приходовъ; во всякомъ случаѣ ихъ счета, какъ и всѣ счета мѣстныхъ органовъ, подлежащіе провѣркѣ со стороны окружныхъ контролеровъ (District Auditors) центральнаго органа, должны быть готовы для провѣрки въ сроки, устанавливаемые контролерами. Но все-таки въ отчетахъ Local Government Board'а встрѣчаются иногда жалобы на трудность собрать счета различныхъ мѣстныхъ единицъ и мѣстныхъ органовъ для своевременнаго составленія отчета, причемъ дѣло затрудняется также разнообразіемъ (ранѣе еще большимъ) счетныхъ годовъ у части мѣстныхъ органовъ.

Во *Франціи* прекращеніе полномочій и заключеніе счетныхъ

[1] См. о нихъ ниже, стр. 295.

ЦАБ "Автограф"

книгъ—clôture de l'exercice—имѣетъ мѣсто сравнительно значительно позже конца счетнаго года; въ частности для общинъ при установленіи сроковъ принимаются во вниманіе правила о составленіи и представленіи дополнительнаго бюджета, въ который долженъ быть включаемъ и остаточный счетъ [1]. Такъ какъ дополнительный бюджетъ долженъ быть готовъ до майской сессіи общинныхъ совѣтовъ, то общинныя управленія могутъ дѣлать ассигновки за счетъ истекшаго бюджетнаго періода лишь до 15 марта, а общинныя кассы производить соотвѣтствующіе платежи лишь до 31 марта. Для департаментскаго управленія оба эти срока нѣсколько удлинены: первый до 31 марта, второй до 30 апрѣля.

Прусскія коммунальныя единицы могутъ, правда, самостоятельно опредѣлять сроки окончательнаго заключенія своей кассы, но онѣ стѣснены въ этомъ отношеніи нѣкоторыми постановленіями коммунальнаго законодательства о составленіи счетовъ. Поэтому почти повсюду шестинедѣльный срокъ по истеченіи счетнаго года [2], обязательный для правительственныхъ главныхъ кассъ, долженъ былъ быть принятъ и коммунальнымъ кассовымъ управленіемъ.

Провѣрка и окончательное утвержденіе счета подлежатъ обыкновенно тѣмъ же органамъ, которые должны окончательно устанавливать и утверждать хозяйственный планъ. Такимъ образомъ, гдѣ окончательное установленіе и утвержденіе хозяйственнаго плана относится къ вѣдѣнію государственнаго органа, тамъ этотъ органъ оставилъ за собой и право утвержденія счетовъ и предоставилъ коммунальнымъ органамъ лишь очень незначительную роль при провѣркѣ ихъ.

Провѣрка счета должна необходимо производиться съ двухъ точекъ зрѣнія: во-первыхъ, какъ провѣрка кассовыхъ дѣйствій, которыя должны быть оправданы соотвѣтствующими ассигновками, квитанціями и оправдательными документами; во-вторыхъ,

[1] См. выше, стр. 251 и 262.

[2] По королевскому указу отъ 11 сентября 1876 г. касса должна быть заключена 10 мая. Еще короче, чѣмъ въ Пруссіи, этотъ срокъ въ Австріи, гдѣ на основаніи министерскаго приказа отъ 11 декабря 1850 г. составленіе счета должно быть начато уже черезъ мѣсяцъ послѣ окончанія бюджетнаго періода. Въ Италіи до изданія приказа отъ 6 іюля 1890 г. заключительнымъ срокомъ считалось 31 марта; упомянутый приказъ прямо ничего не говоритъ о продленіи полномочій послѣ конца бюджетнаго періода; но практика и здѣсь не сможетъ обойтись безъ такого продленія

ЦАБ "Автограф"

какъ провѣрка легальности распоряженій финансоваго управленія и всего финансоваго хозяйства, т. е. провѣрка того, согласуются ли они съ хозяйственнымъ планомъ.

Провѣрка дѣятельности кассы тамъ, гдѣ она поручена государственнымъ чиновникамъ, должна необходимымъ образомъ производиться счетнымъ органомъ государства, въ распоряженіи котораго находятся эти чиновники. Во *Франціи*, напр., провѣрка представляемыхъ сборщиками кассовыхъ счетовъ (compte de deniers) департаментовъ и всѣхъ крупныхъ общинъ производится непосредственно государственной счетной палатой (cour des comptes), кассовые же счета общинъ, имѣющихъ менѣе 30.000 фр. обыкновенныхъ доходовъ, провѣряются совѣтомъ префектуры даннаго департамента, при чемъ допускается апелляція въ счетную палату. Счетъ, показывающій исполненіе бюджета, въ общинахъ представляется мэромъ, а въ департаментахъ префектомъ и называется онъ «отчетомъ» (compte moral); въ первой инстанціи онъ провѣряется муниципальными и генеральными совѣтами, окончательно же утверждается въ общинахъ префектомъ, въ департаментахъ—декретомъ правительства.

Отголоски этихъ французскихъ порядковъ сохранились въ Рейнской провинціи *Пруссіи*: тамъ счета сельскихъ общинъ просматриваются бургомистромъ и затѣмъ провѣряются и окончательно утверждаются ландратомъ. За исключеніемъ этого случая, прусскимъ коммунальнымъ единицамъ предоставлено право самимъ провѣрять и окончательно утверждать свои счета. При этомъ провѣрка счетовъ относительно ихъ ариѳметической правильности и оправдываемости отдѣльныхъ статей совершается по общему правилу въ рамкахъ коммунальнаго административнаго аппарата, напр., въ большинствѣ крупныхъ городовъ особыми счетными провѣрочными палатами, въ провинціальныхъ управленіяхъ—счетными ревизорами, назначаемыми Landesdirektor'омъ. Рѣшеніе относительно сдѣланныхъ при провѣркѣ напоминаній, дальнѣйшая провѣрка и окончательное утвержденіе счета, а вмѣстѣ съ тѣмъ и освобожденіе отъ отвѣтственности чиновниковъ, завѣдующихъ кассою и финансовымъ управленіемъ, повсюду предоставлено коммунальнымъ представительствамъ. Отказъ въ утвержденіи можетъ дать поводъ къ административно-спорному производству; уже уѣздное положеніе 1872 г. для восточныхъ провинцій предоставило рѣшеніе такихъ споровъ въ случаяхъ, касающихся сельскихъ общинъ, уѣздному присутствію.

ЦАБ "Автограф"

Смѣшанная система провѣрки счетовъ сложилась въ Англіи. Старое управленіе мировыхъ судей въ графствахъ, а также и городскія корпораціи не были подчинены государственному счетному контролю: различныя же мѣстныя организаціи, созданныя сначала для призрѣнія бѣдныхъ, а затѣмъ и для попеченія объ общественномъ здравіи и благосостояніи, для дорожнаго дѣла и народныхъ школъ, и подчиненныя Local Government Board'y, при всей автономіи своей, ограниченной лишь конституировавшими ихъ законами, можетъ быть именно въ противовѣсъ этой автономіи, сразу были обязаны представлять свои счета особо для того предназначеннымъ чиновникамъ государственнаго органа надзора (контролерамъ). Public Health Act 1875 г. установилъ этотъ счетный контроль и для городскихъ округовъ общественнаго здравія, а также для ихъ совѣтовъ и комиссій [1]. Законъ о мѣстномъ управленіи 1888 года подчинилъ этому контролю и новыя созданныя имъ организаціи: County Councils административныхъ графствъ, включая сюда и лондонскій совѣтъ графства, а также зависимыя отъ этихъ совѣтовъ комиссіи для завѣдыванія домами для умалишенныхъ и такъ называемые «Joint Committees» [2]. Весьма понятно, что въ соотвѣтствіи съ вышеописаннымъ ходомъ развитія законъ о мѣстномъ управленіи 1894 года [3] распространилъ провѣрку счетовъ государственными контролерами на Parish Councils и Parish Meetings, а также на Rural District Councils,

[1] Public Health Act 1875 г., ст. 245—247 и 250. Относительно Borough Councils этотъ законъ категорически предписываетъ, чтобы и тѣ счета, которые они должны вести въ качествѣ органовъ общественнаго здравія, подлежали провѣркѣ собственныхъ контролеровъ этихъ boroughs, при чемъ долженъ быть вознаграждаемъ ихъ трудъ, потраченный на эту часть провѣрки счетовъ.

[2] Local Government Act 1888 года, ст. 71. У Reitzenstein'a l. c., стр. 145, встрѣчаются относительно этого совершенно ошибочныя данныя, которыя можно объяснить лишь оплошностью при пересмотрѣ текста старыхъ изданій. Ежегодно счета 62 County Councils и зависимыхъ отъ нихъ Joint Committees (въ 1897 98 г.—8), комиссій домовъ для умалишенныхъ (55), комиссій морского рыболовства (11) провѣряются контролерами и ежегодно же рядъ поднятыхъ контролерами вопросовъ по поводу отдѣльныхъ статей счетовъ (1897 93—94) рѣшаются Local Government Board'омъ, какъ это видно изъ его ежегодныхъ отчетовъ.

[3] Local Government Act 1894 года, ст. 58, §§ 1, 2 и 3; см. также циркулярный приказъ Local Government Board'a окружнымъ контролерамъ отъ 24 мая 1895 года, въ 25-мъ Report of the Local Government Board 1895—96, стр. 45, и дальнѣйшіе напечатанные тамъ же указы.

ЦАБ "Автограф"

объединившіе прежніе сельскіе органы общественнаго здравія и сельскіе дорожные органы, и на различные Joint Committees, не находящіеся въ вѣдѣніи городскихъ корпорацій. При этомъ законъ поручилъ Local Government Board'y приспособить къ условіямъ вновь созданныхъ сельскихъ органовъ тѣ формы, въ которыхъ долженъ совершаться пріемъ отчетности. Такимъ образомъ въ Англіи въ настоящее время счета всѣхъ мѣстныхъ органовъ провѣряются государственными контролерами, за исключеніемъ счетовъ городскихъ корпорацій. Но совѣты городовъ-графствъ все-таки подчинены государственному контролю относительно употребленія ими налоговыхъ дотацій, предоставленныхъ имъ подобно совѣтамъ графствъ.

Формы этой ревизіи отчетности, которая согласно характерной чертѣ англійскихъ учрежденій отчасти совершается на подобіе публичнаго судебнаго процесса, опредѣляются District Auditors Act'омъ 1879 года. На основаніи этого закона мѣстный органъ обязанъ, какъ только ему будетъ сообщенъ срокъ, назначенный контролеромъ для представленія счета, за 14 дней объявить о мѣстѣ и днѣ этой процедуры путемъ публикаціи въ мѣстной газетѣ, а въ послѣднее время—въ приходахъ и путемъ вывѣшиванія объявленія на церковныхъ дверяхъ и на площадяхъ. Къ назначенному сроку контролеру долженъ быть представленъ счетъ по установленной схемѣ въ двухъ экземплярахъ, на которыхъ онъ послѣ провѣрки удостовѣряетъ результаты счета. Въ теченіе 14 дней послѣ провѣрки контролеръ долженъ сообщить о результатахъ ея, о своихъ поправкахъ и возраженіяхъ, подлежащему мѣстному органу, послѣ чего секретарь этого органа обязанъ распубликовать извлеченіе изъ провѣреннаго счета такимъ же способомъ, какъ и извѣщеніе о срокѣ провѣрки. Противъ сдѣланныхъ контролерами *замѣчаній* мѣстный органъ можетъ апеллировать къ Local Government Board'y или обратиться къ суду [1].

Для цѣлей вышеописанной отчетности вся Англія вмѣстѣ съ Уэльсомъ раздѣлена на контрольные округа. Округовъ этихъ,

[1] Кромѣ этой ревизіи отчетности, которая производится ежегодно по окончаніи счетнаго года (обыкновенно 31 марта) и только въ сельскихъ District Councils и приходахъ каждые полгода послѣ 30 сентября и 31 марта, Poor Law Amendement Act 1866 года, ст. 6, предусматриваетъ также и экстраординарныя провѣрки счетовъ контролерами, но для этихъ провѣрокъ мѣстные органы не обязаны составлять счетовъ.

ЦАБ "Автограф"

кромѣ Лондона, съ 1897 года существуетъ шесть (раньше было пять). Каждый округъ охватываетъ по нѣскольку графствъ (старыхъ), а именно: Сѣверовосточный округъ 4 графства, Сѣверозападный—9, Восточный—12, Midland Counties District—10, Юговосточный—8 и Юго-западный округъ 12 графствъ.

Провѣрка счетовъ городскихъ корпорацій приняла форму третейско-судебнаго разбирательства. Она поручена комиссіи изъ трехъ контролеровъ, изъ которыхъ одинъ избирается мэромъ изъ числа членовъ совѣта и является, слѣдовательно, какъ бы представителемъ администраціи, остальные же два выбираются гражданами изъ числа лицъ, могущихъ занимать должность ольдермена или совѣтника (Council or).

Такимъ образомъ именно въ способѣ отчетности ярче всего проявляются различія въ степени автономіи, предоставленной въ разныхъ государствахъ органамъ мѣстнаго самоуправленія. Рѣзче всего разница въ этомъ отношеніи между французскими и прусскими учрежденіями, въ Англіи же мы замѣчаемъ своеобразную смѣсь коммунальной автономіи инкорпорированныхъ городовъ и государственнаго контроля надъ органами самоуправленія, созданными новѣйшимъ законодательствомъ.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Расходы коммунальныхъ единицъ.

§ 1. Общія замѣчанія о статистикѣ коммунальныхъ финансовъ. Мы описали задачи, лежащія на коммунальныхъ единицахъ и единицахъ мѣстнаго самоуправленія, теперь мы должны выяснить расходы, вытекающіе для нихъ изъ выполненія этихъ задачъ. Ибо только положительныя цифры могутъ служить масштабомъ для сужденія о значеніи какъ всего коммунальнаго бюджета, такъ и отдѣльныхъ расходныхъ главъ внутри бюджета; только эти цифры даютъ возможность сравненія.

Изслѣдованіе это можетъ быть произведено съ индуктивной или съ дедуктивной точки зрѣнія.

При первой точкѣ зрѣнія мы должны просто познакомиться съ существующимъ положеніемъ вещей, т. е. познакомиться съ

ЦАБ "Автограф"

бюджетами различныхъ коммунальныхъ единицъ. Для дѣленія бюджетовъ по категоріямъ при этомъ могутъ быть приняты въ руководство опять-таки два момента: дѣленіе можетъ быть административно правовое (сельскія общины, коммунальные союзы высшаго порядка), или же по соціально-политическимъ признакамъ, т. е. можетъ быть обращено вниманіе на различіе сельскихъ и городскихъ мѣстностей; далѣе города могутъ быть раздѣлены по ихъ величинѣ, сельскія общины—на округи и группы, смотря по экономическому значенію отдѣльныхъ мѣстностей, чѣмъ облегчается возможность судить о размѣрахъ коммунальныхъ потребностей, а стало быть и расходовъ и т. д. Это индуктивное изслѣдованіе коммунальныхъ расходовъ излишне распространять и на предыдущія десятилѣтія, ибо не только объемъ отдѣльныхъ задачъ, но также и области коммунальныхъ задачъ съ теченіемъ времени измѣнились, большею частью расширившись.

Это приводитъ насъ къ описанію коммунальныхъ расходовъ съ дедуктивной точки зрѣнія. Съ этой точки зрѣнія различные виды коммунальныхъ единицъ являются членами общей государственной организаціи; задачи, а стало быть и расходы ихъ, становятся функціями цѣлей, поставленныхъ себѣ общей организаціей. Такимъ образомъ эти цѣли пріобрѣтаютъ для классификаціи коммунальныхъ задачъ главное значеніе, вышеупомянутое же дѣленіе по характеру и по размѣрамъ сохраняетъ интересъ лишь постольку, поскольку оно указываетъ на степень участія коммунальныхъ единицъ въ выполненіи этихъ общихъ цѣлей. Съ этой точки зрѣнія пріобрѣтаетъ значеніе и знакомство съ ближайшими прошлыми десятилѣтіями, ибо оно даетъ возможность судить не голько о степени расширенія задачъ, но еще и о происшедшемъ измѣненіи въ распредѣленіи ихъ между государствомъ и коммунальными единицами и между самими коммунальными единицами, а также о послѣдствіяхъ этого измѣненія.

Но въ то же время съ этой дедуктивной точки зрѣнія становится яснымъ, что знакомство съ коммунальными расходами различныхъ государствъ, даже при изслѣдованіи всѣхъ коммунальныхъ единицъ, само по себѣ не достаточно для вѣрной оцѣнки международныхъ сравненій. Даже цифры, встрѣчающіяся подъ однимъ и тѣмъ же наименованіемъ, обозначаютъ въ различныхъ государствахъ нѣчто различное, ибо матеріальное содержаніе ихъ не всюду опредѣляется одной дѣятельностью коммунальныхъ еди-

ЦАБ "Автограф"

ницъ, но зависитъ также и отъ границы, которую государство провело между собою и коммунальными единицами относительно участія въ выполненіи публичныхъ задачъ, границы какъ качественной, такъ и количественной. Поэтому точное представленіе о значеніи, которое имѣетъ отдѣльный комплексъ задачъ внутри финансовъ даннаго государства, а тѣмъ болѣе о значеніи, которое онъ имѣетъ среди финансовъ разныхъ государствъ, можетъ быть составлено лишь на основаніи изслѣдованія, охватывающаго какъ государственные, такъ и коммунальные финансы. Такое изслѣдованіе мы неоднократно пытались дать въ прежнихъ работахъ [1], а въ связи съ этими работами и по образцу ихъ (о чемъ, впрочемъ, авторъ забылъ упомянуть) составлена и офиціальная нѣмецкая записка, вышедшая въ недавнее время [2]. Мы должны будемъ поэтому въ настоящей работѣ, посвященной спеціально коммунальнымъ финансамъ, въ заключительныхъ сравнительныхъ разсужденіяхъ ссылаться на результаты упомянутыхъ работъ.

За цифровымъ матеріаломъ для выполненія вышеописанной программы изслѣдованія объема коммунальныхъ финансовъ мы должны обратиться къ финансовой статистикѣ. Но необходимо сейчасъ же отмѣтить, что какой-нибудь интернаціональной сравнительной или сравнимой статистики коммунальныхъ финансовъ, хотя бы только относительно нѣкоторыхъ государствъ, до сихъ поръ вообще не существуетъ. Предпринятыя, на основаніи рѣшенія IX международнаго статистическаго конгресса, попытки Körösi дать составленное по единому плану изображеніе въ главныхъ числахъ финансовъ, по крайней мѣрѣ, хоть нѣсколькихъ крупнѣйшихъ государствъ [3], должны считаться очень важными пробными шагами въ этомъ направленіи, нащупывающими, такъ

---

[1] R. von Kaufmann, „Die öffentlichen Ausgaben der grösseren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung“ въ „Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik“, N. F. XVIII, 1889 г., стр. 129 и слѣд. и въ новыхъ переработанныхъ и дополненныхъ изданіяхъ, второмъ и третьемъ. Іена, 1893 г.

[2] „Statistische Notizen über die Ausgaben für Flotte und Landheer und ihre Stellung im Haushalt der wichtigsten Grosstaaten“. Записка имперскаго морского вѣдомства, печатн. мат. изданія германскаго рейхстага 1897/98 г., № 107; см. о ней ниже, стр. 302, прим. 1.

[3] I. Körösi, „Statistique internationale des grandes villes, 2-e sect.: Statistique des finances, 1877, охватываетъ 25 городовъ. Того же автора, „Bulletin annuel des grandes villes, 1879—1888 г., охватываетъ подъ конецъ 28 городовъ; послѣдній томъ содержитъ цифры, относящіяся къ 1885 году.

ЦАБ "Автограф"

сказать, почву. Но именно вслѣдствіе ограниченности своей онѣ не даютъ пригоднаго для нашей цѣли, а главное свѣжаго матеріала.

Международная статистика, т. е. статистика, охватывающая рядъ отдѣльныхъ государствъ, каждое въ его цѣломъ, въ какой-либо изъ областей, доступныхъ такой формѣ изслѣдованія, едва ли можетъ быть создана иначе, какъ на основѣ предварительныхъ статистическихъ изслѣдованій, организованныхъ отдѣльными государствами. Но отъ этого, въ области коммунальныхъ финансовъ, далеки еще всѣ государства, за исключеніемъ, пожалуй, Великобританіи, Италіи и Нидерландовъ [1]. Говоря объ Англіи, мы не

---

[1] Въ *Италіи* Direzione generale della Statistica del Regno съ 1862 и 1863 г. издаетъ подъ превосходной редакціей Luigi Bodio ежегодные „Bilanci comunali“ и „Bilanci provinciale“, содержащіе сводки бюджетныхъ счетныхъ результатовъ коммунальныхъ единицъ, схема которыхъ описана выше на стр. 269, прим. 1, а также данныя о коммунальномъ обложеніи и постоянныя свѣдѣнія объ имуществѣ и долгахъ общинъ и провинцій. Данныя послѣдняго рода начинаются съ 1873 года. Сводки ихъ въ таблицахъ регулярно помѣщаются въ „Annuario statistico italiano“. Кромѣ того, имѣются отдѣльныя крупныя статистическія изданія о коммунальныхъ налогахъ и о коммунальной задолженности подъ заглавіями: „Statistica delle tasse e diritti comunali“ и „Statistica dei debiti comunali e provinciali per mutui“. Для *Нидерландовъ*, хотя и періодическія, но очень недостаточныя и краткія данныя о всѣхъ доходахъ и расходахъ общинъ въ совокупности и о важнѣйшихъ статьяхъ ихъ помѣщаются въ статистическомъ ежегодникѣ Нидерландовъ „Jaarcijfers“; болѣе подробныя изслѣдованія за 1851—68 и 1870—75 годы имѣются въ старомъ „Statistisch Jaarboekje voor het Koningrijk der Nederlanden“. Для *Бельгіи* имѣются старыя данныя о коммунальныхъ финансахъ въ опубликованномъ въ 1853 г. „Exposé de la situation du Royaume (1841—1850)“ изданія Statistique générale de la Belgique; затѣмъ имѣются еще статистическія изслѣдованія объ общинныхъ финансахъ, относящіяся къ 1865, 1870, 1875 и 1880 годамъ; новѣйшія же данныя имѣются лишь о крупныхъ общинахъ въ „Annuaire statistique de la Belgique“. Въ послѣднемъ изданіи имѣются также данныя о провинціальныхъ финансахъ, относящіяся къ самому послѣднему времени.—Какъ бѣденъ все-таки финансово статистическій матеріалъ, который можно почерпнуть изъ всѣхъ этихъ источниковъ, видно изъ цифръ, сообщаемыхъ Reitzenstein'омъ въ „Schönbergs Handbuch“. Въ Австріи, насколько намъ извѣстно, вообще не было сдѣлано попытки оффиціальнаго статистическаго изслѣдованія коммунальныхъ финансовъ. Нѣсколько болѣе полныя данныя имѣются въ южно-германскихъ государствахъ, особенно въ Баваріи, а также въ Ольденбургѣ; но все-таки цѣльной картины коммунальныхъ финансовъ нельзя получить нигдѣ, тѣмъ болѣе, что упомянутыя данныя ограничиваются главнымъ образомъ статистикой налоговъ.

ЦАБ "Автограф"

должны забывать, что имѣющійся тамъ статистическій матеріалъ состоитъ не въ статистически-научныхъ изслѣдованіяхъ, а главнымъ образомъ лишь въ сводкѣ бюджетныхъ счетныхъ результатовъ различныхъ коммунальныхъ и мѣстныхъ административныхъ организацій, произведенной центральнымъ административнымъ органомъ. Но для того, чтобы создать основу для статистики коммунальныхъ финансовъ, и нужно прежде всего стремиться именно къ полной концентраціи коммунальныхъ бюджетовъ въ одномъ органѣ, т. е. къ соединенію множества коммунальныхъ бюджетовъ въ одинъ или нѣсколько бюджетовъ, чтобы передъ изслѣдователемъ было только по одному бюджету для всей совокупности однородныхъ коммунальнымъ единицъ, аналогично единому государственному бюджету. Затѣмъ такая концентрація должна правильно повторяться. Требованія концентраціи чѣмъ дальше, тѣмъ больше будутъ нуждаться въ примѣненіи также и финансово-научныхъ точекъ зрѣнія, напр., при распредѣленіи по категоріямъ. Вліяніе финансово-научныхъ точекъ зрѣнія и замѣчается въ англійскомъ матеріалѣ. Единичныя же изслѣдованія, произведенныя, напр., во Франціи для 1877 и 1885 годовъ [1] и въ болѣе широкомъ масштабѣ въ Пруссіи собственно только для 1883/84 г. и то лишь по отношенію къ мѣстнымъ общинамъ [2], теряютъ особенно при постоянномъ,

[1] Болѣе старыя изслѣдованія были произведены въ 1862 и 1868 годахъ; затѣмъ въ 1871 г. было изслѣдовано финансовое положеніе общинъ, при чемъ спеціальное вниманіе было обращено на бремя, возникшее для общинъ вслѣдствіе войны Изслѣдованіе 1877 г. напечатано въ „Rapport adressé au Ministre de l'Intérieur et des Cultes sur la situation financière et matérielle des Communes en 1877". Результаты изслѣдованія относительно 1885 г. (произведено въ 1887 г.) изложены въ министерскомъ отчетѣ, а краткіе результаты его опубликованы съ нѣкоторыми пояснительными замѣчаніями въ „Bulletin de statistique et de législation comparée", XXV, стр. 197 и слѣд.

[2] Herrfurth und v. Tschoppe, „Die Einnahmen und Ausgaben der preussischen Städte und Landgemeinden, sowie das Sollaufkommen an direkten Staatssteuern, Kreis-, Provinzial-, Schul- und Kirchensteuern in denselben für das Jahr 1883/84". Прибавленіе XVI къ „Zeitschr. des Kgl. preuss. Star. Bur.". 1884 г. и Tschoppe, „Vergleichende Darstellungen aus der Finanzstatistik der preussischen Gemeinden für das Jahr 1883/84", въ „Zeitschr. des Kgl. preuss. Stat. Bur.", XXIV, 1884 г., стр. 203 и слѣд.—Относительно попытокъ коммунальной финансовой статистики за 1849 г. (по приказу 1851 г.), статистики „der Beiträge aller Art zu Provinzial-, Kreis- und Orts-Kommunalzwecken" за 1855 г., давшихъ очень неточные результаты, а также относительно изслѣдованія „der Beiträge aller Art zu Provinzial-, Kreis-, Kommunal-, Kirchen-, Pfarr- und Schul-

ЦАБ "Автограф"

въ послѣдніе годы столь быстромъ, развитіи коммунальныхъ задачъ свое значеніе, если ихъ не продолжать дальше. Тѣмъ болѣе не могутъ такія разрозненныя изслѣдованія сравниться по своему значенію съ текущими, обстоятельными финансовыми отчетами, какіе мы находимъ въ Англіи въ ежегодныхъ «Local Taxation Returns» и «Reports» Local Government Board'a. Во Франціи ежегодно появляются болѣе полныя данныя лишь относительно департаментскихъ финансовъ (начиная съ 1887 г. для 1885 и слѣдующихъ годовъ); выходящая же точно также ежегодно (съ 1887 г.) «Situation financière des communes» содержитъ для всей совокупности общинъ и отдѣльно по департаментамъ лишь

Zwecken" за 1857 г., тоже недостаточнаго во многихъ отношеніяхъ, особенно же въ томъ, что касается общинныхъ повинностей см. „Заключеніе" von Boeckh'a въ „Zeitschr. d. Kgl. preuss. Stat. Bur.", III, 1863, стр. 1 и слѣд., а также введенія къ ниже цитируемымъ изданіямъ.—Изслѣдованіе, произведенное по приказу 1871 года и относящееся къ 1869 г., должно было быть по первоначальному плану полнымъ коммунально-финансовымъ статистическимъ изслѣдованіемъ, но на дѣлѣ оно коснулось лишь провинцій, уѣздовъ, городовъ и мѣстечекъ („Finanzstatistik der Kreise und Provinzialverbände für das Jahr 1869", выпускъ XXXV „Preuss. Statistik"). При этомъ данныя относительно городовъ и мѣстечекъ могли быть использованы только для сводки общинныхъ налоговъ (тамъ же, стр. XVII и слѣд., а также въ „Preuss. Stat.", выпускъ XVIII, стр. 17 и въ „Jahrb. f. d. amtl. Stat. des preuss. Staates", IV, т. II, стр. 403). Критика этого изслѣдованія была дана L. Herrfurth'омъ въ VI прибавленіи къ „Zeitschr. d. Kgl. preuss. Stat. Bur.", 1879 г., стр. 1 и слѣд.— Свѣдѣнія относительно собранныхъ въ 1876 г. общинныхъ налоговъ городовъ и сельскихъ общинъ, т. е. относительно общинныхъ налоговъ въ тѣсномъ смыслѣ, имѣются у Herrfurth'a, „Beiträge zur Stat. der Gemeindeabgaben in Preussen", въ „Zeitschr. d. Kgl. preuss Stat. Bur.", XVIII, стр. 1 и слѣд. Другое изслѣдованіе 1878 года касалось доходовъ и расходовъ, долговъ и имущества съ одной стороны только общинъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей (по состоянію ихъ въ 1876 г.)—то же изданіе, прибавленіе VI,—съ другой стороны только уѣздовъ (за 1877/78 г.)—то же изд., прибавленіе VII. Для 1880/81 г. было произведено статистическое изслѣдованіе лишь относительно общинныхъ и иныхъ корпоративныхъ налоговъ городовъ и сельскихъ общинъ и относительно уѣздныхъ налоговъ,—то же изд., приб. IX. Упомянутыя изслѣдованія не могутъ, стало быть, ни коимъ образомъ отличаться единообразными, какъ по своему объему, такъ и по содержанію. Болѣе полная статистика общинныхъ финансовъ имѣется лишь для 1883/84 г., да и то въ нее не входятъ данныя о помѣстныхъ округахъ. Относительно публичныхъ повинностей помѣстныхъ округовъ въ 7 восточныхъ провинціяхъ имѣются нѣкоторыя данныя для 1888/89 г. въ „Statistisches Handbuch für den preussischen Staat", II, 1893. О нѣкоторыхъ новѣйшихъ статистическихъ изслѣдованіяхъ въ области коммунальныхъ финансовъ, см. ниже стр. 302.

ЦАБ "Автограф"

суммарныя цифры *обыкновенныхъ* доходовъ и расходовъ общинъ, доходовъ отъ обыкновенныхъ и чрезвычайныхъ добавочныхъ сантимовъ и округа и, наконецъ, суммарныя цифры долговъ. Эти немногія цифры издаются ежегодно въ объемистомъ томѣ (въ который не входятъ, однако, доходы отъ округа) и относятся ко всѣмъ отдѣльнымъ общинамъ, расположеннымъ по департаментамъ, округамъ и кантонамъ, но картины всего хозяйства общинъ изъ этихъ данныхъ получить нельзя [1]. Въ Пруссіи не имѣется даже полныхъ новыхъ сводокъ данныхъ о финансахъ высшихъ коммунальныхъ союзовъ [2].

Если мы спросимъ, почему ни въ Пруссіи, ни во Франціи (въ противоположность Англіи) нѣтъ отвѣчающихъ современнымъ требованіямъ оффиціальныхъ сводокъ результатовъ финансоваго хозяйства, то это объясняется отчасти слѣдующимъ образомъ: какъ въ Пруссіи, такъ и во Франціи по политическимъ сообра-

[1] Главныя цифры изъ вышеупомянутыхъ текущихъ статистическихъ изданій можно найти также въ „Annuaire statistique de la France", ежегодныя данныя о департаментскихъ финансахъ—въ „Bulletin de statistique et de législation comparée", а также въ „Annuaire de l'économie politique et de la statistique" M. Block'a.

[2] См. выше, стр. 299, прим. 2. Какъ мы тамъ упоминали, финансовая статистика уѣздовъ и провинціальныхъ союзовъ имѣется лишь для 1869 года, кромѣ того пригодныя для пользованія данныя собраны только о провинціальныхъ и уѣздныхъ налогахъ для 1857 года, а также спеціально объ уѣздныхъ налогахъ для 1877/78 и 1880/81 годовъ, съ провинціальными же и уѣздными налогами для 1883/84 года можно познакомиться лишь поскольку они касаются городовъ и сельскихъ общинъ. При этомъ слѣдуетъ принять во вниманіе, что изслѣдованія объ уѣздныхъ налогахъ всегда даютъ данныя, въ которыя включены и провинціальные налоги, и поэтому съ уѣздными повинностями въ чистомъ видѣ изъ нихъ нельзя познакомиться. Суммарные обзоры доходовъ и расходовъ провинцій въ „Stat. Handbuch des preuss. Staats", во II томѣ для 1892/93 г. и въ III томѣ для 1897/98 г. недостаточно полны, ибо они представляютъ изъ себя лишь сводки такъ называемыхъ главныхъ смѣтъ провинціальныхъ союзовъ и не содержатъ большею частью всѣхъ расходовъ и всѣхъ собственныхъ доходовъ провинціальныхъ учрежденій, а лишь суммы, которыя должны выдавать этимъ учрежденіямъ провинціальныя управленія, см. выше, стр. 284 и сл., точно также въ „Stat. Handbuch", т. IV, 1903 г., стр. 620 и слѣд. помѣщены только „*Netto*-Solleinnahmen und-Ausgaben" и только для 1901 г., о чемъ мы забыли упомянуть въ надлежащемъ мѣстѣ. Дополнительныя данныя о всѣхъ доходахъ и расходахъ провинціальныхъ учрежденій за 1898/99 и 1899/1900 годы, вмѣстѣ съ другими данными о финансовомъ участіи коммунальныхъ единицъ въ выполненіи публичныхъ задачъ, имѣются въ основанномъ на оффиціальныхъ источникахъ сочиненіи O. Schwarz'a и G. Strutz'a, „Der Staatshaushalt und die Finanzen Preussens". Berlin, 1900.

ЦАБ "Автограф"

женіямъ коммунальныя единицы въ своемъ отношеніи къ государству зависятъ главнымъ образомъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ, которое, хотя и могло бы административнымъ порядкомъ или путемъ законодательства содѣйствовать созданію коммунальной финансовой статистики, но ни коимъ образомъ не является органомъ, способнымъ научно разработать финансовую сторону коммунальной дѣятельности.

Съ другой стороны, дѣятельность министровъ финансовъ по отношенію къ коммунальнымъ финансамъ должна носить въ финансовыхъ интересахъ государства преимущественно сдерживающій характеръ: они должны стараться по возможности задерживать развитіе коммунальнаго обложенія, ограничивать займы коммунъ, всячески бороться противъ субсидій и дотацій, облегчающихъ коммунальныя повинности. Но, если министръ финансовъ болѣе широко заинтересуется состояніемъ коммунальныхъ финансовъ, напр., въ цѣляхъ проведенія широкой органической податной реформы, то онъ находитъ финансово-статистическую почву настолько неподготовленной, что для важнѣйшихъ изслѣдованій ему приходится иногда брать лишь случайныя данныя [1].

[1] Такъ, напр., финансово-статистическіе обзоры, приложенные къ проекту прусскаго закона о коммунальныхъ налогахъ 2 ноября 1892 года (приложеніе B. къ № 7, сессіи 1892/93 г., печ. мат. палаты депутатовъ), содержатъ данныя объ ожидаемыхъ на 1891/92 годъ коммунальныхъ доходахъ и расходахъ по схемѣ изслѣдованія 1883 84 г. лишь относительно городовъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей; изъ мелкихъ городовъ пришлось взять по одному, изъ сельскихъ общинъ по двѣ отъ каждаго уѣзда въ качествѣ такъ называемыхъ типовъ податныхъ условій. При этомъ пришлось, кромѣ того, ограничиться детализированіемъ лишь налоговыхъ поступленій, остальные же доходы указаны только въ общихъ цифрахъ ожидаемыхъ поступленій, а изъ расходовъ выдѣлены только дорожно строительные, поскольку они могли быть выражены въ цифрахъ. Второе приложеніе къ мотивамъ упомянутыхъ налоговыхъ законовъ отъ 1-го декабря 1892 года (печ. мат. палаты депутатовъ 1892/93 г., № 13), озаглавленное: „Kommunalfinanzstatistiche Tabellen, betreffend die Umwandiund von Staatsrealsteuern in Kommunalsteuern und deren Einwirkung auf den Haushalt der Stadt- und Landgemeinden“, содержитъ лишь налоговые доходы тѣхъ же упомянутыхъ коммунальныхъ единицъ, взятые, повидимому, изъ налоговой смѣты 1892/93 г. (годъ въ самомъ приложеніи не указанъ). Данныя относительно мелкихъ городовъ и сельскихъ общинъ прямо названы лишь „пробами“. Появившаяся въ 1896 г. „Denkschrift über die Ausführung des Kommunalabgabengesetzes vom 14 Juli 1893“ (печ. мат. палаты депутатовъ 1896 г., № 130) содержитъ опять-таки только налоговую статистику, на этотъ разъ относящуюся ко всѣмъ городамъ. Относительно же сельскихъ общинъ „можно было лишь въ общихъ чертахъ установить группировку ихъ, созданную тѣми измѣненіями, которыя

ЦАБ "Автограф"

Во всякомъ случаѣ очень характерно, что всюду, гдѣ не существуетъ ежегодной централизованной отчетности относительно коммунальныхъ финансовъ (напр., во Франціи и Пруссіи), упомянутыя старыя попытки выяснить коммунальные финансы путемъ отдѣльныхъ изслѣдованій, предпринимаемыхъ отъ времени до времени—подобно періодическимъ изслѣдованіямъ о движеніи народонаселенія,—не повторялись уже болѣе двухъ десятилѣтій.

Широкой, а тѣмъ болѣе надежной во всѣхъ подробностяхъ, статистики коммунальныхъ финансовъ нельзя сразу создать; такая статистика должна быть создана постепенно и можетъ быть лишь медленнымъ путемъ приспособлена къ фактическимъ условіямъ и къ научнымъ требованіямъ. Это приспособленіе достигается

внесъ законъ о коммунальныхъ налогахъ", т. е. отказавшись отъ приведенія положительныхъ цифръ налоговыхъ доходовъ сельскихъ общинъ, пришлось указать лишь, сколько общинъ относится къ той или иной налоговой группѣ. При этомъ въ самой запискѣ подчеркивается, что „несмотря на такое ограниченіе, поступившій матеріалъ не отличался полнотой и точностью" и что данныя о сельскихъ общинахъ „отчасти основывались на приблизительной оцѣнкѣ". Еще рѣзче проявляется недостатокъ новыхъ данныхъ о коммунальныхъ финансахъ при другихъ случаяхъ. Напр., въ 1898 г. по поводу законопроекта о флотѣ имперское морское вѣдомство представило рейхстагу „Statistische Notizen über die Ausgaben für Flotte und Landheer und ihre Stellung im Haushalt der wichtigsten Grossstaaten" (печ. мат. рейхстага 1897/98 г., № 107), записку, опирающуюся на мою старую работу „Die öffentlichen Ausgaben der grösseren europäischen Länder nach ihrer Zweckbestimmung" (1889 и 1893 г.). Записка эта должна была дать картину всѣхъ государственныхъ и мѣстныхъ расходовъ главнѣйшихъ государствъ, но при этомъ пришлось вмѣсто дѣйствительныхъ мѣстныхъ расходовъ дать лишь подушныя квоты главныхъ городовъ. Нельзя считать, конечно, цѣлесообразнымъ въ 1898 году брать за исходную точку для новыхъ вычисленій квотъ результаты коммунально-статистическихъ изслѣдованій 80-хъ годовъ; но, кромѣ того, вообще можно сомнѣваться въ допустимости отождествленія дѣйствительныхъ коммунальныхъ повинностей страны съ повинностями отдѣльнаго милліоннаго города, а тѣмъ болѣе въ надежности результатовъ такого отождествленія (такое отождествленіе несомнѣнно имѣется на-лицо въ упомянутой запискѣ, хотя и отрицается ею; если бы его не было, то упомянутыя вычисленія не имѣли бы вообще никакого смысла). По первому изъ упомянутыхъ изданій населеніе Берлина уже въ 1891/92 г. составляло только 19% всего населенія прусскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей, а расходы Берлина составляли 30%; средняя подушная квота упомянутыхъ городовъ составляла 27,06 марокъ прямыхъ государственныхъ, общинныхъ и особыхъ корпоративныхъ (провинціальныхъ, уѣздныхъ. школьныхъ, церковныхъ) налоговъ, подушная же квота одного Берлина равнялась 40,71 м. Если уже среди городовъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей, финансы милліоннаго города настолько превы-

ЦАБ "Автограф"

постоянной регулярной дѣятельностью спеціальныхъ органовъ, которымъ поручено завѣдываніе этой статистикой и которые заботятся о ея постоянномъ усовершенствованіи. Практическая жизнь является исходной точкой всякой государственной науки, всякая государственная наука черпаетъ и должна черпать жизненные импульсы для своего дальнѣйшаго развитія изъ тѣснаго соприкосновенія съ практикой. Точно также и вопросъ объ организаціи удовлетворительной статистики коммунальныхъ финансовъ зависитъ въ очень значительной степени отъ существованія центральнаго административнаго органа, практическія потребности котораго достаточно сильно и постоянно давали бы чувствовать необходимость разрѣшенія вопроса. Англія обладаетъ въ настоящее время хотя и несовершенной съ научной точки зрѣнія статистикой мѣстныхъ и коммунальныхъ финансовъ, но во всякомъ случаѣ удовлетворительной, а главное полной и

шаютъ среднюю цифру, то несравненно болѣе должны они превышать среднюю цифру всѣхъ мѣстныхъ повинностей, съ включеніемъ и повинностей деревни. Населеніе Парижа равнялось въ 1898 г. 2¹/₂ милліонамъ чел., т. е. составляло 6,6% всего французскаго населенія; обыкновенные же расходы города Парижа равнялись 299 милліонамъ франковъ, что по отношенію къ 722 милліонамъ фр. расходовъ всѣхъ общинъ Франціи составляло 41%; доходы города Парижа отъ добавочныхъ сантимовъ и октруа составляли 36% таковыхъ всѣхъ общинъ (187,7 и 514,6 милліоновъ франковъ), на душу населенія въ Парижѣ приходилось 74 фр. этихъ налоговъ, а подушная квота для всей Франціи равнялась 13.34 фр.—Все болѣе и болѣе ощущаемая необходимость знакомства съ прусскими коммунальными финансами будетъ, повидимому, удовлетворена наконецъ предпринятымъ въ послѣднее время обширнымъ изслѣдованіемъ. Въ теченіе зимы 1905 года въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ происходили конференціи, на которыя были приглашены компетентные органы этого министерства, вѣдающіе преимущественно коммунальныя дѣла, представители министерства финансовъ и прусскаго статистическаго вѣдомства, нѣсколько Landesdirektor'овъ и авторъ настоящаго труда. На этихъ конференціяхъ обсуждался вопросъ о вопросныхъ листахъ, которые статистическое вѣдомство должно было разослать прежде всего коммунальнымъ органамъ провинцій. Получаемые уже отвѣты позволяютъ ожидать, что мы будемъ имѣть полную статистику финансовъ провинціальныхъ единицъ. Затѣмъ, изготовленные въ то же самое время вопросные листы были разосланы и уѣзднымъ управленіямъ, къ широкому же статистическому изслѣдованію общинъ пока еще не было приступлено. Ожидаемые результаты этихъ изслѣдованій придется вѣроятно неоднократно исправлять и перерабатывать, прежде чѣмъ ихъ можно будетъ опубликовать. Но эту первую попытку предполагается повторять черезъ опредѣленные промежутки времени. Къ сожалѣнію, съ настоящей работой мы не могли ждать до опубликованія результатовъ этого изслѣдованія, которые выйдутъ въ свѣтъ лишь черезъ нѣсколько лѣтъ.

ЦАБ "Автограф"

постоянной отчетностью о нихъ, и этимъ она обязана тому обстоятельству, что завѣдываніе столь важными мѣстными и коммунальными дѣлами поручено въ ней особому государственному департаменту.

Несмотря на всю разнородность лежащаго передъ нами статистическаго матеріала, мы должны все-таки, чтобы не уклониться отъ способа изложенія, котораго мы до сихъ поръ держались, прежде всего изобразить въ цифрахъ коммунальные расходы каждаго изъ разсматриваемыхъ нами государствъ. Но мы должны сложить съ себя отвѣтственность за то, что это изображеніе не во всѣхъ пунктахъ будетъ соотвѣтствовать пожеланіямъ, высказаннымъ въ началѣ этого параграфа. Англія, обладающая наиболѣе обильнымъ матеріаломъ, займетъ въ нашемъ изложеніи больше всего мѣста. Но при этомъ мы опять-таки должны напомнить, что англійскія цифры по содержанію своему не соотвѣтствуютъ тому, что называется «коммунальными» расходами въ остальныхъ двухъ государствахъ, ибо онѣ заключаютъ въ себѣ и расходы на тѣ задачи, которыя во Франціи и въ Пруссіи выполняются непосредственно государствомъ посредствомъ своихъ собственныхъ мѣстныхъ административныхъ органовъ.

§ 2. **Великобританія**. *а) Общіе результаты.* Богатый цифровой матеріалъ о «мѣстныхъ финансахъ» Великобританіи даютъ намъ ежегодно «Local Taxation Returns» и «Reports» Local Government Board'овъ трехъ королевствъ. Какъ мы уже упоминали, этотъ матеріалъ обязанъ своимъ существованіемъ отчетности упомянутыхъ государственныхъ центральныхъ органовъ управленія, введенной для контроля надъ исполненіемъ законовъ о мѣстномъ управленіи [1]. Отсюда вытекаетъ, что эта отчетность прежде всего должна имѣть въ виду тѣ органы, которые упомянутыми законами были признаны въ качествѣ исполнителей различныхъ мѣстныхъ функцій, а кромѣ того принимать еще во вниманіе и различныя качества одного и того же органа, какъ исполнителя различныхъ законовъ. Такъ, напр., счета городскихъ совѣтовъ въ ихъ качествѣ «Municipal Corporations»

[1] „Reports", это — административные отчеты упомянутыхъ центральныхъ органовъ, а „Local Taxation Returns" — сводки результатовъ финансовой отчетности мѣстныхъ органовъ; о послѣднихъ см. ниже, стр. 318. О положеніи, занимаемомъ „Local Government Board'омъ" въ организаціи внутренняго управленія Великобританіи, см. заключительную главу настоящаго сочиненія.

ЦАБ "Автограф"

ведутся отдѣльно отъ счетовъ ихъ, какъ окружныхъ органовъ общественнаго здравія; счетъ же такихъ Borough Councils, которые на основаніи Burial Acts были для цѣлей завѣдыванія кладбищами конституированы въ качествѣ особыхъ Burial Boards, вообще помѣщаются не въ томъ отдѣлѣ отчетности, въ который входятъ Municipal Borough Accounts, а вмѣстѣ со счетами особыхъ Burial Boards. То же самое относится и къ цѣлому ряду городскихъ District Councils и ко многимъ другимъ органамъ. Такія особенности отчетности слѣдуетъ принимать во вниманіе особенно относительно Англіи, обладающей болѣе разнообразной мѣстной организаціей, и уже въ меньшей степени относительно Ирландіи и Шотландіи. Поэтому будетъ цѣлесообразнѣе мѣстные расходные бюджеты каждаго изъ этихъ трехъ королевствъ разсматривать отдѣльно. Но такъ какъ и оффиціальная англійская статистика пользуется упомянутымъ цифровымъ матеріаломъ для того, чтобы ежегодно въ четырехъ таблицахъ «Statistical Abstract for the United Kingdom» давать сжатый обзоръ мѣстныхъ расходовъ Англіи съ Уэльсомъ, Шотландіи, Ирландіи и всѣхъ ихъ вмѣстѣ (за исключеніемъ повтореній, происходящихъ отъ переноса финансовыхъ средствъ), то и мы должны прежде всего имѣть въ виду эту оффиціальную картину и предпошлемъ ее остальнымъ нашимъ таблицамъ.

Въ упомянутыхъ обзорахъ «Statistical Abstract» расходы располагаются *не* по *цѣлямъ назначенія*, а—сообразно съ основной чертой Local Taxation Returns—по *органамъ* [1]. При этомъ при

[1] Это должно быть особенно подчеркнуто во избѣжаніе могущаго возникнуть недоразумѣнія относительно таблицъ. Четвертая таблица, заключающая въ себѣ суммированіе мѣстныхъ расходовъ Соединеннаго Королевства, въ новой переработкѣ сочиненія Reitzenstein'a (въ 4 изд. „Schönbergs Handbuch", т. III, 2, стр. 148, табл. II), благодаря неудачному измѣненію текста перваго столбца—тамъ же стр. 147 внизу—передана и помѣщена такимъ образомъ, что возникаетъ ошибочное представленіе, будто англійскіе мѣстные расходы распредѣляются этой таблицей по цѣлямъ назначенія. Но таблицы англійскаго „Abstract" перечисляютъ не „purposes of expenditure", а расходы „Authorities", что и въ англійскихъ условіяхъ обозначаетъ не одно и то же, ибо, напр., расходы на школьное дѣло производятъ не одни School boards, но наряду съ ними также и совѣты графствъ и въ особенности города и городскіе District Councils и даже органы призрѣнія бѣдныхъ (см. ниже табл. 4а). Англійская таблица приводитъ, напр., для ретроспективнаго сравненія отдѣльно расходы старыхъ Highway Boards, Road Trustees, Trustees для мостовъ и перевозовъ и соотвѣтственные расходы нынѣшнихъ Rural District Councils; нѣмецкая же переработка этой

ЦАБ "Автограф"

группировкѣ ихъ съ одной стороны считались съ постепенной централизаціей извѣстныхъ задачъ управленія въ рукахъ органовъ графствъ и округовъ, а съ другой стороны они сгруппированы такимъ образомъ, чтобы возможна была сводка данныхъ для всего Соединеннаго Королевства, хотя при этомъ и нельзя устранить всѣ несоотвѣтствія. Эти несоотвѣтствія, а вмѣстѣ съ ними и существеннѣйшія различія въ организаціи мѣстнаго управленія трехъ частей королевства, выступаютъ особенно ясно, если—вмѣсто раздѣленія на четыре особыя таблицы, котораго держится Statistical Abstract — сдѣлать синоптическое сопоставленіе расходныхъ рубрикъ и ихъ суммъ для всѣхъ трехъ частей и по каждому году отдѣльно. Для полученія такой поучительной общей картины мы сдѣлали изъ упомянутыхъ таблицъ англійскаго ежегодника, измѣнивъ соотвѣтствующимъ образомъ форму ихъ, сводку въ помѣщаемой ниже таблицѣ (см. стр. 310) для нѣсколькихъ наиболѣе замѣчательныхъ годовъ: 1867/68 – это первый годъ, для котораго имѣются вообще хоть сколько-нибудь сравнимыя съ нынѣшними цифры всѣхъ мѣстныхъ расходовъ, при чемъ для Шотландіи имѣются отчасти лишь приблизительныя оцѣнки, хотя и оффиціальныя; 1883/84 годъ составляетъ

таблицы въ сочиненіи Reitzenstein'a всѣ эти суммы, да къ тому же еще въ общей сводкѣ со всѣми остальными расходами графствъ, ошибочно называетъ вообще расходами „на дороги, мосты и перевозы", а между тѣмъ городскіе „authorities", т. е. городскіе совѣты и совѣты городскихъ округовъ, производятъ эти расходы отдѣльно, сами для себя, расходы же графствъ состоятъ не изъ однихъ расходовъ на дорожное дѣло и т. д., и т. д. Кромѣ этой ошибки, въ переработанной таблицѣ имѣются еще и другія, дѣлающія ее совершенно непригодной для пользованія: помимо превращенія всѣхъ расходовъ графства въ расходы исключительно на дорожное дѣло, первые два ряда цифръ таблицы (см. табл. на стр. 310), изъ которыхъ второй содержитъ „остальные" расходы органовъ призрѣнія, т. е. расходы не на призрѣніе бѣдныхъ (расходы на раскладку и на взиманіе налоговъ, на избирательные списки и на выборы, на списки гражданскаго состоянія и др.), обозначены одинаково, какъ расходы „на призрѣніе бѣдныхъ"; цифры третьей строки фигурируютъ въ нѣмецкой передачѣ какъ „проценты по займамъ" вообще, между тѣмъ въ англійскомъ оригиналѣ онѣ обозначаютъ лишь расходы, покрываемые „изъ займовъ", и при томъ расходы только органовъ призрѣнія (цифры эти были бы до смѣшного малы, если бы онѣ обозначали расходы на уплату процентовъ по всѣмъ мѣстнымъ долгамъ Великобританіи, а постепенное паденіе ихъ съ 1867 до 1892 г. совсѣмъ не согласовалось бы съ примѣчаніемъ Рейценштейна внизу таблицы, что задолженность повысилась за этотъ періодъ на 132%); суммы, по нѣмецкой таблицѣ израсходованныя будто бы на „ночлежные

ЦАБ "Автограф"

приблизительно середину между реформами семидесятыхъ годовъ въ области общественнаго здравія, дорожнаго и школьнаго дѣла и мѣстнымъ законодательствомъ 1888 года, и въ то же время онъ является первымъ годомъ послѣ изданія Municipal Corporation Act'a 1882 года. Благодаря имѣющему столь важное значеніе мѣстному законодательству 1888 года, счетный 1888—89 годъ также становится этапомъ въ развитіи англійскихъ мѣстныхъ финансовъ, а 1893/94 счетный годъ становится такимъ этапомъ, благодаря мѣстному законодательству 1894 года, завершившему организацію округовъ и возродившему сельскій приходъ въ качествѣ политической единицы. Въ этомъ году было закончено зданіе новѣйшаго англійскаго самоуправленія, представляющее изъ себя стройную систему органовъ, и только School Boards были уничтожены лишь въ 1903 году. Демократизированные мѣстные органы начинаютъ развивать все большую и большую дѣятельность, финансовое значеніе которой находитъ

дома и квартиры („für Herbergs- und Wohnungseinrichtungen"), по таблицѣ „Abstract'a" суть расходы „Harbour (гавань!) etc. Authorities" (см. строку р таблицы). Цитированная таблица изъ 4-го изданія сочиненія Рейценштейна не можетъ, такимъ образомъ, считаться улучшеніемъ таблицы 3-го изданія, ибо она повторяетъ эту таблицу лишь съ двумя неважными пропусками, даетъ текстъ, относящійся лишь къ Англіи, и невѣрно понятыя цифры, относящіяся ко всему королевству, между тѣмъ какъ 3-е изданіе въ связи съ текстомъ давало, хотя и не новыя, но все-таки весьма поучительныя данныя, взятыя у Hobhouse'a о мѣстномъ обложеніи и мѣстныхъ долгахъ спеціально Англіи. Приводимая здѣсь таблица взята нами изъ Statistical Abstract, № 46, Лондонъ, 1899 г., стр. 42 и слѣд., № 51, 1904 г., стр. 44 и слѣд. и № 52, 1905 г., стр. 46 и слѣд. Для 1867/1868 и 1883/1884 г. она имѣется также у Ad. Wagner'a, „Finanzwissenschaft", III, стр. 360, а для 1884/1885 и 1892/1893 г. тамъ же, въ дополнительномъ выпускѣ къ III части (1896 г.), стр. 46; ошибочная передача ея въ 4-мъ изданіи Рейценштейна тѣмъ менѣе понятна, что текстъ въ этомъ изданіи (изд. 1898 г., стр. 148), начиная со словъ „Die Veränderungen einzelner Posten и т. д." и до словъ „zu Wege gebracht"—за исключеніемъ необходимыхъ редакціонныхъ измѣненій, вызываемыхъ разницей въ годахъ — заимствованъ, повидимому, дословно у Вагнера, точно также, какъ и слѣдующія затѣмъ данныя о „раскладкѣ poor rate" и о „предоставленныхъ государственныхъ налогахъ" (Wagner, l. c., дополнительный выпускъ, стр. 47). Слѣдуетъ еще замѣтить, что таблицы старыхъ „Abstracts" подъ заголовками „органы морского судоходства" и „изъ маячныхъ налоговъ" содержали двѣ рубрики расходовъ, которыя отчасти относятся не къ области мѣстнаго управленія; эти рубрики исключены изъ новѣйшихъ Abstracts, изъ которыхъ заимствованы въ нашей таблицѣ данныя для 1888/1889 годовъ; поэтому мы должны были исключить и соотвѣтствующія цифры для 1867/1868 и 1883/1884 годовъ.

ЦАБ "Автограф"

себѣ ясное выраженіе въ отчетахъ, начиная съ 1896 97 года. 1902/1903 годъ является послѣднимъ годомъ, для котораго при печатаніи настоящей главы (весною 1906 года) имѣлись англійскіе и ирландскіе Returns въ полномъ видѣ; шотландскіе доходили лишь до 1901/1902 года и поэтому новѣйшій (52-й) «Abstract» даетъ еще цифры для 1902/1903 года на основаніи предварительныхъ смѣтъ.

Для пониманія нижеслѣдующей таблицы (стр. 310 и 311) мы должны предпослать ей нѣсколько поясненій:

1) Обозначенія годовъ (1867/68 и т. д.) не для всѣхъ органовъ подразумѣваютъ одинъ и тотъ же періодъ времени (см. выше, стр. 256), и особенно относительно Ирландіи слѣдуетъ замѣтить, что тамъ счетный годъ мѣстныхъ органовъ ранѣе заканчивался 29 сентября, и поэтому всегда приблизительно лишь половина его могла совпадать съ соотвѣтствующимъ промежуткомъ времени счетнаго года Шотландіи или большинства англійскихъ мѣстныхъ органовъ. Въ вышеупомянутой таблицѣ, взятой изъ Statistical Abstract, рубрики 1883/84 и др. годовъ содержатъ цифры, относящіяся къ счетнымъ годамъ, заканчивающимся 29 сентября, начиная съ 1883 г.; только счетный 1902/03 годъ заканчивается уже и для Ирландіи 31 марта.

2) Что касается согласованности содержанія таблицы съ первымъ столбцомъ ея, то мы должны подчеркнуть, что этотъ столбецъ составленъ спеціально примѣнительно къ англійскимъ условіямъ, и что поэтому относительно Шотландіи и Ирландіи мы имѣемъ отчасти разсчеты расходовъ тамошнихъ мѣстныхъ органовъ, отчасти же согласованность вообще не можетъ быть достигнута. Такъ, напр., расходы «сельскихъ органовъ общественнаго здравія» въ Шотландіи до 1880/81 г. включались въ разрядъ городскихъ расходовъ, въ новѣйшее же время они относятся къ расходамъ графства. Расходы на большія дороги, а также на шоссейныя дороги, мосты и перевозы въ Шотландіи и Ирландіи всегда относились къ расходамъ графствъ, послѣдніе же расходы перешли потомъ и въ Англіи къ совѣтамъ графствъ. Далѣе, мы не находимъ въ таблицѣ цифръ расходовъ на ирландскія народныя школы, соотвѣтствующихъ цифрамъ расходовъ англійскихъ и ирландскихъ School Boarns. Это объясняется тѣмъ, что онѣ включены въ остальные расходы ирландскихъ Unions. Въ расходы англійскихъ кладбищенскихъ boards включены, въ отличіе отъ сводокъ Local Taxation Returns, также и соотвѣт-

ЦАБ "Автограф"

Всѣ расходы мѣстныхъ органовъ Великобританіи въ 1000 фунтовъ стерл.

(По Statistical Abstract for the United Kingdom)

	Названіе органовъ.	1867/68				1883/84				1888/89			
		Англія.	Шотландія.	Ирландія.	Всего	Англія	Шотландія.	Ирландія.	Всего.	Англія.	Шотландія.	Ирландія.	Всего.
a	Органы призрѣнія бѣдныхъ (Unions и Parishes). на призрѣніе бѣдныхъ.	7 498		843		8 350	873	1 217	10 440	8 367	882	1 023	10 272
b	остальные расходы, покрываемые poor rate		872		10 832								
c	расходы, покрываемые займами	659		12		1 061	54	51	1 166	1 187	47	373	1 970
d	Сельскіе приходы (Parishes)	820	128	.		508	38	.	546	323	40		
e	Органы, управляющіе на основаніи Burial Acts	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
f	School Boards	209	—	7	216	495		15	509	523		10	533
g	Городскіе органы (города и городскіе округа)	—		—	—	4 530	1 206	—	5 736	5 359	1 436		6 775
h	Сельскіе санитарные и окружные органы (исключая дорожныхъ)	13 026	859	539	14 424	27 817	2 529	1 082	31 428	29 002	2 731	1 114	32 847
i	Графства	—		4	4	512	85	52	649	604	115	54	773
k	Дорожные органы	2 319	210	1 122	5 051	2 855	245	1 196		3 066	295	1 172	
l	Шоссейные (turnpike) Trustees	1 400				2 080				2 133			
m	Мостовые и перевозные Trustees	1 059	217		1 276	103	494	-	6 981	42	658		7 369
n	Дренажные, береговые и плотинные органы	136			136	8	—	—		3		—	
o	Расходы, покрываемые церковными Rates	205	-	49	254	470	—	41	511	458	-	46	504
p	Портовые органы	306	52	—	358	11	67		78	6	38	—	41
q	Другіе органы	2 072	150	360	2 582	3 359	1 110	441	4 910	2 976	996	487	4 459
		143	7	61	211	83	10	93	186	48	12	84	144
	Итого	29 852	2 495	2 997	35 344	52 241	6 711	4 189	63 141	54 077	7 250	4 365	65 692
r	Оффиціально установленный общій доходъ (gross assessment) [1]	365 366	38 933	26 069	430 368	530 538	61 118	36 854	628 510	550 575	57 834	36 749	645 158
s	Среднее народонаселеніе (1867, 1883 г. и т. д. въ тысячахъ) [1]	21 608	3 244	5 483	30 335	26 627	3 799	5 024	35 450	28 136	3 944	4 801	36 881

[1] По обзорамъ 51 годъ Statistical Abstract for the United Kingdom, 1904 г. См. также примѣчаніе на стр. 316.

ЦАБ "Автограф"

	1893/94				1896/97				1897	
	Англія.	Шотландія.	Ирландія.	Всего.	Англія.	Шотландія.	Ирландія.	Всего	Англія.	Шотландія.
	9 673	957	1 040	11 670	10 432	1 055	1 046	12 533	10 828	1 086
	1 269	55	268	2 319	1 368	60	336	2 646	1 359	64
	704	23			844	38			1 178	32
	–				162	6	–	168	154	8
	565	–	14	579	523	–	17	540	577	
	7 783	1 907		9 690	10 139	2 234		12 373	10 082	2 222
	41 002	4 928	1 360	47 290	42 162	6 335	1 508	50 305	17 322	6 655
	927		80		962		63		1 095	
	5 422	1 260	1 406		5 720	1 329	1 406		5 818	1 321
	1 613			10 710	1 743			11 225	1 811	
	0,6	–			–					
	1	–	–		2				1	
	455	–	43	198	442		48	390	514	–
	4	56	–	60	1	11		15	1	43
	3 228	1 038	445	4 711	3 456	1 174	509	5 139	3 807	1 313
	279	12	81	371	261	12	78	352	329	18
	72 926	10 236	1 737	87 899	78 522	12 283	5 011	95 817	84 874	12 763
	580 042	61 632	32 038	673 712	607 113	65 351	32 278	704 742	633 293	68 548
	29 725	4 091	4 615	38 435	30 717	4 187	1 560	39 464	31 055	1 218

[1] По смѣшнымъ предположеніямъ.

ЦАБ "Автограф"

/98			1902/03			
	Ирландія.	Всего.	Англія.	Голландія[1].	Ирландія.	Всего.
	1 070	12 984	13 610	1 235	1 147	15 992
	329	2 962	1 738	79	61	4 318
			2 165	275		
	–	162	189	11		200
	18	595	667	–		670
		12 304	13 488	2 786	–	16 271
	1 635	55 612	79 995	9 588	2 249	91 830
	79		1 800		485	
	1 406	11 531	7 735	1 746	1 596	15 547
			2 183			
			1		–	
	47	561	435	–	54	189
	–	47		58	–	58
	478	5 598	4 819	1 250	481	6 551
	79	426	142	14	80	236
	5 141	102 778	128 969	17 012	6 154	152 165
	32 620	731 461	760 841	84 218	34 576	879 638
	4 552	39 825	32 998	1 531	4 432	41 961

ЦАБ "Автограф"

ствующіе расходы приходовъ, вновь конституированныхъ въ 1894 году, а также тѣхъ городскихъ органовъ, которые на основаніи Burial Acts конституировались въ качествѣ Burial Boards. Этимъ, однако, не была достигнута концентрація всѣхъ расходовъ на кладбища, такъ какъ городскіе и окружные совѣты производятъ такіе расходы также и въ своемъ качествѣ органовъ общественнаго здравія. Въ Шотландіи завѣдываніе кладбищами входитъ въ сферу дѣятельности частью приходовъ, частью городскихъ органовъ, въ Ирландіи же расходы на кладбища только отчасти покрываются кладбищенскими Boards, остальная же часть расходовъ на этотъ предметъ покрывается и тамъ городами и низшими мѣстными союзами, Unions. Именно шотландскіе и ирландскіе органы призрѣнія (шотландскіе Parishes и ирландскіе Unions), подобно англійскимъ Unions и даже еще въ большей степени, служатъ и инымъ цѣлямъ, кромѣ призрѣнія бѣдныхъ. Поэтому особая строка въ вышеприведенной таблицѣ, содержащая расходы вновь возрожденныхъ англійскихъ Parishes, могла бы съ удобствомъ отсутствовать, и показанные въ ней расходы могли бы быть присоединены къ расходамъ «Unions и Parishes» на иныя цѣли, чѣмъ призрѣніе бѣдныхъ [1]. Строка эта введена лишь потому, что таблицу Abstract'а желали приспособить къ разнообразію англійской системы органовъ.

Изъ такого несоотвѣтствія между переднимъ столбцомъ и цифровымъ содержаніемъ отдѣловъ таблицы для трехъ королевствъ явствуетъ, что при сводкѣ статей расходовъ въ суммы для всего Соединеннаго Королевства едва ли можно говорить о расчлененіи расходовъ по органамъ, а тѣмъ болѣе не можетъ быть и рѣчи о расчлененіи ихъ по цѣлямъ назначенія. Такимъ образомъ, помимо указанной выше (стр. 307 и сл.) и только что поясненной иллюстративной цѣнности таблицы, для нашего даль-

[1] Для знакомства съ мѣстными расходами неважно, покрываются ли нѣкоторые расходы, не относящіеся къ призрѣнію бѣдныхъ, союзами и приходами въ качествѣ органовъ призрѣнія бѣдныхъ, и потому изъ ихъ бюджета, т. е. по англійскому выраженію, изъ Poor Rate, или же эти расходы покрываются ими въ иныхъ качествахъ ихъ, принадлежащихъ имъ по закону, т. е, поскольку они покрываются налогами, то только прибавками къ Poor Rate. Новые Abstracts для 1896 97 и слѣдующихъ годовъ выдѣляютъ нѣкоторые расходы шотландскихъ Parishes, равнозначащіе только что упомянутымъ англійскимъ расходамъ.

ЦАБ "Автограф"

нѣйшаго изслѣдованія имѣютъ значеніе только суммы всѣхъ расходовъ съ той оговоркой, что онѣ не всегда вполнѣ совпадаютъ съ цифрами, которыя мы будемъ брать изъ матеріаловъ Local Taxation Returns. Но эти небольшія уклоненія не важны для нашихъ дальнѣйшихъ общихъ среднихъ вычисленій.

Увеличеніе суммы расходовъ опережало большею частью ростъ народонаселенія. Въ тридцатилѣтній періодъ отъ 1867—68 до 1897—98 года приростъ составлялъ:

	Приростъ всѣхъ мѣстныхъ расходовъ.	Народонаселенія.
Въ Англіи	184,3	43,7 проц.
» Шотландіи	415,5	30.0 »
» Ирландіи	71,5	17.0 »
» Соедин. Королевствѣ . .	190,8	31,3 »

Эти относительныя цифры интересны во многихъ отношеніяхъ. Онѣ показываютъ:

1) что потребности, которыя должны быть удовлетворяемы публично-правовыми мѣстными союзами внутри большого государства съ различными культурными условіями въ различныхъ частяхъ его и вообще съ различно развитой культурой, въ теченіе послѣдняго поколѣнія возросли въ шесть разъ сильнѣе, чѣмъ населеніе;

2) что сильнѣе всего мѣстныя потребности возросли не въ самой населенной и промышленной части Соединеннаго Королевства [1];

---

[1] Народонаселеніе Англіи и Уэльса возрасло въ 19 столѣтіи съ 8,9 милліоновъ по переписи 1801 г. до 29 милліоновъ по переписи 1891 года. Преимущественно промышленныя области, графства Chester, Cumberland, Derby, Durham, Glowcester, Hants, Kent, Lancashire, Leicester, Middlesex, Monmouth, Northampton, Northumberland, Nath, Stafford, Surrey, Warwick, Worcester, York, West и East Riding (всего 15,3 милл. акровъ) насчитывали въ 1801 г. 5 милліоновъ, преимущественно земледѣльческія графства (17,2 милліона акровъ)—болѣе 3¼ милліоновъ жителей; по переписи же 1891 года первые имѣли 20,9 милліоновъ, послѣдніе—только 6½ милліоновъ жителей. При этомъ и въ земледѣльческихъ областяхъ значительная часть населенія живетъ въ городахъ; по переписи 1891 года 1006 *городскихъ* Sanitary Districts (т. е. включая города) насчитываютъ жителей 20,8 милліоновъ, т. е. 71,7% всего населенія, изъ нихъ 19,8 милліоновъ живетъ въ городахъ, имѣющихъ болѣе 5000 жителей, а въ 137 *чисто* земледѣльческихъ переписныхъ округахъ жителей было только 1,7 милліоновъ. Съ 1881 по 1891 годъ народонаселеніе

ЦАБ "Автограф"

3) что значительное увеличеніе мѣстныхъ потребностей можетъ *произойти* и тамъ, гдѣ населеніе въ то же время убываетъ, какъ это и имѣло мѣсто въ Ирландіи [1].

Упомянутое увеличеніе расходовъ совершалось не равномѣрно. Въ 16-ти лѣтній періодъ съ 1867—68 г. до 1883—84 г. увеличеніе это для Соединеннаго Королевства составило 78,6%, въ слѣдующій же 14 ти лѣтній періодъ съ 1883—84 г. до 1897—98 г. оно составило 62,8 %, т. е. въ первый періодъ увеличеніе составляло въ среднемъ 4,9% въ годъ, во второй же періодъ 4,5% въ годъ; такая же разница замѣчается и во всѣхъ трехъ частяхъ Соединеннаго Королевства, но не во всѣхъ она одинакова: средній приростъ составлялъ въ Англіи въ первомъ періодѣ 4,7%, во второмъ періодѣ 4,5 %, въ Шотландіи 10,5% и 6,4%, въ Ирландіи 2.5% и 1,6%. За 5 лѣтъ съ 1897—98 до 1902—03 г. мѣстные расходы возросли въ Англіи на 51,9%, въ Шотландіи на 34,3%, въ Ирландіи на 19,7%, а во всемъ Соединенномъ Королевствѣ на 48%; средній ежегодный приростъ равнялся такимъ образомъ въ Англіи 10,4%, въ Шотландіи 6,9%, въ Ирландіи 3,9% и во всемъ Соединенномъ Королевствѣ 9,6%!

Нѣсколько болѣе сильный ростъ мѣстныхъ расходовъ въ періодѣ до 1883—84 года по сравненію съ періодомъ отъ 1883 до 1897 года объясняется тѣмъ обстоятельствомъ, что первый періодъ является первымъ этапомъ въ развитіи законодательства, реформировавшаго мѣстное управленіе, этапомъ, который былъ завершенъ Municipal Corporation Act'омъ 1882 года; толчекъ же къ дальнѣйшему

городскихъ санитарныхъ округовъ Англіи возросло на 15,3%, а городское населеніе Шотландіи на 14%. Имущество Англіи на основаніи оцѣнки для подоходнаго налога опредѣлялось въ 1800 г. въ 1,5 милліардовъ, т е. 167 ф. ст. на душу населенія, въ 1887 г.—въ 10 милліардовъ, т. е. 270 ф. ст. на душу населенія. Доходъ по оцѣнкѣ для Income Taxe (см. также выше въ таблицѣ) составлялъ въ 1889/90 г. изъ обработанной почвы Англіи 38,9 милл., отъ участковъ подъ домами 117 милл., отъ промышленности, торговли и свободныхъ профессій 276,6 милл. ф. ст.; изъ этой послѣдней суммы на одни графства съ 10 или менѣе процентовъ сельскаго населенія приходилось 236,6 милл. Болѣе подробныя и болѣе старыя данныя о „приростѣ народонаселенія и богатства въ Англіи“ сообщаетъ Dr. J. Goldstein въ „Journal des Économistes“, 1898 г., стр. 373 и слѣд.; см. также Hugo, Städteverwaltung und Munizipalsozialismus in England“, 1897 г., стр. 1.

[1] Если бы въ Ирландіи населеніе увеличилось въ такой же степени, въ какой оно уменьшилось, то ея мѣстные расходы возросли бы, пожалуй, на столько же процентовъ, на сколько возросли мѣстныя потребности Англіи и Уэльса.

ЦАБ "Автограф"

развитію былъ данъ лишь черезъ нѣсколько лѣтъ реформой управленія графствъ. Такимъ образомъ съ 1882 или 1883 г. до 1888 г. мы замѣчаемъ кратковременное затишье въ ростѣ расходовъ, но потомъ они растутъ еще болѣе быстрымъ темпомъ, особенно послѣ изданія мѣстныхъ законовъ 1894 года. Еще яснѣе это становится замѣтнымъ, если сопоставить расходы съ количествомъ народонаселенія.

Всѣ мѣстные расходы Великобританіи и трехъ частей ея составляли *на душу населенія* въ маркахъ [1]:

ГОДЫ.	Англія и Уэльсъ.	Шотландія.	Ирландія.	Великобританія.
1867/68	27,63	15,07	10,93	23,30
1883 84	39,24	35,33	16,68	35,62
1888,89	38,44	36,76	18,18	35,62
1893 94	49.07	50,00	20,53	45.74
1896 97	51,13	58 68	21,98	48,56
1897 98	54,66	60,52	22,59	51,61
1902 03	78,17	75,22	27,77	72,53

Изъ этой таблицы мы видимъ, что подушная квота расходовъ была въ 1888 89 году въ Шотландіи и Ирландіи лишь немногимъ выше, а въ Англіи даже нѣсколько ниже, чѣмъ въ 1883/84 году, для всей же Великобританіи она была одинакова въ эти оба года. Но такое явленіе было лишь преходящимъ, и въ выше упомянутые сравниваемые нами періоды *приростъ подушной квоты всѣхъ расходовъ* равнялся въ маркахъ:

въ	Съ 1867,68 по 1883/84 г.	Съ 1883 84 по 1897,98 г.	Съ 1867,68 по 1897/98 г.	Съ 1897/98 по 1902/03 г.
Англіи	11,61	15,42	27,03	23,51
Шотландіи	20,26	25,19	45 45	14.70
Ирландіи	5.75	5,91	11,66	5,18
Великобританіи . .	12,32	15,99	28,31	20.92

[1] Всѣ относительныя данныя, исчисленныя по количеству народонаселенія, переводятся нами на марки.

ЦАБ "Автограф"

Соотносительно съ цифрой населенія мѣстные расходы возросли такимъ образомъ за 14-ти лѣтній періодъ 1883—97 г. въ болѣе сильной степени, чѣмъ въ предыдущій 16-ти лѣтній періодъ, за пять же лѣтъ съ 1897 по 1902 годъ приростъ въ Англіи и Уэльсѣ только немного отстаетъ отъ общаго прироста за весь 30-ти лѣтній періодъ съ 1867 по 1897 г. Спрашивается, увеличилось ли въ такой же степени благосостояніе населенія? Точку опоры для отвѣта на этотъ вопросъ даютъ оцѣнки дохода для раскладки государственнаго подоходнаго налога (Income Tax), и въ частности результаты такъ называемой валовой оцѣнки, «gross assessment» [1].:

Доходъ (gross assessment къ Income tax) на душу населенія въ маркахъ.

ГОДЫ.	Англія и Уэльсъ.	Шотландія.	Ирландія.	Великобританія.
1867 68	338,17	240,01	95,10	283,74
1883 84	398,50	321,76	146,72	354,59
1888 89	391,36	293,30	153,08	349.85
1893/94	390,27	301,08	138,84	350,31
1896/97	395,29	312.16	141,57	357,16
1897 98	407.85	325,00	143,32	368.84
1902 03	461,14	371,74	154,03	419,26

Если мы сравнимъ подушныя квоты дохода съ квотами мѣстныхъ расходовъ (см. выше, стр. 315), картина получится приблизительно такая: послѣ значительнаго прироста средняго дохода въ періодъ съ 1867 г. по 1883 г. слѣдуетъ въ первой половинѣ періода съ 1883 по 1897 годъ сначала застой въ образованіи дохода, и только приблизительно начиная съ 1893 года замѣчается умѣренный ростъ его, а затѣмъ съ 1897 по 1902 годъ подушные квоты дохода значительно увеличиваются. Но во всѣхъ трехъ періодахъ и за весь 30-тилѣтній періодъ съ 1867 до 1897 года приростъ среднихъ расходныхъ квотъ,—за исключеніемъ расходныхъ квотъ Ирландіи въ періодѣ съ 1867 до 1883 года,—гораздо выше прироста доходныхъ квотъ:

[1] Одна оцѣнка чистаго дохода съ недвижимой собственности, лежащая въ основѣ мѣстнаго обложенія, не можетъ служить такимъ масштабомъ. Для нашей цѣли мы должны пользоваться „gross assessment“ къ Income Tax, а не „net assessement“, получающимся за вычетомъ различныхъ доходовъ, не подлежащихъ обложенію, въ томъ числѣ доходовъ ниже 160 ф. ст.

ЦАБ "Автограф"

Приростъ подушныхъ квотъ дохода и мѣстныхъ расходовъ въ процентахъ.

Приростъ въ	отъ 1867/68 до 1883/84		отъ 1883/84 до 1897/98		отъ 1867/68 до 1897/98		отъ 1897/98 до 1902/03	
	Дохода.	Мѣстныхъ расходовъ.	Дохода.	Мѣстныхъ расходовъ.	Дохода.	Мѣстныхъ расходовъ.	Дохода.	Мѣстныхъ расходовъ.
Англіи и Уэльсѣ . .	17,8	42,0	2,3	39,3	20,6	97 8	13,1	43,0
Шотландіи	34,0	134,4	1,2	71,3	35,4	302,2	14,4	24,3
Ирландіи	54,3	52,6	—2,3	35,4	50,7	106,7	7,5	22,9
Великобританіи . .	25,0	52,9	4,0	44,9	30,0	121,5	13,7	40,5

Неоднократно указывалось на постоянный ростъ мѣстныхъ потребностей и мѣстныхъ расходовъ, но это указаніе нигдѣ не было подкрѣплено точными цифрами, относящимися къ обширному комплексу областей, и еще менѣе цифрами, относящимися къ цѣлому государству Приведенныя выше данныя могутъ тѣмъ лучше иллюстрировать фактъ постояннаго роста мѣстныхъ потребностей и расходовъ, что они изображаютъ этотъ ростъ въ трехъ странахъ, различныхъ по своему населенію, по экономическимъ, а отчасти также по правовымъ и общимъ культурнымъ условіямъ. По этимъ даннымъ ростъ среднихъ расходовъ всего Соединеннаго Королевства за 30 лѣтъ съ 1867 по 1897 годъ превысилъ въ 4 раза, а съ 1897 по 1902 годъ опять превысилъ болѣе чѣмъ въ 3 раза ростъ приведеннаго въ извѣстность дохода населенія; въ Ирландіи ростъ расходовъ превысилъ ростъ доходовъ за упомянутые 30 лѣтъ въ два раза, за слѣдующіе пять лѣтъ тоже въ три раза, въ Англіи—за первый изъ этихъ періодовъ въ 4 раза, за второй въ $3^1/_3$ раза, въ Шотландіи—за первый періодъ въ 8—9 разъ, за второй почти въ 2 раза. Въ первой половинѣ 30-тилѣтняго періода, до 1883 года, разница между сбѣими квотами прироста была всегда менѣе велика: ростъ расходовъ превышалъ ростъ доходовъ во всемъ Соединенномъ Королевствѣ въ 2 раза, въ Англіи въ $2^1/_2$ раза, въ Шотландіи почти въ 4 раза, въ Ирландіи же обѣ квоты прироста были еще одинаковы. Во второй же половинѣ періода разница значительно усилилась, такъ какъ до 1897 г. доходъ увеличивался лишь пропорціонально народонаселенію, расходы же возросли въ болѣе сильной

ЦАБ "Автограф"

степени: съ 1883 по 1897 г. во всемъ Соединенномъ Королевствѣ отношеніе между квотой прироста дохода и квотой прироста мѣстныхъ расходовъ равнялось 1: 11, въ Англіи—1: 17, въ Шотландіи—1: 59, въ Ирландіи же расходная квота увеличилась на 35.4%, а квота дохода уменьшилась на $2^1/_3$%. Если въ 5-лѣтнемъ періодѣ съ 1897 по 1902 годъ разница, какъ мы уже указывали, опять нѣсколько уменьшилась, то это слѣдуетъ приписать единственно болѣе быстрому росту дохода, ибо мѣстные расходы столь же усиленно увеличивались.

Само собою разумѣется, что приведенныя здѣсь цифры, показывающія сравнительно болѣе быстрый ростъ мѣстныхъ расходовъ, не говорятъ о столь же быстромъ ростѣ обложенія населенія, ибо часть расходовъ покрывается займами: но все-таки не слѣдуетъ упускать изъ вида, что необходимость платить проценты и погашеніе по займамъ также приводитъ къ увеличенію *обложенія*.

Большая разница въ приведенныхъ нами относительныхъ числахъ для трехъ частей Соединеннаго Королевства доказываетъ, что и вообще, какъ мы уже говорили, мѣстные расходы Англіи, Шотландіи и Ирландіи должны разсматриваться отдѣльно. При этомъ особое вниманіе должно быть обращено на время послѣ изданія законовъ 1888 и 1894 гг.

b) *Англія съ Уэльсомъ*. Уже выше мы говорили, что приведенная нами на стр. 310 таблица, составленная по Statistical Abstract, содержитъ мѣстные расходы Великобританіи за исключеніемъ всѣхъ переносовъ изъ счетовъ одного органа въ счета другого и взаимныхъ платежей. Это исключеніе становится возможнымъ благодаря всей системѣ счетоводства и проводится въ главныхъ сводкахъ ежегодныхъ Local Taxation Returns, какъ въ Англіи, такъ и въ Шотландіи и Ирландіи.

Англійскіе Returns даютъ ежегодно въ шести выпускахъ въ табличной формѣ счета отдѣльныхъ мѣстныхъ управленій (въ 1896/97 г.—30.482, въ 1902/03 г.—28.128), распредѣленные по 32 категоріямъ этихъ управленій. Заключительный выпускъ, «Summary», содержитъ сводку для каждой категоріи по источникамъ дохода и цѣлямъ расходовъ, а также суммированіе всѣхъ мѣстныхъ расходовъ. Эта сводка по учрежденіямъ, по источникамъ дохода и по цѣлямъ расходовъ давалась въ старыхъ Summaries въ видѣ отдѣльныхъ бухгалтерскихъ обзоровъ, въ новѣйшихъ же Summaries она скомбинирована въ табличной

ЦАБ "Автограф"

формѣ. Такъ какъ старая форма сводныхъ обзоровъ даетъ въ то же время поучительную картину пріемовъ дѣятельности англійской мѣстной финансовой статистики, то въ нашемъ дальнѣйшемъ изслѣдованіи, въ особенности когда оно будетъ касаться счетовъ отдѣльныхъ категорій органовъ, мы будемъ неоднократно обращаться къ Returns 1896/97 года. Въ «Summary» Returns 1896/97 года въ таблицахъ I и III перечисляются по категоріямъ *органовъ* доходы, «происходящіе не изъ займовъ», и расходы, «покрываемые не изъ займовъ», при чемъ исчисляются всѣ переносы изъ счетовъ одного органа въ счета другого, которые включаются потомъ въ общій счетъ; въ таблицѣ II упомянутые доходы расположены по *источникамъ* дохода такимъ образомъ, что категоріи органовъ образуютъ подъ-отдѣлы этой таблицы; таблица IV располагаетъ дѣйствительные расходы, т. е. съ пропускомъ переходящихъ статей (и за исключеніемъ расходовъ, покрываемыхъ займами), по *цѣлямъ* назначенія. Таблицы V—VIII перечисляютъ доходы и расходы «изъ займовъ» аналогично предыдущимъ таблицамъ съ тою лишь разницей, что имъ не приходится принимать во вниманіе переходящія статьи; въ частности таблицы V и VII даютъ доходы изъ займовъ и расходы, покрываемые займами, располагая ихъ по категоріямъ *органовъ*, таблицы VI и VIII располагаютъ ихъ по *цѣлямъ назначенія*. Таблицы IX и X перечисляютъ долги, первая—опять-таки по категоріямъ органовъ, вторая—по цѣлямъ назначенія. Введеніе, предпосланное этимъ десяти таблицамъ, резюмируетъ и поясняетъ главные результаты и содержитъ многочисленныя таблицы, относящіяся часто къ нѣсколькимъ предыдущимъ годамъ.

Вся эта отчетность руководствуется тремя точками зрѣнія: во-первыхъ, она имѣетъ цѣлью дать представленіе о финансовой дѣятельности отдѣльныхъ органовъ, какъ таковыхъ; во-вторыхъ, она желаетъ дать точное представленіе о высотѣ *дѣйствительныхъ* доходовъ и расходовъ всѣхъ многочисленныхъ мѣстныхъ органовъ и, въ-третьихъ, выяснить, въ какомъ отношеніи отдѣльные источники дохода стоятъ ко всему доходу, а также отношеніе между расходами на отдѣльныя цѣли и общей суммой расходовъ. Въ меньшей степени эта отчетность прежде могла считаться съ группировкой мѣстныхъ финансовъ по мѣстно ограниченнымъ экономическимъ группамъ или съ фундаментальнымъ различіемъ между группировкой городского и сельскаго населенія. Это зависѣло отъ особенностей организаціи англійскаго мѣстнаго и ком-

ЦАБ "Автограф"

мунальнаго управленія, въ которую входитъ такъ много разнообразныхъ спеціальныхъ цѣлевыхъ организацій. Но все-таки это различіе послѣ изданія законовъ 1888 и 1894 годовъ становилось все шире и шире, такъ что въ настоящее время проведенію его препятствуютъ главнымъ образомъ только еще внѣстоличные органы призрѣнія бѣдныхъ, а до 1902/03 г. препятствовали также School Boards всѣхъ не-городскихъ округовъ; но съ 1903 года положеніе вещей отчасти измѣняется, ибо съ этихъ поръ большая часть школьнаго дѣла перешла въ непосредственное завѣдываніе городовъ и городскихъ округовъ. Кромѣ того нѣкоторые Burial Boards, а также осушительныя, плотинныя комиссіи и комиссіи по регулированію рѣкъ функціонируютъ въ качествѣ Joint Boards вмѣстѣ для городской и сельской территоріи; сюда причисляются тогда и расходы графства.

Очень важное значеніе имѣетъ проведеніе второй изъ упомянутыхъ точекъ зрѣнія: сводка всей мѣстной финансовой дѣятельности съ исключеніемъ всѣхъ повтореній. Это исключеніе производится обыкновенно такимъ образомъ, что отдѣльный расходъ, какъ таковой, ставится на счетъ того органа, который по закону долженъ производить его на опредѣленную цѣль. Такъ, напр., расходы, которые органы призрѣнія бѣдныхъ, города и т. д. должны дѣлать, отпуская деньги на леченіе своихъ умалишенныхъ въ соотвѣтствующихъ заведеніяхъ, вносятся окончательно въ счета этихъ органовъ; въ бюджетахъ же самихъ домовъ для умалишенныхъ, которые покрываютъ эти расходы не изъ собственныхъ источниковъ дохода, а изъ возмѣщенія расходовъ, притекающаго отъ другихъ мѣстныхъ органовъ, они разсматриваются по отношенію ко всѣмъ мѣстнымъ расходамъ какъ статьи переходящія; наоборотъ, остальныя суммы, которыя графства и города отпускаютъ домамъ для умалишенныхъ, содержать кои они обязаны, вносятся при употребленіи ихъ на опредѣленныя цѣли въ счета этихъ заведеній, изъ расходныхъ же бюджетовъ тѣхъ органовъ, которые обязаны отпускать эти суммы, онѣ исключаются, какъ простые переносы финансовыхъ средствъ.

Эти и многочисленные другіе переносы суммъ изъ одного органа въ другой достигаютъ часто значительныхъ размѣровъ (см. слѣдующую таблицу 1), какъ напр., въ счетахъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ, главнымъ же образомъ въ счетахъ совѣтовъ графствъ, городскихъ корпорацій, окружныхъ совѣтовъ и въ особенности домовъ для умалишенныхъ, у которыхъ суммы

ЦАБ "Автограф"

израсходованныя за счетъ другихъ органовъ, составляютъ даже главную массу расходнаго бюджета.

Поэтому, прежде чѣмъ мы займемся въ нашемъ дальнѣйшимъ изслѣдованіи *только дѣйствительными* расходами, мы должны будемъ въ нижеслѣдующемъ обзорѣ дать прежде всего картину всѣхъ значащихся по счетамъ расходовъ различныхъ категорій коммунальныхъ и мѣстныхъ органовъ Англіи. При этомъ слѣдуетъ отличать дѣйствительные расходы отъ простыхъ переносовъ финансовыхъ средствъ изъ одного органа въ другой, а среди дѣйствительныхъ расходовъ слѣдуетъ различать расходы, *покрываемые не займами*, и расходы, *покрываемые займами*. Само собою разумѣется, что переносы и всѣ расходы, значащіеся по счетамъ, не могутъ быть подсчитаны въ общія суммы.

1. Всѣ дѣйствительные и значащіеся по счетамъ расходы мѣстныхъ органовъ Англіи съ Уэльсомъ въ 1902/03 г.

(Въ фунтахъ стерл.)

Названіе органовъ.	Дѣйствительные (*собственные*) расходы.			Кромѣ того платежи другимъ или за счетъ другихъ мѣстныхъ органовъ [6]).	Всѣ значащіеся по счетамъ расходы.
	Покрываемые доходами, исключая займы.	Покрываемые займами.	Всего.		
Органы призрѣнія и приходскіе податные органы. Overseers [1])	630 503	—	630 503	16 114	646 617
Органы призрѣнія и приходскіе податные органы. Boards of Guardians [2])	13 606 030	1 401 743	15 007 773	204 406	15 212 179
Органы призрѣнія и приходскіе податные органы. Managers столичнаго Asylum District'a	1 111 135	763 535	1 874 670	—	1 874 670
Совѣты графствъ. County Council Лондона	2 810 481	3 947 854	6 758 335	2 914 816	9 673 151
Совѣты графствъ. Прочіе County Councils	6 688 886	1 047 300	7 736 186	1 759 867	9 496 053
Городскіе совѣты. Городовъ—графствъ. .	25 652 316	14 256 366	39 908 682	1 088 256	40 996 938
Городскіе совѣты. другихъ городовъ. . .	7 147 600	2 863 168	10 010 768	461 652	41 472 420
Совѣты городскихъ округовъ . . .	7 455 962	3 916 421	11 372 383	894 071	12 266 454
Городскіе органы столицы. Корпорація Лондонскаго City	1 325 320	470 386	1 795 706	2 739	1 798 445
Городскіе органы столицы. Столичный полицейскій округъ.	2 185 349	14 780	2 200 129	6 580	2 206 709
Городскіе органы столицы. Городскіе совѣты столицы	4 616 041	1 464 683	6 080 724	28 756	6 109 480
Сельскіе окружные совѣты. . . .	3 312 545	670 357	3 982 902	605 084	4 587 986
Сельскія общины (Parish Councils и Meetings)	216 617	25 332	241 949	12 300	254 249

ЦАБ "Автограф"

Названіе органовъ.	Дѣйствительные (собственные) расходы.			Кромѣ того платежи другимъ или за счетъ другихъ мѣстныхъ органовъ [6]).	Всѣ расходы, значащіеся по счетамъ.
	Покрываемые доходами, исключая займы.	Покрываемые займами.	Всего.		
Кладбищенскіе органы (Burial Boards) внѣ Лондона	111 480	27 807	139 287	3 176	142 463
Госпитальные и различные Joint Boards и Committees	903 132	1 391 403	2 294 535	150 614	2 445 149
Портовые санитарные органы [3]) . .	47 543	1 075	48 618	1 422	50 040
Visiting Committees домовъ для умалишенныхъ.	91 862	—	91 862	2 620 005	2 711 867
School Boards (включая Лондонскіе).	11 176 382	2 312 051	13 488 433	10 315	13 498 748
Органы, завѣдующіе гаванями, молами и доками.	3 317 520	1 501 978	4 819 498	51 614	4 871 112
Органы осушительные, дренажные, плотинные и рѣчные	425 142	9 659	434 801	11 620	446 421
Conservators, завѣдующіе разведеніемъ лососей (Salmon). . . .	12 474	—	12 474	—	12 474
Мѣстныя комиссіи морского рыболовства	12 525	—	12 525	32	12 557
Рыночныя комиссіи	13 988	—	13 988	5 305	19 293
Conservators of Commons и Trustees публичныхъ участковъ и площадей [4]).	5 662	—	5 662	—	5 662
Инспектора и Committees, завѣдующіе освѣщеніемъ [5]).	3 444	—	3 444	—	3 444
Trustees, завѣдующіе мостами и перевозками	1 169	300	1 469	25	1 494
Различные органы	1 437	–	1 437	—	1 437

						Приписное населеніе	
						вообще	столицы
Итого.	1902 03	92 882 545	36 086 198	128 968 743	32 997 626	4 579 110
(за исключеніемъ переносовъ изъ одного органа въ другой).	1901/02	87 377 201	33 862 754	121 239 955	32 621 263	4 544 893
	1900,01	82 436 830	27 948 082	110 384 912	32 249 187	4 510 711
	1899/1900	75 990 248	24 872 032	100 862 280	31 881 365	4 493 617
	1898/99	71 191 858	21 504 728	92 696 586	31 517 725	4 472 664
	1897/98	67 823 716	17 050 028	84 873 744	31 158 245	4 447 907
	1896/97	64 710 459	13 811 812	78 522 271	30 717 355	4 421 955
	1895/96	62 226 353	13 449 173	75 675 526	30 394 078	4 392 346
	1894/95	59 715 074	13 381 388	73 096 462	30 104 201	4 351 501
	1893/94	58 852 596	13 953 679	72 806 275	29 781 100	4 306 411
	1892/93	56 052 721	10 598 571	66 651 292	29 403 346	4 263 294
	1891/92	52 940 000	10 587 272	63 527 272	29 081 047	4 221 452
	1890/91	50 559 260	7 194 399	57 754 659	28 762 287	4 180 021
	1889 90	48 179 573	7 088 554	55 268 127	28 447 014	4 138 996
	1888/89	47 082 128	6 994 632	54 076 760	28 135 197	4 098 374
	1884/85	44 053 904	9 853 795	53 907 699	26 922 192	3 940 042

ЦАБ "Автограф"

Приростъ населенія Англіи и Уэльса съ 1888/89 г. до 1896/97 г. составлялъ круглымъ счетомъ 2,582,000 душъ, т. е. 8,4% или въ среднемъ по 1,05% въ годъ; съ 1896/97 г. до 1902/03 г. этотъ приростъ равнялся круглымъ счетомъ 7,4% или по 1,23% въ годъ. *Дѣйствительные* расходы коммунальныхъ и мѣстныхъ органовъ возросли съ 1888/89 г. до 1896/97 г. на 24,445,511 ф. ст. т. е. на 45,2%, съ 1896/97 г. до 1902/03 года—на 50,546,472 ф. ст. или на 64.3%, при чемъ расходы, покрываемые доходами безъ займовъ, возросли въ первомъ періодѣ на 17,628,331 ф. ст. или на 57,4%, а во второмъ періодѣ—на 28,171,986 ф. ст. или на 75,5%. расходы же, покрываемые *займами*,—въ первомъ періодѣ на 6,817,180 ф. ст. или на 97,2% а во второмъ періодѣ на 22,274,386 ф. ст. или на 161,3%. Средній годовой приростъ расхо-

Примѣчанія къ предыдущей таблицѣ.

1 Расходы на оцѣночныя работы, производимыя этими приходскими чиновниками, на раскладку и взиманіе налоговъ, а также на составленіе избирательныхъ списковъ. Полномочія Overseers въ городахъ и городскихъ округахъ перешли на городскіе совѣты и на совѣты городскихъ округовъ, съ другой стороны въ сельскихъ приходахъ Overseers избираются приходскимъ совѣтомъ или Parish Meeting'омъ; но Overseers являются при оцѣночныхъ работахъ въ то же время и чиновниками Unions, составляемые ими списки избирателей служатъ основою для парламентскихъ и всѣхъ мѣстныхъ выборовъ, они взимаютъ по порученію (under precept) большую часть всѣхъ мѣстныхъ налоговъ въ видѣ добавленій къ Poor Rate, и въ виду всего этого административные расходы этихъ приходскихъ чиновниковъ не являются фактически расходами голько городовъ или городскихъ округовъ и приходовъ. Точно также ошибочно было соединять съ расходами Boards of Guardians, какъ это дѣлалось въ старыхъ Returns. Поэтому новѣйшіе Returns выдѣляютъ ихъ въ особую категорію органовъ, съ собственнымъ доходнымъ и расходнымъ счетомъ.

2 Включая округа школъ для бѣдныхъ и округа лечебницъ для хроническихъ больныхъ.

3 Включая городскіе совѣты, функціонирующіе въ качествѣ такихъ органовъ.

4 Включая нѣсколько такихъ Trustees, завѣдующихъ публичными площадями въ столицѣ.

5 На основаніи ст. 53 Local Government Act'a 1894 г.

6 Но за исключеніемъ тѣхъ Rates, которые взимаются Overseers, Boards of Guardians, Town Councils, Corporation of London и Borough Councils столицы по порученію (under precept) Schools Boards, County Councils и нѣкоторыхъ другихъ мѣстныхъ органовъ и передаются этимъ органамъ; также за исключеніемъ распредѣленія лондонской Equalisation Rate лондонскимъ County Councils между санитарными органами, т. е. между Boroughs столицы. Но включены суммы, выдаваемыя County Councils и совѣтами графствъ-городовъ другимъ органамъ изъ дотаціоннаго счета.

ЦАБ "Автограф"

довъ, покрываемыхъ, такъ сказать, обыкновенными доходами, составлялъ слѣдовательно въ періодѣ съ 1888/89 г. по 1896/97 г.—4,68%, въ періодѣ съ 1896/97 по 1902/03 г.—7,25%, приростъ расходовъ, покрываемыхъ займами, составлялъ въ первомъ періодѣ 12,15% въ годъ, во второмъ періодѣ—26,88%, а средній годовой приростъ всѣхъ расходовъ равнялся въ первомъ періодѣ 5,65% во второмъ періодѣ—10,72%. Среди этихъ относительныхъ цифръ процентъ прироста расходовъ, покрываемыхъ займами, имѣетъ особенно важное значеніе потому, что онъ получился не благодаря какой-нибудь случайно очень высокой цифрѣ этихъ расходовъ въ одномъ изъ годовъ, а фактически, какъ показываетъ вышеприведенная таблица, является выраженіемъ постояннаго роста займовъ. Расходы, покрываемые займами, составляли въ 1888/89 году одну девятую часть всѣхъ дѣйствительныхъ расходовъ, въ два слѣдующіе года одну восьмую часть, въ началѣ 90-ыхъ годовъ приблизительно одну шестую, въ 1893/94 г.—почти одну пятую (19%), въ 1894/95 г.—18,3%, въ 1895/96 г.—17,8, въ 1896/97 г.—17,6%, въ 1897/98 г.—20,1%, въ 1898 99 г.—23,2, въ 1899 1900 г.—24,7, въ 1900/01 г.—25,3% въ 1901/02 г.—27,9%, въ 1902/03 г.—28% всѣхъ дѣйствительныхъ расходовъ.

Указанный уже нами фактъ, что сумма расходовъ растетъ быстрѣе народонаселенія, относится какъ къ расходамъ, покрываемымъ обыкновенными доходами, такъ и къ расходамъ, покрываемымъ займами, и къ послѣднимъ еще въ большей степени, чѣмъ къ первымъ.

Расходы коммунальныхъ и мѣстныхъ органовъ Англіи и Уэльса на душу населенія (въ маркахъ).

Годы.	Расходы, покрываемые		
	доходами кромѣ займовъ.	займами.	Всего.
1888/89	33,47	4,97	38.44
1889/90	33,87	4,98	38,85
1890/91	35,16	5,00	40,16
1891/92	36,41	7,28	42,69
1892/93	38,13	7,21	45,34
1893/94	39,59	9,38	48,97
1894/95	39,72	8,90	48,62
1895,96	40.92	8,85	49,77
1896/97	42,13	8,99	51,12
1897/98	43,53	10,94	54,47
1898/99	45,17	13.65	58,82
1899/1900	47,67	15,60	63,27
1900/01	51,12	17,36	68,48
1901/02	53,57	20,76	74,33
1902/03	56,30	21,87	78,17

ЦАБ "Автограф"

Слѣдовательно, съ 1888 89 по 1896/97 г. подушныя квоты расходовъ возрасли:

квоты расходовъ, покрываемыхъ не займами, на	25,3%	въ	среднемъ	въ	годъ	на	3,16%
квоты расходовъ, покрываемыхъ займами, на	80,9%	»	»	»	»	»	10,11%
квоты всѣхъ расходовъ на	33,0%	»	»	»	»	»	4,12%

Съ 1896 97 по 1902 03 г. квота расходовъ, покрываемыхъ не займами, возрасла на 36,6%, квота расходовъ, покрываемыхъ займами,—на 143,3%; квота всѣхъ расходовъ—на 52,9%!

Пользованіе займами достигло повидимому въ 1893/94 г. своей кульминаціонной точки; съ этого года замѣчается въ этомъ отношеніе поворотъ или по крайней мѣрѣ затишье, ибо приростъ расходовъ могъ быть покрываемъ обыкновенными доходами: подушная квота обыкновенныхъ расходовъ увеличилась съ 1893 94 до 1896 97 г. на 2,54 марки, но зато квота расходовъ, покрываемыхъ займами, уменьшилась за это время на 0,39 марокъ. Но это сокращеніе пользованія займами приходится главнымъ образомъ на лондонскій совѣтъ графства и на городскіе совѣты въ ихъ качествѣ представителей городскихъ корпорацій; у остальныхъ же совѣтовъ графствъ, у городскихъ органовъ общественнаго здравія, призрѣнія бѣдныхъ и у школьныхъ органовъ и др. пользованіе займами продолжало въ большей или меньшей степени расти и послѣ 1893 94 года. Это явствуетъ изъ нижеслѣдующей таблицы, въ которой расходы отдѣльныхъ категоріи органовъ за годы 1893/94, 1896 97 и 1902/03 сопоставлены отдѣльно по способамъ покрытія ихъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ въ этой 2-й таблицѣ (стр. 326 и 327) сами органы раздѣлены на столичные, городскіе и сельскіе, поскольку такое дѣленіе допускается англійскими условіями и поскольку оно проводится въ резюме Local Taxation Returns.

ЦАБ "Автограф"

2. Дѣйствительные расходы (за исключеніемъ переносовъ) на мѣстное управленіе Англіи и Уэльса, съ дѣленіемъ органовъ на органы столичные, органы городскихъ и сельскихъ округовъ, за 1893/94, 1896/97 и 1902/03 счетные годы, въ фунтахъ стерлинговъ.

НАЗВАНІЯ ОРГАНОВЪ.	1893/94. Расходы покрываемые			1896/97. Расходы покрываемые			1902/03. Расходы покрываемые		
	Доходами за искл. займовъ.	Займами.	Всего.	Доходами за искл. займовъ.	Займами.	Всего.	Доходами за искл. займовъ.	Займами	Всего.
I. Чисто городскія управленія.									
a. Столичныя:									
Overseers City (податные чиновники City Parisches). Органы призрѣнія бѣдныхъ[1].	3 130 811	400 532	3 531 343	3 334 738	527 825	3 862 563	25 544 4 540 856	— 1 241 564	25 544 5 782 420
Visiting Committees домовъ для умалиш.	52 031	—	52 031	25 186	—	25 186	18 900	—	18 900
Совѣтъ лондонскаго графства	1 608 428	984 677	2 593 105	1 716 068	766 620	2 482 688	2 810 481	3 947 854	6 758 335
Сборщики столичнаго полиц. округа[2]. .	1 450 688	1 284	1 451 972	1 429 836	—	1 429 836	1 626 250	10 999	1 637 249
Корпорація лондонскаго City.	847 674	40 038	887 712	745 119	50 867	795 986	1 336 768	470 386	1 807 154
Канализаціонная комиссія City.	376 520	—	376 520	393 705	—	393 705	—	—	—
Vestries и Boards столичн. окр.	2 500 012	374 074	2 874 086	2 801 809	502 276	3 304 085			
Кладбищенскіе Boards и Vestries въ качествѣ кладбищ. орган.	57 219	22 027	79 246	64 698	3 540	68 238	4 616 041	1 464 683	6 080 724
Купальныя и прачешн. комиссіи	120 275	64 931	185 206	75 345	93 757	169 102			
Библіотечн. и музейн. комиссіи	61 228	30 298	91 526	49 782	5 020	54 802			
Лондонское School Board	1 996 418	495 230	2 491 648	2 406 937	558 427	2 965 364	3 258 813	627 613	3 886 426
Различн. мелк. мѣстн. орг. для отд. цѣлей.	15 753	6 239	21 992	15 144	—	15 144	16 219	—	16 219
1 a: Столичное управленіе. .	12 217 057	2 419 330	14 636 387	13 058 267	2 508 332	15 566 699	18 249 872	7 763 099	26 012 971
b. Другія чисто городскія управленія.									
Городскіе совѣты { городовъ-графствъ / другихъ городовъ. .	14 524 636 4 386 691	5 820 636 1 288 477	20 345 272 5 675 168	15 827 341 4 790 282	4 317 955 1 433 685	20 145 296 6 223 967	25 671 209 7 148 854	14 256 366 2 863 168	39 927 575 10 012 022
Совѣты остальныхъ городск. округовъ .	4 026 763	1 758 806	5 785 569	4 622 378	1 552 032	6 174 410	7 456 814	3 916 421	11 373 235
Гаванные, доковые и т. п. органы (включая городскіе и окружн. совѣты, когда они играютъ роль такихъ органовъ) .	2 623 301	604 762	3 228 063	2 874 5.6	581 760	3 456 276	3 317 520	1 501 978	4 819 498
School Boards [3].	·	·	·	·	·	·	4 602 495	961 222	5 563 717
Кладбищенскіе Boards и Joint Committees, завѣдующіе кладбищами. . . .	·	·	·	197 314	15 661	212 975	101 504	21 7s9	123 293
Joint Boards и Committees, существующіе для другихъ цѣлей [4].	194 403	29 634	224 037	192 118	389 818	581 936	358 837	261 023	619 860

Съ 1900 01 г. Councils столичныхъ Boroughs.

ЦАБ "Автограф"

Visiting Committees город. дом. для умал..	7 125	—	7 125	23 518	—	23 518	13 365	—	13 365
Различные органы для отдѣльн. цѣлей [5].	4 840	—	4 840	4 801	—	4 801	11 037	—	11 037
1 b. Чисто город. управл. за искл. Лондона	25 767 759	9 502 315	35 270 074	28 532 268	8 290 911	36 823 179	48 681 635	23 781 967	72 463 602
2. Чисто сельскія управленія.									
Сов. сельск. округ., раньше отдѣльные	Органы общ. здравія	650 581	276 369	926 950	2 459 058	246 693	2 705 751	3 313 201	670 357	3 983 558
	Дорожные органы.	1 606 057	6 561	1 612 618						
Parish Councils и Parish Meetings (сельск.)	—	—	—	183 634	15 124	198 758	216 617	25 332	241 949
Инспектора и Committees, завѣд. освѣщ..	23 005	—	23 005	4 672	—	4 672	3 444	—	3 444
Кладбищенск. Board и Joint Committees [3].	·	·	·	·	·	·	11 489	6 018	17 507
Другіе Joint Boards и Committees и разные органы для отдѣльныхъ цѣлей. .	19	—	19	5 458	—	5 458	8 689	15 286	23 975
2: Чисто сельскія управленія.	2 279 662	282 930	2 562 592	2 652 822	261 817	2 914 639	3 553 440	716 993	4 270 433
3. Смѣшанныя городскія и сельскія управленія.									
Overseers (приходскіе податн. чиновн.) [6].	7 811 891	303 240	8 115 131	8 465 523	316 084	8 781 607	604 959	—	604 950
Органы призрѣнія бѣдныхъ [6].							10 176 309	923 714	11 100 029
School Boards [4]	4 309 908	981 992	5 291 900	5 435 141	1 738 861	7 174 002	3 315 074	723 216	4 038 293
Совѣты графствъ	5 065 915	356 646	5 422 561	5 154 585	565 028	5 719 613	6 688 230	1 047 300	7 735 530
Visiting Committees дом. для умалишн. [7] .	207 821	—	207 821	196 835	—	196 835	59 597	—	59 590
Полиц. округъ столицы для нѣк. предм.	413 687	366	414 053	407 364	—	407 364	559 099	3 781	562 887
Joint Boards и Committees завѣдующіе канализаціей, изоляціон. госпит. и др..	—	—	—	152 115	90 607	242 722	467 348	1 115 051	1 582 399
Кладбищенскіе Boards и Joint Committees [3]	407 801	77 492	485 293	186 517	19 023	205 540	65 937	43	65 980
Гаванные санитарные органы [8].	28 716	14 471	43 187	20 787	3 015	23 802	8 825	1 075	9 900
Осушительные, дренажные и рѣчные органы	439 935	14 897	454 882	423 607	18 134	441 741	425 142	9 659	434 801
Различные органы для отдѣльныхъ цѣлей.	22 056	—	22 056	24 528	—	24 528	27 078	300	27 378
3. Смѣшанныя городск. и сельск. управл.	18 707 780	1 749 104	20 456 884	20 467 002	2 750 752	23 217 754	22 397 598	3 824 139	26 221 737
Общій итогъ	58 972 258	13 953 679	72 925 937	64 710 459	13 811 812	78 522 271	92 882 545	36 086 198	128 968 743

[1] Boards of Guardians, Managers столичнаго Asylum Distrikt'a, Managers округовъ школъ для бѣдныхъ и лечебницъ для хроническихъ больныхъ.

[2] Только для района Лондонскаго административнаго графства; для предмѣстій, лежащихъ внѣ этого района и входящихъ въ полицейскій округъ, полицейскіе расходы указаны въ 3 отдѣлѣ этой таблицы.

[3] За прежніе годы они не обозначены отдѣльно для городскихъ и сельскихъ управленій и помѣщены вмѣстѣ подъ статьей 3.

[4] Водопроводы, канализація, изоляціонные госпитали и др.

[5] Отдѣльныя комиссіи для банъ, библіотекъ, рынковъ и Conservators of Commons.

[6] Всѣ Overseers и всѣ органы призрѣнія бѣдныхъ внѣ Лондона.

[7] Учрежденія, содержимыя графствами (за исключеніемъ Лондона) и сообща графствами и городами.

[8] Только тѣ, налоги которыхъ падаютъ на городскіе и сельскіе округа; вообще же въ качествѣ гаванныхъ санитарныхъ органовъ функціонируютъ городскіе совѣты.

ЦАБ "Автограф"

Дѣленіе на четыре группы органовъ, приведенное во 2-й таблицѣ по оффиціальнымъ источникамъ, имѣетъ (кромѣ, пожалуй столичной группы) мало значенія для нашего дальнѣйшаго изслѣдованія, такъ какъ группа смѣшанныхъ городскихъ и сельскихъ управленій въ 1896/97 г. производила почти одну треть, а въ 1902/03 г. все еще болѣе одной пятой всѣхъ обыкновенныхъ расходовъ и кромѣ того въ эту группу, помимо включенныхъ сюда же расходовъ графствъ, входятъ также и расходы органовъ призрѣнія бѣдныхъ, а для прежнихъ лѣтъ и расходы всѣхъ школьныхъ органовъ, находящихся внѣ Лондона.

Съ другой стороны эта таблица показываетъ, какое преобладающее значеніе среди всего множества мѣстныхъ органовъ, отчасти благодаря новѣйшимъ реформамъ въ области мѣстнаго управленія, получила на ряду съ совѣтами графства, органами призрѣнія бѣдныхъ и школьными органами въ особенности окружная организація: одни расходы городовъ и городскихъ округовъ (кромѣ Лондона) составляли въ 1896/97 г. 33 милліона ф. ст. т. е. 42% въ 1902/03—61 милліонъ ф. ст. т. е. 47% всѣхъ расходовъ. Здѣсь мы должны указать также на то, что изъ другихъ категорій органовъ нѣкоторые встрѣчаются теперь лишь изрѣдка; къ такимъ органамъ относятся, напр., такъ называемые Conservators of Commons и существующіе на ряду съ городскими органами рыночные органы, функціи коихъ входятъ обыкновенно въ сферу дѣятельности самихъ городскихъ корпорацій, функціи же купальныхъ и прачешныхъ комиссій, а отчасти также функціи Conservators относятся къ сферѣ дѣятельности городскихъ и окружныхъ органовъ. Остальныя организаціи, существующія для отдѣльныхъ цѣлей, являются лишь послѣдними остатками вымирающихъ учрежденій; сюда относятся напр. нѣкоторые Trustees для содержанія шоссейныхъ дорогъ, мостовъ и перевозовъ и существующіе еще кое-гдѣ въ деревнѣ инспектора, завѣдующіе освѣщеніемъ и ночной стражей, функціи которыхъ все болѣе и болѣе поглощаются частью окружными органами, частью вновь организованными приходами.

ЦАБ "Автограф"

Такимъ образомъ, если для дополненія картины, даваемой обѣими вышеприведенными таблицами и для характеристики отчетности англійскихъ мѣстныхъ органовъ мы захотимъ познакомиться съ *подробностями* ихъ *бюджетовъ*, то мы можемъ ограничиться для этого лишь знакомствомъ съ бюджетами важнѣйшихъ мѣстныхъ органовъ, кругъ задачъ которыхъ отличается наибольшей широтой и разнообразіемъ, а именно, съ бюджетами органовъ призрѣнія бѣдныхъ, совѣтовъ графствъ (за исключеніемъ Лондонскаго), городскихъ совѣтовъ, городскихъ и сельскихъ окружныхъ совѣтовъ, и наконецъ вновь организованныхъ приходовъ. Присоединить сюда также еще и бюджеты многочисленныхъ организацій, существующихъ для отдѣльныхъ цѣлей, или бюджеты различныхъ органовъ столицы было бы излишнимъ; ибо общая картина коммунальнаго расходнаго бюджета всѣхъ этихъ органовъ, какъ и вообще Англіи, можетъ быть получена лишь путемъ сводки и расположенія расходовъ по цѣлямъ назначенія, а такую сводку, съ различеніемъ важнѣйшихъ категоріи коммунальныхъ органовъ, мы все равно должны будемъ попытаться сдѣлать впослѣдствіи.

Въ слѣдующихъ сводныхъ таблицахъ 3 A до F приводятся бюджеты вышеупомянутыхъ важнѣйшихъ коммунальныхъ единицъ вмѣстѣ съ нѣкоторыми спеціальными бюджетами ихъ по Returns 1896/97 г. Изъ нихъ, какъ мы уже упоминали выше на стр. 318 и слѣд., мы получаемъ ясное представленіе о финансово-статистической дѣятельности различныхъ мѣстныхъ органовъ благоконцентраціи отчетности. При этомъ сопоставляются расходы, покрываемые займами, и расходы, покрываемые иными средствами, взятые изъ различныхъ таблицъ Local Taxation Returns; переносы изъ одного органа въ другой лишь указаны въ самихъ таблицахъ общими суммами для свѣдѣнія и, гдѣ это нужно, пояснены въ текстѣ; въ самихъ счетахъ отдѣльныя статьи въ зависимости отъ содержанія помѣщены въ самыхъ различныхъ мѣстахъ и въ Local Taxation Returns онѣ лишь болѣе или менѣе суммарно исчисляются въ цѣляхъ вычета въ концѣ каждаго отдѣльнаго бюджета. Отдѣльныя расходныя статьи соединяются иногда вмѣстѣ, если это оказывается удобнымъ по характеру тѣхъ расходовъ, къ которымъ онѣ относятся.

ЦАБ "Автограф"

3. Расходные бюджеты важнѣйшихъ мѣстныхъ управленій Англіи и Уэльса по отчету 1896/97 г.

А. Органы призрѣнія бѣдныхъ (Overseers и Boards of Guardians) [1].

		Расходы 1896/97 г., въ ф. ст., покрываемые		
		доходами кромѣ займовъ.	займами.	Всего.
1. Призрѣніе бѣдныхъ:				
Жалованіе чиновникамъ и пенсіи	1 781 509			
Расходы призрѣнія бѣдныхъ: открыт. призрѣніе	2 680 296			
Расходы призрѣнія бѣдныхъ: закрыт. призрѣніе	2 256 667			
Расходы призрѣнія умалишенныхъ	1 642 505			
Погашеніе долговъ.	490 501			
Проценты по долгамъ	302 500			
Другіе расходы призрѣнія бѣдныхъ	1 278 211			
Итого		10 432 189	843 909	11 276 098
2. Расходы на другія цѣли:				
Плата за ученіе небѣдныхъ дѣтей.	1 415			
Надзоръ за школами	46 671			
Оспопрививаніе	84 150			
Списки гражданскаго состоянія .	95 150			
Избирательные списки.	198 427			
Списки присяжныхъ.	9 601			
Погашеніе долговъ.	1 096			
Проценты по долгамъ	868			
Другіе расходы	38 958 [2]			
Итого		476 301	—	476 301
3. Общіе расходы управленія:				
Юридическія процедуры	48 609			
Налоговыя оцѣнки	120 351 [3]			
Жалованье, вознагражденія, пенсіи и пр.	722 811			
Итого		891 771	—	891 771
Общая сумма дѣйствительныхъ расходовъ. .		11 800 261	843 909	12 644 170
(Кромѣ того переносы средствъ въ другіе органы).		[12 674 333]		

[1] Всѣ органы призрѣнія бѣдныхъ, включая и столичные.

[2] Въ томъ числѣ 145 ф. ст. на общественныя площади.

[3] Эти расходы для одного Лондона составляли по Valuation (Metropolis) Act'у 1869 г. 25.644 ф. ст.

ЦАБ "Автограф"

Переносы въ другіе органы въ суммѣ 12.673.246 ф. ст. состоятъ изъ требуемой этими органами и взимаемой для нихъ доли налоговъ: графскихъ, городскихъ и полицейскихъ Rates—9.129.874 ф. ст., школьнымъ совѣтомъ—1.336.145 ф. ст., совѣтамъ городскихъ округовъ для ихъ комитетовъ школьнаго надзора (соотвѣтствующіе расходы самихъ органовъ призрѣнія помѣщены во 2 отдѣлѣ только что приведенной таблицы)—8.382 ф. ст., сельскимъ окружсовѣтамъ (въ качествѣ органовъ общественнаго здравія и дорожныхъ органовъ)—1.772.688 ф. ст., существующимъ еще Highway Boards—76.208 ф. ст., новымъ городскимъ управленіямъ (Councils и Meetings)—87.430 ф. ст., кладбищенскимъ совѣтомъ—127.387 ф. ст., наконецъ купальнымъ и прачешнымъ, библіотечнымъ и музейнымъ комиссіямъ, а также Conservators of Commons—135.132 ф. ст. Это, а также и другія задачи, возложенныя на органы призрѣнія бѣдныхъ наряду съ ихъ собственными задачами, объясняютъ высокую цифру общихъ расходовъ управленія, которые (не считая личныхъ и матеріальныхъ административныхъ расходовъ призрѣнія бѣдныхъ въ собственномъ смыслѣ) составляли $7^1/_2{}^0/_0$ обыкновенныхъ (дѣйствительныхъ) расходовъ.

Это значеніе Unions и вытекающіе изъ него расходы по ихъ управленію были приняты во вниманіе и помимо крупныхъ суммъ на призрѣніе умалишенныхъ имъ оказывается еще щедрое пособіе изъ государственныхъ дотацій на личные расходы общаго управленія; см. подъ таблицами B и D поясненіе о дотаціонныхъ счетахъ совѣтовъ графствъ и городскихъ совѣтовъ.

Къ собственнымъ расходамъ органовъ призрѣнія отнесены:

СПЕЦІАЛЬНЫЕ БЮДЖЕТЫ	окружныхъ школъ (школъ для бѣдныхъ).	лѣчебницъ для хрониковъ (больницъ для бѣдныхъ)
Личные расходы (включая пенсіи)	67 163	205 683
Содержаніе призрѣваемыхъ и предм. расходы .	111 925	328 921
Погашеніе долговъ и проценты.	32 924	154 069
Юридическія процедуры.	21	564
Итогъ: Расходы, покрываемые доходами кромѣ займовъ	212 033	689 237 [1]
Расходы, покрываемые займами. . .	406	358 605 [1]

[1]) См. стр. 333.

ЦАБ "Автограф"

B. Совѣты графствъ (за исключеніемъ Лондона).

1896,97 г.—Въ ф. ст.	Расходы покрываемые доходами кромѣ займовъ.	займами.	Всего.
1. Дотаціонный счетъ [1]:			
Вознагражденіе врачамъ-оспопрививателямъ	8 733	—	8 733
Различные расходы, находящіеся въ связи съ этимъ счетомъ	577	—	577
Итого 1:	9 290	—	9 290
[Кромѣ того переносы въ другіе органы и фонды . . . . . 3 539 201]			
2. Счетъ графствъ.			
Депо, зданія милиціи	612	—	612
Полиція, включая пенсіи изъ полицейскихъ пенсіонныхъ фондовъ	1 496 195	48 624	1 544 819
Уголовныя преслѣдованія, перевозка и содержаніе арестантовъ	89 925	—	89 925
Исправительныя школы	34 498	—	34 498
Дома для умалишенныхъ (деньги за леченіе душевнобольныхъ графствъ, займы на землю для домовъ умалишенныхъ)	23 327	436 420	459 747
Техническое и дополнительное образованіе	455 738	3 976	459 714
Ветеринарная часть	25 389	—	25 389
Надзоръ за пищевыми продуктами	8 396	—	8 396
Надзоръ за мѣрами и вѣсами	33 156	—	33 156
Дороги общаго пользованія (main roads)	1 867 607	11 292	1 878 899
Мосты	66 503	9 817	76 320
Парцеллированіе (Allotments)	1 129	72	1 201
Small Holdings Act	1 070	-	1 070
Расходы, произведенные комитетами рыболовства	515	—	515
Общіе расходы управленія:			
Зданія графства и помѣщенія для управленія (включая квартиры судей, исключая полицейскія помѣщенія) 88 403		[45 195]	
Жалованья и пенсіи (за исключеніемъ полицейскихъ) 454 188		—	
Предметные расходы управленія 50 393		—	
Юридическ. и парламент. процедуры. 23 994		—	
Избирательн. списки (парламентскихъ и графскихъ избират.) 50 145		—	
Расходы по выборамъ (въ совѣты графствъ) 2 203		—	
	659 326	45 195	704 521
Долги:			
Погашеніе 211 253			
Присоединено къ фондамъ погашенія 16 263			
Проценты 98 429 [2]			
	325 945	—	325 945
Остальные расходы (включая и расходы коронеровъ)	55 964	—	55 964
Итого 2:	5 145 295	565 028	5 710 323
[Кромѣ того выдачи другимъ управленіямъ и фондамъ 570 122]			
Всѣ собственные расходы	5 154 585	565 028	5 719 613

ЦАБ "Автограф"

Дотаціонный счетъ совѣтовъ графствъ содержитъ (кромѣ небольшихъ суммъ, расходуемыхъ непосредственно въ самомъ управленіи графства) лишь дальнѣйшее распредѣленіе налоговыхъ доходовъ, предоставленныхъ государствомъ совѣтамъ графствъ, какъ распредѣлительнымъ органамъ, на цѣли мѣстнаго управленія. Изъ распредѣленныхъ такимъ образомъ въ 1896/97 г. 3^1_2 милліоновъ ф. ст. пришлось на долю: 1) самихъ графствъ 2.298.490 ф. ст., изъ нихъ на цѣли техническаго и дополнительнаго образованія 441.343 ф. ст., на жалованье и обмундированіе полицейскихъ 524.780 ф. ст., мелкія статьи на содержаніе душевно-больныхъ графства и на вознагражденіе клерковъ и чиновниковъ Quarter Sessions, и 1.323.666 ф. ст. поступило въ главныя кассы графствъ и было присоединено къ ихъ общимъ фондамъ; 2) органовъ призрѣнія бѣдныхъ—1.065.957 ф. ст., большею частью какъ пособіе на содержаніе неимущихъ душевно-больныхъ (341.092 ф. ст.) и на жалованіе чиновникамъ Unions (704.669 ф. ст.), а затѣмъ мелкія суммы, какъ пособіе на уплату жалованья учителямъ школъ для бѣдныхъ, на уплату денегъ за ученіе бѣдныхъ дѣтей, которыя посылаются изъ рабочихъ домовъ въ общественныя элементарныя школы, и на расходы по веденію списковъ гражданскаго состоянія; 3) другихъ мѣстныхъ органовъ—174.754 ф. ст., главнымъ образомъ на жалованіе чиновникамъ и инспекторамъ общественнаго здравія (90.540 ф. ст.) и городамъ съ собственными поли-

---

Къ стр. 331: [1] Изъ нихъ 640.526 ф. ст. и 355.860 ф. ст. приходятся на столицу и составляютъ расходы Metropolitan Asylum District'a и комитета Aldershot Joint Hospital.

Къ стр. 332: [1] Названіе это является наиболѣе подходящей краткой передачей англійскаго названія „Exchequer Contribution Accounts", ибо эти ассигнованія изъ государственной кассы представляютъ изъ себя не соразмѣряемыя съ нуждой субвенціи на отдѣльныя цѣли или отдѣльнымъ органамъ, а установленное закономъ предоставленіе опредѣленныхъ государственныхъ доходовъ мѣстному управленію вообще, т. е. мѣстное управленіе дотируется доходомъ изъ какого-нибудь источника.

[2] Кромѣ того 10.544 ф. ст. процентовъ полицейскимъ пенсіоннымъ фондомъ за занятыя у нихъ деньги. Эти проценты включены въ статью „выдачи другимъ органамъ и фондамъ". Полицейскіе пенсіонные фонды суть спеціальныя смѣты бюджетовъ графствъ; поэтому упомянутый платежъ процентовъ изъ главныхъ кассъ графствъ является, точно также какъ и отпускаемыя въ эти фонды изъ главныхъ кассъ субвенціи, лишь переносомъ финансовыхъ средствъ внутри управленія графствъ. Въ бюджетѣ же графствъ въ качествѣ дѣйствительныхъ расходовъ фигурируютъ выдачи пенсій.

ЦАБ "Автограф"

цейскими командами на жалованіе полицейскимъ и обмундированіе ихъ (82.754 ф ст.).

Среди переносовъ, фигурирующихъ въ *счетѣ графствъ*, 64.639 ф. ст. приходится на передачи суммъ полицейскимъ пенсіоннымъ фондамъ графствъ (включая и проценты, упомянутые выше на стр. 333, прим. 2); эти суммы были употреблены, слѣдовательно, непосредственно для цѣлей управленія графства. *Другимъ* мѣстнымъ органамъ было выдано: въ городскіе полицейскіе пенсіонные фонды — 807 ф. ст., Visiting Committees домовъ для умалишенныхъ—191.537 ф. ст. субсидій на содержаніе этихъ заведеній, 9.965 ф. ст. на содержаніе мостовъ (въ томъ числѣ 7.876 ф. ст. спеціально на содержаніе мостовъ графствъ), 117.692 ф. ст. субвенцій на устройство дорогъ (не Main Roads) [1], 68.902 ф. ст. субвенцій на техническое (профессіональное) и дополнительное образованіе, 116.580 ф. ст. разныхъ выдачъ. Всего выдачъ другимъ органамъ было на 505.483 ф. ст. Эти расходы, а также и субсидіи, выдаваемыя полицейскимъ пенсіоннымъ фондамъ, вполнѣ покрывались изъ 1.323.666 ф. ст., оставшихся въ распоряженіи главныхъ кассъ графствъ отъ дотацій, и на нихъ совсѣмъ не приходилось тратить County Rates.

При подсчетѣ всѣхъп ереносовъ обоихъ бюджетовъ графствъ и при сопоставленіи ихъ со всѣми расходами дотаціоннаго счета (3.548.491 ф. ст.) оказывается, что изъ этихъ расходовъ непосредственно на управленіе графствъ пошло 1.802.297 ф. ст. (по дотаціонному счету 9.290 + 2.298.490 ф. ст.—505.483 ф. ст. переносовъ изъ счета графствъ), т. е. 50,8%, всѣ же выдачи графствъ другимъ органамъ (1.746.194 ф. ст.) покрывались остальными 49,2% дотаціоннаго счета. Среди этихъ выдачъ 191.517 ф. ст. составляютъ, однако, субсидію на содержаніе домовъ для умалишенныхъ, т. е. расходъ на задачу, исполненіе которой входитъ въ кругъ прямыхъ обязанностей графствъ.

Visiting Committees домовъ для умалишенныхъ представляютъ изъ себя особую категорію мѣстныхъ органовъ, предназначенныхъ для одной опредѣленной цѣли. Но изъ домовъ для умалишенныхъ въ 1896/97 г. 39 были собственностью графствъ и содержались ими (нѣкоторые сообща нѣсколькими графствами), 15 содержались сообща графствами и нѣкоторыми городами

[1] Расходы на содержаніе и улучшеніе Main Roads ложатся исключительно на бюджеты графствъ, хотя выполненіе работъ на участкахъ, лежащихъ въ районахъ городовъ (за исключеніемъ городовъ-графствъ) и городскихъ и сельскихъ округовъ, предоставлено управленіямъ этихъ мѣстныхъ единицъ, расходы которыхъ должны быть возмѣщаемы имъ по постановленію Local Government Act'a 1888 года. Графства израсходовали въ 1896/97 г. на Main Roads, непосредственно 841,598 ф. ст. и на возмѣщеніе расходовъ городскихъ и окружныхъ совѣтовъ 1.026.009 ф. ст.

ЦАБ "Автограф"

(также и тѣми, которые не были городами-графствами), 14 — тринадцатью крупными городами (городами-графствами) самостоятельно. Бюджеты Visiting Committees суть такимъ образомъ по существу лишь спеціальные бюджеты частью графствъ, частью городовъ. Эти спеціальные органы не имѣютъ также собственнаго кредита, и часть расходовъ на дома умалишенныхъ, покрываемая займами, вносится въ бюджеты графствъ и городовъ, обязанныхъ участвовать въ содержаніи этихъ заведеній; Visiting Committees ведутъ только строительную отчетность въ качествѣ спеціальныхъ документовъ, указывающихъ на способъ израсходованія этихъ чрезвычайныхъ средствъ. Поэтому въ дополненіе къ бюджетамъ графствъ и бюджетамъ городовъ, о которыхъ мы будемъ говорить ниже, мы дадимъ здѣсь таблицу расходовъ доовъ для умалишенныхъ (въ этой таблицѣ нѣкоторыя статьи соединены въ одну). Первые три столбца вычислены по соотвѣтствующимъ спеціальнымъ счетамъ (часть II, № 4) Local Taxation Returns и только графа итоговъ могла быть взята изъ «Summary».

C. Visiting Committees домовъ для умалишенныхъ, содержимыхъ графствами и городами за исключеніемъ Лондона.

Расходы 1896/97 г., въ ф. ст., покрытые доходами за исключеніемъ займовъ[1]

	Заведенія содержимыя: одними графствами.	одними городами [2]	графствами и городами сообща.	Всѣ заведенія.
Жалованіе, заработная плата и одежда личнаго состава	233 905	48 329	92 787	375 021
Продовольствіе и предметные расходы (включая земледѣліе и садоводство). . .	597 991	119 907	231 087	948 985
Строенія (содержаніе ихъ, пристройки и перестройки, включая и налоги)	154 317	33 031	50 885	238 233
Итого: Дѣйствительные собственн. расходы.	986 213	201 267	374 759	1 562 239

[1] Чрезвычайные, покрываемые займами, расходы на дома умалишенныхъ вносятсъ непосредственно въ бюджеты совѣтовъ графствъ и городскихъ совѣтовъ.

[2] Только графства-города.

ЦАБ "Автограф"

	Заведенія содержимыя:			Всѣ заведенія.
	одними графствами.	одними городами	графствами и городами сообща.	
Изъ нихъ покрываются суммами, вносимыми другими органами на продовольствіе и погребеніе бѣдныхъ умалишенныхъ и фигурирующими въ бюджетахъ этихъ органовъ въ качествѣ дѣйствительныхъ расходовъ	838 184	177 749	325 953	1 341 886
Остается собственныхъ расходовъ домовъ для умалишенныхъ, которые должны быть покрыты изъ иныхъ источниковъ.	148 029	23 518	48 806	220 353
Кромѣ того:				
Платежи другимъ органамъ.	[18 567]	[8 831]	[21 532]	[48 930]
Переходящія статьи въ собственномъ счетѣ (переносы изъ счета содержанія зданій въ счетъ недвижимостей). . . .	[29 936]	[24 006]	[10 571]	[64 513

1.562.239 ф. ст. дѣйствительныхъ расходовъ домовъ для умалишенныхъ не представляютъ собою цифру всѣхъ расходовъ ихъ, ибо въ эту цифру не входитъ стоимость продуктовъ, полученныхъ отъ земледѣлія и садоводства и израсходованныхъ на собственныя нужды заведеній; эта стоимость по спеціальному счету за 1896/97 г. равнялась 139.896 ф. ст. Расходы на продовольствіе бѣдныхъ душевно-больныхъ возмѣщаются органами призрѣнія бѣдныхъ, графствами (въ томъ числѣ и лондонскимъ совѣтомъ графства) и городами, частью же (55.129 ф. ст.) дома для умалишенныхъ возмѣщаютъ ихъ другъ другу. За вычетомъ этихъ расходовъ на продовольствіе, расходы всѣхъ домовъ для умалишенныхъ составляли 220.353 ф. ст. (не считая упомянутой выше стоимости продуктовъ собственнаго хозяйства); эта сумма и должна бы распредѣляться между расходными бюджетами графствъ и городовъ, какъ собственниковъ этихъ заведеній, обязанныхъ содержать ихъ; но расходы покрывались отчасти изъ собственныхъ доходовъ заведеній (выручка за проданные продукты—28.234 ф. ст., плата за частныхъ паціентовъ—48.722 ф. ст., за больныхъ арестантовъ изъ государственной кассы—3.582 ф. ст., ренты, дивиденты и другіе доходы—9,565 ф. ст.); остатокъ, а также 48.930 ф. ст., уплачиваемыхъ другимъ органамъ (большею частью по счету недвижимости), покрываются взносами графствъ и городовъ, обязанныхъ содержать эти заведенія. Но только что упомянутые платежи другимъ органамъ въ цѣляхъ сводки всѣхъ англійскихъ коммунальныхъ финансовъ должны быть здѣсь выдѣлены, ибо они могутъ фигурировать въ качествѣ дѣйствитель-

ЦАБ "Автограф"

ныхъ расходовъ только въ счетахъ тѣхъ органовъ, которые ихъ получаютъ. Такимъ образомъ примѣръ бюджетовъ англійскихъ домовъ для умалишенныхъ яснѣе всего показываетъ,—поэтому мы и остановились здѣсь на этой детали,—какъ важно для правильной статистики коммунальныхъ финансовъ выдѣленіе не только всѣхъ переходящихъ статей отдѣльныхъ бюджетовъ, но и неоднократныхъ переносовъ суммъ изъ одного коммунальнаго органа въ другой. Но примѣръ этотъ показываетъ также, что нельзя установить общихъ правилъ для такого выдѣленія, что стоящій въ сторонѣ наблюдатель не можетъ предпринять общей сводки всѣхъ коммунальныхъ финансовъ страны, и что пока приходится поэтому отказаться отъ мысли дать такое же подробное изображеніе мѣстныхъ и коммунальныхъ финансовъ другихъ странъ, какое представляется возможнымъ дать для мѣстныхъ и коммунальныхъ финансовъ Англіи и Великобританіи.

Бюджеты городскихъ совѣтовъ дѣлятся въ таблицахъ Local Taxation Returns на двѣ группы: въ первую входятъ города-графства, во вторую остальные города. Это дѣленіе, сохраненное нами въ таблицѣ I), является въ то же время и дѣленіемъ городовъ на крупные, имѣющіе болѣе 50.000 жителей, и на средніе и мелкіе города. О многочисленныхъ счетахъ, которые городскіе совѣты должны вести въ качествѣ представителей городскихъ корпорацій, въ качествѣ органовъ общественнаго здравія и дорожныхъ (окружныхъ) органовъ, а Councils городовъ-графствъ также и въ качествѣ органовъ административнаго графства, см. выше стр. 278 и сл. Предоставленныя городамъ-графствамъ доли государственныхъ дотацій предназначаются, разумѣется, лишь для округа даннаго города. Поэтому дотаціонный счетъ совѣтовъ городовъ-графствъ показываетъ, какъ эти доли были распредѣлены между отдѣльными задачами, лежащими на самихъ городскихъ совѣтахъ и на другихъ мѣстныхъ органахъ того же городского округа. Мы должны еще замѣтить, что въ отдѣлахъ 2 и 3 нижеслѣдующей таблицы, а также въ приводимыхъ дальше бюджетахъ окружныхъ совѣтовъ отдѣльныя статьи для наглядности расположены отчасти иначе, чѣмъ въ оффиціальныхъ счетахъ.

ЦАБ "Автограф"

D. Городскіе совѣты.

	Расходы 1896/97 г., въ ф. ст., покрываемые						Всѣ расходы.
	Доходами за исключеніемъ займовъ.			Займами.			
	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	
1. *Дотаціонный счетъ.*							
Вознагражденіе врачей оспопрививателей	2 649	—	2 649	—	—	—	2 649
Различные расходы, связанные съ этимъ счетомъ	676	—	676	—	—	—	676
Итого 1: .	3 325	—	3 325	—	—	—	3 325
[Кромѣ того переносы въ городскіе бюджеты и въ бюджеты другихъ органовъ — 1.283.665 ф. ст.].							
2. *Бюджетъ совѣта, какъ городского органа.*							
Полицейскіе расходы (включая расходы на помѣщенія и на пенсіи изъ пенсіонныхъ фондовъ).	1 154 498	210 076	1 364 574	20 155	2 793	22 948	1 387 522
Уголовныя преслѣдованія и аресганты	89 737	9 714	99 451	—	—	—	99 451
Осмотры труповъ (Coroners)	25 383	2 951	28 334	—	—	-	28 334
Содержаніе душевнобольныхъ и домовъ для умалишенныхъ.	21 735	787	22 522	70 815	—	70 815	93 337
Исправительныя школы	18 526	2 430	20 956		—	-	20 956
Колледжи и школы .	12 187	3 128	15 315	—	—	—	15 315
Техническое и дополнительное образованіе	214 061	61 291	275 352	90 210	15 586	105 796	381 148
Комитеты надзора за школами.	2 825	9 660	12 485	—	—	—	12 485
Библіотеки, музеи, научно-художественныя школы. . . .	216 820	46 832	263 652	21 998	7 125	29 123	292 775

ЦАБ "Автограф"

(D: Продолженіе).	Расходы 1896/97 г., въ ф. ст., покрываемые						Всѣ расходы.
	Доходами за исключеніемъ займовъ.			Займами.			
	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	
Ветеринарія (законъ 1894 г.)	5 226	1 934	7 160	—	—	—	7 160
Надзоръ за съѣстными припасами. . .	4 496	703	5 199	—	—	—	5 199
Надзоръ за мѣрами и вѣсами	24 066	3 245	27 311	—	—	—	27 311
Мосты и перевозы. .	37 080	6 464	43 544	2 480	2 174	4 654	48 198
Гавани, доки, молы, набережныя, защита моря.	3 977	10 942	14 919	—	9 063	9 063	23 982
На другія общественныя работы и цѣли .	32 873	9 739	42 612	19 193	7 396	26 589	69 201
Общее управленіе:							
Городскія зданія (включая и полицію) . .	86 263	48 056	134 319	47 911	39 284	87 195	221 514
Земельная собственность	20 522	7 266	27 788	—	—	—	27 788
Городское имущество (CorporateProperty).	44 317	34 894	79 211	3 163	5 976	9 139	88 350
Жалованье и пенсіи (за исключеніемъ полиціи).	231 866	107 002	338 868	—	—	—	338 868
Предметные расходы управленія. . . .	97 462	48 727	146 189	—	—	—	146 189
Юридическія и парламентскія процедуры, расходы по инкорпораціямъ и мѣстнымъ законамъ.	24 926	17 035	41 961	4 828	5 063	9 891	51 852
Списки избирателей (парламентскіе и муниципальные). . .	13 960	4 360	18 320	—	—	—	18 320
Расходы по выборамъ (муниципальные выборы).	14 008	6 788	20 796	—	—	—	20 796
Долги:							
Погашеніе.	33 325	25 301	58 626	—	—	—	58 626
Переведено въ фонды погашенія	140 513	34 014	174 527	—	—	—	174 527
Проценты [1]	409 378	63 072	472 450	—	—	—	472 450

[1] За исключеніемъ 4.414 ф. ст. (3.794 County Boroughs + 620 остальныхъ городовъ) *процентовъ за деньги, занятыя изъ полицейскихъ пенсіонныхъ фондовъ.* Эти расходы помѣщены подъ рубрикой платежей полицейскимъ фондамъ, въ видѣ переходящихъ статей внутри городского счета.

ЦАБ "Автограф"

(D: Продолженіе).	Расходы 1896/97 г., въ ф. ст., покрываемые						Всѣ расходы.
	Доходами за исключеніемъ займовъ.			Займами.			
	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	
Иные расходы . . .	34 691	17 457	52 148	—	—	—	52 148
Итого 2: . .	3 014 721	793 868	3 808 589	280 753	94 460	375 213	4 183 802
[Кромѣ того платежи другимъ органамъ и фондамъ (включая сюда и полицейскіе пенсіонные фонды)].	[1 786 210]	[362 671]	[2 148 881]	—	—	—	[2 148 881]
3. *Бюджетъ совѣта, какъ окружного органа:*							
Элементарное обученіе слѣпыхъ и глухонѣмыхъ (законъ 1893 г.)	759	529	1 288	—	—	—	1 288
Госпитали	215 785	56 163	271 984	111 043	18 334	129 377	401 361
Кладбища	39 842	3 325	43 167	19 475	13 197	32 672	75 839
Заразныя болѣзни (законъ о заявкахъ 1889 г., законъ о предупрежденіи 1890 г.)	10 473	4 870	15 343		—	—	15 343
Ветеринарія (законы 1878 и 1886 г.г.) . .	973	432	1 369	—	—	—	1 369
Ассенизація	470 169	171 091	641 260	—	—	—	641 260
Бани и купальни . .	110 249	33 647	143 896	65 051	48 284	113 335	257 231
Осушительныя сооруженія (канализація)	403 996	196 113	600 109	473 070	445 942	919 012	1 519 121
Водопроводы	694 740	220 186	914 926	881 771	201 024	1 082 795	1 997 721
Газовые заводы. . .	2 704 768	700 698	3 405 484	351 845	132 050	483 895	3 889 379
Электричество . . .	123 271	25 604	148 875	811 132	104 386	915 518	1 064 393
Публичное освѣщеніе (электрическое и иное)	378 848	186 569	565 417	7 039	201	7 240	572 657
Улицы (включая поливку и очистку ихъ)	1 520 689	509 400	2 030 089	673 599	226 056	899 655	2 999 744
Парки, площади, мѣста для гулянья . .	186 833	80 732	267 565	59 059	19 842	78 901	346 466
Трамваи	146 045	12 437	158 482	139 043	4 014	143 057	301 539
Бойни	13 853	4 657	18 510	2 630	3 390	6 020	24 530
Базары и ярмарки .	155 032	54 557	209 589	117 909	17 044	134 953	344 542
Доки, набережныя, пристани	2 465	765	3 230	1 552	—	1 552	4 782
Сооруженія для защиты отъ моря . . .	3 706	4 937	8 643	18 401	8 578	26 979	35 622

ЦАБ "Автограф"

(D: Окончаніе).	Расходы 1896/97 г., въ ф. ст., покрываемые						Всѣ расходы.
	Доходами за исключеніемъ займовъ.			Займами.			
	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	Города-графства.	Остальные города.	Всего.	
Пожарное дѣло . . .	90 934	28 900	119 834	9 756	3 747	13 503	133 337
Квартиры для ремесленниковъ и рабочихъ	17 198	952	18 150	107 998	6 174	114 172	132 322
Парцеллированіе (Allotments)	10 709	2 624	13 333	158	4 194	4 352	17 685
Работы за счетъ занят. частныхъ лицъ (Private Improvements Works)	410 944	128 242	539 186	4 930	42 906	47 836	587 022
На другія общественныя работы и цѣли.	363 205	59 978	423 183	171 624	38 584	210 208	633 391
Общее управленіе							
Публичныя зданія и присутственныя мѣста.	875	1 154	2 029	358	602	960	2 989
Жалованье и пенсіи .	236 472	141 573	378 045	—	—	—	378 045
Предметные расходы управленія	99 680	58 909	158 589	—	—	—	158 589
Юридическія и парламентскія процедуры, мѣстные законы	15 594	10 193	25 787	9 759	676	10 435	36 222
Долги:							
Погашеніе.	281 515	254 232	535 747	—	—	—	535 747
Переведено въ фонды погашенія	1 249 873	329 382	1 579 255	—	—	—	1 579 255
Проценты [1]	2 811 935	691 351	3 503 286	—	—	—	3 503 286
Иные расходы . . .	37 883	22 212	60 095	—	—	—	60 095
Итого 3: . .	12 809 295	3 996 414	16 805 709	4 037 202	1 339 225	5 376 427	22 182 136
[Кромѣ того платежи другимъ фондамъ и органамъ или за ихъ счетъ].	[57 228]	[295 698]	[352 926]	—	—	—	[352 926]
Всѣ собственные расходы городскихъ совѣтовъ	15 827 341	4 790 282	20 617 623	4 317 955	1 433 685	5 751 640	26 369 263

[1] За исключеніемъ 10.113 + 1.686 = 11.799 ф. ст. процентовъ полицейскимъ пенсіоннымъ фондамъ за занятыя у нихъ деньги, которыя вычитаются, какъ статьи переходящія.

ЦАБ "Автограф"

Переносы изъ дотаціоннаго счета городскихъ совѣтовъ County Boroughs составляются изъ тѣхъ же статей, что и переносы изъ дотаціоннаго счета совѣтовъ графствъ: 424 068 ф. ст. органамъ призрѣнія городовъ-графствъ (196.268 ф. ст. на содержаніе бѣдныхъ душевно-больныхъ, 258.378 ф. ст. на жалованье чиновникамъ Unions, 8.388ф. ст. на жалованье учителямъ школъ для бѣдныхъ, 32 ф. ст. учебной платы за дѣтей изъ рабочихъ домовъ, 1.032 ф. ст. на списки гражданскаго состоянія); 261 ф. ст. платежей другимъ мѣстнымъ органамъ; затѣмъ 6.440 ф. ст. на вознагражденіе инспекторовъ и чиновниковъ общественнаго здравія, т. е. въ пользу окружнаго бюджета, и 852.866 ф. ст. на остальныя нужды городского бюджета (въ томъ числѣ 446.376 ф. ст. на содержаніе полицейскихъ командъ, 165 945 ф. ст. на техническое и дополнительное образованіе, 2.525 ф. ст. на содержаніе городскихъ душевно-больныхъ, 385 ф. ст. на клерковъ и чиновниковъ Quarter Sessions и 237.635 ф. ст. въ распоряженіе главныхъ городскихъ кассъ «in aid of Rates»; изъ послѣдней суммы 177.874 ф. ст. приходилось на долю бюджетовъ совѣтовъ, какъ городскихъ органовъ, и 59.761 ф. ст. на долю окружныхъ бюджетовъ).

Среди переносовъ изъ городского бюджета главную статью составляютъ переносы въ School Boards, которые получили отъ County Boroughs 1.400.278 ф. ст., отъ остальныхъ городовъ 251.663 ф. ст., а всего 1.651.941 ф. ст. (исключительно изъ Borough Rate); далѣе, выдачи School Boards на техническое и дополнительное образованіе составляли 8.605 + 150 = 8 755 ф. ст.; затѣмъ выдачи въ полицейскіе пенсіонные фонды (включая и проценты, упоминаемые выше на стр. 339 въ прим.) 56.264 + 10.610 = 66.874 ф. ст., пособія управленіямъ домовъ для умалишенныхъ (кромѣ денегъ на продовольствіе, занесенныхъ непосредственно въ городскіе счета) 28.655 + 3.874 = 32.529 ф. ст., наконецъ, платежи другимъ органамъ и переносы изъ городского бюджета въ окружный бюджетъ и въ кладбищенскій бюджетъ, который ведется особо нѣкоторыми городскими совѣтами въ ихъ роли Burial Boards,—292.908 + 96.374 = 388.782 ф. ст.

Переходныя статьи окружнаго бюджета состояли изъ 232.115 ф. ст. расходовъ среднихъ и мелкихъ городовъ (не County Boroughs) на дороги общаго пользованія, произведенныхъ за счетъ совѣтовъ графствъ (см. выше стр. 334, прим 1), затѣмъ 11.799 ф. ст. процентовъ полицейскимъ пенсіоннымъ фондамъ (см. выше стр. 342 прим. 1) и 47.115 + 61.897 = 109.012 ф. ст. платежей другимъ органамъ.

Въ общемъ приведенныя таблицы бюджетовъ англійскихъ городскихъ совѣтовъ, за исключеніемъ Лондона (бюджетъ городскихъ совѣтовъ, кстати замѣтимъ, нельзя отождествлять съ расходнымъ бюджетомъ городовъ вообще), ясно показываютъ съ одной стороны, что въ вѣдѣніе городского совѣта, какъ муниципальнаго органа, входятъ отчасти тѣ же административные предметы, которые вѣдаются и совѣтами графствъ, отчасти школьныя дѣла, въ остальномъ же преимущественно такіе предметы, которые уже раньше имѣли болѣе или менѣе близкое отношеніе къ управленію старымъ корпоративнымъ имуществомъ (нѣкоторыя колледжи и другія

ЦАБ "Автограф"

учебныя заведенія, музеи, библіотеки, сооруженія для торговли и сообщеній и т. п.); съ другой стороны онѣ показываютъ, что при современныхъ развитыхъ потребностяхъ центръ тяжести городскихъ финансовъ лежитъ въ окружномъ бюджетѣ. При этомъ не всюду рѣзко проведена граница между окружнымъ бюджетомъ и бюджетомъ городской корпораціи: расходы на ветеринарію, гавани, доки, набережныя, пристани и сооруженія для защиты моря фигурируютъ какъ въ томъ, такъ и въ другомъ бюджетѣ; обученіе слѣпыхъ и глухонѣмыхъ, благодаря тому, что оно нормировано законами объ общественномъ здравіи, включено въ окружный бюджетъ. Исключительно въ этотъ бюджетъ перешло и содержаніе улицъ, которое въ прежнія времена лежало отчасти также и на городскихъ совѣтахъ, какъ мѣстныхъ органахъ; въ окружный же бюджетъ входятъ и такъ называемыя соціально-политическія задачи въ тѣсномъ смыслѣ (забота о квартирахъ для рабочихъ, парцеллированіе). Съ другой стороны только меньшая часть городскихъ расходовъ на *кладбища* входитъ въ вышеприведенный окружный бюджетъ, такъ такъ городскіе совѣты еще 68 городовъ завѣдуютъ этой отраслью управленія не въ качествѣ окружныхъ органовъ (по Public Health [Interments] Act'у 1879 г.), а на основаніи особыхъ Burial Acts, для чего они и конституировались въ Burial Boards. Но все-таки счета кладбищенскихъ расходовъ ведутъ сами городскіе совѣты, такъ что вышеприведенныя таблицы ихъ бюджетовъ должны быть дополнены соотвѣтствующими счетами изъ отдѣла Local Taxation Returns о Burial Boards (Returns, Part. III, № 12):

4. Расходные бюджеты городскихъ совѣтовъ, какъ кладбищенскихъ органовъ, въ ф. ст.	Города графства.	Другіе города.	Всего.
Кладбища и зданія при нихъ	40 767	18 206	58 973
Плата священникамъ, Parish clerks и др. .	5 462	2 795	8 257
Жалованія	8 003	7 522	15 525
Предметные расходы управленія	3 292	1 492	4 784
Юридическія процедуры	—	286	286
Погашеніе долговъ	6 678	7 205	13 883
Переведено въ фонды погашенія . . .	12 524	4 523	17 047
Проценты по долгамъ	17 099	11 181	28 280
Другіе расходы	209	277	486
Итого: расходы, покрываемые доходами, кромѣ займовъ	94 034	53 487	147 521
расходы, покрываемые займами	8 567	1 637	10 204
Всѣ собственные расходы	102 601	55 124	157 725
[Кромѣ того платежи другимъ органамъ]	[203]	[30]	[233]

ЦАБ "Автограф"

По включеніи этихъ особыхъ кладбищенскихъ расходныхъ счетовъ оказывается, что всѣ расходы городскихъ совѣтовъ составляли въ 1896 97 г. въ ф. ст.:

	расходы 64 городовъ-графствъ (за исключ. Лондона)	расходы остальныхъ 242 городовъ	расходы всѣхъ городовъ (за исключ. Лондона)
расходы, покрываемые доходами, кромѣ займовъ . .	15.921.375	4.843.769	20.765.144
расходы, покрываемые займами	4.326.522	1.435.322	5.761.844
Всего . .	20.247.897	6.279.091	26.526.988

Въ 64 городахъ-графствахъ было (по переписи 1891 г.) 7.720.567 жителей, въ остальныхъ 242 городахъ—3.484.255 жителей. Населеніе городовъ-графствъ составляло 68,9% всего населенія инкорпорированныхъ городовъ, расходы ихъ городскихъ. совѣтовъ составляли 76% расходовъ всѣхъ городскихъ совѣтовъ. У обѣихъ группъ городовъ расходы, покрываемые займами, составляютъ приблизительно 20% всѣхъ расходовъ.

Мы уже выше указывали на то, что бюджеты городскихъ совѣтовъ содержатъ не всѣ расходы городовъ на коммунальное управленіе, ибо въ нихъ отсутствуютъ прежде всего расходы органовъ призрѣнія бѣдныхъ, школьныхъ органовъ и затѣмъ многочисленныхъ спеціальныхъ органовъ. Точно также мы не должны упускать изъ вида, что Municipal Boroughs, инкорпорированные города, никоимъ образомъ не охватываютъ всей городской конгломераціи населенія, такъ какъ къ этой конгломераціи относится также и населеніе городскихъ округовъ.

Городской округъ слѣдуетъ разсматривать какъ *мѣстную* общину созданную законами о мѣстномъ управленіи, *сельскій же округъ*—какъ нѣчто вродѣ *сложной* общины или *союзной* общины (но не союза общинъ, ибо Council сельскаго округа не состоитъ изъ делегатовъ отдѣльныхъ Parishes, а является непосредственнымъ представительствомъ жителей округа). Эти обѣ категоріи коммунальныхъ единицъ созданы для потребностей, лежащихъ въ одной и той же области, но фактически проявляющихся различнымъ образомъ. Дифференціація дѣятельности ихъ пояснена путемъ сопоставленія ихъ бюджетовъ въ таблицѣ Е. (См. стр. 346).

ЦАБ "Автограф"

При платежахъ изъ окружныхъ бюджетовъ другимъ органамъ слѣдуетъ помнить, что District Councils пользуются правомъ обложенія и должны собирать также налоги для нуждъ подвѣдомственныхъ имъ мѣстныхъ органовъ для спеціальныхъ цѣлей этихъ послѣднихъ (Joint Committees, Burial Boards); такимъ образомъ изъ 210,395 ф. ст. переносовъ изъ бюджетовъ совѣтовъ городскихъ округовъ 97.841 ф. ст. составляли платежи «under precept», а въ переносахъ совѣтовъ сельскихъ округовъ такихъ платежей было на 36.513 ф. ст.

Бюджеты городскихъ окружныхъ совѣтовъ дополняются спеціальными бюджетами, которые ведутся 124 городскими окружными совѣтами (подобно городскимъ совѣтамъ) въ ихъ качествѣ кладбищенскихъ органовъ (acting as burial boards). Бюджеты сельскихъ окружныхъ совѣтахъ нашли себѣ весьма существенное дополненіе въ спеціальныхъ дорожныхъ бюджетахъ, которые Local Taxation Returns соединили вмѣстѣ съ бюджетами существовавшихъ еще въ 1896 г. старыхъ сельскихъ дорожныхъ органовъ въ одинъ особый отдѣлъ (Part. VI., № 32). Но главная часть расходовъ этихъ спеціальныхъ сельскихъ дорожныхъ бюджетовъ приходилась на долю окружныхъ совѣтовъ, которые, какъ это имѣютъ въ виду соотвѣтствующіе законы, вообще должны постепенно поглощать остальные дорожные органы. (См. табл. спеціальныхъ бюджетовъ на стр. 347).

Если мы дополнимъ суммы окружныхъ бюджетовъ (табл. E, 1) суммами спеціальныхъ счетовъ, то получимъ для 1896/97 г. слѣдующія цифры всѣхъ собственныхъ расходовъ:

	Городскихъ окружныхъ совѣтовъ.	Сельскихъ окружныхъ совѣтовъ и дополняющихъ ихъ дорожныхъ органовъ.
Расходы, покрываемые обыкновенными доходами	4.672.171	2.459.058 ф. ст.
Расходы, покрываемые займами .	1.557.489	246.693 „ „
Итого . . .	6.229.660	2.705.751 ф. ст.

ЦАБ "Автограф"

E. Окружные совѣты.

1. Окружный бюджетъ.	Городскіе округа.			Сельскіе округа.		
	Расходы 1896	97 г., въ ф. ст., покрываемые:				
	доходами кромѣ займовъ.	займами.	Всего.	доходами кромѣ займовъ.	займами.	Всего.
Полицейскія команды (включая и пенсіи)	5 241	—	5 241	—	—	—
Комитеты школьнаго надзора	7 382	—	7 382	—	—	—
Элементарное обученіе слѣпыхъ и глухо-нѣмыхъ	704	—	704	1 743	—	1 743
Техническое обученіе	54 799	15 062	69 861	—	—	—
Публичныя библіотеки и музеи	25 275	5 894	21 169	—	—	—
Госпитали	72 057	11 990	84 047	44 493	7 480	51 973
Кладбища	10 106	5 975 [1]	16 081	2 456	2 053	4 509
Заразныя болѣзни (законы 1889 и 1890 гг.)	6 123	—	6 123	6 006	—	6 006
Ветеринарія (законы 1878 и 1886 г.)	237	—	237	55	—	55
Надзоръ за съѣстными припасами	78	—	78	—	—	—
Ассенизація	[2] .	—	[2] .	30 140	—	30 140
Бани и купальни и (въ сельск. округахъ) другія санитарныя начинанія	11 677	3 893	15 570	14 311	—	14 311
Осушительныя сооруженія (канализація)	318 484	618 570	937 054	98 693	142 484	241 177
Водопроводы	179 256	222 559	401 815	64 584	82 116	146 700
Газъ	339 049	82 576	421 625	—	—	—
Электричество	3 926	39 398	43 324	—	—	—
Публичное освѣщеніе	304 434	1 805	306 239	21 334	277	21 611
Улицы (включая поливку и чистку)	812 384	147 698	960 082	[3] 12 761	—	12 761
Мосты и перевозы	37 770	14 518	52 288	[3] —	—	—
Парки, площади, гулянья	37 957	60 193	98 150	253	—	253
Трамваи	575	269	844	—	—	—
Бойни	3 227	3 428	6 655	13	—	13
Базары и ярмарки	21 006	10 086	31 092	—	—	—
Доки, набережныя, пристани	1 736	175	1 911	—	—	—
Защита моря и источниковъ	2 383	8 356	10 739	558	—	558
Пожарное дѣло	41 056	3 278	44 334	1 568	971	2 539
Квартиры для рабочихъ (законъ 1890 г.)	185	8 656	8 841	75	—	75
Парцеллированіе	7 894	2 780	10 674	3 787	881	4 668
Private Improvements Works	132 345	163 119	295 464	13 666	748	14 414
На другія общественныя работы и цѣли	259 012	51 978	310 990	4 914	2 677	7 591
Общее управленіе:						
Публичныя зданія	30 761	55 920	86 681	—	—	—
Жалованія и пенсіи	314 915	—	314 915	155 948	—	155 948
Предметные расходы управленія	137 000	—	137 000	39 134	—	39 134
Юридическія и парламентскія процедуры	58 628	13 856	72 484	16 201	—	16 201
Избирательные расходы	18 855	—	18 855	6 523	—	6 523

ЦАБ "Автограф"

I. Окружный бюджетъ	Городскіе округа.			Сельскіе округа.		
	Расходы 1896|97 г., въ ф ст., покрываемые:					
	доходами кромѣ займовъ.	займами.	Всего.	доходами кромѣ займовъ,	займами.	Всего.
Долги:						
Погашеніе	708 537	—	708 537	102 300	—	102 300
Переведено въ фонды погашенія	50 866	—	50 866	498	—	498
Проценты	596 892	—	596 892	76 870	—	76 870
Иные расходы	9 566	—	9 566	3 991	—	3 991
Итого: собственные расходы	4 622 378	1 552 032	6 174 410	722 875	239 687	962 562
[Кромѣ того содержаніе Main Roads за счетъ совѣтовъ графствъ . . .	(440 774)			[a]) —		
Платежи другимъ мѣстнымъ органамъ].	[210 395]			[54 876]		

2. Спеціальные бюджеты.	Городскіе окружные совѣты, какъ кладбищенскіе органы.	Сельскіе дорожные органы.		
		Сельскіе окружные совѣты.	Другіе дорожные органы.	Всего.
Кладбища и предметные расходы управленія	13 368	—	—	—
Содержаніе и улучшеніе большихъ дорогъ (не Main Roads) [1])	—	1 407 438	212 503	1 619 941
Личные расходы	13 246	90 298	13 904	104 202
Юридическія процедуры	3	4 194	343	4 537
Погашеніе долговъ	13 111	5 134	149	5 283
Переведено въ фонды погашенія . .	450	—	—	
Проценты	9 475	2 167	53	2 220
Иные расходы	140	—	—	—
Итого: Расходы, покрываемые доходами, кромѣ займовъ . . .	49 793	1 509 231	226 952	1 736 183
Расходы, покрываемые займами	5 457	7 006	—	7 006
Всѣ собственные расходы . .	55 250	1 516 237	226 952	1 743 189
[Кромѣ того: Содержаніе Main Roads и мостовъ за счетъ совѣтовъ графствъ . . .	—	[306 539]	[3 786]	[364 325]
Платежи другимъ мѣстнымъ органамъ]	—	[8 224]	[25]	[8 249]

ЦАБ "Автограф"

У городскихъ окружныхъ совѣтовъ расходы, покрываемые займами, составляли 25% всѣхъ расходовъ (процентъ ихъ былъ, слѣдовательно, еще нѣсколько выше, чѣмъ въ бюджетахъ городскихъ совѣтовъ), у сельскихъ же окружныхъ органовъ они составляли лишь 9% всѣхъ расходовъ. Въ сельскихъ округахъ не приходится дѣлать такихъ большихъ затратъ, какъ въ городскихъ округахъ, на сооруженія осушительныя, канализаціонныя, водопроводныя и освѣтительныя, требующія особенно крупныхъ чрезвычайныхъ расходовъ. Меньше чрезвычайныхъ расходовъ требуютъ въ сельскихъ округахъ и работы, вытекающія частью изъ санитарныхъ и гигіеническихъ требованій и значительной частью изъ торговыхъ и жилищныхъ требованій; эти работы носятъ названіе «Private Improvement Works» и расходы ихъ возлагаются по возможности на заинтересованныхъ въ нихъ лицъ [1]. Если такія потребности возникаютъ въ деревнѣ, то объ удовлетвореніи ихъ заботятся часто особые Committees или Boards, которые соединяютъ заинтересованныхъ лицъ въ спеціальныя единицы самоуправленія. Эти единицы самоуправленія не должны по размѣрамъ своимъ непремѣнно совпадать ни съ районами округовъ, ни съ районами отдѣльныхъ мѣстныхъ общинъ.

Но нѣкоторыя общія потребности всегда сохраняютъ въ большей или меньшей степени свой чисто мѣстный характеръ, и

---

[1] Изъ 132.345 ф. ст. обыкновенныхъ расходовъ городскихъ окружныхъ совѣтовъ на Private Improvement Works 103.416 ф. ст. было израсходовано на устроиство улицъ и 28.989 ф. ст. на другія подобныя же работы. По вопросу о преимущественномъ обложеніи заинтересованныхъ лицъ см. также Hallgarten, „Die kommunale Besteuerung des unverdienten Wertzuwachses in England“ Stuttgart, 1899.

Примѣчанія къ таблицѣ E.

[1] См. спеціальный бюджетъ 124 городскихъ окружныхъ совѣтовъ, въ ихъ качествѣ Burial Boards. Табл. E, 2.

[2] Поскольку они не соединены съ расходами на чистку улицъ, они входятъ въ статью расходовъ „на другія общественныя работы и цѣли“.

[3] См. спеціальный бюджетъ сельскихъ окружныхъ совѣтовъ, какъ дорожныхъ органовъ. Табл. E, 2.

[4] Это—всѣ расходы на улицы и мосты, включая Main Roads, за вычетомъ возмѣщенія этихъ послѣднихъ расходовъ со стороны графствъ. Расходы на Main Roads, возмѣщаемые графствами, приведены выше подъ рубрикой „кромѣ того“.

ЦАБ "Автограф"

для удовлетворенія этихъ потребностей *сельскіе приходы* закономъ 1894 г. были вновь конституированы въ качествѣ мѣстныхъ общинъ. Расходами приходовъ мы и закончимъ рядъ приведенныхъ нами англійскихъ коммунальныхъ бюджетовъ. Упомянутый мѣстный законъ 1894 г., во-первыхъ, вообще уполномочилъ приходы помимо общихъ расходовъ управленія производить еще расходы на опредѣленныя цѣли; кромѣ того ихъ Councils получили еще право адоптировать извѣстные спеціальные законы (Burial, Lighting and Watching, Baths and Washhouses, Public Libraries, Public Improvements Acts) и занимать мѣста спеціальныхъ органовъ, предусмотрѣнныхъ этими законами. Въ административно-техническомъ отношеніи это привело къ тому, что и приходы также наряду съ общимъ бюджетомъ (general account) ведутъ еще особые счета расходамъ, вытекающимъ изъ адоптированныхъ ими спеціальныхъ законовъ. Поэтому расходы на пожарное дѣло фигурируютъ частью въ general account, частью въ спеціальныхъ счетахъ расходовъ по Lighting and Watching Act'y, и долги также распредѣляются между general account'омъ и спеціальными бюджетами расходовъ на кладбища, освѣщеніе и ночную стражу. Въ нижеслѣдующей таблицѣ показаны расходы 13.093 приходовъ, покрываемые не займами, при чемъ расходы, занесенные въ general account, отдѣлены отъ расходовъ, занесенныхъ въ разные спеціальные счета (см. табл. F. Parishes, стр. 350).

При разсмотрѣніи расходнаго бюджета приходовъ не слѣдуетъ упускать изъ вида, что эти новыя мѣстныя коммунальныя единицы находятся еще въ начальной стадіи своего развитія, чѣмъ и объясняется сравнительно низкая цифра всѣхъ расходовъ и сравнительно высокій процентъ общихъ расходовъ управленія (суммы личныхъ, матеріальныхъ и конституціонныхъ расходовъ). Мы видимъ также изъ этой таблицы, что наиболѣе крупныя цифры расходовъ приходятся на тѣ предметы, которые должны, по всей вѣроятности, получить главное значеніе при дальнѣйшемъ развитіи приходовъ: на освѣщеніе, ночную стражу, кладбища, нѣсколько менѣе крупныя цифры расходовъ—на мѣстныя средства сообщенія, и затѣмъ, въ отличіе отъ городскихъ и окружныхъ органовъ, на парцеллированіе; расходы же на дорожное дѣло, на призрѣніе бѣдныхъ и на школы, ложащіеся тяжелымъ бременемъ на сельскія общины въ другихъ странахъ, возложены въ Англіи на болѣе сильные союзы. Упомянутыя потребности, свойственныя преимущественно приходамъ, побуждаютъ ихъ также не оставаться при элементарной организаціи съ простымъ общиннымъ собраніемъ, а принимать болѣе сложную форму съ выборнымъ общиннымъ представительствомъ.

ЦАБ "Автограф"

F. Parishes (Meetings и Councils).

Расходы на	Расходы 1896'97 г., въ ф. ст., покрываемые доходами, кромѣ займовъ. Общій счетъ.	Спеціальные счета.	займами.	Всего.
Жалованье служащимъ	6 160	—	—	6 160
Предметные расходы управленія (включая зданія)	19 950	—	4 404 [1]	24 354
Общинныя собранія, списки избирателей, выборы	21 387	—	—	21 387
Парцеллированіе (Allotments)	24 826	—	310	25 136
Пѣшеходныя дороги	12 478	—	—	12 478
Пожарное дѣло	3 852	2 116	—	5 968
Публичное освѣщеніе	—	42 150	458	42 608
Кладбища	—	14 249	9 758	24 007
Бани и прачешныя	—	24	—	24
Публичныя библіотеки	—	454	—	454
Public Improvements	—	13	194 [2]	207
Долги:				
Погашеніе	347	6 768 [3]	—	7 115
Переведено въ фонды погашенія	—	338 [3]	—	338
Проценты	85	5 254 [3]	—	5 339
Иные расходы	23 183	—	—	23 183
Итого: Собственные расходы	112 268	71 366	15 124	198 758
	183 634			
[Кромѣ того платежи другимъ мѣстнымъ органамъ]	[3 532]			

въ 1896/97 г. изъ всей суммы 183.634 ф. ст. обыкновенныхъ приходскихъ расходовъ 182.199 ф. ст. приходилось на Parish Councils и только 1.435 ф. ст. на Meetings.

Мы познакомили читателя съ расходными бюджетами важнѣйшихъ мѣстныхъ органовъ Англіи, т. е. такихъ мѣстныхъ организацій, которыя (кромѣ лондонскихъ учрежденій, реорганизованныхъ послѣ 1896/97 года) по характеру и разнообразію своихъ

[1] На помѣщенія для администраціи и собраній (Parish rooms и Ucstrg).

[2] На мѣста для гулянья (recreation grounds).

[3] За исключеніемъ 17 ф. ст. погашенія и 7 ф. ст. процентовъ по Lighting and Watchiny Act'y, исключительно на кладбища.

ЦАБ "Автограф"

задачъ имѣютъ больше всего права на названіе коммунальныхъ корпорацій, подобныхъ коммунальнымъ корпораціямъ другихъ государствъ. Теперь мы должны сдѣлать попытку изъ множества этихъ бюджетовъ, а также существующихъ наряду съ ними расходныхъ бюджетовъ мѣстныхъ органовъ столицы и многочисленныхъ спеціальныхъ органовъ составить общую картину коммунальныхъ расходовъ Англіи, съ раздѣленіемъ ихъ по *цѣлямъ назначенія*.

Такіе *ретроспективные* обзоры для *всѣхъ* мѣстныхъ органовъ за послѣдніе 5 лѣтъ, а затѣмъ и для 2 болѣе раннихъ годовъ, доходящихъ до 1884/85 г., имѣются въ ежегодныхъ «Summaries» Local Taxation Returns, по которымъ и составлена помѣщаемая ниже таблица 5, для годовъ 1884/85, 1888/89, 1893/94, 1896/97 и 1902/03. Въ этихъ ретроспективныхъ обзорахъ отдѣльныя цѣли расходовъ перечисляются безъ всякаго порядка (въ таблицѣ 5 статьи приведены въ порядокъ, соотвѣтствующій таблицѣ 4a); кромѣ того, съ одной стороны, они содержатъ двѣ большія смѣшанныя статьи, изъ которыхъ въ особенности первая, подъ рубрикой „на другіе общественные работы и расходы“, заключаетъ въ себѣ довольно большіе расходы самаго разнообразнаго характера, съ другой стороны въ этихъ обзорахъ не совсѣмъ равномѣрно представлены расходы спеціальныхъ органовъ, такъ напр. изъ расходовъ органовъ призрѣнія исключены общіе расходы управленія, между тѣмъ какъ въ рубрикѣ расходовъ на школьное дѣло содержатся и общіе расходы управленія School Boards. Но не слѣдуетъ забывать, что такія сводки за цѣлый рядъ лѣтъ, въ виду происходящихъ за это время измѣненіи въ организаціи мѣстнаго управленія, не допускаютъ слишкомъ подробной спеціализаціи. Наоборотъ, въ новѣйшихъ Returns для *каждаго отчетнаго года* въ отдѣльности имѣются двѣ таблицы,—одна для расходовъ, покрываемыхъ не займами, другая для расходовъ, покрываемыхъ займами,—въ которыхъ расходы детально распредѣлены по цѣлямъ назначенія и по категоріямъ мѣстныхъ органовъ, производящихъ эти расходы. Двѣ дальнѣйшія таблицы, дополняющія таблицу расходовъ, покрываемыхъ не займами, показываютъ въ то же время какъ распредѣляются между отдѣльными цѣлями назначенія расходы, производимые отдѣльными органами на погашеніе долговъ и на уплату процентовъ. Пятая таблица даетъ цифры задолженности мѣстныхъ единицъ по категоріямъ органовъ и по цѣлямъ расходовъ.

По этимъ оффиціальнымъ источникамъ мы составили для 1902/03 г. таблицы 4a и 4b, а также ретроспективную таблицу 5.

ЦАБ "Автограф"

4b. Покрываемые займами расходы 1902|03 года, распредѣленные по цѣлямъ

Цѣли расходовъ.	Overseers включая Лондонское City.	Органы призрѣнія бѣдныхъ (включая Лондонъ).	Столица: совѣтъ графства, полиц. округъ, Borough Council и Corporation of London.	Совѣты графствъ (исключая лондонскій).
Призрѣніе бѣдныхъ и умалишенныхъ:				
Дома призрѣнія и помѣщенія для управленія		1 795 852	—	—
Дома для умалишенныхъ		—	96 367	786 116
Итого . . .		**1 795 852**	**96 367**	**786 116**
Народное образованіе:				
Школы и гимнастическія залы		—	2 051	23 429
Библіотеки, музеи и Schools of Science und Art		—	10 101	—
Итого . . .		—	**12 152**	**23 429**
Общественное здравіе:				
Госпитали, санаторіи и пріюты для алкоголиковъ		360 258	9 437	5 680
Кладбища		—	54	—
Заведенія для удаленія отбросовъ		—	81 476	—
Канализація и удаленіе испражненій . . .		—	184 871	—
Бани и прачешныя		—	65 652	—
Итого . . .		**360 258**	**341 490**	**5 680**
Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и благосостояніи и соціально-политическія учрежденія:				
Устройство улицъ		—	3 071 113	19 571
Мосты, перевозы и туннели		—	282 454	65 914
Публичное освѣщеніе		—	—	—
Парки, площади и мѣста для гулянья . . .		—	148 417	19 854
Электричество		—	550 998	—
Газъ		—	—	—
Водопроводы		—	—	—
Рынки		—	340 837	—
Бойни		—	—	—
Гавани, доки, набережныя		—	—	—
Трамваи и узкоколейн. желѣзныя дороги . .		—	722 066	31 831
Пожарное дѣло		—	74 423	—
Дренажъ, защита источниковъ		—	—	2 853
Квартиры для рабочихъ, мелкіе поселки . . .		—	106 183	—
Работы, производимыя на спеціальные взносы (Private Improvement Works)		—	—	—
Итого . .		—	**5 296 491**	**140 023**
Полицейскія станціи и арестныя помѣщенія . .		—	—	62 078
Публичныя зданія и присутственныя мѣста . .		—	73 537	15 100
Парламентскія процедуры		—	—	—
Корпоративныя имущества и телефоны		—	—	—
Иныя, не спеціализированныя цѣли		9 168	77 666	14 874
Всего . . .		2 165 278	5 897 703	1 047 300

ЦАБ "Автограф"

назначенія и по важнѣйшимъ мѣстнымъ органамъ, въ фунтахъ ст.

Городскіе совѣты (исключая лондонскій).		Councils городскихъ округовъ.	Councils сельскихъ округовъ.	Сельскія общины (Parish Councils и Meetings).	School Boards (включая Лондонъ).	Другіе специальные органы.	Всего.
Города графства	Другіе города.						
—	—	—	—	—	—	—	1 795 852
233 987	7 774	—	—	—	—	—	1 124 244
233 987	**7 774**	—	—	—	—	—	**2 920 096**
98 831	58 427	13 888	—	—	2 312 051	—	2 508 677
67 824	19 095	8 505	—	—	—	—	105 525
166 655	**77 522**	**22 393**	—	—	**2 312 051**	—	**2 614 202**
246 983	28 945	109 594	23 454	—	—	156 543	940 894
49 435	28 767	82 670	4 008	17 394	—	27 906	210 234
162 161	56 038	80 830	—	—	—	—	380 505
653 755	316 576	897 331	358 143	—	—	91 935	2 502 611
93 475	17 050	64 860	—	—	—	—	241 037
1 205 809	**447 376**	**1 235 285**	**385 605**	**17 394**	—	**276 384**	**4 275 281**
2 310 365	379 795	397 239	50 677	—	—	—	6 228 760
25 199	12 117	19 909	3 511	—	—	300	409 404
2 156	369	2 075	990	661	—	—	6 251
416 875	95 043	122 346	1 755	250	—	—	804 540
2 530 520	523 325	556 951	—	—	—	—	4 161 794
653 529	109 137	180 897	—	—	—	12 169	955 732
2 054 315	505 681	506 592	185 692	—	—	1 052 679	4 304 959
120 940	18 204	42 663	—	—	—	—	322 644
20 440	194	7 601	—	—	—	—	28 235
—	—	7 637	—	—	—	1 501 978	1 509 615
3 495 391	288 348	266 143	—	—	—	—	4 803 779
103 170	13 213	27 284	196	562	—	—	218 848
1 040	39 863	16 675	—	—	—	9 659	70 090
446 345	43 610	85 178	1 081	34	—	—	682 431
46 263	54 477	263 410	28 592	—	—	—	392 742
12 226 548	**2083 376**	**2 502 600**	**272 494**	**1 507**	—	**2 576 785**	**25 099 824**
131 169	862	—	—	—	—	—	194 109
107 934	93 544	85 156	4 902	6 431	—	—	386 604
32 733	10 061	12 079	—	—	—	—	54 873
40 870	21 425	—	—	—	—	—	62 295
110 661	121 228	58 908	7 356	—	—	79 053	478 914
14 256 366	2 863 168	3 916 421	670 357	25 332	2 312 051	2 932 222	36 086 198

ЦАБ "Автограф"

5. Расходы органовъ мѣстнаго управленія Англіи и Уэльса, распредѣленные по важнѣйшимъ

Цѣли расходовъ.	Расходы 1884/85 г.			Расходы	
	покрываемые доходами, кромѣ займовъ.	покрываемые займами.	Всего.	покрываемые доходами кромѣ займовъ.	покрываемые займами.
Долги (проценты, погашеніе и платежи въ фонды погашенія)	9 878 531	—	9 878 531	11 163 803	—
Полицейскіе расходы (личные, предметные и на пенсіонные фонды)	3 487 933	29 727	3 517 660	3 892 949	91 054
Уголовныя преслѣдованія и перевозка арестантовъ	199 799	—	199 799	215 465	—
Призрѣніе бѣдныхъ (включая жалованіе служащимъ)	6 801 656	553 837	7 355 493	6 599 222	322 997
Призрѣніе душевно больныхъ и дома для умалишенныхъ	1 469 843	260 858	1 730 701	1 493 265	178 771
Школы (включая гимнастическія залы и исправительныя школы) [1]	3 190 851	1 389 861	4 580 712	3 863 438	715 577
Библіотеки и музеи	140 499	21 322	161 821	179 658	28 162
Госпитали	112 828	48 815	161 643	163 924	73 580
Кладбища	237 948	96 426	334 374	243 650	134 778
Ветеринарія	—	—	—	142 517	—
Канализація и удаленіе испражненій	916 671	985 385	1 902 056	879 848	902 783
Бани и прачешныя	117 426	40 621	158 047	130 230	79 712
Улицы (включая очистку и поливку)	5 439 166	2 399 688	7 838 854	5 681 607	740 480
Мосты, перевозы и подземные туннели	193 144	230 105	423 249	379 844	206 007
Парки, площади, мѣста для гулянья	144 992	92 200	237 192	207 760	271 760
Публичное освѣщеніе	867 083	—	867 083	909 200	—
Электричество [2]	—	—	—	—	—
Газъ	2 429 148	567 690	2 996 838	2 627 416	242 517
Водопроводы	792 624	1 231 598	2 024 222	864 614	1 493 470
Рынки	250 048	76 392	326 440	294 027	63 965
Бойни	—	—	—	14 680	4 397
Гавани, доки, набережныя, молы	1 181 023	1 401 132	2 582 155	1 111 413	528 551
Трамваи и участіе въ узкоколейныхъ желѣзныхъ дорогахъ	16 117	108 517	124 634	29 096	31 952
Пожарное дѣло	205 918	16 340	222 258	206 162	63 671
Дренажъ и защита источниковъ	260 229	99 660	359 889	235 797	78 242
Работы, производимыя на спеціальные взносы (Private Improvements)	512 515	143 910	656 425	536 261	226 963
Квартиры для рабочихъ [3]	105 989	39 557	145 546	23 955	74 967
Мелкіе поселки (Allotments, Small Holdings)	—	—	—	—	—
Публичныя зданія и присутственныя мѣста	171 011	170 773	341 784	208 428	237 180
Предметные расходы общаго управленія	389 872	—	389 872	441 840	—
Жалованіе и пенсіи служащимъ общаго управленія	4 541 040	440 749	4 981 789	1 527 575	—
Судебные расходы и парламентскія процедуры				119 143	—
Другіе общественные расходы и цѣли				2 695 341 [4]	203 096
Итого	44 053 904	10 445 163	54 499 067	47 082 128	6 994 632

[1]) Увеличеніе расходовъ послѣ отмѣны платы за ученіе Education Act'омъ 1890 г. [2]) Впервые этотъ расходъ встрѣчается въ 1890/91 г.; онъ равнялся тогда 14,057 ф. ст. [3]) Увеличеніе расходовъ благодаря Housing of the Working Classes Act'y 1890 г. [4]) Въ томъ числѣ 2 913 ф. ст. на Allotments [5]) Изъ нихъ 1.493.500 ф. ст. въ качествѣ части субвенціи, отнущенной Manchester Navigation-Canal-Compagnie; эта субвенція въ 5 милл. ф. ст. была выплачена въ теченіе 4 лѣтъ съ 1890/91 по 1894 95 г. [6]) Въ томъ числѣ на удаленіе отбросовъ въ 1896/97 г.—931.472 ф. ст., въ 1902/03 г. —2.014.966 ф. ст.; на оспопрививаніе въ 1896/97 г.—97.819 ф. ст., въ 1902/03—470 237 ф.

ЦАВ "Автограф"

цѣлямъ назначенія, за годы 1884/85, 1888/89, 1893/94, 1896/97, 1902/03 (въ фунт. ст.)

1888/89 г.	Расходы 1893/94 г.			Расходы 1896/97 г.			Расходы 1902/03 г.		
Всего.	покрываемые доходами, кромѣ займовъ.	покрываемые займами.	Всего.	покрываемые доходами, кромѣ займовъ.	покрываемые займами.	Всего.	покрываемые доходами, кромѣ займовъ.	покрываемые займами.	Всего.
11 163 803	12 396 329	—	12 396 329	13 758 833	—	13 758 833	20 287 264	—	20 287 264
3 984 003	4 675 625	73 783	4 749 408	4 825 728	72 160	4 897 888	5 720 038	194 109	5 914 147
215 465	220 123	—	220 123	206 815	—	206 815	170 882	—	170 882
6 922 219	7 530 238	703 772	8 234 010	7 996 683	843 909	8 840 592	9 646 440	1 795 852	11 442 292
1 672 036	1 830 830	418 767	2 249 605	1 950 980	655 086	2 606 066	2 779 759	1 124 244	3 904 003
4 579 015	5 911 235	1 578 055	7 489 290	7 466 758	2 423 571	9 890 329	10 816 038	2 508 677	13 324 715
207 820	311 107	109 804	420 911	365 276	41 321	406 597	473 552	105 525	579 077
237 504	471 229	155 473	626 702	448 264	181 545	629 809	1 602 584	940 894	2 543 478
378 428	306 913	156 263	463 176	348 229	88 684	436 913	409 511	210 234	619 745
142 517	43 903	—	43 903	41 420	—	41 420	47 639	—	47 639
1 782 631	1 349 586	1 510 292	2 859 878	1 434 306	1 857 860	3 292 166	1 961 702	2 502 611	3 464 313
209 942	212 832	164 612	377 444	246 461	224 718	471 179	393 908	241 037	634 945
6 422 087	7 395 679	1 278 821	8 674 500	7 742 285	1 325 037	9 067 322	9 955 581	6 228 760	16 184 341
585 851	321 689	131 267	452 956	199 315	88 396	287 711	278 751	[7] 409 404	688 155
479 520	371 488	497 550	869 038	442 966	183 408	626 374	707 543	804 540	1 512 083
909 200	1 097 833	5 732	1 103 565	1 215 616	9 780	1 225 396	1 992 845	6 251	1 999 096
—	37 514	445 645	483 159	177 842	1 087 231	1 265 073	929 701	4 161 794	5 091 495
2 869 933	3 698 514	796 826	4 495 340	3 753 205	641 515	4 394 720	5 381 018	955 732	6 336 750
2 358 084	1 093 622	1 720 969	2 814 591	1 192 130	1 395 621	2 487 751	1 725 075	4 304 959	6 030 034
357 992	321 712	101 739	423 451	350 308	172 838	523 146	444 029	522 644	966 673
19 077	24 590	5 511	30 101	21 750	9 448	31 198	29 285	28 235	57 520
1 639 964	1 368 099	630 474	1 998 573	1 614 588	592 550	2 207 138	1 889 235	1 509 615	3 398 850
61 063	61 063	211 190	272 253	160 736	144 074	304 810	2 417 711	[8] 4803 779	7 221 490
269 833	285 851	106 174	392 025	324 655	92 273	416 928	475 293	218 848	694 141
314 039	272 727	56 275	329 002	284 554	53 559	338 113	300 817	70 090	370 907
763 224	852 723	241 116	1 093 839	810 811	211 703	1 022 514	1 465 225	392 742	1 857 967
98 922	27 661	231 887	259 548	33 076	276 392	309 468	96 596	651 920	748 516
—	10 952	14 082	25 034	50 969	8 395	59 364	50 123	30 511	80 634
445 608	229 176	264 701	493 877	273 240	239 866	513 106	500 533	386 604	887 157
441 840	582 471	—	582 471	668 741	—	668 741	927 498	—	927 498
1 527 575	1 810 418	—	1 810 418	2 031 768	—	2 031 768	3 164 133	—	3 164 133
119 143	142 597	—	142 597	195 541	—	195 541	355 889	54 873	355 889
2 897 437	3 586 259	[5] 2342 899	5 929 158	[6] 4076 610	870 872	4 967 482	[6] 5486 327	[9] 793 526	6 279853
54 076 760	58 852 596	13 953 679	72 806 275	64 710 459	13 811 812	78 522 271	92 882 545	36 086 198	128 968 743

ст. (повышеніе въ 1899 г.); на санитарную полицію (заявки о заразныхъ болѣзняхъ и мѣры предупрежденія) въ 1896 97 г.—76.269 ф. ст., въ 1902/03 г.—138.201 ф. ст.; на списки гражданскаго состоянія въ 1896/97 г.—95,115 ф. ст., въ 1902/03 г. 97.111 ф. ст.; на списки избирателей и выборные расходы въ 1896/97 г.—345.745, въ 1902/03 г.—314,582 ф. ст.; на оцѣночныя работы въ 1896 97 г.—127.259 ф. ст., въ 1902 03 г.—167.382 ф. ст. [7]) Изъ нихъ 205.740 ф. ст. на туннель подъ Темзой. [8]) Изъ нихъ 128.188 ф. ст. на участіе въ постройкѣ узкоколейн. жел. дор. [9]) Изъ нихъ 380.505 ф. ст. на устройство заведеній для свалки и уничтоженія отбросовъ.

ЦАБ "Автограф"

Таблицы 4a и 4b перечисляютъ цѣли расходовъ и въ то же время, согласно съ точками зрѣнія, подчеркнутыми въ § 1 этой главы, выясняютъ степень участія важнѣйшихъ категорій коммунальныхъ единицъ въ расходахъ на отдѣльныя цѣли въ 1902/03 г.; онѣ знакомятъ насъ также съ бюджетами столичныхъ и спеціальныхъ органовъ, на которыхъ мы не останавливались раньше. Изъ этихъ спеціальныхъ органовъ наибольшаго вниманія, въ виду ихъ всеобщаго значенія, заслуживаютъ органы призрѣнія бѣдныхъ и School Boards. Особо приведенные въ столбцѣ 2 таблицы 4a расходы Overseer'овъ содержатъ подъ рубрикой «общаго управленія» расходы, собственно говоря, по раскладкѣ и взиманію мѣстныхъ налоговъ; эти расходы входили прежде,—о чемъ мы должны упомянуть въ цѣляхъ сравнимости чиселъ,—въ общіе расходы управленія Boards of Guardians, къ которымъ они не могутъ быть причисляемы теперь, такъ какъ компетенціи Overseers все болѣе и болѣе перешли къ городамъ, городскимъ округамъ и сельскимъ приходамъ и сами Overseers превратились такимъ образомъ въ служащихъ мѣстныхъ общинъ.

Кромѣ того въ таблицахъ 4a и 4b сдѣлана попытка соединить отдѣльныя суммы расходовъ въ большія группы. Такая группировка служитъ главнымъ образомъ для облегченія ознакомленія съ таблицами, въ отношеніи же систематизаціи она имѣетъ лишь ограниченное значеніе; такъ, напр., водопроводы, помѣщенные по спеціально финансовымъ соображеніямъ въ рубрику «общественнаго здравія», могли бы быть съ полнымъ основаніемъ помѣщены въ рубрику «попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и общеполезныя предпріятія»; пожарное дѣло, включенное въ только что упомянутую рубрику, могло бы быть помѣщено подъ рубрикой «попеченіе о безопасности», бойни могли бы быть помѣщены въ рубрику общественнаго здравія съ такимъ же удобствомъ, какъ въ рубрику хозяйственныхъ предпріятій и т. п.

Въ таблицѣ 5, какъ мы уже упоминали выше (стр. 351), цѣлый рядъ расходныхъ цѣлей, детально указанныхъ въ таблицахъ 4a и 4b, соединенъ въ одну общую статью; но все таки эта таблица даетъ возможность ретроспективнаго сравненія всѣхъ важнѣйшихъ отраслей коммунальныхъ расходовъ и задачъ управленія, особенно характерныхъ для англійскаго мѣстнаго управленія, начиная съ 1884/85 года.

Таблица 4a и 4b тѣми столбцами своими, которые содержатъ расходы столичныхъ органовъ, School Boards и другихъ

ЦАБ "Автограф"

спеціальныхъ органовъ, дополняютъ картину, которую таблицы 3 A—3 F даютъ относительно бюджетовъ всѣхъ другихъ коммунальныхъ управленій. Итакъ. всѣ мѣстные расходы Англіи и Уэльса распредѣлялись между различными категоріями коммунальныхъ и мѣстныхъ органовъ слѣдующимъ образомъ:

Приходилось въ процентахъ:	изъ расходовъ покрываемыхъ не займами.		изъ расходовъ покрываемыхъ займами.		Изъ всѣхъ расходовъ.	
	1896 97	1902/03	1896/97	1902/03	1896 97	1902/03
На Overseers		0.7		—		0.5
На органы призрѣнія бѣдныхъ (всѣ)	18.2	15.8	6.1	6.0	16.1	13.1
На совѣты графствъ (исключая Лондонъ)	7.8	7.2	4.1	2.9	7.3	6.0
На органы столицы (исключая органы призрѣнія бѣдныхъ, школьные и другіе спеціальные органы)	11.9	11.8	10.2	16.3	11.7	13.1
На городскіе совѣты (исключая Лондонъ)	32.1	35.3	41.7	47.4	33.8	38.7
На городскіе окружные совѣты	7.2	8.0	11.3	10.9	7.9	8.8
На сельскіе окружные совѣты	3.8	3.6	1.8	1 9	3.4	3.1
На сельскія общины (Parishes)	0.3	0.2	0.1	0.1	0.3	0.2
На школьные органы (всѣ).	12.1	12.0	16.7	6.4	12.9	10.4
На остальные спеціальные органы	6.4	5.3	8.0	8.1	6.6	6.1
	100	100	100	100	100	100

Выше, въ поясненіи къ таблицѣ 2, мы говорили, что нельзя получить точной цифровой картины *распредѣленія англійскихъ мѣстныхъ расходовъ между городомъ и деревней*, на ряду съ расходами *графствъ*, какъ коммунальныхъ единицъ высшаго порядка. Но изъ только что приведенныхъ относительныхъ цифръ все таки явствуетъ, что много болѣе половины всѣхъ мѣстныхъ расходовъ приходится на округа съ городскимъ населеніемъ, и мы можемъ теперь при помощи таблицъ 2 и 4a сдѣлать попытку приблизительнаго вычисленія всѣхъ расходовъ такихъ округовъ. Городскіе совѣты, Councils городскихъ округовъ и столичные органы (всѣ, за исключеніемъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ.

ЦАБ "Автограф"

школьныхъ и другихъ спеціальныхъ органовъ), какъ показываютъ вышеприведенныя относительныя цифры, вычисленныя по табл. 4а, должны были въ 1902/03 г. нести 55,1% (въ 1896/97 г.—51,2%) мѣстныхъ расходовъ, покрываемыхъ не займами, 74,6% (въ 1896/97 г.—63,2%) расходовъ, покрываемыхъ займами, и 60,6% (въ 1896/97 г.—53,4%) всѣхъ расходовъ мѣстнаго управленія. Это участіе во всѣхъ расходахъ, выраженное въ абсолютной цифрѣ (табл. 4 а, столбцы 4, 6, 7 и 8), равнялось въ 1902/03 г. 78,1 милліоновъ фунтовъ стерлинговъ. Къ этому слѣдуетъ прибавить:

1) Расходы разныхъ столичныхъ спеціальныхъ органовъ (таблица 2, итогъ 1а минусъ табл. 4а столбецъ 4)... 9,2 милл ф. ст.

2) Расходы городскихъ спеціальныхъ органовъ (табл. 2, итогъ 1b, минусъ табл. 4а, столбцы 6, 7, 8). . 11,2 милл. ф. ст.

3) Далѣе участіе городовъ и городскихъ округовъ (за исключеніемъ Лондона) въ расходахъ органовъ призрѣнія бѣдныхъ и Overseers (табл. 4а, столбцы 2 и 3); эта доля составляетъ для столицы 34%; если мы оцѣнимъ долю участія остальныхъ городовъ и городскихъ округовъ для круглаго счета только въ 30%, то это составитъ круглымъ числомъ. . 5,0 милл. ф. ст.

4) Изъ остальныхъ расходовъ, приведенныхъ въ табл. 2 подъ цифрой 3, смѣшанныхъ городскихъ и сельскихъ управленій—кромѣ совѣтовъ графствъ—должны быть приняты во вниманіе главнымъ образомъ еще расходы School Boards, домовъ для умалишенныхъ, лондонскаго полицейскаго округа для предмѣстій, лежащихъ внѣ лондонскаго графства, наконецъ, расходы Joint Boards и Committees для различныхъ цѣлей (за исключеніемъ кладбищенскихъ Boards); всѣ эти расходы составляли въ 1902 03 г. 6,245,166 ф. ст.; изъ нихъ (тѣмъ болѣе, что мы оставляемъ въ сторонѣ всѣ остальные органы этой рубрики таблицы 2) приблизительно 50% приходится на долю городовъ и городскихъ округовъ, что составляетъ круглымъ числомъ . . . . . 3,1 м. ф. ст.

Такимъ образомъ, для 1902/03 г.
мы получили, круглымъ счетомъ . . . 106,6 м. ф. ст.

Такова будетъ по приблизительному разсчету сумма расходовъ англійскаго мѣстнаго управленія для округовъ съ городскимъ населеніемъ, исключая расходы внѣлондонскихъ совѣтовъ графствъ.

Слѣдовательно изъ 128,97 милл. ф. ст. всѣхъ расходовъ англійскаго мѣстнаго управленія въ 1902/03 на долю управленія *городского*

ЦАБ "Автограф"

характера приходится круглымъ счетомъ 106,6 милл. ф. ст., т. е 82,7%, на долю *административныхъ* графствъ (кромѣ Лондонскаго) круглымъ счетомъ 7,8 милл. ф. ст. или 6% и на долю сельскаго мѣстнаго управленія 14,6 милл. ф. ст. или 11,2% [1].

Подушная квота англійскихъ мѣстныхъ расходовъ исчислена нами выше на стр. 324 для 1902/03 г. въ 78,17 марокъ (для 1896/97 г.—51,12 м.), изъ коихъ 56,30 м. (въ 1896/97 г.—42,13 м.) приходилось на расходы, покрываемые не займами, и 21,87 м. (8,99 м.) на расходы, покрываемые займами; эта подушная квота слѣдующимъ образомъ распредѣляется между группами *цѣлей расходовъ*, перечисленными въ табл. 4 а:

На душу населенія было израсходовано въ маркахъ:

и а	Изъ доходовъ кромѣ займовъ.		Изъ займовъ.		Всего.	
	1896/97	1902/03	1896/97	1902/03	1896/97	1902/03
Долги	8.96	12.29	—	—	8.96	12.29
Призрѣніе бѣдныхъ и умалишенныхъ	6.48	7.53	0.97	1.77	7.45	9.30
Образованіе	4.82	6.84	1.61	1.58	6.43	8.42
Общественное здравіе	2.38	4.29	1.54	2.59	3.92	6.88
Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и общеполезныя предпріятія	12.62	17.12	4.44	15.21	17.06	32.33
Другія публичныя работы и цѣли [2]	—	0.35	—	0.29	—	0.64
Общественную безопасность и судъ	3.27	3.76	0.05	0.12	3.22	3.88
Общее управленіе	3.60	4.12	0.38	0.31	3.98	4.43
Итого.	42.13	56.30	8.99	21.87	51.12	78.17

[1] Аналогичный, но еще болѣе приблизительный разсчетъ для 1896/97 г. (см. табл. 2 на стр. 326) показываетъ, что изъ 78 милл. ф. ст. всѣхъ расходовъ на долю городскихъ управленій приходилось тогда приблизительно 75%, на долю совѣтовъ графствъ 7,5% и приблизительно 17% на долю сельскаго мѣстнаго управленія. Такое распредѣленіе и соотвѣтствовало до извѣстной степени распредѣленію населенія между городскими и сельскими санитарными округами по переписи 1891 г.; см. выше, стр. 313, прим. 1.

[2] Расходы 1896/97 г. содержатся въ рубрикѣ „попеченіе о хозяйств. прогрессѣ", къ которой эти расходы фактически по большей части и должны быть причисляемы.

ЦАБ "Автограф"

Въ процентахъ приходилось:

НА	Изъ расходовъ, покрываемыхъ не займами.		Изъ расходовъ, покрываемыхъ займами.		Изъ всѣхъ расходовъ.	
	1896/97	1902/03	1896/97	1902/03	1896/97	1902/03
Долги	21.3	21.9	—	—	17.5	15.7
Призрѣніе бѣдныхъ и умалишенныхъ	15.4	13.4	10.8	8.1	14.6	11.9
Образованіе	11.4	12.2	17.8	7.3	12.8	10.8
Общественное здравіе	5.6	7.6	17.1	11.6	7.6	8.8
Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и общеполезныя предпріятія	30.0	30.4	49.4	69.6	33.4	41.4
Другія публичныя работы цѣли		0.6		1.3		0.8
Общественную безопасность и судъ	7.8	6.6	0.6	0.5	6.5	4.9
Общіе расходы управленія [1]	8.5	7.3	4.3	1.4	7.8	5.7
Итого	100	100	100	100	100	100

Въ только что приведенныхъ таблицахъ прежде всего бросаются въ глаза сравнительно высокія подушныя квоты и процентныя цифры расходовъ на *призрѣніе бѣдныхъ* и сравнительно низкія цифры расходовъ *на образованіе*. Это явленіе объясняется особенностями англійскихъ условій: на высоту относительныхъ цифръ расходовъ призрѣнія бѣдныхъ вліяетъ, во-первыхъ, высокій уровень экономическаго развитія Англіи, а въ связи съ нимъ и высокій уровень того минимума, который въ области призрѣнія бѣдныхъ называется „необходимымъ“ или „скудными средствами существованія“; во-вторыхъ, то обстоятельство, что этою отраслью общественнаго призрѣнія въ теченіе многихъ лѣтъ завѣдывали особые самостоятельные органы управленія, которые и заботились о ея развитіи; низкія относительныя цифры на образованіе объясняются тѣмъ обстоятельствомъ, что высшія школы въ Англіи до сихъ поръ вообще не входили ex officio въ сферу дѣятельности мѣстныхъ органовъ, публичное же элементарное обученіе

[1] Для 1896/97 г. включены и расходы на судъ, которые лишь въ новѣйшихъ Returns помѣщаются особо, если только это расходы обыкновенные; если же это только займы, расходуемые на зданія и т. п., то они помѣщаются всегда въ графѣ общихъ расходовъ управленія.

ЦАБ "Автограф"

существуетъ лишь съ недавняго времени, и до послѣднихъ реформъ въ этой области, т. е. до 1902 г., на „voluntary schools“ совершенно не тратились мѣстныя средства. Но то обстоятельство, что въ 1896/97 г. изъ 9,2 милл. ф. ст. всѣхъ расходовъ на элементарное и дополнительное образованіе 2,4 милл. ф. ст., т. е. болѣе 25%, приходилось на расходы чрезвычайные, уже довольно ясно показывало, что въ этой области слѣдуетъ ожидать еще большаго увеличенія коммунальныхъ расходовъ. Это увеличеніе и проявляется въ подушныхъ квотахъ расходовъ за 1902/03 годъ. Расходы на публичныя школы (включая сюда и общіе расходы управленія School Boards) возросли съ 4,5 милл. ф. ст. въ 1888/89 г. до 9,8 милл. ф. ст. въ 1896/97 г., т. е. за 8 лѣтъ болѣе, чѣмъ на 100%, расходы же на призрѣніе бѣдныхъ возросли за тотъ же промежутокъ времени съ 8,6 милл. ф. ст. до 11,4 милл. ф. ст., т. е. только на 2,8 милл. ф. ст., что составляетъ немногимъ болѣе 32%.

Въ группѣ „*общественное здравіе*“ главное мѣсто занимаютъ расходы на осушительныя сооруженія и на удаленіе отбросовъ: 5,8 изъ 11,3 милл. ф. ст. всѣхъ расходовъ; изъ нихъ 2,9 милл. ф. ст. или круглымъ счетомъ 50% приходится на чрезвычайные расходы. Спеціально расходы на осушительныя сооруженія (3,5 милл. ф. ст.) возросли съ 1888/89 г. на 1,7 милл. ф. ст. Необычайно возросли расходы на госпитали (въ 1888/89 г.—237.000 ф. ст., въ 1896/97 г.—630.000 ф. ст., въ 1902/03 г.—2,54 милл. ф. ст.), значительно возросли также расходы на бани и прачешныя (въ 1888/89 г.—209.000 ф. ст., въ 1896/97 г.—471.000 ф. ст., въ 1902/03 г.—635.000 ф. ст.) и на кладбища (въ 1888/89 г.—378.000, въ 1896/97 г.—436.000 ф. ст., въ 1902/03 г.—620.000 ф. ст.). Упомянутые расходы особенно велики въ городахъ и городскихъ округахъ.

То же самое можно сказать и относительно группы расходовъ, соединенныхъ подъ названіемъ „Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ, общеполезныя и соціально-политическія начинанія“. Въ предѣлахъ этой группы сельскіе округа участвуютъ главнымъ образомъ въ расходахъ на устройство и содержаніе *улицъ и дорогъ*: изъ 16,2 (въ 1896/97 г.—9,2) милл. ф. ст. расходовъ на устройство и содержаніе улицъ, включая сюда очистку и поливку ихъ, на совѣты графствъ приходилось 2,4 (въ 1896/97 г. — 1,9) милл. ф. ст., т. е. 15% (въ 1896/97 г.—20%), на сельскіе округа, дорожные органы и сельскія общины вмѣстѣ 2,19 (въ 1896/97 г.—

ЦАБ "Автограф"

1,8) милл. ф. ст., т. е. 13,5% (въ 1896/97 г.—19%), на всѣ же городскіе округа, включая и Лондонъ—11,6 (въ 1896/97 г.—5,6) милл. ф. ст., т. е. 81% (въ 1896/97 г.—61%), при чемъ чрезвычайные расходы, покрываемые займами, за исключеніемъ небольшой суммы въ 70.248 ф. ст., несли исключительно послѣдніе. Наоборотъ въ расходахъ на мосты и перевозы, за исключеніемъ небольшихъ суммъ, расходовавшихся нѣкоторыми спеціальными органами, участвовали только совѣты графствъ, израсходовавшіе 147.496 ф. ст., и всѣ города и городскіе округа, израсходовавшіе 536.339 ф. ст. На публичное освѣщеніе города и городскіе округа израсходовали 1.914.713 (въ 1896/97 г. — 1.157.330) ф. ст., сельскіе органы, къ которымъ слѣдуетъ причислить и спеціальные органы, существующіе для этой цѣли, израсходовали 84.383 (въ 1896/97 г.—68.842) ф. ст. Всего на устройство и содержаніе улицъ и на связанныя съ этимъ цѣли, а также на содержаніе площадей и мѣстъ для гулянья, лежащее главнымъ образомъ на обязанности этихъ городовъ и городскихъ округовъ, было въ 1902 03 г. израсходовано 20.383.675 (въ 1896 97 г.—11.398.630) ф. ст., что составляетъ 38,2% (въ 1896 97 г. — 43% расходовъ, приходящихся на группу „Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и т. д.“ и 15,8% (въ 1896 97 г.—14,5%) всѣхъ мѣстныхъ расходовъ. Эти расходы на устройство и содержаніе улицъ и на родственныя цѣли составляли въ 1888 89 г.—8.396.658 ф. ст.; съ этого времени до 1896 97 г. они возрасли на 35,7%, въ слѣдующія шесть лѣтъ до 1902 03 г.—на 78,8%; но кромѣ того къ нимъ же должна быть причислена значительная, пожалуй даже самая большая, часть расходовъ на такъ называемые Private Improvement Works.

Выдающееся мѣсто среди хозяйственныхъ расходовъ занимаютъ расходы на *промышленныя предпріятія*, главнымъ образомъ на водопроводы, *газовые* и *электрическіе заводы*. Расходы на эти три категоріи предпріятій составляли въ 1902 03 году 17.458.279 (въ 1896 97 г. — 8.556.955) ф. ст., что составляетъ 32,7% (въ 1896 97 г.—32,6%) расходовъ группы „Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и т д.“ и 13,5% (въ 1896 97 г.—10,9%) всѣхъ расходовъ; съ 1888 89 г. (расходъ 5,23 милл. ф. ст.) до 1896 97 г. они возрасли на 63%, а до 1902 03 г. они болѣе чѣмъ утроились. Чрезвычайно возрасли въ послѣднее время расходы на городскія и узкоколейныя *желѣзныя дороги*, которые еще въ 1896 97 г. равнялись только 304.810 ф. ст., а въ 1902/03 г.

ЦАБ "Автограф"

составляли уже 7.221.490 ф. ст., изъ которыхъ, правда, двѣ трети—4,8 милл. ф. ст.—покрывались займами. Послѣднее обстоятельство доказываетъ, что эта отрасль публичной дѣятельности находится еще въ начальной стадіи развитія. Изъ другихъ расходовъ, входящихъ въ группу „Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ", многіе абсолютно и не такъ велики, но большинство изъ нихъ возросло за упомянутый періодъ въ такой же степени, какъ и расходы на улицы и на болѣе старыя промышленныя предпріятія, а нѣкоторые возросли въ еще большей степени. Къ такимъ расходамъ относятся расходы на квартиры для ремесленниковъ и рабочихъ, расходы на рынки и на пожарное дѣло (см. цифры въ табл. 5). Приблизительно на одномъ уровнѣ остаются лишь расходы на дренажъ, на плотины, на набережныя и на защиту отъ моря, т. е. расходы на задачи, порученныя главнымъ образомъ спеціальнымъ органамъ.

Расходы *по счету долговъ*, которые по вычисленнымъ выше на стр. 359 относительнымъ цифрамъ составляли въ 1896/97 г.—8,96 марокъ и въ 1902 03 г. — 12,29 марокъ на душу населенія и которые въ оба эти года составляли 21—22% всѣхъ обыкновенныхъ расходовъ, представляютъ изъ себя особенный интересъ по большимъ суммамъ, затрачиваемымъ на цѣли погашенія. Изъ всего расхода 1896 97 года на погашеніе мѣстныхъ долговъ и на уплату процентовъ, составлявшаго 13,7 милл. ф. ст., приходилось не менѣе 5,3 милл. ф. ст. или приблизительно 40% на прямое погашеніе (3,4 милл. ф. ст.) и на переводы въ фонды погашенія (1,9 милл. ф. ст.), и 8,4 милл. ф. ст. на уплату процентовъ. Въ 1902 03 г. изъ 20,3 милл. ф. ст. долговыхъ расходовъ на прямое погашеніе и на переводы въ фонды погашенія приходилось 8,7 милл. ф. ст., т. е. 42,7% всѣхъ долговыхъ расходовъ, на уплату же процентовъ приходилось 11,6 милл. ф. ст. Всѣ долги англійскаго мѣстнаго управленія равнялись въ началѣ 1896 97 г. 242.305.996 ф. ст., въ началѣ 1902 03 г.—343.416.582 ф. ст.; такимъ образомъ въ 1896/97 г. долги оплачивались въ среднемъ 3,46% и въ 1902 03 г.—3,38%, расходы же на погашеніе составляли въ 1896 97 г. 2,22% долгового капитала, а въ 1902 03 г.—2,52%. Расходы на погашеніе долговъ и уплату процентовъ возросли съ 1888 89 до 1896 97 года на 2,6 милл. ф. ст., т. е. на 23%; съ 1896 97 до 1902 03 г. они возросли на 6,5 милл. ф. ст., т. е. на 47%. Несмотря на это, какъ мы уже упоминали выше, расходы на погашеніе долговъ и уплату про-

ЦАБ "Автограф"

центовъ составляли въ 1902 03 году такую же часть всѣхъ мѣстныхъ расходовъ, покрываемыхъ не займами, какъ и въ 1896 97 г. Однако является сомнительнымъ, чтобы это отношеніе осталось неизмѣннымъ и въ будущемъ, тѣмъ болѣе, что съ тѣхъ поръ въ самыхъ разнообразныхъ отрасляхъ управленія пришлось сдѣлать новыя затраты капиталовъ и таковыя предстоятъ несомнѣнно и въ будущемъ. Во всякомъ случаѣ слѣдуетъ замѣтить, что также и у англійскихъ мѣстныхъ органовъ въ займахъ нуждаются главнымъ образомъ промышленныя предпріятія; изъ 36,1 милл. ф. ст., покрытыхъ въ 1902 03 г. заемными средствами, 25,1 милл. ф. ст. приходилось на одну группу „Попеченіе о хозяйственномъ прогрессѣ и общеполезныя предпріятія“ и въ томъ числѣ 17,4 милл. ф. ст. на газовые и электрическіе заводы, на водопроводы, трамваи, гавани, рынки, квартиры и поселки для рабочихъ, на бойни и, наконецъ, на такъ называемыя Private Improvements; такимъ образомъ почти половина годовыхъ расходовъ, покрываемыхъ займами, приходится на предпріятія, дающія чистую прибыль или на предпріятія, окупающія по крайней мѣрѣ свою стоимость.

Расходы на *общее управленіе*, къ которымъ мы при сравненіи съ цифрами предыдущихъ годовъ должны причислить также и обыкновенные расходы на судебное управленіе, т. е. расходы всей низшей юрисдикціи Quarter и Petty Sessions, отличаются какъ этимъ, такъ и во многихъ другихъ отношеніяхъ по своему содержанію отъ соотвѣтствующихъ коммунальныхъ расходовъ другихъ государствъ. Напр., слѣдуетъ напомнить, что санитарный надзоръ, осуществляемый въ Пруссіи правительственными врачами, въ Англіи лежитъ на обязанности окружнаго управленія и управленія графствъ; напомнимъ также и о довольно высокихъ расходахъ на такъ наз. парламентскія процедуры, т. е. на внесеніе и проведеніе Private Bills въ парламентѣ органами мѣстнаго управленія или на борьбу противъ такихъ биллей, если органы мѣстнаго управленія считаютъ ихъ вредными для себя; при этомъ насъ странно поражаетъ тотъ фактъ, что для покрытія расходовъ на такія Parliamentary Proceedings, а именно, для покрытія инкорпораціонныхъ расходовъ, употребляются даже заемныя средства. Тѣмъ не менѣе расходы общаго управленія составляютъ сравнительно незначительную часть всѣхъ расходовъ мѣстнаго управленія Въ 1896/97 году они составляли 7,8% и въ 1902/03 году—5,9%, несмотря на то, что и въ этой отрасли замѣчается постоянный

ЦАБ "Автограф"

ростъ матеріальныхъ и въ особенности личныхъ расходовъ. Изъ таблицы 5 мы видимъ, что расходы на жалованіе чиновникамъ и на пенсіи за восьмилѣтній періодъ съ 1888 89 до 1896/97 г. возрасли на одну треть съ 1,5 милл. ф. ст. до 2 милл. ф. ст., съ 1896/97 г. они возросли даже на 55% материальные расходы управленія возрасли въ первый періодъ круглымъ счетомъ съ 442,000 ф. ст. до 669.000 ф. ст., т. е. на 50%, а за второй періодъ—на 38,7%[1].

c. *Шотландія.* Вся мѣстная организація Шотландіи, какъ мы мы уже говорили выше, проще англійской; въ главномъ она основана на исторически сложившихся административныхъ единицахъ, система которыхъ не прерывается множествомъ спеціальныхъ органовъ. Призрѣніе бѣдныхъ, школы, церковное управленіе вмѣстѣ съ содержаніемъ кладбищъ и веденіемъ списковъ гражданскаго состоянія, въ послѣднее время также и еще нѣкоторыя функціи чисто мѣстнаго характера, все это входитъ въ сферу вѣдѣнія церковнаго прихода (Parish), который въ Шотландіи соединяетъ въ себѣ функціи Unions и вновь организованныхъ сельскихъ приходовъ. Всѣ остальныя мѣстныя задачи входятъ въ сферу вѣдѣнія графствъ и городовъ; графства исполняютъ также и тѣ задачи, которыя въ Англіи лежатъ на сельскихъ округахъ; графства и города сообща содержатъ, какъ и въ Англіи, дома для умалишенныхъ, управляемыя особыми District Lunacy Boards. Кромѣ этихъ послѣднихъ органовъ существуютъ еще въ качествѣ спеціальныхъ органовъ только рыболовныя и гаванныя Boards.

Свѣдѣнія о всѣхъ расходахъ этихъ органовъ за 1901 02 годъ, съ исключеніемъ переносовъ финансовыхъ средствъ, даетъ таблица 1 на стр. 367; въ ней приведены также суммы дѣйствительныхъ расходовъ, т. е. расходовъ, произведенныхъ каждымъ органомъ на опредѣленныя цѣли,—а не въ видѣ переносовъ въ другіе органы,—за цѣлый рядъ лѣтъ. Послѣдній столбецъ этой таблицы, который даетъ суммы всѣхъ занесенныхъ въ счетъ рас-

[1] Размѣры жалованій мѣстныхъ чиновниковъ въ Англіи въ общемъ выше, чѣмъ въ другихъ государствахъ, въ особенности часто увеличивались жалованья городскихъ чиновниковъ, занимающихъ отвѣтственное положеніе. Такъ, напр., Clerk совѣта лондонскаго графства получаетъ 40.000 марокъ въ годъ, Recorder City of London получаетъ 80.000 марокъ, Town Clerk Лондона—70.000 марокъ, начальникъ полиціи City — 30.000 марокъ, начальникъ Metropolitan Police District—50.000 марокъ, Town Clerk Глазго—70.000 марокъ.

ЦАБ "Автограф"

родовъ каждаго отдѣльнаго органа за 1902 03 годъ, не можетъ разумѣется, имѣть своего итога.

Суммы дѣйствительныхъ расходовъ, приведенныя въ таблицѣ 1, нуждаются въ нѣкоторомъ поясненіи. У городовъ и у гаванныхъ Boards существуютъ съ 1896/97 года возобновительные и резервные фонды, въ которые дѣлаются ежегодно взносы изъ обыкновенныхъ доходовъ. Эти платежи въ фонды составляли въ 1896 97 г. у городовъ 22.572 ф. ст. и у гаванныхъ органовъ 23.877 ф. ст., въ 1901/02 г. они составляли у тѣхъ и другихъ вмѣстѣ 25.008 ф. ст. (см. таблицу 2, приложеніе къ стр. 367) Эти взносы представляютъ изъ себя, слѣдовательно, капитализацію и они содержатся въ вышеупомянутыхъ цифрахъ расходовъ точно такъ же, какъ и расходы, сдѣланные изъ фондовъ, цифры которыхъ приведены въ примѣчаніи къ табл. 1. Расходы эти составляли въ 1901/02: 2727 ф. ст. на освѣщеніе, 8.000 ф. ст. на трамваи, 64 ф. ст. на очистку улицъ и 37 ф. ст. на такъ называемыя General Burgh Improvements. Числовое значеніе этихъ фактовъ было такимъ образомъ до сихъ поръ очень невелико.

Что касается «платежей другимъ мѣстнымъ органамъ», то они состоятъ у графствъ главнымъ образомъ изъ субсидій на содержаніе домовъ для умалишенныхъ и изъ субсидій School Board'амъ (въ 1901/02 г.—12,954 ф. ст.) на техническое обученіе. Такіе же платежи производятся изъ средствъ городовъ, изъ нихъ же производятся передачи государственныхъ субсидій въ полицейскіе пенсіонные фонды и платежи другимъ мѣстнымъ органамъ. Переносы изъ счетовъ Parish Councils содержатъ въ себѣ прежде всего передачу School Board'амъ чистаго дохода отъ School Rate (въ 1901 02 г. доходъ этотъ составлялъ 1.150.792 ф. ст.; расходы взиманія этого налога и нѣкоторыхъ другихъ спеціальныхъ налоговъ составляли 15.874 ф. ст., но эти расходы должны были нести сами Parish Councils), затѣмъ взносы графствамъ и городамъ на выборные расходы (10,004 ф. ст.) и на земельно-оцѣночныя работы (734 ф. ст.), счетъ приходовъ между собои (2,270 ф. ст.) и, наконецъ, платежи другимъ мѣстнымъ органамъ (936 ф. ст.). Переносы изъ счетовъ School Boards состоятъ исключительно изъ передачъ средствъ изъ одного School Board'а въ другои.

Детальное распредѣленіе шотландскихъ коммунальныхъ расходовъ по цѣлямъ назначенія и по органамъ для 1901 02 года даетъ таблица 2 (см. приложеніе). Эта таблица даетъ также

ЦАБ "Автограф"

1. Дѣйствительные собственные расходы и всѣ числящіеся по счетамъ расходы шотландскихъ мѣстныхъ и коммунальныхъ органовъ за 1901|02 въ ф. ст.

Мѣстные органы.	Дѣйствительные собственные расходы,			Кромѣ того платежи другимъ мѣстнымъ органамъ,		Всѣ числящіеся по счетамъ расходы.
	покрываемые доходами кромѣ займовъ.	покрываемые займами.	Всего.	покрываемые доходами кромѣ займовъ.	покрываемые займами.	
1	2	3	4	5	6	7
Совѣты графствъ	1 191 900	229 120	1 421 020	71 244	2 349	1 494 613
Окружные Boards домовъ для умалишенныхъ	113 177	90 760	203 937	—	–	203 937
Городскіе органы	6 593 126[1])	2 994 610	9 587 736	132 478	23 186	9 743 400
Приходскіе органы: Parish Councils	1 267 259	122 357	1 389 616	1 124 736	—	1 514 352
Приходскіе органы: School Boards	2 295 869	435 857	2 731 726	9 122	-	2 740 848
Приходскіе органы: Церковные совѣты Heritors	52 730	547	53 277	—	—	53 277
Гаванные органы	955 461	313 560	1 269 021	1 699	—	1 270 720
Окружные рыболовные Boards	13 431	—	13 431	—	—	13 431
Итого 1901/02	12 482 953[1]	4 186 811	16 669 764	Всѣ дѣйствительные расходы. (Продолженіе столбца 4).		
„ 1900/01	12 083 311	4 490 519	16 573 830			
„ 1899/1900	11 110 996	3 740 370	14 851 366			
„ 1898/99	10 538 754	3 069 376	13 608 130			
„ 1897/98	10 206 407	2 567 820	12 774 227	1892/93	8 975 536	1887/88	7 326 110
„ 1896/97	9 510 036	2 780 369	12 290 405	1891/92	8 201 528	1886/87	7 219 515
„ 1895/96	9 314 587	2 054 995	11 369 582	1890/91	7 895 517	1885/86	7 506 469
„ 1894/95	9 174 843	2 317 627	11 492 470	1889/90	7 232 820	1884/85	7 441 375
„ 1893/94	8 070 244	2 141 377	10 211 621	1888/89	7 318 993	1883/84	6 721 064

[1]) Въ томъ числѣ 10 828 ф. ст., заимствованныхъ городскими органами изъ возобновительныхъ, списочныхъ и резервныхъ фондовъ; соотвѣтствующіе расходы въ предыдущіе годы составляли: въ 1896/97 г.—15.530 ф ст., въ 1897/98 г.—18.321 ф. ст., въ 1898/99 г.—17.907 ф. ст., въ 1899/1900 г.—8.314 ф. ст., въ 1900/01 г.– 10.916 ф. ст.

ЦАБ "Автограф"

распредѣленіе расходовъ по цѣлямъ назначенія за 1896 97 г., а столбцы 14 и 15 показываютъ кромѣ того, какъ суммы, вложенныя въ возобновительные и резервные фонды, и кредитные расходы распредѣлялись между отдѣльными отраслями управленія.

d. *Ирландія.* Returns о доходахъ и расходахъ ирландскихъ мѣстныхъ органовъ отличаются меньшимъ единообразіемъ, чѣмъ Returns англійскіе и шотландскіе. Указанный еще Рейценштейномъ недостатокъ—отсутствіе достаточнаго выдѣленія чрезвычайныхъ и покрываемыхъ займами расходовъ—замѣчается здѣсь въ полной мѣрѣ. Эти расходы кратко упоминаются, правда, въ счетахъ графствъ и District Councils, но цѣли ихъ назначенія совершенно не указаны; въ счетахъ городскихъ и гаванныхъ органовъ имѣются на доходной сторонѣ довольно крупныя суммы займовъ, но способъ ихъ употребленія опять-таки не указанъ на расходной сторонѣ, несмотря на то, что подробныя таблицы долговъ и цѣлей, для которыхъ сдѣланы займы, показываютъ, что въ источникахъ опубликованныхъ отчетовъ, долженъ имѣться матеріалъ для соотвѣтствующей спеціализаціи годовыхъ расходовъ. Расходныя статьи также далеко не въ такой степени спеціализированы, какъ въ англійскихъ и шотландскихъ Returns, напр. въ кредитныхъ расходахъ платежъ процентовъ не отдѣляется отъ расходовъ погашенія.

Далѣе мы должны подчеркнуть, что бюджетъ графствъ не представляетъ изъ себя полнаго единства и что наряду съ главнымъ бюджетомъ совѣтовъ графствъ имѣются еще бюджеты особыхъ фондовъ; главное мѣсто среди этихъ фондовъ занимаютъ фондъ для уплаты жалованія 14 клеркамъ Quarter Sessions, фондъ клерковъ Petty Sessions, изъ котораго производятся и нѣкоторые другіе платежи, и фондъ налога на собакъ. Доходы упомянутыхъ клерковъ Quarter Sessions состоятъ, кромѣ не очень большого жалованія, еще изъ вознагражденій за опредѣленные акты и изъ нѣкоторыхъ пошлинъ; порядокъ этотъ является остаткомъ старой организаціи мировыхъ судовъ, когда при этихъ судахъ существовали особые Clerks of the Peace и Clerks of the Crown, послѣ же изданія County Officers and Courts (Ireland) Act'a 1877 г. обѣ эти должности при открывающихся вакансіяхъ постепенно соединяются и принимаются на счетъ государства. Фондъ клерковъ Petty Sessions питается штемпельными и судебными пошлинами, судебными издержками, доходами отъ нѣкоторыхъ имуществъ и по мѣрѣ надобности попол-

ЦАБ "Автограф"

няется еще взносами изъ фонда налога на собакъ; расходы этого фонда состоятъ главнымъ образомъ изъ личныхъ и матеріальныхъ издержекъ Petty Sessions, кромѣ того изъ платежей Irish Constabulary и городамъ, нѣкорыхъ расходовъ на ветеринарную полицію и платежей сторонамъ, участвующимъ въ процессахъ. Фондъ налога на собакъ получаетъ кромѣ этого налога еще небольшія суммы въ видѣ процентовъ; его собственные расходы состоятъ только изъ нѣкоторыхъ почтовыхъ издержекъ и т. п., остальная же часть его доходовъ предоставляется частью упомянутому фонду Petty Sessions, частью кассамъ графствъ и городовъ.

Особыми фондами являются, далѣе, фондъ для ссудъ на дренажъ и Mercantile Marine Fund. Первый изъ этихъ фондовъ регулируетъ возвратъ ссудъ, выдаваемыхъ государствомъ комиссарамъ общественныхъ работъ на дренажныя работы; но онъ затрагиваетъ мѣстные финансы въ незначительной степени, такъ какъ небольшія суммы возвращаются государству изъ средствъ графства, остальное же должно быть уплачиваемо непосредственно самими собственниками улучшенныхъ земельныхъ участковъ. Въ Mercantile Marine Fund по Merchant Shipping Act'y 1894 года притекаютъ налоги на маяки, плата за экзамены моряковъ, за наемъ и увольненіе судовыхъ командъ, за измѣреніе кораблей и за возобновленіе навигаціонныхъ свидѣтельствъ. Фондъ этотъ фигурируетъ лишь на доходной сторонѣ счетовъ, для расходовъ же его нѣтъ особаго счета, отдѣльнаго отъ счетовъ мѣстныхъ органовъ.

Но наглядное знакомство съ ирландскими коммунальными расходами затрудняется еще тѣмъ обстоятельствомъ, что въ ирландскихъ Local Taxation Returns не имѣется общихъ сводокъ, а тѣмъ болѣе общихъ ретроспективныхъ таблицъ. Поэтому приводимыя здѣсь таблицы должны были быть составлены изъ отдѣльныхъ счетовъ. Въ таблицѣ I (стр. 370) мы попытались сдѣлать сводку всѣхъ дѣйствительныхъ расходовъ отдѣльныхъ органовъ и расходовъ, числящихся по счетамъ за 1902/03 г., при чемъ, само собою разумѣется, нельзя было достигнуть полной точности въ выдѣленіи всѣхъ переносовъ.

Три спеціальныхъ управленія, присоединенныхъ нами къ городскимъ органамъ въ табл. I, являются по существу дополненіями къ управленію городскихъ совѣтовъ, но они все-таки самостоятельные мѣстные спеціальные органы. Сдѣланная нами

ЦАБ "Автограф"

1. Дѣйствительные расходы и числящіеся по счетамъ расходы мѣстныхъ органовъ Ирландіи въ 1902/03 г., въ ф. ст.

Органы.	Дѣйствительные расходы.	Кромѣ того переносы.	Всѣ расходы числящіеся по счетамъ.	Примѣчанія къ переносамъ.
Совѣты графствъ	1 095 752	1 533 745	2 629 497	1.531.893 ф. ст. Union'амъ, District'амъ и домамъ для умалишенныхъ: 1.852 ф. ст. Inland Navigation Funds.
Кромѣ того: изъ фонда жалованія Clerks of the Peace и of the Crown	9 896	—	9 896	
Изъ фонда Clerks of Petty Sessions.	76 179	4 295	80 474	4.295 ф. ст. выдано Treasurers городовъ.
Изъ фонда налога на собакъ .	42	43 621	43 663	25.872 ф. ст. фонду Clerks of Petty Sessions, остальное кассамъ графствъ и городовъ
Изъ фонда для земельнаго дренажа	—	1 685	1 685	Выплачено изъ кассъ графствъ; кромѣ того 32.301 ф. ст. возвращено самими землевладѣльцами.
Итого: совѣты графствъ . .	1 181 869	1 583 346	2 765 215	
Boards of Guardians Union'овъ	1 175 886	—	1 175 886	
Rural District Councils . . .	485 210	—	485 210	
Совѣты и Commissioners городовъ	1 882 470	505 475	2 387 945	201.295 ф. ст. Board'амъ of Guardians, 185.246 ф. ст. кассамъ графствъ, 118.934 ф. ст. домамъ для умалишенныхъ.
Кромѣ того: Belfast Water Commissioners	196 309	—	196 309	
Дублинскій гаванный и доковый Board	5 222	—	5 222	
Дублинская госпитальная комиссія	429	—	429	
Commissioner дублинскаго полицейскаго округа	51 613	—	51 613	
Committees домовъ для умалишенныхъ	476 515	1 730	478 245	1.730 ф. ст. Board'амъ of Guardians за содержаніе умалишенныхъ въ Workhouses.
Восемь кладбищенскихъ Joint Boards.	2 381	—	2 381	
Три дренажныхъ (канализаціонныхъ) Joint Boards . .	13 413	—	13 413	
Гаванные органы	494 222	—	494 222	
Trustees внутренняго судоходства	8 796	—	8 796	
Всего . .	5 971 335			

ЦАБ "Автограф"

2. Расходы ирландскихъ мѣстныхъ органовъ въ 1902 03 г. по цѣлямъ назначенія, въ ф. ст.

Цѣли расходовъ.	Boards of Guardians.	Сельскіе окружные совѣты.	Совѣты графствъ (включая и спеціальные фонды.	Городскіе органы.	Спеціальные органы.	Всего.
Элементарное и техническое обученіе	747	—	29 402	68 876	—	99 025
Исправительныя школы . .	—	—	14 620	20 940	—	35 560
Госпитали	—	—	27 456	.	162	27 618
Кладбища	—	6 202	—	.	1 655	7 857
Ветеринарія	—	—	310	.	—	310
Водоснабженіе	—		—	95 996	91 674	
Осушительныя сооруженія	—	42 846	—	170 006	5 192	489 498
Другія санитарныя мѣропріятія	—		—	83 784	—	
Улицы и мосты (включая и очистку улицъ)	—	—	594 687	290 847	106	885 640
Публичное освѣщеніе . .	—	—	—	86 636	139	86 775
Гавани и внутреннее судоходство	—	—	—	—	392 206	392 206
Гарантіи для мѣстныхъ жел. дорогъ и трамваевъ . . .	—	—	86 142	—	—	86 142
Парцеллированіе, квартиры для рабочихъ	—	263 485	—	—	—	263 485
Городскія улучшенія (Improvements)	—	—	—	118 464		118 464
Призрѣніе бѣдныхъ . . .	[1])1000 903	—	—	—	—	1 000 903
Дома для умалишенныхъ .	3 036	—	—	—	393 445	396 481
Кредитные расходы, проценты и погашенія . . .	17 988	109 970	27 433	320 553	288 412	764 356
Полиція и городская стража		—	756	19 844	51 022	71 622
Судъ, списки присяжныхъ.	—	—	129 687	—	—	129 687
Списки гражданскаго состоянія	9 270	—	—	—	—	9 270
Оцѣночныя работы	—	—	4 172		—	4 172
Общіе личные расходы управленія	[2]) 18 033	36 709	85 980	.	—	141 622
Другіе расходы	125 069	25 998	181 224	306 524	24 887	963 642
Итого. . .	1 175 886	485 210	1 181 869	1 882 479	1 248 900	5 974 335

попытка произвести такую же сводку дѣйствительныхъ расходовъ для двухъ болѣе раннихъ лѣтъ дала для 1893 94 г.—4.985 625 ф. ст. и для 1896 97 г.—5.261.001 ф. ст., но въ зависимости отъ состоянія счетнаго матеріала, относящагося къ этимъ годамъ,

[1]) Включая жалованье и заработную плату.

[2]) Только пенсіи.

ЦАБ "Автограф"

цифры эти могутъ претендовать на меньшую приблизительную точность, чѣмъ цифры, приведенныя въ таблицѣ для 1902 о3 г., при составленіи которой отъ насъ могли ускользнуть лишь нѣкоторыя очень незначительныя статьи переносовъ.

Еще менѣе пригоденъ ирландскій матеріалъ для раздѣленія расходовъ по цѣлямъ назначенія. Если мы, несмотря на это, пытаемся все-таки въ табл. 2 (стр. 371) провести такое раздѣленіе, то мы дѣлаемъ это больше для того, чтобы показать, насколько недостаточно спеціализированы ирландскіе Returns. Крупныя суммы, помѣщенныя въ рубрикѣ «другіе расходы», и съ другой стороны, незначительныя, очевидно, слишкомъ малыя суммы нѣкоторыхъ другихъ статей расходовъ, которыя мы могли найти напр. расходовъ на госпитали, кладбища, ветеринарію, а также неполнота передняго столбца показываютъ совершенно ясно, что изъ цифръ этой таблицы нельзя дѣлать никакихъ дальнѣйшихъ заключеній.

Несмотря на нѣкоторыя частныя возраженія, мы все таки считали нужнымъ, на что здѣсь еще разъ слѣдуетъ указать, удѣлить въ нашей работѣ больше всего мѣста коммунальнымъ *расходамъ Великобританіи*. Это мы сдѣлали для того, чтобы на единственно доступномъ примѣрѣ показать съ одной стороны, что государство вполнѣ можетъ само регулярно дѣлать статистическія сводки, а съ другой стороны отмѣтить, какое огромное значеніе имѣютъ эти сводки

3. **Франція.** О статистическомъ матеріалѣ, имѣющемся относительно французскихъ коммунальныхъ финансовъ, мы говорили уже въ VI этой главы [1]. Матеріалъ этотъ таковъ, что свѣдѣнія обо всѣхъ занесенныхъ въ счета расходахъ французскихъ коммунальныхъ единицъ, коммунъ и департаментовъ за послѣднюю четверть истекшаго столѣтія имѣются только для 1877 и 1885 годовъ. Ежегодныя публикаціи министерства внутреннихъ дѣлъ даютъ для коммунъ только суммы *обыкновенныхъ* расходовъ по budgets *primitifs*, т. е. безъ дополнительныхъ кредитовъ, безъ расходныхъ остатковъ прежнихъ годовъ и, за исключеніемъ Парижа, безъ кредитныхъ расходовъ, которые у всѣхъ остальныхъ общинъ фигурируютъ въ ихъ чрезвычайныхъ бюджетахъ [2]. Относительно финансовъ департаментовъ ежегодно

[1] См. выше, стр. 300 и сл.

[2] См. выше, стр. 2[illegible] и [illegible]9 и сл.

ЦАБ "Автограф"

послѣ заключенія счетовъ публикуются полные обзоры [1], представляющіе собою сводку доходовъ и расходовъ по ихъ источникамъ и цѣлямъ назначенія, но не дѣлающіе различія между обыкновенными и чрезвычайными расходами. Спеціализація коммунальныхъ расходовъ имѣется вообще лишь въ упомянутыхъ особыхъ изслѣдованіяхъ 1877 и 1885 годовъ; но въ нихъ отсутствуетъ цѣлый рядъ расходныхъ статей, напр. расходы на водоснабженіе, на осушительныя сооруженія, на рынки, на бойни, на скотные дворы и др.: всѣ они содержатся въ довольно крупной статьѣ «другихъ расходовъ».

Въ литературѣ, насколько намъ извѣстно, имѣется такъ же мало данныхъ о расходахъ французскихъ коммунъ, какъ и въ оффиціальныхъ статистическихъ данныхъ (кромѣ Парижа). Единственныя такія данныя о доходахъ и расходахъ 10 изъ 12 французскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе, чѣмъ по 100.000 жителей, мы нашли въ сочиненіи *Cadoux* о парижскихъ финансахъ [2]: эти данныя нужно принимать во вниманіе на ряду съ немногими оффиціальными данными, чтобы по крайней мѣрѣ хоть нѣсколько ориентироваться въ новѣйшемъ развитіи французскихъ коммунальныхъ финансовъ.

Эти предварительныя замѣчанія необходимы для правильной оцѣнки приводимыхъ ниже данныхъ. Нижеслѣдующая таблица I (стр. 374) заключаетъ въ себѣ данныя о всѣхъ расходахъ департаментовъ (всюду по счетнымъ результатамъ) и расходахъ коммунъ, поскольку о нихъ имѣются свѣдѣнія за годы 1877, 1885, 1891 и съ 1895 по 1902 или 1903 гг. Особо выдѣлены при этомъ расходы города Парижа.

---

[1] Въ „Bulletin de statistique et de législation comparée“ подъ заглавіемъ „Situation financière des Départements“. Первая такая публикація за 1885 г. въ „Bull. de Stat.“. T. 22, 1887 г., стр. 634 и слѣд., была вызвана тѣмъ обстоятельствомъ, что извѣстія о департаментскихъ финансахъ, имѣвшіяся дотолѣ лишь въ такъ наз. Budget sur ressources spéciales, прибавленіи (нынѣ выдѣленномъ) къ государственному бюджету, были недостаточны. Въ нихъ содержались лишь расходы, относящіеся къ вѣдомству внутреннихъ дѣлъ, и чрезвычайные расходы были раздѣлены не по цѣлямъ назначенія, а по способамъ покрытія ихъ (см. выше, стр. 283—4). Расходы по народному образованію и относящіеся къ вѣдомству министерства финансовъ кадастровые расходы вообще не упоминались тамъ.

[2] Cadoux, „Les finances de la ville de Paris de 1798 à 1900“, глава VIII стр. 568 и слѣд.

ЦАБ "Автограф"

1. Всѣ расходы французскихъ коммунъ и департаментовъ, въ франкахъ.

Годы.	Коммунальные расходы: обыкновенные [1]. Всѣхъ коммунъ.	обыкновенные [1]. Въ томъ числѣ Парижа.	чрезвычайные [2]. Всѣхъ коммунъ.	чрезвычайные [2]. Въ томъ числѣ Парижа.	Всего. Всѣхъ коммунъ.	Всего. Въ томъ числѣ Парижа.	Департаментскіе расходы (счеть).
			По счетамъ:				
1877	553 480 216	199 209 992	445 078 240	85 705 401 [3]	998 558 456	284 915 393	214 589 861
1885	746 220 570	247 645 578	314 577 924	59 796 125 [3]	1 060 798 494	307 441 703	271 371 549
			По Budgets primitifs:				
1885	.	253 880 331	.	5 711 300	.	259 601 631	.
1891	641 619 116	264 691 174	.	39 797 639	.	304 488 813	257 563 295
1895	693 814 543	291 831 810	.	39 741 750	.	331 573 560	272 328 307
1896	705 590 038	297 582 078	.	39 046 097	.	336 628 175	280 499 908
1897	718 381 279	302 271 967	.	42 119 660	.	344 391 627	288 703 277
1898	722 309 864	298 854 415	.	54 874 705	.	353 729 120	309 369 114
1899	730 388 665	304 372 669	.	53 803 000	.	358 175 669	287 625 533
1900	761 164 105	321 221 758	.	8 433 500	.	329 655 258	311 306 908
1901	762 178 802	310 950 716	.	37 387 500	.	348 338 216	333 060 969
1902	772 555 066	313 635 214	.	14 047 500	.	327 682 714	332 891 894
1903	784 575 916	316 514 254	.	2 834 701	.	319 348 955	.

Народонаселеніе Франціи (Парижа) въ 1876 г. равнялось 36 905.788 (1 988.806), въ 1886 г.—38.218.903 (2.260.945), въ 1891 г.—38.243.192 (2.424.705), въ 1896 г.—38 342.957 (2.536.834), въ 1901—38.961.945 (2.714.068) жителей. На душу населенія приходилось такимъ образомъ въ маркахъ:

Въ году.	Коммунальные расходы. обыкновенные. Парижъ.	обыкновенные. Остальныя коммуны.	обыкновенные. Всего.	чрезвычайные. Парижъ.	чрезвычайные. Остальныя коммуны.	чрезвычайные. Всего.	Итого. Парижъ.	Итого. Остальныя коммуны.	Итого. Всего.	Департаментскіе расходы (счеть).
				По счетамъ:						
1877	80.13	8.11	12.00	34.48	8.23	9.65	114.61	16.34	21.65	4.65
1885	87.63	11.09	15.62	21.16	5.67	6.58	108.79	16.76	22.20	5.68
				По Budgets primitifs:						
1885	89.84	.	.	2.02	.	.	91.86	.	.	.
1891	87.33	8.42	13.42	13.13	.	.	100.46	.	.	5.39
1895	92.03	8.98	14.48	12.53	.	.	104.56	.	.	5.68
1896	93.84	9.12	14.72	12.31	.	.	106.15	.	.	5.85
1897	95.32	9.25	14.91	13.28	.	.	108.60	.	.	6.02
1898	94.24	9.41	15.00	17.30	.	.	111.55	.	.	6.45
1899	95.98	9.52	15.24	16.97	.	.	112.97	.	.	6.00
1900	94.68	9.71	15.63	2.49	.	.	97.17	.	.	6.39
1901	91.66	9.96	15.65	11.02	.	.	102.68	.	.	6.84
1902	92.45	10.13	15.86	4.14	.	.	96.59	.	.	6.84
1903	93.30	10.33	16.11	0.84	.	.	94.14	.	.	.

[1]) За исключеніемъ кредитныхъ расходовъ всѣхъ коммунъ, кромѣ Парижа.

[2]) За исключеніемъ кредитныхъ расходовъ Парижа, но включая кредитные расходы всѣхъ остальныхъ коммунъ.

[3]) Въ томъ числѣ расходныхъ остатковъ отъ прежнихъ годовъ было: въ 1877 г.—39.480.805 фр. (у всѣхъ остальныхъ коммунъ 36,8 милліоновъ), въ 1885 г.—50.322.207 фр.

ЦАБ "Автограф"

Приростъ народонаселенія Франціи за десятилѣтіе 1876—1886 года равнялся еще 3,28% т. е. въ среднемъ приблизительно 0,3% въ годъ. Всѣ расходы коммунъ за 8 лѣтъ (съ 1877 по 1885 г.) возрасли на 62,2 милл. фр., т. е. на 6,23% или въ среднемъ ежегодно на 0,78 %. Этотъ слабый сравнительно съ Англіей ростъ расходовъ объясняется отчасти слабымъ ростомъ населенія и проистекающей отсюда сравнительной неизмѣняемостью уровня публичныхъ потребностей; но кромѣ того здѣсь оказало вліяніе и то обстоятельство, что какъ во французскомъ государственномъ управленіи, такъ и въ коммунальномъ управленіи въ *первые* годы послѣ войны пришлось многое возстанавливать, и поэтому расходные бюджеты коммунъ, въ особенности чрезвычайные, должны были быть тогда сравнительно очень велики. На это указываетъ также въ особенности тотъ фактъ, что подушныя квоты чрезвычайныхъ и вообще всѣхъ расходовъ Парижа въ 1885 году были значительно ниже, чѣмъ въ 1877 г., несмотря на значительный приростъ населенія [1].

Гораздо значительнѣе возрасли за упомянутый восьмилѣтній періодъ расходы департаментовъ. Приростъ ихъ съ 1877 до 1885 года равнялся 56,781,688 милл. фр., т. е. 26.46 % или 3,3 % въ годъ.

Съ 1886 г. по 1896 г. французское населеніе увеличилось въ очень слабой степени: приростъ составлялъ всего 0,32 % или въ среднемъ 0,03 % въ годъ. Соотвѣтственно съ этимъ и департаментскіе расходы возрасли съ 1885 г. по 1895 г. только на 956.758 фр., т. е. на 0,35 %, въ дальнѣйшіе же два года до 1897 г. они возрасли зато еще на 16,4 милл. фр., т.е. на 6%; высокая цифра расходовъ въ 1898 и 1900 годахъ зависѣла отчасти отъ временныхъ явленій, отъ большихъ кредитныхъ расходовъ (при конверсіяхъ, на основаніи судебныхъ приговоровъ),

[1] Объ огромныхъ финансовыхъ убыткахъ, которые потерпѣлъ Парижъ, въ особенности благодаря возстанію коммуны въ 1871 г., см. Cadoux, l. c. глава II, § 2, стр. 81 и слѣд. О томъ, что какъ разъ въ 1877 году чрезвычайный бюджетъ Парижа былъ необычайно великъ, говоритъ также и оффиціальная публикація главныхъ результатовъ изслѣдованія 1885 г., въ „Bull. de Stat.“, т. 25, 1889 г., стр. 197. Въ слѣдующемъ 1878 году подушная квота чрезвычайныхъ расходовъ Парижа равнялась только 14,7 мар., подушная квота всѣхъ расходовъ Парижа – только 102.20 м., подушная же квота обыкновенныхъ расходовъ равнялась 87,53 м., т. е. достигла тои же высоты, что и въ 1885 г., см. ниже таблицу о расходахъ 10 большихъ городовъ за годы 1878, 1888 и 1898.

ЦАБ "Автограф"

но въ послѣднее время, благодаря нѣкоторымъ законодательнымъ мѣрамъ, замѣчается опять тенденція къ повышенію цифры расходовъ.—Каковы были въ дѣйствительности расходы коммунъ съ 1885 г., объ этомъ можно строить лишь предположенія на основаніи цифръ, сообщаемыхъ въ budgets primitifs. Цифры табл. I (стр. 374) и подушныя квоты, вычисленныя на основаніи этой таблицы, раздѣлены на два столбца, ибо, какъ видно изъ данныхъ нами поясненій относительно статистическаго матеріала, парижскіе расходы должны быть отдѣляемы отъ расходовъ остальныхъ коммунъ. Данныя относительно парижскихъ расходовъ даютъ возможность составить себѣ кое какое представленіе о дѣйствительныхъ расходахъ также и новѣйшаго времени, такъ какъ въ этихъ данныхъ въ цифры обыкновенныхъ расходовъ включены также и кредитные расходы и кромѣ того цифры расходовъ 1885 г. могутъ быть сравнены съ цифрами предварительной смѣты. Въ обыкновенныхъ расходахъ остальныхъ коммунъ, во-первыхъ, нельзя произвести такого сравненія между ожидаемыми и дѣйствительными расходами 1885 года, во-вторыхъ, картина обыкновенныхъ расходовъ не полна, такъ какъ въ нихъ не включены кредитные расходы; хоть сколько-нибудь точныя цифры этихъ кредитныхъ расходовъ не могутъ быть получены и инымъ путемъ, такъ что картина обыкновенныхъ расходовъ не можетъ быть хотя бы приблизительно дополнена. Что касается Парижа, то по budget primitif съ 1885 по 1891 г. увеличились только расходы чрезвычайные; но изъ этого обстоятельства нельзя дѣлать никакихъ заключеній, такъ какъ цифры чрезвычайныхъ расходовъ въ смѣтномъ проектѣ ничего не говорятъ еще о дѣйствительно произведенныхъ чрезвычайныхъ расходахъ: большею частью довольно крупныя невыполненныя статьи fonds spéciaux находятъ себѣ мѣсто лишь въ budget supplémentaire. Такимъ образомъ для Парижа остается только сравненіе обыкновенныхъ расходовъ; но въ обыкновенномъ бюджетѣ абсолютный приростъ расходовъ съ 1885 до 1891 года не поспѣвалъ даже за одновременнымъ ростомъ населенія. Лишь въ слѣдующіе годы начинается относительный ростъ обыкновенныхъ расходовъ: съ 1885 до 1895 г. подушная квота этихъ расходовъ увеличилась на 2,19 фр. т. е. на 2,4%, средній ежегодный приростъ ея равнялся слѣдовательно 0,24%. Для столицы государства, для милліоннаго города, это приростъ чрезвычайно ничтожный, особенно, если вспомнить, что для всей Англіи съ Уэль-

ЦАБ "Автограф"

2. Всѣ расходы 10 французскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 100.000 жителей, за 1878, 1888 и 1898 г.г. [1]) въ франкахъ:

Города.	Обыкновенные расходы.			Чрезвычайные расходы.			Всего.		
	1878	1888	1898	1878	1888	1898	1878	1888	1898
Парижъ	217 607 286	260 190 691	292 283 956	36 456 050	44 224 200	[2])30 529 983	254 063 336	304 414 891	[2])322813939
Ліонъ	11 315 054	11 849 057	11 321 939	[3])4428 370	3 863 321	7 022 394	[3])15 743 424	15 712 378	18 344 333
Марсель . . .	8 977 675	11 597 533	16 254 149	6 858 897	8 535 804	7 535 900	15 836 572	20 133 337	23 790 049
Бордо	4 629 832	7 182 507	8 893 972	1 072 521	3 682 811	3 848 440	5 702 353	10 865 318	12 742 412
С.-Этьенъ . . .	2 468 631	3 060 851	3 636 148	1 498 806	1 563 860	1 398 838	3 967 440	4 624 711	5 034 986
Нантъ	2 801 443	3 430 492	4 228 525	1 220 681	1 281 058	1 480 948	4 022 124	4 717 550	5 709 473
Гавръ.	2 719 213	4 606 171	4 649 360	986 029	1 850 822	1 872 414	3 705 242	6 456 993	6 521 774
Руанъ.	3 120 665	4 250 413	4 415 297	2 560 028	2 376 390	2 234 961	5 680 693	6 626 803	6 650 258
Рубэ	1 637 095	2 775 697	4 094 825	1 211 239	1 354 807	1 818 548	2 848 334	4 129 904	5 913 373
Реймсъ	1 749 331	2 700 561	2 906 688	1 869 026	4 029 479	1 461 974	3 649 257	6 730 040	4 368 662
Всего 10 город.	257 026 225	311 649 373	352 684 859	58 192 550	72 762 552	59 204 406	315 218 775	384 411 925	411 889 259
9 городовъ безъ Парижа. .	39 418 939	51 458 682	60 400 903	21 736 500	28 538 352	28 674 417	61 155 439	79 997 034	89 075 320

Народонаселеніе и расходы на душу населенія составляли въ этихъ 10 городахъ, въ маркахъ:

Города.	Народонаселеніе по переписямъ.			На душу населенія.					
				Обыкновенные расходы.			Всѣ расходы.		
	1876	1886	1896	1878	1888	1898	1878	1888	1898
Парижъ	1 988 806	2 344 550	2 536 834	87.53	88.78	92.17	102 20	103.87	101.80
Ліонъ	342 815	401 930	466 767	26.40	23.58	19.40	36.74	31.27	31.44
Марсель	318 868	376 143	447 344	22.52	24.67	29.07	39.73	42.82	42.54
Бордо	215 140	238 899	256 906	17.22	24.05	27.70	21.20	36.38	39.68
С.-Этьенъ	126 019	117 875	135 784	15.67	22.77	21.42	25.19	31.39	29.66
Нантъ.	115 834	127 482	125 757	19.35	21.56	26.90	27.78	29.60	36.32
Гавръ	92 068	112 074	119 470	23.63	32.88	31.13	32.19	46.09	43.67
Руанъ.	104 902	107 163	114 817	23.80	31.73	30.76	43.32	49.47	46.33
Рубэ	83 334	100 299	124 661	15.72	22.13	26.28	27.34	32.94	37.95
Реймсъ	81 328	97 903	107 963	17.21	22.07	21.53	35.90	54.99	32.37
Итогъ и средняя . .	3 469 114	4 024 318	4 436 303	59.27	61.95	63.60	72.69	76.42	74.28
Тоже безъ Парижа .	1 480 308	1 679 768	1 899 469	21.30	24.51	25.44	33.05	38.10	37.51

[1]) По *Statist.* I. c. стр. 679. При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что новѣйшія данныя для Марселя, Рубэ и Реймса относятся не къ 1898, а къ 1897 году; далѣе, что въ столбцѣ всѣхъ расходовъ въ таблицѣ у Sadoux вкрались нѣкоторыя опечатки (въ цифрахъ для Парижа за 1888 г., Нанта и Реймса за 1878 г., Гавра за 1898 г.), и что поэтому должны были быть исправлены и нѣкоторыя послѣдующія данныя. Управленіе отдѣлами по объединительному тексту самого Sadoux. [2]) Кромѣ того 275.868.800 фр. для конверсіи займа 1880 года. [3]) За исключеніемъ 5,1 милл. фр. чрезвычайныхъ расходовъ, которые отсутствуютъ и за 1888 и 1898 годы.

ЦАБ "Автограф"

сомъ за періодъ съ 1888 по 1896 года мы установили ежегодный приростъ въ 3,16%. За періодъ съ 1896 до 1901 года приростъ населенія Парижа былъ почти вдвое больше, чѣмъ въ предъидущее пятилѣтіе, но относительное увеличеніе обыкновенныхъ расходовъ этого города продолжалось лишь до 1899 года, подушныя же квоты обыкновенныхъ расходовъ за 1902 и 1903 г. приблизительно опять сравнялись съ подушными квотами 1895 и 1896 годовъ.

Весьма неточное представленіе о развитіи французскихъ коммунальныхъ финансовъ во всей ихъ совокупности, составленное нами на основаніи чрезвычайно неполнаго цифрового матеріала, можетъ быть дополнено таблицей 2 (стр. 377), въ которой приведены расходы 10 французскихъ крупныхъ городовъ, имѣющихъ болѣе 100,000 жителей (такихъ городовъ по переписи 1896 года вообще было только 12) за годы 1878, 1888 и 1898; при этомъ слѣдуетъ замѣтить, что хотя цифры эти заимствованы отчасти только изъ городскихъ бюджетовъ (а не всегда изъ счетовъ), въ цифрахъ чрезвычайныхъ расходовъ (за единственнымъ исключеніемъ Ліона) содержатся также и такъ называемые dépenses supplementaires, такъ что общая картина приблизительно соотвѣтствуетъ дѣйствительно произведеннымъ расходамъ.

Сопоставимъ теперь данныя таблицы 2 (стр. 377) за 1878 и 1888 г. относительно 10 городовъ (или 9 большихъ городовъ кромѣ Парижа) съ данными за 1877—1885 г. изъ таблицы 1 (на стр. 374). Изъ этой послѣдней таблицы видно, что за періодъ 1877—1885 г. всѣ расходы французскихъ коммунъ возрасли на 62 милл. фр., по таблицѣ же 2 приростъ расходовъ только 10 крупныхъ городовъ за періодъ 1878—1888 г. равнялся 69 милл. фр. Отсюда слѣдуетъ, что за періодъ съ 1877 по 1885 или 1888 г. коммунальные расходы главнымъ образомъ возростали вообще лишь у большихъ городовъ, изъ которыхъ одни 10 вышеупомянутыхъ городовъ поглотили 42% прироста населенія Франціи за тотъ же періодъ.

Замѣчателенъ тотъ фактъ, что расходы этихъ десяти городовъ съ 1888 года возрастали въ общемъ только пропорціонально населенію, такъ что подушная квота 1898 г. даже нѣсколько ниже подушной квоты 1888 года. Это объясняется главнымъ образомъ уменьшеніемъ чрезвычайныхъ расходовъ, подушныя же квоты обыкновенныхъ расходовъ этихъ городовъ (какъ съ Парижемъ, такъ и безъ него) продолжали нѣсколько увеличиваться и въ по-

ЦАБ "Автограф"

слѣднее десятилѣтіе: приростъ подушной квоты для 9 городовъ безъ Парижа равнялся крупнымъ счетомъ 1 фр., для Парижа—3,4 фр., а для всѣхъ 10 городовъ въ среднемъ 1,65 фр.

При описаніи французскихъ коммунальныхъ расходовъ по *цѣлямъ назначенія* мы должны отказаться отъ составленія синоптическихъ таблицъ, какія мы могли составить для Англіи и Шотландіи, а также, хотя и менѣе точно, для Ирландіи. Намъ не удалось ни у насъ, ни во Франціи достать подробный Compte rendu объ изслѣдованіи 1885 года, такъ что при детализаціи расходовъ коммунъ мы должны ограничиться цифрами 1877 года.

Въ *таблицѣ* 3 (стр. 380—1) сгруппированы данныя о департаментскихъ расходахъ, относительно которыхъ, какъ мы уже упоминали, имѣются сравнительно наиболѣе полныя свѣдѣнія, за годы 1877, 1885, 1891, 1895, 1897 и 1899—1902; но данныя 1877 года не могли быть сопоставлены съ позднѣйшими данными, такъ какъ чрезвычайные расходы этого года, на что мы уже указывали, не были раздѣлены по цѣлямъ назначенія, и поэтому даже кредитные расходы этого года могли быть выяснены лишь въ весьма незначительной части своей. Съ другой стороны, по цифрамъ позднѣйшихъ годовъ мы можемъ лишь отчасти узнать размѣры тѣхъ расходовъ, которые носятъ характеръ расходовъ чрезвычайныхъ (расходы на движимое и недвижимое имущество и на департаментскія дороги), величина же остальной части этихъ расходовъ остается невыясненной.

Всѣ департаментскіе расходы были въ 1900 г. на 45% выше расходовъ 1877 года и на 14,7% выше расходовъ 1885 года; отдѣльныя статьи расходовъ, какъ мы уже упоминали выше, могутъ быть сравниваемы лишь начиная съ 1885 года. Слабый ростъ общей суммы расходовъ за этотъ позднѣйшій періодъ зависѣлъ отъ двухъ причинъ: во первыхъ, въ 1890 году прекратилась обязанность департаментовъ участвовать въ расходахъ на народныя школы, и благодаря этому расходы на народное образованіе уменьшились на 14 милл. фр., при чемъ изъ доходовъ были исключены соотвѣтствующіе спеціальные добавочные сантимы, которые были перенесены въ государственный бюджетъ; вторая причина заключается въ томъ, что почти настолько же уменьшились абсолютно расходы на департаментскія дороги, на содержаніе которыхъ въ 1900 г. тратилось на 48,5% меньше, чѣмъ въ 1885 г., благодаря отчасти завершенію сѣти департаментскихъ шоссейныхъ дорогъ, отчасти обращенію ихъ въ проселочныя дороги.

ЦАБ "Автограф"

3. Расходы французскихъ департа

Названіе расходовъ.	1877	1885
	Обыкновенный бюджетъ	
1. Личный составъ префектуръ и подъ-префектуръ		**3 086 714**
2. Инвентарь. Содержаніе	6 824 050	600 835
2. Инвентарь. Пріобрѣтеніе новаго		425 550
2. Инвентарь. Итого		**1 026 385**
3. Наемная плата, содержаніе въ порядкѣ наемныхъ помѣщеній		**4 428 133**
4. Недвижимая собственность департаментовъ. Содержаніе, включая крупный ремонтъ	3 167 252	5 024 908
4. Недвижимая собственность департаментовъ. Пріобрѣтенія, новыя постройки, содержаніе въ порядкѣ		13 479 586
4. Недвижимая собственность департаментовъ. Итого		**18 504 494**
5. Дорожное дѣло (пути сообщенія). Департаментскія дороги. Содержаніе, улучшеніе, общіе расходы (включая личн. составъ)	19 761 916	23 251 464
5. Дорожное дѣло (пути сообщенія). Департаментскія дороги. Новыя постройки, выкупъ мостовъ, при которыхъ взимается пошлина		227 745
5. Дорожное дѣло (пути сообщенія). Сельскія дороги		106 029 451
5. Дорожное дѣло (пути сообщенія). Жел. дор. d'intérêt local и трамваи	62 596 079	5 320 173
5. Дорожное дѣло (пути сообщенія). Итого		**134 828 833**
6. Пособіе государственнымъ предпріятіямъ (d'intérêt général)		**4 542 432**
7. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Призрѣніе умалишенныхъ	14 633 335	20 278 273
7. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Призрѣніе дѣтей	11 402 397	17 725 687
7. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Призрѣніе бѣдныхъ больныхъ	—	—
7. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Пенсіи старикамъ, больнымъ и неизлечимо больнымъ бѣднымъ	—	—
7. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Другія пособія	3 782 729	6 371 869
7. Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность. Итого	—	**44 375 829**
8. Вѣроисповѣдные расходы	224 996	**85 115**
9. Публичное обученіе	1 965 358	**18 231 555**
10. Попеченіе. О наукѣ, литературѣ и искусствѣ	987 588	1 341 460
10. Попеченіе. О сельскомъ хозяйствѣ и промышленности	2 200 706	3 569 061
10. Попеченіе. Итого	—	**4 910 521**
11. Кадастръ и (съ 1900 г.) возобновленіе его	30 760	159 127
12. Кредитные расходы (проценты и погашеніе, ежегодные взносы и гарантіи жел. дор.)	1 797 446	27 601 683
13. Различные расходы	6 678 853	9 590 718
Всего	136 053 466 Чрезвычайный бюджетъ. 78 536 395	
Общій итогъ	214 589 861	271 371 549

ЦАБ "Автограф"

ментовъ по счетамъ, въ франкахъ.

1891	1895	1897	1899	1900	1901	1902
4 010 976	**4 562 473**	**4 756 878**	**5 118 581**	**5 212 082**	**5 752 901**	**6 080 735**
652 358	662 615	681 193	614 198	612 985	614 630	598 359
338 224	405 364	327 245	208 682	603 067	616 051	357 844
990 582	**1 067 979**	**1 008 438**	**822 880**	**1 216 055**	**1 230 681**	**956 203**
4 404 213	**4 409 868**	**4 589 034**	**4 435 339**	**4 451 946**	**4 426 469**	**4 335 762**
5 145 071	5 383 617	5 349 218	5 015 867	5 197 955	5 158 656	5 402 425
5 621 953	6 033 130	13 884 738	8 025 158	6 563 121	6 992 592	7 162 481
10 767 024	**11 416 747**	**19 233 956**	**13 041 025**	**11 761 076**	**12 151 248**	**12 564 906**
16 643 243	13 735 532	11 977 898	12 076 539	11 994 469	11 043 023	10 943 888
1 193 556	1 149 743	1 051 658	890 408	650 305	565 320	726 666
94 448 471	97 676 398	98 060 876	95 953 499	98 471 511	100 674 130	102 603 468
9 411 487	17 136 100	23 242 834	26 155 640	25 728 561	31 479 651	29 388 928
121 696 757	**129 697 773**	**134 333 266**	**135 076 086**	**136 844 846**	**143 762 124**	**143 662 950**
1 834 529	**3 769 892**	**6 230 090**	**5 600 597**	**6 543 508**	**12 747 604**	**13 476 818**
23 247 539	24 638 577	24 940 761	26 096 106	26 486 585	27 010 137	27 186 033
23 537 492	28 886 239	29 646 876	30 318 046	30 981 945	31 601 597	32 178 616
—	2 974 977	6 643 643	6 350 003	9 234 720	9 244 765	9 710 554
—	—	21 211	683 977	968 630	991 443	1 105 285
8 748 631	9 052 929	9 539 882	10 274 671	10 313 802	12 058 675	11 789 230
55 533 662	**65 552 722**	**70 792 373**	**73 722 803**	**77 985 682**	**80 906 617**	**81 969 718**
85 573	**72 663**	**64 753**	**61 824**	**65 722**	**63 961**	**63 299**
4 458 292	**4 501 802**	**4 317 094**	**4 458 155**	**4 458 523**	**4 812 633**	**4 956 209**
1 321 439	1 579 667	1 338 256	1 317 575	1 356 053	1 398 187	1 493 554
4 118 750	5 337 517	4 934 508	5 085 586	6 001 086	6 301 517	6 120 895
5 440 189	**6 917 184**	**6 272 764**	**6 403 161**	**7 357 139**	**7 699 704**	**7 614 449**
218 437	67 872	78 630	67 813	81 720	98 602	105 527
41 732 062	33 559 474	29 565 184	31 369 888	47 268 808	51 365 602	47 214 830
6 390 999	6 731 858	7 560 627	7 448 460	8 059 802	8 042 823	9 890 486
257 563 295	272 328 307	288 703 277	287 625 533	311 306 859	333 060 969	332 891 894

ЦАБ "Автограф"

Кромѣ того уменьшились сравнительно съ 1885 г. только еще сами по себѣ незначительныя статьи расходовъ на вѣроисповѣдныя цѣли и кадастровые расходы. Кадастровыя работы, лежавшія на обязанности департаментовъ, производились ими на доходъ отъ пяти добавочныхъ сантимовъ къ поземельному и подомовому налогу, и онѣ не были вполнѣ закончены только въ нѣкоторыхъ частяхъ обоихъ савойскихъ департаментовъ, перешедшихъ къ Франціи лишь въ 1860 году; но и тамъ слѣдуетъ ожидать скораго ихъ окончанія. Мѣсто этихъ расходовъ должны были занять постепенно растущіе расходы на пересмотръ кадастра необработанныхъ земель, который по бюджетному закону 17 марта 1898 года въ общинахъ, кадастръ которыхъ не пересматривался въ теченіе 30 лѣтъ, можетъ быть произведенъ по предложенію этихъ общинъ, при чемъ департаменты совмѣстно съ государствомъ должны нести часть расходовъ; постановленіе это было примѣнено въ 1900 г. только въ департаментѣ Соммы, въ 1901 г. въ департаментѣ Верхней Марны и въ департаментѣ Сены и Марны, въ 1902 г. въ четырехъ департаментахъ и вызвало въ послѣдніе годы опять нѣкоторое увеличеніе кадастровыхъ расходовъ: въ 1900 г. они увеличились сравнительно съ 1899 годомъ круглымъ счетомъ на 12,000 фр., въ 1901 г.—на 36 000 фр., въ 1902 г. на 7.000 фр. [1].—Изъ остальныхъ расходныхъ статей матеріальные расходы содержанія префектуръ и подпрефектуръ (на инвентарь и наемныя помѣщенія), а также расходы на содержаніе недвижимаго имущества департаментовъ оставались въ теченіе упомянутаго періода въ общемъ на одной высотѣ, личные же расходы возрасли съ 1885 до 1900 года на 68,8% .—Всѣ расходы на дороги и пути сообщенія въ 1900 г. равняясь приблизительно расходамъ 1885 года, но это объясняется, во-первыхъ, уже упомянутымъ уменьшеніемъ расходовъ на департаментскія дороги, во-вторыхъ, приблизительной устойчивостью всѣхъ расходовъ на сельскія дороги и, въ третьихъ, тѣмъ, что для 1900 г. нѣкоторые расходы на мѣстныя жел. дор. и трамваи здѣсь выдѣлены и включены въ статью кредитныхъ департаментскихъ расходовъ. Сѣть сельскихъ дорогъ (chemins vicinaux de grande communication и d'intérêt commun) [2] съ шестидесятыхъ годовъ

[1] О добавочныхъ сантимахъ на пересмотръ кадастра намъ придется говорить ниже, при разсмотрѣніи налоговыхъ доходовъ изъ добавленій къ прямымъ налогамъ, во II отдѣлѣ, гл. 3, § 3 с.

[2] Chemins vicinaux ordinaires и chemins ruraux reconnus содержатся исключительно общинами.

ЦАБ "Автограф"

прошлаго столѣтія была въ совершенствѣ разработана съ помощью субвенцій, выдаваемыхъ государствомъ изъ дорожнаго фонда, при чемъ и здѣсь цѣлый рядъ дорогъ былъ переведенъ въ разрядъ обыкновенныхъ сельскихъ дорогъ; поэтому на содержаніе департаментскихъ сельскихъ дорогъ требуется въ настоящее время болѣе средствъ, а расходы на устройство новыхъ дорогъ и на продолженіе старыхъ значительно сократились; кромѣ того часть послѣднихъ расходовъ включена въ статью кредитныхъ расходовъ. Наоборотъ, расходы департаментовъ на мѣстныя желѣзныя дороги и трамваи, какъ видно изъ цифръ соотвѣтствующей статьи, возросли съ 1885 до 1900 года на 383,6%; но фактически эти расходы были въ 1900 г. еще выше, приблизительно на 15 милл. фр., которые департаменты должны были уплачивать концессіонированнымъ ими компаніямъ въ видѣ гарантій; эти 15 милліоновъ включены, какъ мы уже упоминали, въ рубрику кредитныхъ расходовъ, въ рубрикѣ же «мѣстныя жел. дор. и трамваи» содержатся лишь пособія на постройку ихъ. Участіе департаментовъ въ расходахъ на эти дороги опредѣляется, какъ извѣстно, закономъ объ узкоколейныхъ жел. дор. 11 іюня 1880 года и обходилось имъ сначала довольно дорого вслѣдствіе того, что для вычисленія стоимости постройки дороги и размѣра гарантій брались общія суммы [1]; на основаніи пройденнаго опыта условія концессій были потомъ совершенно измѣнены, такъ что, хотя и теперь только немногія изъ этихъ мелкихъ жел. дор. даютъ дѣйствительную прибыль, расходы департаментовъ все-таки теперь относительно гораздо ниже, чѣмъ при прежнихъ концессіяхъ. Но абсолютно эти расходы возросли и будутъ расти еще въ теченіе долгихъ лѣтъ, такъ какъ главная сѣть французскихъ желѣзныхъ дорогъ общаго сообщенія (l'intérêt general) почти закончена, и теперь всѣ усилія направлены къ тому, чтобы посредствомъ мѣстныхъ желѣзныхъ дорогъ d'intérêt local и трамваевъ, право концессіонировать которые или самимъ строить принадлежитъ генеральнымъ и коммунальнымъ совѣтамъ, соединить всѣ уголки государства съ крупными артеріями сообщенія («Situation financière des départements en 1900» въ Bulletin de statistique. т. 54, 1903 г. стр. 172).—Участіе департаментовъ въ расходахъ

[1] О законѣ 1880 г. см. *P. v. Kaufmann*, Die Eisenbahnpolitik Frankreichs, Stuttgart. 1896. т. II, стр. 253 и сл.

ЦАБ "Автограф"

на государственныя предпріятія съ теченіемъ времени измѣняется, какъ по предметамъ, такъ и по размѣрамъ своимъ, при чемъ департаментскіе взносы являются по большей части только ссудами, подлежащими возврату, хотя и безпроцентными; въ послѣднее время расходы эти опять ростутъ (въ 1900 г. на 940,000 фр. больше чѣмъ въ 1899 году); между прочимъ много тратится на основаніи договора между государственнымъ управленіемъ почтъ и телеграфовъ и департаментами относительно устройства телефонной сѣти, которою предполагается покрыть всю страну; возвратъ департаментскихъ взносовъ обезпеченъ доходомъ отъ телефонной платы; департаменты должны, правда, платить проценты за заемныя средства, изъ которыхъ дѣлаются по большей части упомянутые взносы, но эти расходы по уплатѣ процентовъ сравнительно не велики и большею частью покрываются обыкновенными доходами.—Не велики и расходы на поощреніе наукъ и искусствъ, а также земледѣлія и промышленности, такъ называемыя «encouragements», но все-таки расходы послѣдняго рода были въ 1900 году на 68% выше, чѣмъ въ 1885 году, при чемъ особенно много было потрачено на поощреніе земледѣлія.—Очень возрасли расходы на призрѣніе бѣдныхъ и на благотворительность, и такъ уже занимающіе по своей величинѣ второе мѣсто: въ своей совокупности они возрасли съ 1885 до 1900 года на 75,7%, при этомъ расходы на призрѣніе умалишенныхъ увеличились на 30,6%, расходы на призрѣніе дѣтей на 74.8%, статья «другихъ пособій» на 61,8%; кромѣ того постоянно растутъ расходы на призрѣніе бѣдныхъ, больныхъ и на пенсіи дряхлымъ, больнымъ и неизлѣчимо больнымъ бѣднымъ, что составляетъ новую задачу департаментовъ на основаніи закона 15 іюня 1893 года и ст. 43 финансоваго закона 29 марта 1897 года. Пенсіи на основаніи послѣдняго закона были за короткій періодъ, протекшій со времени его изданія, выдаваемы 55 департаментами; расходы на призрѣніе дѣтей особенно возрасли благодаря закону 24 іюля 1889 года о заброшенныхъ, подвергающихся дурному обращенію или умышленно покинутыхъ дѣтяхъ (enfants maltraités ou moralement abandonnés).—Въ кредитные расходы департаментовъ за 1900 годъ включенъ и упомянутый выше переносъ изъ статьи «мѣстныя жел. дор. и трамваи» въ 14,9 милл. фр.; безъ этого переноса они были бы на 9,3 милл. фр. ниже, чѣмъ въ 1885 году. Вообще же кредитные расходы въ 1900 г. были больше, чѣмъ въ 1899 году, при чемъ часть этого прироста составляютъ 3,8 милл. фр., которые департаменты Эры

4. Расходы французскихъ общинъ въ 1877 г., въ франкахъ.

	Расходы 1877 года (исключая Парижъ).		Расходы 1877 г. (Парижъ).	
	Обыкновенные.	Чрезвычайные.	Обыкновенные.	Чрезвычайные.
I. Расходы по управленію:				
Жалованіе чиновникамъ	19 179 073	—	7 539 461	
Жалованіе сборщикамъ налоговъ и расходы взиманія	13 752 168	—	1 681 011	
Расходы взиманія октруа. . . .	14 328 785	—	6 124 681	
Канцелярскіе расходы	6 639 579	—	1 555 326	
Плата за наемъ помѣщеній	3 194 316	—		
Охрана общинныхъ лѣсовъ . . .	2 616 779	—		
Казармы для войскъ	2 157 712	—	3 376 429[1])	
Налоги (contributions) всякаго рода	7 844 938	—		
Итого . . .	**69 713 350**	—		
II. Главныя отрасли муниципальнаго управленія:				
Зданія (постройка и содержаніе) .	10 873 429	23 458 733	5 897 021	4 333 736
Улицы (включая освѣщеніе и поливку)	27 322 848	19 506 795	23 372 666	43 103 016
Полиція и полевые сторожа . . .	17 667 094	—	20 539 193	
Пожарное дѣло.	3 459 815	—	1 457 345	
Итого . .	**59 323 186**	**42 965 528**		
III. Вѣроисповѣдные расходы	6 841 897	15 088 168	233 775	
IV. Публичное обученіе:				
Начальныя школы	76 356 613	17 964 355	8 774 902	
Высшія и среднія школы	7 042 443	3 294 319	1 775 456	
Изящныя искусства и библіотеки.	3 202 815	1 143 681	386 864	
Итого . .	**86 601 871**	**22 402 355**		
V. Сельскія дороги:				
Дороги главнаго сообщенія . . .	33 438 258	3 059 162		
Обыкновенныя сельскія дороги . .	52 810 148	15 221 518		
Итого . . .	**86 248 406**	**18 280 680**		
VI. Общественная благотворительность:				
Субвенціи admin. de l'assistence-publique, госпитали и кассы для бѣдныхъ	11 668 451	-	10 690 000	
Призрѣніе умалишенныхъ и призрѣніе дѣтей	4 052 278	—	1 870 560	
Другія пособія	3 478 327	-	180 090	
Итого . . .	**19 199 056**	—		
VII. Различные расходы	26 342 458	38 916 631	2 211 919	794 786
VIII. Покупка государственныхъ рентъ	—	3 120 311	—	
IX. Кредитные расходы	—	181 738 104	101 533 293	
X. Остаточные расходы и перерасходы отъ прошлыхъ годовъ . .	—	36 861 062	—	39 480 805
Общій итогъ . . .	**354 270 224**	**359 372 839**	**199 209 992**	**87 712 343**
	713 643 063		**286 922 335**	

[1]) Включая наемную плату и часть Personelle-Mobilière, покрываемую изъ октруа.

ЦАБ "Автограф"

5. Обыкновенные расходы на важнѣйшія цѣли (включая кредитные расходы) 10 городовъ, имѣющихъ болѣе 100.000 жителей, въ 1898 (или 1897) г. составляли въ франкахъ:

Города.	Кредитъ.	Полиція.	Общественная благотворительность.	Публичное обученіе.	Улицы, площади, бульвары, включая очистку.	Публичное освѣщеніе.	Водоснабженіе.	Канализація.	Пожарное дѣло.
Парижъ	105 032 713	30 250 581	29 454 437	27 328 213	25 397 500	9 990 060	5 452 092	4 318 369	2 591 513
Ліонъ.	5 359 724	783 380	1 377 586	2 495 447	1 609 634	388 977	375 322	134 762	236 456
Марсель. . . .	6 174 452	1 423 400	2 015 704	3 221 179	2 310 150	900 158	1 299 865	90 854	.
Бордо.	2 800 508	1 003 410	1 134 895	1 222 930	745 414	274 500	145 760	70 104	.
С.-Этьенъ	1 460 000	274 674	547 177	760 000	577 500	153 000	55 000	12 000	52 000
Нантъ.	1 246 353	325 680	669 698	481 153	523 330	207 700	471 570		85 020
Гавръ.	1 839 700	449 531	1 072 619	538 072	562 820	240 200	132 176	55 000	.
Рубэ	997 696	233 300	854 421	618 547	361 938	193 450	501 378	54 950	.
Руанъ.	1 938 632	359 175	855 430	640 597	418 385	253 900	22 750	10 000	
Реймсъ	480 000	200 150	635 500	518 892	434 500	108 800	108 000	84 000	.
Итого 10 городовъ	127 329 778	35 303 281	38 617 467	37 825 030	32 941 171	12 710 745	13 393 952		.
9 городовъ безъ Парижа . .	22 297 065	5 052 700	9 163 030	10 496 817	7 543 671	2 720 685	3 623 491		.
	На душу населенія въ маркахъ:								
10 городовъ . .	22.96	6.37	6.96	6.82	5.94	2.29	2.41		.
9 городовъ безъ Парижа . . .	9.92	2.13	3.86	4.42	3.18	1.15	1.53		.
Парижъ	33.12	9.54	9.29	8.62	8.01	3.15	1.72	1.36	0.82

ЦАБ "Автограф"

и Луары долженъ былъ на основаніи судебнаго приговора уплатить государству, какъ годовую долю субвенціи, которую онъ обязался вносить государству на постройку линій желѣзныхъ дорогъ, присоединенныхъ потомъ къ главной сѣти (d'intérêt général).

Данныя таблицы 4 (стр. 385) о расходахъ французскихъ общинъ въ 1887 г., распредѣленныя по цѣлямъ назначенія, до тѣхъ поръ, пока онѣ не могутъ быть сопоставлены съ соотвѣтствующими новѣйшими данными, едва ли представляютъ въ настоящее время большой интересъ, за исключеніемъ, пожалуй, статьи «различныхъ» расходовъ, въ которой скрываются пріобрѣтшіе съ теченіемъ времени важное значеніе въ хозяйствѣ также и французскихъ коммунъ расходы на водоснабженіе и канализацію, на рыночныя зданія, бойни и скотопригонные дворы.

Относительно главныхъ расходовъ послѣдняго времени названныхъ нами выше 10 крупнѣйшихъ городовъ имѣется таблица у Cadoux [1]; данныя эти относятся главнымъ образомъ къ 1898 году и содержатъ дѣйствительные расходы. Мы приводимъ ихъ въ таблицѣ 5 (стр. 386), къ которой мы присоединили также данныя о среднихъ подушныхъ квотахъ этихъ десяти городовъ,—девяти городовъ безъ Парижа и отдѣльно Парижа.

§ 4. **Пруссія.** Статистическаго изслѣдованія финансовъ прусскихъ коммунальныхъ единицъ никогда не было произведено одновременно для всей совокупности ихъ. Согласно съ тѣмъ, что мы уже говорили объ этомъ въ § 1 главы, намъ придется ограничиться лишь сводкой цифръ, относящихся къ провинціальнымъ и уѣзднымъ союзамъ, къ городамъ, сельскимъ общинамъ и помѣстымъ округамъ за тѣ годы, за которые эти данныя имѣются.

1. Сводки расходовъ *провинцій* имѣются за 1869 г., а потомъ уже только за 1892/93, 1897/98 и 1901/02 годы; но спеціализація по цѣлямъ назначенія распространяется, за исключеніемъ 1869 года, только на обыкновенные расходы. Далѣе, слѣдуетъ напомнить о томъ, что данныя относительно разныхъ провинціальныхъ заведеній

[1] Cadoux, l. c., стр. 681. И эта таблица Cadoux также потребовала нѣкоторыхъ поправокъ на основаніи детальныхъ его указаній въ текстѣ; важнѣйшія изъ этихъ поправокъ слѣдующія: въ расходахъ на устройство и содержаніе улицъ Cadoux пропустилъ для Руана очистку улицъ, для Реймса онъ упустилъ 75.000 фр., которые этотъ городъ уплачивалъ bureau de bienfaisance за очистку улицъ, производившуюся при посредствѣ этого бюро бѣдными стариками; эти 75.000 фр. Cadoux не зачислилъ также и въ расходы на assistance publique.

ЦАБ "Автограф"

основаны не на брутто-бюджетахъ ихъ и содержатъ лишь суммы, получаемыя ими отъ главнаго управленія. Цифры 1869 года относятся къ кругу задачъ провинціальныхъ союзовъ до изданія провинціальнаго положенія, и поэтому онѣ лишь приблизительно могутъ быть сопоставляемы съ данными позднѣйшихъ годовъ. Послѣ этихъ предварительныхъ замѣчаній и оговорокъ мы даемъ въ нижеслѣдующей таблицѣ сводку данныхъ относительно всѣхъ провинцій.

Расходы прусскихъ провинцій за 1869, 1892/93, 1897/98 и 1901/02 г., въ маркахъ.

	1869	1892/92	1897/98	1901/02
Обыкновенные расходы	17 712 126	57 131 870	65 788 020	66 178 982
Чрезвычайные расходы	2 229 777	3 992 704	8 851 981	10 833 873
Всѣ расходы	19 941 903	61 124 574	74 640 001	77 012 855
Приходилось на:	Изъ всѣхъ расходовъ.	Изъ обыкновенныхъ расходовъ.		
Общее управленіе	666 663	3 339 863	4 064 090	3 488 024
На устройство дорогъ и на жел. дор.	5 097 264	30 721 520	31 448 663	30 610 100
Поощреніе сельскаго хоз. и земельную мелioрацію	112 611	959 119	1 335 277	2 253 777
Сельское призрѣніе бѣдныхъ и исправительныя заведенія	12 076 935	5 478 692	8 428 681	8 688 571
Принудительное воспитаніе и воспитательное призрѣніе		779 569	730 458	667 726
Дома для умалишенныхъ, заведенія для глухонѣмыхъ и слѣпыхъ		7 547 544	9 893 763	8 862 508
Благотворительныя учрежденія		1 111 000	1 570 434	842 245
Акушерскую помощь	—			342 599
Поощреніе наукъ и искусствъ		640 575	795 669	693 261
Погашеніе долговъ и проценты	1 452 792	6 553 988	7 520 983	5 585 057
Другіе расходы	535 638			4 145 114

Въ 4,1 милл. марокъ «другихъ расходовъ» 1901/02 года входятъ 2,547,413 м. выдачъ уѣздамъ на проведеніе уѣзднаго положенія, которыя провинціальные союзы обязаны дѣлать на основаніи дотаціонныхъ законовъ. Кромѣ того въ 30 милл. м., израсходованныхъ на пути сообщенія, содержатся значительныя субвенціи уѣздамъ и общинамъ.

2. Относительно расходовъ всѣхъ сельскихъ *уѣздовъ* имѣются изслѣдованія лишь для 1869 и 1877/78 годовъ. Имѣвшаяся въ нашемъ распоряженіи болѣе поздняя сводка расходовъ 1899/1900 г., произведенная министерствомъ финансовъ, охватываетъ лишь уѣзды семи восточныхъ провинцій и даетъ свѣдѣнія лишь о

ЦАБ "Автограф"

расходахъ ихъ въ общемъ и въ томъ числѣ о провинціальныхъ налогахъ.

Цифры обоихъ старыхъ изслѣдованій въ подробностяхъ своихъ едва ли представляютъ еще въ настоящее время какой-либо интересъ; тѣмъ не менѣе мы приводимъ ихъ въ нижеслѣдующей таблицѣ, такъ какъ знакомство съ цѣлями расходовъ можетъ все-таки дать представленіе о кругѣ дѣятельности уѣздныхъ управленій.

Расходы прусскихъ сельскихъ уѣздовъ за 1869 и 1877 78 г., въ маркахъ.

Расходы на:	1869	1877 78
Государственныя цѣли (военное дѣло, посредники, раскладка налоговъ)	355 548	214 939
Пути сообщенія	16 189 068	21 965 292
Призрѣніе бѣдныхъ, благотворительность, исправительныя заведенія	981 833	1 713 300
Общеполезныя заведенія и учрежденія	66 345	79 342
Народное образованіе	50 544	158 196
Санитарное дѣло и ветеринарія	149 517	1 093 615
Мелiорацію, сельское хозяйство, лѣсное хозяйство	270 822	136 893
Помощь при бѣдствіяхъ	10 572	32 634
Общее управленіе	708 870	5 268 654
Проценты и погашеніе долговъ	5 836 488	7 748 221
Другіе расходы	1 160 693	1 788 719
Итого	25 780 320	40 199 805
Кромѣ того взносы провинціямъ	1 411 113	5 077 266
Всего расходовъ	27 191 433	45 277 071

По вышеупомянутой сводкѣ министерства финансовъ, всѣ расходы уѣздовъ однихъ только семи восточныхъ провинцій достигали въ 1899/1900 гг. до 61,194,163 м., въ томъ числѣ 8,615,110 м. составляли провинціальные налоги; по вычетѣ этихъ послѣднихъ уѣздные расходы составляли 52,579,053 м. или 3,58 м. на душу населенія, которое состояло изъ 14,678,038 душъ.

3. О расходахъ всѣхъ *городовъ* и *сельскихъ общинъ* имѣются только цифры изслѣдованія 1883/84 года, но въ нихъ опять-таки не хватаетъ данныхъ о расходахъ помѣстныхъ округовъ. О послѣднихъ для 1888/89 года и только для семи восточныхъ провинцій имѣется сводка въ «Stat. Handbuch für den preuss. Staat»,

ЦАБ "Автограф"

т. II, стр. 623. Изслѣдованія 1876 и 1891/92 годовъ даютъ цифры лишь относительно городовъ, имѣющихъ болѣе 10,000 жителей, изслѣдованія же о примѣненіи закона о коммунальныхъ налогахъ вообще не коснулись расходной стороны коммунальныхъ финансовъ. Въ слѣдующей таблицѣ мы даемъ главныя цифры изслѣдованія 1883/84 г.

Расходы прусскихъ городовъ и сельскихъ общинъ въ 1883 84 году, въ маркахъ.

Расходы на:	Города.	Сельскія общины.	Всего.
Общія государственныя цѣли	17 814 888	7 351 756	25 166 644
Пути сообщенія	31 921 119	18 464 091	50 385 210
Промышленныя предпріятія для общинныхъ цѣлей и общеполезныя заведенія . . .	53 778 356	873 633	54 651 989
Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность . .	35 864 765	12 901 534	48 766 299
Народное образованіе вообще	61 986 539	22 854 921	84 841 460
Въ томъ числѣ: народныя школы	(34 273 256)	(22 382 541)	(56 655 800)
среднія школы (включая высшія школы для дѣвочекъ)	(9 848 457)	(243 396)	(10 091 853)
другія образовательныя цѣли	(17 864 826)	(228 981)	(18 093 807)
Общее коммунальное управленіе (включая и особыя управленія)	24 073 605	13 280 821	37 354 426
Проценты и погашеніе долговъ	26 923 981	7 721 854	34 645 835
Завѣдываніе полезнымъ имуществомъ	8 798 274	6 937 118	15 735 392
Другіе расходы	11 049 250	10 496 814	21 546 064
Итого. . . .	272 210 777	100 882 542	373 093 319
Кромѣ того:			
Провинціальные и уѣздные налоги	2 016 960	12 011 928	14 028 888
На школьные союзы	2 736 228	11 074 471	13 810 699
Церковные налоги.	3 689 294	5 530 986	9 220 280
Итого	8 442 482	28 617 385	37 059 864

Расходы помѣстныхъ округовъ семи восточныхъ провинцій на общественныя цѣли равнялись въ 1888/89 г. слѣдующимъ суммамъ:

Расходы помѣстныхъ округовъ
въ 7 восточныхъ прусскихъ провинціяхъ въ 1888 89 г.

Общее коммунальное управленіе. .	1.234.681	марокъ.
Призрѣніе бѣдныхъ	3.382.378	»
Народныя школы	2.924.258	»
Публичныя дороги	3.387.922	»
Другіе расходы	841.142	»
Итого . . .	11 770.382	марокъ.
Кромѣ того провинціальные и уѣздные налоги	4.827.247	»

ЦАБ "Автограф"

Если предположить, что эти цифры расходовъ помѣстныхъ округовъ приблизительно болѣе или менѣе подходятъ и къ 1883/84 году, то тогда расходы въ этомъ году городовъ, сельскихъ общинъ и помѣстныхъ округовъ составятъ круглымъ счетомъ 385 милл. м., не считая провинціальныхъ и уѣздныхъ налоговъ.

Но какъ мало эти цифры могутъ соотвѣтствовать современнымъ условіямъ, видно изъ того, что одни только расходы городовъ, имѣющихъ болѣе 10,000 жителей, въ 1891 92 г. были уже выше, чѣмъ расходы общинъ и помѣстныхъ округовъ въ 1883 84 г., а именно, они равнялись 395,534,970 м., между тѣмъ какъ въ 1876 г. они равнялись только 227,495,534 м.

Въ слѣдующей таблицѣ мы даемъ цифры расходовъ за 1891/92 г. городовъ, имѣющихъ болѣе 10,000 жителей, при чемъ расходы Берлина выдѣлены въ особую графу; данныя эти распредѣлены по цѣлямъ расходовъ, по тѣмъ же рубрикамъ, что и въ оффиціальномъ изслѣдованіи, и мы должны также указать на то, что расходы эти съ того времени вѣроятно еще значительно увеличились.

Расходы прусскихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 10.000 жителей, въ 1891 92 году, въ маркахъ.

Расходы на:	Города безъ Берлина.	Берлинъ.	Всего.
Общія государственныя цѣли	13 978 901	4 247 884	18 226 785
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	1 008 159	17 526	1 025 685
Пути сообщенія	35 478 099	16 601 435	52 079 534
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	12 863 774	5 251 606	18 115 380
Промышленныя предпріятія и общеполезныя заведенія	63 707 476	54 268 103	117 975 579
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	19 686 692	21 842 236	41 528 928
Благотворительность и призрѣніе бѣдныхъ	29 410 653	15 056 281	44 466 934
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	2 424 236	3 454 000	5 878 236
Народное образованіе	56 943 225	15 936 044	72 879 269
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	5 312 538	2 306 502	7 619 040
(Въ томъ числѣ на народныя школы	32 027 629	10 801 401	42 829 030
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ)	3 456 145	1 612 800	5 068 945
Общее коммунальное управленіе	21 788 138	6 683 307	28 471 445
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	1 578 795	52 000	1 630 795
Проценты и погашеніе долговъ	34 556 637	2 576 978	37 133 615
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	2 151 183	—	2 151 183
Управленіе полезнымъ имуществомъ	5 430 084	484 752	5 914 836
Другіе расходы	12 772 958	5 614 015	18 386 973
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	5 279 646	5 300 680	10 580 326
Итого	274 066 171	121 468 799	395 534 970
Въ томъ числѣ чрезвычайныхъ	50 305 023	38 224 550	88 529 573

ЦАБ "Автограф"

Тѣми же городами было уплочено въ 1891/92 году провинціальныхъ и уѣздныхъ налоговъ 1,139,291 м., кромѣ того особыхъ школьныхъ налоговъ 1,425,976 м. и церковныхъ налоговъ — 4,151,390 м.

Изъ всѣхъ расходовъ этихъ городовъ, имѣющихъ болѣе 10,000 жителей (населеніе ихъ по переписи 1890 г. равнялось 8,297,000), приходилось въ 1891/92 году на:

	Процентовъ.	На душу марокъ.
Призрѣніе бѣдныхъ и благотворительность .	11.2	5.36
Народное образованіе	18 4	8.78
Пути сообщенія.	13.2	6.28
Промышленныя предпріятія и общеполезныя заведенія	29.8	14.22
Кредитные расходы	9.4	4.48
Общее управленіе и управленіе имуществомъ	8 7	4.14
Государственныя и иныя цѣли	9.3	4.41
Итого . . .	100	57 67
Изъ нихъ чрезвычайныхъ расходовъ . .	22.4	10.67

Въ 421 городѣ, имѣющихъ менѣе 10,000 жителеи, которыми ограничилось изслѣдованіе 1891 92 года (народонаселеніе ихъ равнялось 1,782,939 чел.), всѣ общинные расходы составляли 28,336,572 м., т. е. 15,89 м. на душу населенія; въ томъ числѣ на пути сообщенія 2,470,663 м.

Въ 967 сельскихъ общинахъ съ 1,201,000 жителей всѣ расходы 1891 92 года составляли 10,847,068 м., т. е. 9,03 м. на душу населенія; въ томъ числѣ на пути сообщенія 1,647,076 м.

Если относительно расходовъ коммунальныхъ единицъ во Франціи и въ Пруссіи намъ не удалось собрать подробнаго и періодическаго (особенно относительно Пруссіи) матеріала, то мы еще разъ напоминаемъ здѣсь о томъ, что было сказано нами въ § 1 этой главы; что касается прусскаго матеріала, то мы еще разъ напоминаемъ о замѣчаніяхъ, сдѣланныхъ нами въ концѣ примѣчанія на стр. 304, и выражаемъ надежду, что въ этомъ отношеніи наступитъ перемѣна уже въ недалекомъ будущемъ.

ЦАБ "Автограф"